



Asamblea General

Distr. general
10 de agosto de 2010
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Independencia de los magistrados y abogados

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, presentado de conformidad con la resolución 8/6 del Consejo de Derechos Humanos.

* A/65/150.



Informe provisional de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Resumen

En el presente informe se examina la necesidad de establecer, reforzar y desarrollar una sólida judicatura dentro del sistema de justicia penal nacional, integrada por jueces y magistrados independientes e imparciales, como instrumento fundamental de la lucha contra la impunidad. Según la Relatora Especial, una violación de derechos humanos o un delito que no es castigado está en el origen de la comisión de otros delitos o violaciones. La impunidad menoscaba democracia, el estado de derecho y la confianza del pueblo en las instituciones del Estado.

La Relatora Especial examina de cerca el papel que los órganos judiciales desempeñan dentro del sistema de justicia penal para garantizar la rendición de cuentas en caso de violaciones de los derechos humanos y de delitos y expone ejemplos para ilustrar la relación existente entre los sistemas de justicia penal nacional e internacionales. La Relatora Especial analiza y evalúa los obstáculos y factores que dificultan que se proceda eficazmente a realizar investigaciones, procesar a los culpables y dictar fallos en relación con tales violaciones y examina cuestiones relacionadas con el mejoramiento de los sistemas de justicia penal en sus diferentes niveles. Además, analiza cómo pueden estructurarse los sistemas nacionales de justicia penal utilizando el enfoque basado en los derechos humanos en los planos institucional y organizativo a los efectos de luchar contra la impunidad.

La impunidad puede perpetuarse de resultas de las interferencias políticas en el funcionamiento del sistema de justicia penal y de las restricciones impuestas al ejercicio de la autoridad judicial. La judicatura no debe estar nunca bajo el control ni la dirección de hecho o de derecho del poder ejecutivo del Estado. Los Estados han de respetar la independencia de la judicatura y deben adoptar medidas para tener plenamente en cuenta las garantías de la independencia judicial. La Relatora Especial concluye afirmando que sin independencia de la judicatura no hay separación de poderes y sin esa separación no hay estado de derecho ni democracia.

Así pues, los Estados han de proporcionar recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones y, lo que es más importante, los Estados han de garantizar la protección de todos los órganos judiciales frente a ataques, amenazas y actos de intimidación o represalias. Ninguno de esos actos debe quedar impune. En los Estados en que prevalece la impunidad, han de ponerse urgentemente en marcha mecanismos especiales para garantizar el cumplimiento de las órdenes, sentencias y resoluciones judiciales.

La Relatora Especial señala que la corrupción judicial es un factor que contribuye a la impunidad. Para luchar contra la corrupción judicial, deben ser transparentes los sistemas de asignación de causas a los jueces. Además, la Relatora Especial destaca que no puede lucharse contra la impunidad si se carece de programas eficaces de protección de testigos. La formación jurídica permanente en derechos humanos y, en particular, el adecuado conocimiento de las normas y la jurisprudencia pertinentes de alcance internacional constituyen un mecanismo fundamental para fomentar la capacidad de los jueces, los fiscales y los abogados a los efectos de que luchen contra la impunidad.

En sus recomendaciones, basadas en los conceptos de democracia, separación de poderes y estado de derecho, la Relatora Especial hace un llamamiento a los Estados para que utilicen un enfoque basado en los derechos humanos cuando formulen una estrategia contra la impunidad. Deben tenerse en cuenta los principios de participación e inclusión; la distribución de funciones entre los titulares de obligaciones y derechos; la concentración en los grupos vulnerables; el empoderamiento jurídico; la transparencia; la rendición de cuentas; y la delimitación de las obligaciones. La Relatora Especial recomienda que se prepare una labor de seguimiento; se cree una base de datos adecuada; y se refuercen las actividades de sensibilización y la participación. Además, considera que la labor de las comisiones de la verdad y la reconciliación y otras comisiones de investigación puede servir de complemento del papel fundamental que desempeñan los mecanismos judiciales en la protección de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad.

Por otra parte, la Relatora Especial analiza las últimas novedades producidas en la esfera de la justicia internacional. Hace un llamamiento a los Estados para que cooperen cabalmente con los tribunales internacionales, en particular la Corte Penal Internacional, y den pleno cumplimiento a sus fallos, resoluciones y órdenes de detención. Además, hace un llamamiento a esos tribunales para que constituyan un modelo de respeto de las garantías procesales y de los derechos de los detenidos a un juicio imparcial.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	5
II. Actividades de la Relatora Especial	6
III. Normas internacionales sobre la impunidad	7
IV. Definición del papel del sistema de justicia penal en la lucha contra la impunidad	9
V. Tareas que tienen ante sí las instituciones del sistema de justicia penal en la lucha contra la impunidad	10
A. Etapa de la investigación	10
B. Procesamiento	11
C. Fallos	12
D. Defensa	14
E. Las víctimas y sus familiares	15
VI. Cuestiones intersectoriales relacionadas con el sistema de justicia penal que afectan a la impunidad	17
VII. Estructuración del sistema de justicia penal para luchar contra la impunidad	20
VIII. El enfoque basado en los derechos humanos para reformar el sistema de justicia penal y luchar contra la impunidad	21
IX. El sistema de justicia penal frente a otros mecanismos de rendición de cuentas	23
X. Relación entre la justicia penal nacional e internacional en la lucha contra la impunidad ..	23
XI. Conclusiones	27
XII. Recomendaciones	27

I. Introducción

1. En el presente informe la Relatora Especial examina el tema de la lucha contra la impunidad por las violaciones de los derechos humanos a nivel nacional y analiza el papel de los órganos judiciales en el sistema de justicia penal a los efectos de garantizar que se rindan cuentas por las violaciones de los derechos humanos. En el informe se examinan los problemas fundamentales que dan lugar y contribuyen a la impunidad y se evalúan los obstáculos y factores que dificultan que se proceda eficazmente a realizar investigaciones, procesar a los culpables y dictar fallos en relación con tales violaciones. Además, en el informe se analiza cómo pueden estructurarse los sistemas nacionales de justicia penal utilizando un enfoque basado en los derechos humanos en los planos institucional y organizativo a los efectos de luchar contra la impunidad. Por otra parte, en el informe se destaca la relación existente entre la justicia penal en los planos nacional e internacional con miras a luchar contra la impunidad.

2. En el informe, en el que se presupone que las soluciones sostenibles y a largo plazo para luchar contra la impunidad deben tener como objetivo primordial desarrollar y mejorar la capacidad de los sistemas nacionales de justicia penal para garantizar que se rindan cuentas, se centra en la necesidad de establecer sistemas eficaces de justicia penal en el ámbito nacional como mecanismo fundamental e indispensable para luchar contra la impunidad. La Relatora Especial examina cuestiones relacionadas con el mejoramiento de los sistemas de justicia penal en materia de investigaciones, procesamientos, fallos y recursos y medidas de cumplimiento. La reforma del sistema de justicia penal no es en sí misma suficiente para luchar contra la impunidad, ya que se requerirán también reformas sistemáticas en otras instituciones del Estado.

3. La impunidad es una causa y una consecuencia, entre otras cosas, de la inestabilidad y la erosión del estado de derecho, la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas y la imposición de limitaciones al disfrute de los derechos humanos. Aunque las causas subyacentes de la impunidad son diversas y van más allá del sistema judicial¹, la impunidad se presenta en situaciones en que existe un sistema de justicia penal débil y disfuncional². En un contexto en el que no se rinden cuentas por las violaciones de los derechos humanos, frecuentemente se desarrolla y perpetúa una mentalidad que constituye un marco para que el Gobierno y los agentes no estatales sigan perpetrando violaciones, incluidos los malos tratos, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas y la inobservancia de las debidas garantías procesales. Las víctimas en particular no pueden obtener una reparación, lo que puede dar lugar a una pérdida de la confianza, del respeto y de la legitimidad del sistema judicial en algunos contextos y es a su vez la causa de que las comunidades opten por otros medios de solución de conflictos, como la vigilancia parapolicial, la venganza popular y otras formas de justicia privada³.

¹ Véase E/CN.4/2004/60, párrs. 36 a 38.

² Véase A/HRC/14/24, párr. 53.

³ A/64/187.

II. Actividades de la Relatora Especial

4. Las actividades realizadas por la Relatora Especial desde su designación en agosto de 2009 hasta marzo de 2010 se exponen en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos el 9 de abril de 2010 (A/HRC/14/26). Desde entonces, la Relatora Especial ha participado en varias conferencias y reuniones, además de adoptar diariamente medidas en respuesta a las comunicaciones y denuncias recibidas de particulares y organizaciones.

5. En su informe al Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial destacó la necesidad de la formación permanente en normas internacionales de derechos humanos para los jueces, fiscales y abogados. El 4 de junio de 2010, durante el 14º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial convocó una reunión paralela sobre su informe temático, organizada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) en cooperación con las Misiones Permanentes del Brasil y Hungría en Ginebra, acerca de la cuestión de “El desarrollo de la capacidad y la formación en derechos humanos como pilar fundamental de la independencia judicial”. La Relatora Especial intervino como oradora en otra reunión paralela, organizada por varias ONG el 3 de junio de 2010, acerca de la cuestión de las “Medidas de protección para los jueces y abogados”. Del 29 de junio al 3 de julio, la Relatora Especial participó en la reunión anual de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales, celebrada en Ginebra.

6. Del 12 al 14 de abril de 2010, la Relatora Especial participó en el Congreso de la Federación de Magistrados de América Latina en Mar del Plata (Argentina), donde pronunció un discurso y facilitó el establecimiento de una sección dedicada a la independencia de la judicatura en la región. El 22 de abril de 2010, la Relatora Especial pronunció el discurso inaugural sobre la cuestión de “Los derechos humanos y la independencia judicial” durante una reunión organizada por la Asociación Jueces para la Democracia y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional en Tegucigalpa. La Relatora Especial participó asimismo en la 10ª Conferencia Bienal de la International Association of Women Judges, celebrada en Seúl del 11 al 15 de mayo de 2010, que versó sobre el tema de los “Retos de la justicia en un mundo cambiante”, y presentó una ponencia titulada “Terrorism and global security: threats to the independence of the Judiciary in a changing world”. El 25 de junio de 2010, la Relatora Especial asistió a una reunión, organizada por los jueces y la organización del poder judicial en Amsterdam (Países Bajos) en relación con la cuestión del papel del Relator Especial y las ONG, y participó en un grupo encargado de examinar casos ocurridos en diferentes partes del mundo en que la independencia de la judicatura había sido puesta en peligro.

7. La Relatora Especial ha sido invitada a viajar en misión a Mozambique por el Gobierno de ese país del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2010. El informe sobre la misión y las correspondientes recomendaciones se incluirán en una adición del próximo informe que habrá de presentar al Consejo de Derechos Humanos. La Relatora Especial desea agradecer su cooperación al Gobierno de Mozambique. Además, agradece al Gobierno de México la invitación que le ha cursado. La misión a México tendrá lugar durante dos semanas a comienzos de octubre de 2010. La Relatora Especial desea asimismo dar las gracias a los Gobiernos de Burundi, Bulgaria, Georgia y Rumania, que le han cursado invitaciones para que visite sus países.

8. La Relatora Especial recuerda que están pendientes de respuesta las solicitudes de visitas a los países siguientes: Angola (solicitud presentada en 2008); Bangladesh (2007), Camboya (2006), Cuba (1995), Egipto (1999), Fiji (2007), Filipinas (2006), Guinea Ecuatorial (2002), Irán (República Islámica del) (2006), Iraq (2008), Kenya (2000), Myanmar (2009), Nigeria (1995), Pakistán (2000), Sri Lanka (1999), Túnez (1997), Turkmenistán (1996), Uzbekistán (1996) y Zimbabwe (2001). Teniendo presente que sus visitas in situ contribuyen en alto grado a disipar malentendidos y encontrar soluciones apropiadas, la Relatora Especial espera que en el futuro próximo los gobiernos mencionados formulen invitaciones.

III. Normas internacionales sobre la impunidad

9. En el “Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad” se define la impunidad como “la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas”⁴. En el Principio 1 se señala que la impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos, de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones.

10. Los Estados están obligados no sólo a investigar las violaciones manifiestas de los derechos humanos, sino también a garantizar el derecho de las víctimas a conocer la verdad, establecer medios adecuados de reparación y tomar todas las medidas razonables para evitar la repetición de dichas violaciones⁵. Según el Comité de Derechos Humanos, el hecho de que un Estado parte no investigue las denuncias de violación de los derechos humanos o no ponga a los autores a disposición de los tribunales puede ser de por sí una vulneración del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶. Estas obligaciones existen concretamente en relación con las infracciones reconocidas como delitos en el derecho internacional o en la legislación nacional⁷ y abarcan la investigación y el castigo no sólo de quienes actúan en el desempeño de sus funciones oficiales, sino también los de los agentes privados. En su Observación general núm. 2, el Comité contra la Tortura ha destacado que la negligencia del Estado a la hora de intervenir para poner fin a esos actos, sancionar a los autores y ofrecer reparación a las víctimas de la tortura facilita y hace posible que los agentes no estatales cometan impunemente actos prohibidos por la Convención. El Comité ha aplicado este

⁴ Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102/Add.1).

⁵ Véase el Principio 1 del conjunto de principios actualizado.

⁶ Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 31, “Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto”, párrs. 15 y 18.

⁷ *Ibid.*, párr. 18.

principio a los casos en que los Estados partes no han impedido actos de violencia de género, como la violación, la violencia en el hogar, la mutilación genital femenina o la trata, o no han protegido a las víctimas⁸.

11. Por lo que respecta a las violaciones manifiestas de los derechos humanos y a los delitos internacionales, como las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas y la tortura, los tratados de derechos humanos contienen obligaciones más concretas para los Estados partes, que aclaran el significado del derecho de las víctimas a un recurso efectivo⁹. A este respecto, también hay disposiciones concretas en la Convención contra la Tortura¹⁰ y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas¹¹ (que aún no ha entrado en vigor) en lo concerniente a la obligación de los Estados de establecer su jurisdicción con fines de investigación y procesamiento y para garantizar que se indemniza a las víctimas.

12. En su resolución 2003/72, la Comisión de Derechos Humanos expresó su convencimiento de que la práctica y la expectativa de la impunidad respecto de las violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario alentaban esas violaciones y eran uno de los obstáculos fundamentales para la observancia de las normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario y para la plena aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario. La Comisión reconoció que la denuncia de las violaciones de los derechos humanos, la entrega a la justicia de sus autores, incluidos sus cómplices y colaboradores, la obtención de justicia para las víctimas, así como el mantenimiento de archivos históricos de esas violaciones y la restitución de la dignidad de las víctimas mediante el reconocimiento y la conmemoración de sus padecimientos constituirían una referencia para las sociedades futuras, y de que todo ello era parte integrante de la promoción y el ejercicio efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de la prevención de futuras violaciones. Reconoció asimismo que delitos como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la tortura eran violaciones del derecho internacional y que los Estados deberían enjuiciar o extraditar a los culpables de esos crímenes, e instó a todos los Estados a que tomaran medidas eficaces para cumplir su obligación de enjuiciar o extraditar a los autores de esos crímenes¹². En su resolución 2005/81, la Comisión reconoció que no se debía conceder la amnistía a quienes hubieran cometido violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que constituyeran delito, encareció a los Estados a que tomaran medidas conformes con las obligaciones que hubieran contraído en virtud del derecho internacional y acogió con satisfacción la supresión o la anulación de la amnistía y de otras clases de inmunidad o la renuncia a ellas, y reconoció también que los acuerdos de paz aprobados por las Naciones Unidas nunca podían prometer amnistías por crímenes de genocidio, de guerra o de lesa humanidad o por infracciones graves de los derechos humanos¹³.

⁸ Comité contra la Tortura, Observación general núm. 2, párr. 18.

⁹ Véase Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 31, párr. 16.

¹⁰ Artículos 5, 7, 12 y 14.

¹¹ Artículos 9, 11, 12 y 24.

¹² Véase E/2003/23, cap. II.A, resolución 2003/72.

¹³ Véase E/2005/23, cap. II.A, resolución 2005/81, párr. 3.

13. El antecesor de la Relatora Especial abordó la cuestión de la impunidad en relación con las leyes de amnistía y señaló que, si eran muy amplias, tales leyes eran incompatibles con las normas de derechos humanos¹⁴. Recomendó al Consejo de Derechos Humanos, entre otras cosas, que, para favorecer la lucha contra la impunidad y sostener la defensa del derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, podría ser útil crear una base de datos internacionales sobre los llamados procesos de justicia y reconciliación, y ponerlas a disposición de los Estados interesados, a los que, además de prestarles asistencia técnica, se les facilitaría información sobre prácticas idóneas y sobre la jurisprudencia en que podrían inspirarse¹⁵. El Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ha considerado que la impunidad sigue siendo la causa principal de la perpetuación y el fomento de la tortura¹⁶. El Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha examinado el papel de los sistemas de justicia penal, las investigaciones policiales, los autos de procesamiento, las comisiones de investigación, los mecanismos de supervisión y los programas de protección de testigos en relación con la lucha contra la impunidad¹⁷. El Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias ha señalado que la impunidad por las desapariciones forzadas sigue siendo un problema y ha hecho un llamamiento a los Estados para que impidan la impunidad tomando las medidas jurídicas apropiadas a fin de que todo presunto autor de un acto de desaparición forzada sea enjuiciado ante los tribunales ordinarios¹⁸. El Comité de Derechos Humanos ha precisado las obligaciones de investigar y perseguir las violaciones de los derechos humanos y ha manifestado preocupación por el hecho de que la legislación aprobada por los Estados pueda contribuir a la impunidad¹⁹.

IV. Definición del papel del sistema de justicia penal en la lucha contra la impunidad

14. Los sistemas de justicia penal se estructuran de diferentes maneras; por lo general, abarcan la policía de investigaciones o judicial, los fiscales y los tribunales. En algunas jurisdicciones, todas esas instituciones forman parte del sistema de justicia penal, en tanto que en otras hay instituciones, como la policía y la fiscalía, que están integradas dentro del poder ejecutivo. En otras situaciones, la fiscalía constituye una institución autónoma. Son también agentes fundamentales los abogados defensores, los defensores públicos, las víctimas y sus familiares, las instituciones independientes, los órganos administrativos y los poderes legislativo y ejecutivo. Todos ellos pueden desempeñar funciones en las diferentes etapas del proceso de justicia penal, es decir, desde que se realiza la investigación hasta que se dispone la reparación. Habida cuenta de la complejidad del sistema de justicia penal, es menester que haya una clara división de funciones y tareas para evitar posibles superposiciones y la duplicación de trabajo, razón por la que han de facilitarse la coordinación y la cooperación para garantizar que se imparte justicia.

¹⁴ E/CN.4/2005/60, párrs. 46 a 48.

¹⁵ E/CN.4/2004/60, párr. 75.

¹⁶ Véanse A/54/426, párrs. 47 y 48, y A/56/156, párrs. 26 a 33.

¹⁷ Véanse A/HRC/14/24, A/HR/14/24/Add.8 y A/63/313.

¹⁸ A/HRC/13/31, párr. 650.

¹⁹ A/49/40 (vol. II), cap. IX.B, Comunicación núm. 322/1988, *Hugo Rodríguez c. el Uruguay* (dictamen aprobado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 19 de julio de 1994).

15. La lucha contra la impunidad exige que los autores de violaciones rindan cuentas de ellas en el marco de actuaciones penales, civiles, administrativas o disciplinarias²⁰. Aunque el derecho internacional reconoce todas esas posibilidades, hay ciertas infracciones que han de ser objeto de sanciones penales. El Comité de Derechos Humanos ha señalado que no cabe considerar que las reparaciones meramente disciplinarias y administrativas constituyen recursos adecuados y eficaces en el sentido del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en caso de violaciones particularmente graves de los derechos humanos²¹. Se da prioridad al sistema de justicia penal a los efectos de realizar las investigaciones y actuaciones pertinentes, que, en ocasiones, constituyen la única protección eficaz posible, por ejemplo en el caso de graves delitos como las ejecuciones, las matanzas, las desapariciones forzadas y la tortura. El sistema de justicia penal es indispensable, ya que es la única institución que tiene el mandato y la obligación de realizar investigaciones e incoar acciones penales contra los culpables y, si no lo hace, puede producirse un incumplimiento de obligaciones internacionales. No obstante, para impedir que se repitan los actos de impunidad han de adoptarse medidas más amplias, como las de carácter ejecutivo, normativo y administrativo²².

16. Suscitan especial preocupación los casos en que la impunidad está directamente vinculada a la acción —o se ve facilitada por la inacción— de quienes guardan relación con el sistema de justicia penal, como la policía de investigaciones o judicial y los oficiales de seguridad e inteligencia, así como los órganos judiciales, que deberían estar en la vanguardia de la lucha contra la impunidad. Esa situación se perpetúa en particular cuando no existe una independencia interna ni mecanismos de supervisión eficaces dentro de los sistemas de justicia penal²³.

V. Tareas que tienen ante sí las instituciones del sistema de justicia penal en la lucha contra la impunidad

A. Etapa de la investigación

17. Un aspecto esencial de todo sistema funcional de justicia penal es la realización de investigaciones eficaces con prontitud. Hay muchos factores que impiden que los investigadores desempeñen eficazmente su labor, entre los que cabe mencionar la falta de capacidad, la escasez de recursos para realizar actividades de investigación y técnicas, la falta de capacitación y las limitaciones de recursos humanos y de recursos financieros. En algunos casos, los investigadores tal vez no puedan realizar investigaciones creíbles y eficaces por falta de capacidad desde el punto de vista forense. Ello podría dar lugar a que no se garantizase oportunamente la seguridad del lugar en que se cometió el delito, por lo que desaparecerían pruebas fundamentales. Dado que las actividades delictivas son cada vez más complejas,

²⁰ Véase E/CN.4/2005/102/Add.1.

²¹ *Bautista c. Colombia*, Comunicación núm. 563/1993, párr. 8.2; *Arhuaco c. Colombia*, Comunicación núm. 612/1995, párr.8.2.

²² Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 31, “Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto” (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), párrs. 17 y 18.

²³ Véase A/HRC/11/2/Add.6, párrs. 33 a 37.

es necesario adaptar los procesos de investigación penal recurriendo a las innovaciones tecnológicas más avanzadas en esa esfera.

B. Procesamiento

18. No puede lucharse contra la impunidad por las violaciones de los derechos humanos si no se sustancian las causas correspondientes ante los tribunales. Hay varios problemas con que pueden tropezar los fiscales al incoar acciones penales, como la insuficiencia de recursos, la falta de capacidad profesional, las deficientes condiciones de servicio —incluida la remuneración insuficiente—, la falta de personal, la falta de independencia y los problemas de seguridad. Es fundamental que los fiscales desempeñen sus funciones con independencia e imparcialidad. En las Directrices sobre la Función de los Fiscales se dispone, por ejemplo, que la fiscalía estará estrictamente separada de las funciones judiciales²⁴.

19. El derecho penal dispone que las pruebas se practiquen de conformidad con las normas reglamentarias en materia de prueba. Los tribunales pueden archivar una causa por falta de pruebas suficientes o por incumplimiento de las normas internacionales en materia de práctica de la prueba. La utilización de pruebas obtenidas mediante tortura en las actuaciones judiciales constituye una preocupación para los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas²⁵. Ha de fomentarse una eficaz relación de cooperación entre los fiscales y los investigadores para lograr que las pruebas que se recojan sean suficientes para corroborar las imputaciones penales y que los métodos de práctica de la prueba se ajusten al derecho internacional²⁶.

20. En algunos países, los fiscales trabajan con la policía judicial en calidad de órgano investigador de dicha policía, la cual sólo puede iniciar una investigación previa autorización del fiscal. En ese contexto, es esencial que mejore la cooperación entre los servicios de investigación y de la fiscalía a fin de que las investigaciones se realicen prontamente y se ajusten a las normas internacionales.

21. En algunos Estados se atribuyen a los fiscales facultades discrecionales para determinar qué causas tendrán prioridad, qué causas darán lugar a la celebración de un juicio o qué causas serán archivadas. En ese marco, ha de tenerse en cuenta que tales facultades discrecionales no son absolutas y que debe haber claras directrices por lo que respecta al archivo o prioridad de las causas a fin de que el proceso de adopción de decisiones no sea injusto ni arbitrario. Cuando los fiscales deciden archivar una causa, ha de proporcionarse una justificación razonable y la falta de recursos no debe ser nunca un motivo para archivarla.

²⁴ Directrices sobre la Función de los Fiscales, aprobadas en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990, párr. 10.

²⁵ Véase A/61/259; véase también el artículo 15 de la Convención contra la Tortura.

²⁶ Véanse las Directrices sobre la Función de los Fiscales, párr. 16.

C. Fallos

1. Independencia judicial

22. La impunidad puede perpetuarse de resultas de las interferencias políticas en el funcionamiento del sistema de justicia penal y de las restricciones impuestas al ejercicio de la autoridad judicial. Esas interferencias pueden ser directas o indirectas y emanar del gobierno o de agentes no estatales. Los Estados han de respetar y observar la independencia de la judicatura²⁷ y deben adoptar medidas para tener plenamente en cuenta las garantías de la independencia judicial. Sin independencia de la judicatura no hay separación de poderes y sin esa separación no hay garantías para el estado de derecho ni la democracia.

23. El antecesor de la Relatora Especial analizó los elementos de la independencia judicial, incluidos los relativos a la importancia de tal independencia; la selección y el nombramiento de jueces y magistrados; el presupuesto judicial; la libertad de asociación y de expresión; la asignación de causas judiciales; la independencia de la judicatura; la titularidad y la inamovilidad en el desempeño de los cargos; la inmunidad; los ascensos; las condiciones de servicio; la remuneración judicial; los recursos humanos y materiales; y la seguridad y la formación²⁸. Como destacó el Comité de Derechos Humanos en su Observación general núm. 32, toda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente. El requisito de la competencia, independencia e imparcialidad de un tribunal en el sentido del párrafo 1 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna²⁹.

2. Eficiencia operacional

24. El sistema de justicia penal suele aplicar algunos procedimientos simplificados a partir del inicio de una causa antes de que el tribunal dicte una providencia definitiva. Tales procedimientos pueden contribuir a potenciar la impunidad, ya que pueden dar lugar a retrasos excesivos, corrupción y arbitrariedad, particularmente cuando los procedimientos son burocráticos, poco claros o sumamente complejos. Ha de evitarse establecer sistemas sumamente burocráticos, complicados e ineficientes, que pueden disuadir a las víctimas y denegar el acceso a la justicia e impedir que ésta se imparta.

25. Todo problema que surge en las actuaciones judiciales suele manifestarse en forma de retrasos en la tramitación de las causas, lo que impide que se dicten fallos en plazos razonables. Un retraso endémico en la tramitación de las causas puede ser una manifestación de problemas estructurales y administrativos del sistema de justicia penal. Ello puede ser consecuencia del funcionamiento de las estructuras de organización respecto de la sustanciación de las causas, que abarcan el registro, el archivo de causas, la conservación de expedientes, las reglas sobre procedimiento y prueba, el traslado de expedientes entre diferentes instituciones del sistema de

²⁷ Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, aprobados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán (Italia), 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985, Principio 1.

²⁸ Véase A/HRC/11/41.

²⁹ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 32 (CCPR/C/GC/32), párr. 19.

justicia penal, la asignación de causas a los jueces, los recursos y la emisión del fallo definitivo. Los retrasos en la tramitación de las causas penales también pueden obedecer a la violación de los derechos de los acusados, entre los que cabe mencionar el derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas³⁰ y el principio de que la privación de libertad no debe prolongarse indebidamente, sobre todo cuando se ha denegado al acusado la libertad bajo fianza³¹. Aunque deben tenerse debidamente en cuenta las circunstancias de cada caso concreto, tales retrasos han de estar razonablemente justificados y han de respetarse en todo momento los derechos del acusado.

26. El retraso en la sustanciación de las causas también puede obedecer a la falta de jueces y fiscales, que en ocasiones es tan grave que se aplaza sistemáticamente la tramitación. En otros casos, los jueces tal vez sean renuentes a examinar causas por diferentes razones. Así pues, la reducción de los retrasos en la tramitación de las causas no puede lograrse únicamente mediante el empleo de más jueces y oficiales judiciales, ya que también depende de que se aborden las deficiencias estructurales operacionales.

3. Recursos materiales

27. Los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura y las normas regionales aplicables disponen que los Estados han de proporcionar recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones³². Frecuentemente la judicatura recibe una parte insignificante del presupuesto nacional por comparación con otras instituciones públicas. Los Estados han de adoptar medidas para que la judicatura disponga de fondos suficientes y haya suficientes infraestructuras para que el sistema judicial pueda funcionar debidamente.

28. El problema de la insuficiencia de fondos de la judicatura ha sido motivo de preocupación para el anterior Relator Especial, quien subrayó la importancia de que se dispusiera de recursos materiales suficientes para el adecuado funcionamiento del sistema judicial³³. En algunos países, los locales de los tribunales se encuentran en estado ruinoso³⁴ o no hay un número suficiente de salas de audiencias, el espacio de oficina no es adecuado y se carece de recursos materiales fundamentales, incluidos el mobiliario y el material de oficina básico como las computadoras, los sistemas de tecnología de las comunicaciones y las fotocopiadoras. La falta de recursos puede desmotivar a los jueces en el desempeño de sus funciones y restringir la capacidad de la judicatura de tramitar causas oportunamente, lo que, por consiguiente, contribuye al menoscabo del sistema. El Comité de Derechos Humanos ha observado que, cuando los retrasos en la tramitación están ocasionados por la falta de recursos y la deficiencia crónica de financiación, deberían asignarse, en la medida de lo posible, recursos presupuestarios complementarios suficientes³⁵.

³⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14 3) c). Véase también Comité de Derechos Humanos, Comunicación núm. 676/1996, *Yasseen and Thomas c. Guyana*, y Comunicación núm. 938/2000, *Siewpersaud, Sukhram y Persaud c. Trinidad y Tabago*.

³¹ Véase Comité de Derechos Humanos, Comunicación núm. 818/1998, *Sextus c. Trinidad y Tabago*.

³² Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, párr. 7.

³³ A/HRC/11/41, párrs. 76 y 77.

³⁴ A/HRC/8/4/Add.2, párr. 33.

³⁵ CCPR/C/GC/32, párr. 27.

29. La Relatora Especial es consciente de que algunos Estados, sobre todo los Estados en transición, tienen problemas financieros. No obstante, ha de darse prioridad a la financiación de la judicatura. Cuando un Estado no dota a la judicatura de recursos suficientes se menoscaba el principio de que los responsables de las violaciones de los derechos humanos han de comparecer ante la justicia³⁶ y se perpetúa una mentalidad de impunidad.

4. Ejecución de los fallos judiciales

30. En el artículo 2.3 c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se dispone que las partes en el Pacto se comprometen a garantizar que las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. En el Principio 17 de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones se dispone que los Estados ejecutarán, con respecto a las reclamaciones de las víctimas, las sentencias de sus tribunales que impongan reparaciones a las víctimas. Los Estados deben establecer en su derecho interno mecanismos eficaces para la ejecución de las sentencias que obliguen a reparar daños.

31. Un obstáculo fundamental en la lucha contra la impunidad es la imposibilidad de ejecutar las sentencias y órdenes judiciales o la renuencia a hacerlo. Una sentencia judicial que no se ejecuta frustra el objetivo de recurrir al sistema judicial, dado que no se puede obtener una reparación en la práctica. Los culpables no son encarcelados o son puestos en libertad sin haber cumplido toda su condena; no se paga ninguna indemnización a la víctima ni a su familia, transcurre largo tiempo hasta que se paga o su cuantía resulta insuficiente. Ello fomenta en definitiva la repetición de violaciones de los derechos humanos y de delitos y faltas, lo que debilita y menoscaba el sistema de justicia penal.

32. La Relatora Especial considera que, en los Estados en que prevalece la impunidad, deben establecerse mecanismos para garantizar el cumplimiento de las órdenes, sentencias y resoluciones judiciales y que, dentro de un plazo razonable, ha de otorgarse una reparación suficiente a las víctimas, lo que incluye una indemnización económica y una restitución³⁷.

D. Defensa

33. En las causas penales el papel del abogado defensor o del defensor público resulta indispensable para garantizar la celebración de un juicio imparcial. Ello ha sido reconocido en el derecho internacional en el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁸ y los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados³⁹, en los que se especifica que todas las personas detenidas tienen

³⁶ Véase CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 párr. 18.

³⁷ Véase el Principio 16 de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

³⁸ Véase el artículo 14 3).

³⁹ Principios 1, 5 y 8 de los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

derecho a ser informadas de su derecho a la asistencia letrada y a acceder a un abogado una vez detenidas o privadas de libertad, cuando se les impute un delito y para defenderse durante el juicio. La Relatora Especial ha planteado frecuentemente a los Estados Miembros sus preocupaciones en relación con las limitaciones de hecho y de derecho que se imponen a los abogados para acceder a sus clientes, incluidos los contactos supervisados⁴⁰. Además, la Relatora Especial ha observado que existe la tendencia a denegar o limitar el acceso a un abogado por parte del acusado⁴¹. Todos esos factores constituyen un atentado contra el principio fundamental de la igualdad de medios, que es uno de los principales componentes del derecho a un juicio imparcial. Al luchar contra la impunidad deben respetarse rigurosamente los procedimientos jurídicos y las normas de derechos humanos a fin de garantizar la igualdad de medios y que no se cometan nuevas violaciones en interés de la justicia.

34. En el cumplimiento de su obligación de defender a sus clientes y en el desempeño de sus actividades profesionales, los abogados son frecuentemente identificados por los Estados y los agentes no estatales con los intereses y las actividades de sus clientes⁴². Se han producido algunos graves incidentes en que han sido asesinados abogados por quienes consideraban que actuaban en contra del interés público o por quienes temían verse involucrados por las declaraciones que pudieran hacer los acusados⁴³. Deben establecerse salvaguardias para proteger a los abogados de las represalias que puedan tomarse por actos que hayan realizado en el desempeño de sus funciones profesionales⁴⁴. En caso de represalias, los abogados pueden dejar de representar a sus clientes. Ciertamente el hecho de que un Estado no adopte medidas para hacer frente a las amenazas contra los abogados constituye una violación del derecho a la defensa previsto en el derecho internacional.

35. Para que los servicios prestados por los abogados sean adecuados y suficientes, han de establecerse salvaguardias de las debidas garantías procesales. Tales salvaguardias entrañan la concesión a los abogados de tiempo suficiente para realizar una preparación sustantiva y no meramente formal de la defensa; el acceso a información confidencial, incluidos los informes de los servicios de inteligencia y militares; el derecho a llevar a cabo actividades jurídicas; y la formación y capacitación apropiadas⁴⁵.

E. Las víctimas y sus familiares

36. Para las personas que la sufren, la impunidad entraña la falta de reparación, la insuficiencia de la reparación y la denegación del derecho a la verdad y del derecho a conocer⁴⁶. En las normas internacionales de derechos humanos se reconoce que las víctimas deben estar en condiciones de solicitar una reparación y obtenerla⁴⁷. Hay diversos factores que dificultan el acceso de las víctimas y sus familiares al sistema judicial. Entre ellos están las exorbitantes costas judiciales, la falta de

⁴⁰ Véanse A/HRC/14/26/ Add.1 y A/HRC/11/41/Add.1.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² A/64/181, párr. 12; y E/CN.4/1998/39, párr. 181.

⁴³ Véase A/HRC/14/26/Add.2, secc. IV.B.

⁴⁴ Principios 16 y 17 de los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados.

⁴⁵ Principio 9 de los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados; A/HRC/14/26.

⁴⁶ E/CN.4/2004/60, párr. 37.

⁴⁷ Artículo 2 3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

programas de asistencia letrada y el desconocimiento de sus derechos y facultades legales. Los testigos pueden ser renuentes a declarar si no hay o son inadecuados los programas de protección de los testigos o pueden ser reacios a presentar denuncias a las autoridades por considerar que es muy probable que éstas no adopten medidas. A este respecto, la Relatora Especial considera que deben establecerse sólidos y eficaces programas de protección de los testigos a nivel nacional, ya que son esenciales para garantizar la seguridad de las víctimas y los testigos.

37. Los recursos a que pueden acceder las víctimas y sus familiares por las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las graves violaciones del derecho internacional humanitario abarcan los derechos de las víctimas al acceso igual y efectivo a la justicia y el acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación⁴⁸. El disfrute de tales derechos se ve obstaculizado en ocasiones porque las víctimas tal vez sean renuentes a recurrir al sistema de justicia penal a causa de la falta de sensibilidad observada en los diferentes integrantes de ese sistema. En los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones⁴⁹ se reconoce que las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos y con atención para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma.

38. En el marco del sistema de justicia penal, dado que los juicios son iniciados por el Estado, el papel de la víctima suele verse restringido al del testigo. Hay un reconocimiento limitado de la víctima como persona a la que se atribuyen intereses legítimos por lo que respecta a la rendición de cuentas en el proceso judicial. Según el Principio 19 del Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, aunque la iniciativa del enjuiciamiento es en primer lugar una de las misiones del Estado, las víctimas, sus familiares y sus herederos deben poder entablar acciones, individual o colectivamente, en particular como partes civiles o como personas que incoan acciones privadas en los Estados cuyo derecho procesal penal reconoce esos procedimientos. La Corte Penal Internacional ha reconocido que las visitas de representantes de la Oficina del Fiscal a los países deben incluir reuniones con las víctimas⁵⁰. Los Estados deben garantizar una amplia participación jurídica en el proceso judicial a todas las víctimas y a toda persona u organización no gubernamental que tenga un interés legítimo en el proceso⁵¹.

39. Frecuentemente se afirma que ha de tenerse debidamente en cuenta el carácter sensible de las investigaciones y actuaciones penales. No obstante, las víctimas tienen un interés legítimo en lograr que se haga justicia, en que la sentencia dictada

⁴⁸ Principio 11 de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

⁴⁹ Principio 10.

⁵⁰ Corte Internacional de Justicia, "Prosecutorial Strategy 2009-2012", párr. 69.

⁵¹ E/CN.4/2005/102/Add.1, Principio 19; Declaración de Kampala, aprobada por la Conferencia de Examen del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Declaración RC/Decl.1), párr. 4; y resolución RC/Res 2, "Las repercusiones del Estatuto de Roma en las víctimas y las comunidades afectadas", aprobada por la Conferencia de Examen.

por el tribunal se ajuste al delito y en que se les pague una indemnización adecuada. Cuando proceda, las víctimas y sus familiares deben recibir información, sobre todo en relación con la situación de las investigaciones y el avance de los procesos judiciales. Si se detienen las investigaciones o el juicio, deben comunicarse las razones de ello a las víctimas o sus familiares.

VI. Cuestiones intersectoriales relacionadas con el sistema de justicia penal que afectan a la impunidad

Marco normativo

40. No puede lucharse contra la impunidad si no hay un marco normativo propicio para que se rindan cuentas de los delitos y las víctimas obtengan una reparación en los planos judicial y administrativo⁵². El Comité de Derechos Humanos y los titulares de mandatos de procedimientos especiales han observado la insuficiente protección jurídica en el caso de las violaciones de los derechos humanos, incluidas las violaciones graves.

41. Aunque todos los Estados han ratificado por lo menos uno de los tratados fundamentales de derechos humanos y la mayoría ha codificado dos o más de ellos, la incorporación de las obligaciones de los tratados al ámbito nacional frecuentemente constituye un problema. Algunos ordenamientos jurídicos nacionales no brindan una protección jurídica adecuada en caso de violaciones de los derechos humanos, como ocurre cuando hay graves delitos que no se tipifican. En ocasiones las violaciones se perpetúan porque la legislación no es adecuada cuando los estatutos, los códigos o las normas administrativas son inexistentes o inadecuados⁵³.

42. Los Estados deben responder urgentemente preparando legislación para colmar las lagunas que afectan a la protección jurídica en los casos de violaciones de los derechos humanos. Es menester reformar constituciones y otros instrumentos legislativos, incluidos los códigos penales, los reglamentos y las normas procesales penales para que se ajusten al derecho y a la práctica internacionales. Las incongruencias en los fallos pueden abordarse mediante la emisión de directrices para promover la uniformidad y la proporcionalidad de las sentencias sin menoscabar por ello la discrecionalidad de los tribunales.

43. Los jueces, abogados, defensores públicos y fiscales también pueden verse obstaculizados en el desempeño de su función de lograr que se rindan cuentas mediante disposiciones y legislación “especiales” —que pueden estar en contradicción con las normas internacionales de derechos humanos— aprobadas en ocasiones por los Estados para enfrentarse a situaciones o dificultades concretas. Por ejemplo, la legislación aprobada durante los estados de excepción y emergencia o la legislación antiterrorista pueden limitar el margen de apreciación que tienen los jueces en el desempeño de sus funciones y el alcance con que los abogados y fiscales pueden plantear cuestiones relacionadas con la impunidad y la rendición de cuentas.

⁵² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2 b).

⁵³ Véase el artículo 2.3) b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; véase también Comité de Derechos Humanos, *Mbenge c. el Zaire*, Comunicación núm.16/1977.

Corrupción

44. Se ha señalado que la corrupción judicial es un factor que contribuye a la impunidad. La lucha contra la corrupción suele ser compleja ya que, con frecuencia, no hay pruebas *prima facie* de su existencia y puede impregnar a todas las instituciones del sistema de justicia penal. La corrupción en una parte del sistema judicial puede menoscabar los esfuerzos que se realizan a nivel de todo el sistema para luchar contra la impunidad; por ello, es importante que se aborde de manera integral.

45. Para luchar contra la corrupción judicial, habrá que tomar medidas como la divulgación del patrimonio personal de los funcionarios judiciales y otras personas que desempeñan funciones destacadas en el sistema de justicia penal; establecer mecanismos de control a nivel institucional para garantizar la transparencia de las actividades; establecer órganos de supervisión interna y mecanismos de formulación confidencial de quejas; y publicar periódica y sistemáticamente informes sobre las actividades realizadas. Además, deben procurarse aumentar los sueldos de los jueces, magistrados y funcionarios judiciales para reducir las posibilidades de corrupción.

Amenazas e intimidación

46. Cuando existe un entorno de temor e intimidación frecuentemente se debilita el sistema de justicia penal, lo que da lugar a que no se realicen investigaciones ni se persigan los delitos⁵⁴. En ese caso, aun cuando se cuente con un adecuado sistema de justicia penal, éste no se utiliza por temor a las represalias. Corresponde a cada Estado proteger a los órganos judiciales frente a ataques, actos de intimidación, amenazas, represalias y venganzas. Es menester que los Estados comprendan las causas subyacentes de los ataques, las amenazas y los actos de intimidación; identifiquen a quienes perpetúan tales amenazas; investiguen debidamente todas las denuncias y quejas; y velen por que se rindan cuentas una vez que las denuncias hayan sido probadas. Además, es necesario adoptar medidas adecuadas para proteger a los funcionarios del sistema de justicia penal y a sus familias, especialmente en las causas sumamente delicadas, como las de terrorismo, tráfico de estupefacientes y delincuencia organizada.

47. No puede lucharse contra la impunidad si se carece de programas eficaces de protección de los testigos. Se han formulado importante recomendaciones para que se preparen y ejecuten tales programas. Por ejemplo, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha analizado la cuestión de preparar tales programas y hacer que sean efectivos⁵⁵. El Relator destacó la necesidad de establecer dispositivos normativos para alentar y facilitar actividades encaminadas a que se prestara más atención a la protección de los testigos en los programas nacionales de lucha contra la impunidad⁵⁶. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha recomendado la formulación de normas comunes y la promoción de mejores prácticas que sirvan de orientación a los Estados para proteger a los testigos y otras personas que cooperan en los juicios por violaciones manifiestas de los derechos humanos y que refuercen la prestación efectiva por parte de la comunidad internacional del apoyo financiero, técnico y

⁵⁴ Véase A/HRC/14/26/Add.2.

⁵⁵ Véase A/63/313.

⁵⁶ *Ibid.*, párr. 70.

político necesario para establecer programas en el plano nacional⁵⁷. Además, el Alto Comisionado ha manifestado la opinión de que los programas de protección de los testigos, aunque estén financiados por el Estado, no deben estar bajo el control de este. El informe del Alto Comisionado sobre el derecho a la verdad⁵⁸, en el que se aborda la cuestión de la protección de los testigos en el marco de las actuaciones penales relacionadas con las violaciones manifiestas de los hechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario, puede servir de orientación para establecer mecanismos de protección de los testigos.

Desarrollo de la capacidad y formación

48. El último informe de la Relatora Especial presentado al Consejo de Derechos Humanos (A/HR/14/26) se centró en la necesidad de reforzar la formación permanente en normas internacionales de derechos humanos con destino a los magistrados, jueces, fiscales, defensores públicos y abogados. La Relatora Especial señaló que había un importante desfase entre la formación jurídica permanente en derechos humanos que se brindaba a los miembros de la judicatura y los resultados obtenidos en lo concerniente a la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos a casos concretos. La formación jurídica permanente en derechos humanos y, en particular, el adecuado conocimiento de las normas y la jurisprudencia pertinentes de alcance internacional constituyen un mecanismo fundamental para fomentar la capacidad de los jueces, los fiscales y los abogados a los efectos de que luchen contra la impunidad y consigan que se rindan cuentas.

49. La falta de las competencias requeridas y de los necesarios conocimientos especializados por parte de los jueces y magistrados repercute en la capacidad de los jueces de impartir justicia con eficacia. La lucha contra la impunidad no sólo es una cuestión de derecho penal, sino que también afecta a los derechos humanos, dado que deben respetarse las garantías procesales y protegerse los derechos de las víctimas. Los jueces han de ser conscientes de su papel en la lucha contra la impunidad, han de conocer las normas y prácticas internacionales que se han establecido para luchar contra la impunidad y han de conocer los vínculos que los sistemas nacionales de justicia penal tienen con el derecho penal internacional y las normas internacionales de derechos humanos y otros mecanismos de rendición de cuentas, como las comisiones de la verdad y los órganos administrativos.

50. La judicatura ha de velar por que el Estado cumpla las obligaciones que haya contraído a nivel internacional a fin de luchar contra la impunidad. Cuando un Estado sea renuente a emprender acciones penales o cuando se promulguen leyes y decretos para exonerar de responsabilidad penal a los culpables, la judicatura, si es dinámica, puede recomendar la derogación o modificación de las leyes o decretos o determinar que son incompatibles con las normas internacionales de derechos humanos⁵⁹. Para poder desempeñar esa función, los magistrados y jueces han de tener los conocimientos necesarios sobre las normas internacionales de derechos humanos, lo que les servirá para analizar, interpretar y aplicar el derecho.

51. Además, se ha de impartir una formación adecuada a los aspirantes a fiscales⁶⁰ y a los fiscales durante su carrera no sólo en relación con los aspectos procesales y

⁵⁷ *Ibid.*, párr. 69.

⁵⁸ A/HRC/15/33.

⁵⁹ A/HRC/14/26, párr. 70.

⁶⁰ Directrices sobre la Función de los Fiscales, párrs. 1 y 2.

sustantivos del derecho penal y las actuaciones y argumentaciones ante los tribunales, sino también en relación con las leyes y normas internacionales de derechos humanos en materia de lucha contra la impunidad⁶¹.

VII. Estructuración del sistema de justicia penal para luchar contra la impunidad

52. La Relatora Especial es consciente de que todo Estado hace frente a problemas concretos en relación con la eficacia de su sistema de justicia penal a los efectos de lucha contra la impunidad. Aunque no existe una estrategia única, hay ciertos principios orientadores que pueden tenerse en cuenta al preparar estrategias nacionales para luchar contra la impunidad no sólo desde la perspectiva del sistema de justicia penal, sino también desde un punto de vista más general. La Relatora Especial alienta a los Estados a adoptar un enfoque basado en los derechos humanos⁶² cuando preparen una estrategia contra la impunidad. Deben tenerse en cuenta los principios de participación e inclusión; distribución de funciones entre los titulares de obligaciones y derechos; concentración en los grupos vulnerables; empoderamiento jurídico; transparencia y rendición de cuentas; y delimitación de las obligaciones⁶³.

53. Aunque de la práctica de los Estados han surgido las mejores prácticas en relación con la lucha contra la impunidad⁶⁴, debe evitarse trasplantar estrategias que han funcionado en otras jurisdicciones sin realizar los reajustes pertinentes para tener en cuenta las exigencias que impone una determinada jurisdicción. Las estrategias han de ser multisectoriales e integrales y han de incluir a todos los interesados pertinentes y garantizar la participación de las víctimas⁶⁵. Deben adoptarse medidas concretas, encaminadas a la consecución de determinados objetivos y con fines precisos para luchar contra la impunidad en respuesta a los problemas señalados.

54. Habrá de formularse una estrategia contra la impunidad en el marco de las obligaciones que imponen las normas internacionales de derechos humanos. Las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos —incluidas las observaciones generales—, y del mecanismo de examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de los relatores especiales, pueden constituir importantes instrumentos para que los Estados establezcan estrategias para luchar contra la impunidad. También deben tenerse en cuenta las recomendaciones y documentos de los mecanismos regionales de derechos humanos.

⁶¹ *Ibid.*, párr. 11.

⁶² El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Véase, por ejemplo, el estudio independiente encargado por el Secretario General, con inclusión de recomendaciones, sobre las mejores prácticas, para ayudar a los Estados a reforzar su capacidad nacional con miras a combatir todos los aspectos de la impunidad (E/CN.4/2004/88).

⁶⁵ Véase E/CN.4/2005/102; véase también la resolución 63/182 de la Asamblea General.

VIII. El enfoque basado en los derechos humanos para reformar el sistema de justicia penal y luchar contra la impunidad

Cartografía del sector de la justicia

55. El objetivo inicial consiste en delimitar las causas subyacentes y estructurales de la impunidad en el sistema de justicia penal y los ámbitos conexos para lograr que el sistema se ajuste a las necesidades y los problemas existentes sobre el terreno. Ello puede cobrar la forma de una cartografía del sector o de un análisis de situación a los efectos de comprender, de manera integral y multidisciplinaria, los desfases de aplicación que existen en el marco normativo, la política y la práctica públicas y el sistema de justicia penal⁶⁶. Al realizar el análisis, ha de prestarse atención, entre otras cosas, a las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la impunidad; han de delimitarse las pautas de la impunidad; ha de realizarse un análisis de las relaciones de poder y de la dinámica que perpetúan la impunidad; y han de conocerse los vínculos e interrelaciones entre las diversas variantes. Ese análisis sistemático debe tener un enfoque cualitativo y cuantitativo.

Establecimiento de una base de datos

56. Una medida útil sería el establecimiento y diseño de una base de datos que serviría para registrar las causas y mostrar la capacidad de supervisar el desarrollo de las causas desde su registro hasta la emisión del fallo definitivo. Además, la Relatora Especial considera esencial que todos los órganos judiciales cuenten con un apoyo tecnológico adecuado que incluya la preparación y el mantenimiento de sitios web en los que pueda accederse fácilmente a la jurisprudencia, seguirse el desarrollo de las causas y obtenerse información sobre las actuaciones.

Sensibilización y participación

57. La demanda de medios de reparación se ve verdaderamente facilitada cuando las víctimas y sus familiares tienen los conocimientos necesarios de los derechos y facultades que les corresponden con arreglo a la ley. Deben adoptarse medidas para transmitir conocimientos a los particulares sobre sus derechos humanos y desarrollarse sus capacidades para hacer valer sus derechos e incoar causas. En su calidad de titulares de derechos, los particulares deben tener la oportunidad de participar en todo marco estratégico y legislativo que se establezca para luchar contra la impunidad⁶⁷. Cuando se ven empoderados merced a los conocimientos de que disponen, los particulares pueden actuar como garantes para promover la rendición de cuentas del Estado en el marco de la lucha contra la impunidad.

Coordinación

58. El principio de la separación de poderes requiere un sistema coordinado y armonizado para facilitar el desempeño de las funciones de los diferentes componentes del Estado. Por ello, es esencial que haya un órgano o mecanismos de

⁶⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: cartografía del sector de la justicia” (Ginebra, 2006).

⁶⁷ Véase E/CN.4/2004/88, párr. 11.

coordinación que se reúna periódicamente para examinar los problemas y adoptar estrategias conjuntas de actuación. Los órganos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial que intervienen en la administración de justicia han de coordinar su actuación sobre la base de directrices mediante las que se distribuyan funciones y obligaciones.

59. Debe garantizarse la participación en este proceso de las sociedades civiles; las instituciones nacionales de derechos humanos y los defensores del pueblo; órganos tales como los consejos del poder judicial; las asociaciones de jueces; las instituciones encargadas de prestar asistencia letrada; las comisiones de la mujer y de la igualdad; los colegios de abogados; y órganos y organismos tales como el ACNUDH y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Transparencia y rendición de cuentas

60. Los principios y normas de derechos humanos relativos a los magistrados, jueces, abogados fiscales reconocen que éstos han de rendir cuentas del desempeño de sus funciones y que pueden adoptarse contra ellos medidas disciplinarias⁶⁸. Esas medidas han de ajustarse a las normas y salvaguardias que figuran en los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura⁶⁹, los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados⁷⁰ y las Directrices sobre la Función de los Fiscales⁷¹. Además del sistema de pesos y contrapesos que pueda existir en el plano nacional, deben establecerse mecanismos de supervisión interna para garantizar la rendición de cuentas de todos los órganos del sistema de justicia penal en aras de la transparencia. Deben arbitrarse mecanismos tales como los procedimientos de queja (confidenciales y públicos); y deben garantizarse el intercambio de información y el acceso a la información sobre las actividades del sistema. Los órganos judiciales deben informar periódicamente de sus actividades y rendir cuentas de sus acciones, así como respetar ciertamente los principios de independencia, imparcialidad, autonomía y no interferencia.

Supervisión de la actuación del sistema de justicia penal

61. Una estrategia para el sistema de justicia penal debe incluir puntos de referencia y someterse a supervisión y evaluación mediante indicadores medibles. Es importante que toda estrategia sea evaluada periódicamente para medir la eficacia de la lucha contra la impunidad y supervisar las deficiencias constatadas y que estén surgiendo. Los indicadores deben utilizar información cuantitativa y cualitativa y servir para supervisar la ejecución a corto, mediano y largo plazo.

⁶⁸ Véase A/HRC/11/41, párrs. 14 a 84.

⁶⁹ Principios 18 y 19.

⁷⁰ Principio 26.

⁷¹ Directriz 21.

IX. El sistema de justicia penal frente a otros mecanismos de rendición de cuentas

62. Como se indica en el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad⁷², un elemento fundamental en la lucha contra la impunidad, además del derecho a la justicia, es el derecho inalienable a la verdad que tienen las víctimas y sus familiares con objeto de poder conocer las circunstancias en que tuvieron lugar las violaciones. En muchos casos, especialmente en situaciones posteriores a conflictos, el derecho a la verdad ha sido puesto en práctica por órganos no judiciales —en lugar de los judiciales— como las comisiones de investigación o las comisiones de la verdad. Cuando reúnen ciertos criterios y requisitos, esos órganos pueden desempeñar también un importante papel en la lucha contra la impunidad y garantizar la rendición de cuentas.

63. La Relatora Especial considera que la labor de las comisiones de la verdad y la reconciliación y otras comisiones de investigación puede servir de complemento a los mecanismos judiciales en la protección de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad. Por ejemplo, el Ecuador puso en marcha una importante iniciativa para luchar contra la impunidad del pasado mediante la creación en mayo de 2007 de la Comisión de la Verdad, encargada de investigar las violaciones de los derechos humanos cometidas entre 1984 y 2008. El 7 de junio de 2010, la Comisión de la Verdad publicó un informe basado en declaraciones de testigos y sus propias investigaciones. En el Perú, la Comisión de la Verdad y Reconciliación publicó un informe detallado dando cuenta de las violaciones más graves de los derechos humanos ocurridas durante la confrontación armada interna sufrida por ese país durante los decenios de 1980 y 1990. Esos informes constituyeron un punto de partida sumamente importante para hacer frente a la impunidad de épocas pasadas.

X. Relación entre la justicia penal nacional e internacional en la lucha contra la impunidad

64. El Secretario General ha señalado en su informe sobre el estado de derecho en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos⁷³ que los sistemas de justicia nacionales deben ser el primer recurso en materia de rendición de cuentas. Si bien la comunidad internacional está obligada a intervenir directamente para proteger los derechos humanos y la seguridad de las personas en situaciones en que un conflicto ha obstado al imperio de la ley en el plano interno o lo ha desvirtuado, a la larga ninguna medida ad hoc de carácter temporal o externo podrá sustituir a un sistema de justicia nacional que funcione debidamente.

65. Hay varios ejemplos de países que han tenido un difícil pasado y han adoptado medidas para investigar y perseguir las violaciones graves de los derechos humanos. Por ejemplo, en la Argentina se ha avanzado con miras al procesamiento de los autores de las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la última

⁷² E/CN.4/2005/102/Add.1, Principio 2.

⁷³ S/2004/616, párrs. 34 y 40.

dictadura militar. Desde que se derogaron las leyes de amnistía en 2003, se han dictado fallos en causas contra 75 personas, de las que 68 han sido condenadas⁷⁴.

66. No siempre es posible actuar por conducto del ordenamiento jurídico interno, por varias razones que incluyen la falta de capacidad o de voluntad política. Ello se pone particularmente de manifiesto en las situaciones relacionadas con la justicia de transición. En tales situaciones, los Estados tienen la obligación primordial de ejercer su jurisdicción para investigar delitos, incluidas las violaciones graves del derecho internacional humanitario y las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos, y poner a los culpables a disposición de los tribunales con las normas y garantías necesarias para que se celebre un juicio imparcial. En tales situaciones suele ser necesario desarrollar, restablecer o reforzar las capacidades de investigación y de procesamiento en el plano nacional, reforzando la independencia y la eficacia de la judicatura y estableciendo un sistema adecuado de defensa y programas de protección y apoyo a los testigos y las víctimas. Frecuentemente es menester reformar también el marco normativo.

67. En algunos casos, hay formas de cooperación internacional con los tribunales nacionales que pueden ser una solución y que incluyen, por ejemplo, la asistencia forense en la etapa de investigación. Las Naciones Unidas han realizado actividades coordinadas para luchar contra la impunidad en Guatemala mediante la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. La Comisión fue establecida en 2007 con el mandato multidimensional de prestar asistencia a las autoridades guatemaltecas para identificar y dismantelar las redes delictivas que fomentaban la delincuencia organizada y la impunidad. La Comisión realiza investigaciones e interviene en las actuaciones penales junto con las autoridades nacionales de conformidad con la legislación y el procedimiento de Guatemala. Propone políticas públicas para reforzar el sistema de justicia y presta asistencia en la ejecución de programas de asistencia técnica.

68. En otras situaciones, cuando no es en absoluto posible la rendición de cuentas en el plano nacional porque el Estado no puede o no quiere realizar actividades eficaces en materia de investigación y de procesamiento, los mecanismos del sistema de justicia penal internacional, incluidos los tribunales internacionales o mixtos o híbridos, pueden entrar en juego ejerciendo una jurisdicción complementaria⁷⁵ o suplementaria⁷⁶.

69. La Relatora Especial considera que las actividades nacionales para luchar contra la impunidad pueden mejorar considerablemente merced a la aceptación y aplicación por los Estados de los tratados de derechos humanos y de su aceptación de los procedimientos de denuncia facultativos. La capacidad de los Estados de garantizar que se haga justicia respecto de los delitos cometidos en su territorio se ha visto mejorada gracias al surgimiento de una estructura de justicia internacional y de transición cada vez más eficaz.

⁷⁴ Centro de Estudios Legales y Sociales, “Adelanto del Informe 2010 sobre la situación de los derechos humanos en Argentina” (2010).

⁷⁵ Como en el caso de la Corte Penal Internacional.

⁷⁶ Este es el caso, por ejemplo, del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia y de Tribunal Penal Internacional para Rwanda.

Aplicación de la jurisdicción universal para eliminar las deficiencias existentes respecto de la impunidad

70. La jurisdicción universal es un elemento fundamental para luchar contra la impunidad. La jurisdicción universal es la capacidad y la competencia de los tribunales de cualquier Estado de juzgar por delitos cometidos fuera de su territorio a personas no vinculadas con ese Estado por la nacionalidad del sospechoso o de las víctimas o por un daño cometido contra los propios intereses nacionales del Estado⁷⁷. El papel fundamental que desempeña la jurisdicción universal a los efectos de hacer cumplir el derecho penal internacional fue reconocido hace 60 años cuando los redactores de los Convenios de Ginebra de 1949 exigieron que todo Estado parte en esos tratados había de realizar investigaciones y poner a disposición de sus tribunales a los culpables de graves infracciones de tales tratados.

71. El derecho internacional permite que los Estados ejerzan la jurisdicción universal respecto de i) delitos tipificados en la legislación nacional que suscitan preocupación a nivel internacional, como los secuestros de aviones, la toma de rehenes y los atentados terroristas con bombas); y ii) los delitos tipificados en el derecho internacional, como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra, las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas y la tortura. Cada vez se reconoce más que los Estados no sólo están facultados para ejercer la jurisdicción universal respecto de esos delitos, sino que también tienen la obligación de hacerlo o de extraditar a los sospechosos a los Estados que deseen ejercer tal jurisdicción. Por ejemplo, en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 1984, se establece que los Estados partes han de poner a disposición de sus tribunales a los sospechosos de tortura que hayan sido hallados en sus territorios o extraditarlos a un Estado que pueda y desee ponerlos a disposición de los tribunales⁷⁸.

72. En 2009, en sus observaciones generales ante la Sexta Comisión de la Asamblea General, la mayoría de los Estados Miembros afirmaron que el principio de la jurisdicción universal estaba consagrado en el derecho internacional y constituía un importante mecanismo para luchar contra la impunidad por la comisión de graves delitos internacionales⁷⁹.

73. Más de 125 Estados han incluido el principio de la jurisdicción penal universal en su legislación⁸⁰. Algunos Estados han promulgado legislación por la que se establece la jurisdicción universal respecto de determinados delitos tipificados en el derecho internacional. Entre esos Estados cabe mencionar a Alemania, Austria, Bélgica, Bolivia, el Brasil, el Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, el Ecuador, El Salvador, España, Francia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Noruega, Panamá, el Perú, Suiza, el Uruguay y Venezuela. De los Estados que han

⁷⁷ La Comisión de Derecho Internacional ha adoptado un enfoque idéntico en su definición de trabajo de la jurisdicción universal. Informe preliminar sobre la obligación de extraditar o juzgar (*aut dedere aut judicare*) presentado por Zdzislaw Galicki, Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional (A/CN.4/571), párr. 19. Además, utiliza la misma definición la Asociación Internacional de Abogados en su *Report of the Task Force on Extraterritorial Jurisdiction* 2009, pág. 151. Puede consultarse en www.ibanet.org.

⁷⁸ Artículo 7.

⁷⁹ www.un.org/ga/sixth/64/UnivJur.shtml. Posteriormente la Asamblea General aprobó la resolución 64/117 relativa al alcance y aplicación de la jurisdicción universal.

⁸⁰ Amnistía Internacional, Índice AI: IOR 53/008/2007; véase también Índice AI: IOR 53/002/2001.

promulgado esa legislación, pocos son los que han ejercitado la jurisdicción universal⁸¹.

74. Desde el establecimiento de los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y para Rwanda, los Estados han promulgado legislación a los efectos de permitir que sus tribunales ejerzan la jurisdicción universal respecto de delitos graves tipificados en el derecho internacional. Los tribunales de Alemania, Austria, Dinamarca, los Países Bajos, Suecia y Suiza han ejercido la jurisdicción universal respecto de delitos graves tipificados en el derecho internacional y cometidos en la ex Yugoslavia. Los tribunales de Bélgica, Francia y Suiza han emprendido investigaciones penales o iniciado acciones en relación con el genocidio, los crímenes de lesa humanidad o los crímenes de guerra cometidos en 1994 en Rwanda en respuesta a la resolución 978 (1995) del Consejo de Seguridad, en la que el Consejo instó “a los Estados a que, hasta que el Tribunal Penal Internacional para Rwanda o las autoridades nacionales competentes puedan proceder a los enjuiciamientos del caso, arresten y detengan, de conformidad con su derecho interno y las normas pertinentes del derecho internacional, a las personas que se encuentren en sus territorios y contra las cuales haya pruebas suficientes de que han cometido actos comprendidos en la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional para Rwanda”. Italia y Suiza han emprendido investigaciones penales en relación con torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas en la Argentina en los decenios de 1970 y 1980.

75. En 2005 Hissène Habré, ex Presidente del Chad, fue acusado por un tribunal de Bélgica de haber cometido crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y torturas. Las autoridades del Senegal detuvieron a Habré en 2005 y, en 2006, en respuesta a una solicitud de la Unión Africana, el Senegal accedió a procesarlo. Posteriormente el Senegal modificó sus leyes para eliminar cualquier obstáculo jurídico al procesamiento de Habré. En septiembre de 2008, 14 víctimas presentaron denuncias ante la fiscalía del Senegal, acusando a Habré de crímenes de lesa humanidad y de torturas. En 2005 un caudillo afgano fue declarado culpable en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de haber conspirado para tomar rehenes y para cometer actos de tortura durante el decenio de 1990 en el Afganistán. En 2009 Finlandia ejerció la jurisdicción universal en el juicio contra François Bazaramba, nacional de Rwanda y residente en Finlandia, acusado de haber participado en el genocidio que había tenido lugar en Rwanda en 1994.

Últimos acontecimientos relacionados con el derecho penal internacional

76. La Relatora Especial sigue de cerca los acontecimientos que se producen en relación con la justicia internacional con el fin de apoyar las actividades encaminadas a reforzar las normas y los procedimientos de las instituciones judiciales internacionales. La Relatora ha informado recientemente al Consejo de Derechos Humanos sobre las últimas novedades⁸². El establecimiento de tribunales penales internacionales y, en particular, la Corte Penal Internacional, constituye un logro histórico en la lucha contra la impunidad por la comisión de delitos internacionales y un hito de la justicia penal internacional. Dado que la Corte Penal Internacional actúa sobre la base del principio de la complementariedad, los Estados

⁸¹ Amnistía Internacional, estudio sobre la práctica estatal en el ámbito nacional e internacional.

⁸² A/HRC/14/26, párrs. 81 a 90.

partes en el Estatuto de Roma están obligados a acomodar su legislación a las disposiciones del Estatuto.

77. La Relatora Especial encomia a los Estados partes que han revisado y modificado su legislación nacional para ponerla en consonancia con las disposiciones del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Hay 33 Estados partes que han promulgado legislación complementaria y de cooperación, 11 Estados que han promulgado legislación de cooperación, 12 Estados que han promulgado legislación complementaria y 55 Estados que aún no han promulgado ningún tipo de legislación⁸³. La Relatora Especial encomia a los Estados que han promulgado legislación y alienta a los demás a que hagan lo propio⁸⁴. Además, la Relatora Especial alienta a los Estados Miembros a que pasen a ser partes en el Estatuto.

XI. Conclusiones

78. La Relatora Especial considera que es urgente que todos los Estados establezcan, refuercen y desarrollen una sólida judicatura, integrada por jueces y magistrados independientes e imparciales, como instrumento primordial en la lucha contra la impunidad.

79. Toda violación de los derechos humanos que queda sin castigo está en el origen de la comisión de otros delitos o violaciones. La impunidad menoscaba la democracia y la confianza del pueblo en las instituciones del Estado. Cuando existe un estado de derecho, el compromiso del Estado es de capital importancia para la lucha contra la impunidad. Sus instituciones democráticas deben actuar en nombre del pueblo y representar sus intereses y aspiraciones, lo que confiere características ostensibles a las políticas del Estado. Cuando el compromiso de tales instituciones se expresa de una manera clara, más transparente, definida y consolidada, las políticas del Estado se orientarán a la lucha contra la impunidad. Cuando los Estados luchan contra la impunidad se respeta la dignidad humana. El grado de participación del Estado en la lucha contra la impunidad es también una manifestación de sus intereses y de su compromiso por lo que respecta a garantizar el pleno disfrute de todos los derechos humanos a todos sus ciudadanos.

XII. Recomendaciones

Estrategias amplias

80. La impunidad afecta de manera radical a la democracia, el estado de derecho y el disfrute de los derechos humanos. Por ello, todo Estado debe considerar que el grado de impunidad de la sociedad es un indicador de su compromiso respecto de la lucha contra la impunidad, la salud de su democracia y la situación del estado de derecho; también puede ser un indicador de la independencia de su judicatura. Para luchar contra la impunidad, parece necesario que los Estados consideren la posibilidad de revisar su marco jurídico, analizar los resultados de las políticas en vigor y, cuando sea necesario, llevar a cabo las reformas pertinentes. Es menester en

⁸³ Amnistía Internacional, *International Criminal Court: Rome Statute Implementation Report Card, Part One* (Publicaciones de Amnistía Internacional, 2010).

⁸⁴ Declaración de Kampala (Declaración RC/Decl. 1), párr. 7, y resolución RC/RES.1 relativa a la complementariedad, párrs. 2 y 4.

cada caso dar prioridad a la identificación de los autores de las violaciones de los derechos humanos; los crímenes de lesa humanidad; los crímenes de guerra; y los delitos graves organizados, particularmente los cometidos por terroristas y miembros de mafias.

81. Los Estados deben adoptar un enfoque basado en los derechos humanos para luchar contra la impunidad en el marco del sistema de justicia penal. A este respecto, deben tenerse en cuenta los principios siguientes: la participación e inclusión, la distribución de funciones entre los titulares de obligaciones y de derechos, la especial atención que ha de prestarse a los grupos vulnerables, el empoderamiento jurídico, la transparencia y la rendición de cuentas y la delimitación de obligaciones.

82. Los Estados deben realizar una labor de seguimiento para delimitar las causas subyacentes y estructurales de la impunidad; establecer y diseñar bases de datos nacionales para el seguimiento de causas; garantizar la coordinación de las diferentes instituciones del sistema de justicia penal; establecer mecanismos en pro de la rendición de cuentas y la transparencia; y formular estrategias de supervisión.

Sistema de justicia penal

83. La independencia de hecho y de derecho de la judicatura, los defensores públicos y los abogados debe respetarse cabalmente, razón por la que deben adoptarse medidas para garantizar tal independencia de conformidad con los principales instrumentos de derechos humanos, incluidos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados y las Directrices sobre la Función de los Fiscales.

84. Debe emprenderse una reforma estructural y operacional para corregir las deficiencias de la judicatura, la fiscalía y la policía, teniendo en cuenta en particular las deficiencias de la etapa de investigación, la emisión de fallos y la ejecución de sentencias.

85. Los Estados han de velar por que sus sistemas nacionales de justicia penal sean accesibles a todos los ciudadanos y dispongan de suficientes recursos humanos, financieros y materiales para el desempeño de sus funciones.

86. Cuando prevalece la impunidad, deben establecerse mecanismos especiales para garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales. Además, tales mecanismos deben servir para supervisar el otorgamiento de reparaciones, indemnizaciones económicas o satisfacciones morales a las víctimas dentro de un plazo adecuado.

87. Los Estados deben adoptar medidas para abordar la cuestión de las costas judiciales exorbitantes, la falta de programas de asistencia letrada y el desconocimiento por la población de sus derechos y facultades legales, al tiempo que han de velar por que el proceso de justicia penal tenga en cuenta las preocupaciones de las víctimas.

88. Debe considerarse la posibilidad de establecer programas eficaces y eficientes de protección de los testigos y de adoptar medidas de seguridad. Los jueces, fiscales, abogados, oficiales de personal, testigos y víctimas y sus familiares deben ser protegidos frente a las amenazas e intimidaciones. Los Estados deben investigar las denuncias al respecto y entablar actuaciones contra los responsables de tales actos.

89. Cuando se otorguen facultades discrecionales a los fiscales para desistir de sus pretensiones en las causas, deben exponerse las razones pertinentes a las víctimas y sus familiares. Deben establecerse claras directrices para delimitar los casos en que puede desistirse en una causa.

90. Deben establecerse mecanismos de rendición de cuentas y supervisión y deben adoptarse medidas para luchar contra la corrupción, lo que incluye el establecimiento de mecanismos de supervisión interna, las declaraciones del patrimonio que se posee, el establecimiento de mecanismos confidenciales de formulación de quejas y la mejora de los sueldos.

91. Los Estados deben velar por que se imparta formación adecuada y se desarrolle la capacidad del personal de justicia penal en relación con su papel en la lucha contra la impunidad.

Obligaciones internacionales

92. Los Estados que no han ratificado todos los instrumentos básicos de derechos humanos y las disposiciones facultativas de los tratados por las que se atribuye competencia a los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados para examinar comunicaciones particulares deben considerar la posibilidad de hacerlo como medio de impulsar la rendición de cuentas del Estado en la lucha contra la impunidad. Por esa misma razón, la Relatora Especial recomienda que los Estados Miembros que aún no lo hayan hecho pasen a ser partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

93. Los Estados deben proceder urgentemente a establecer legislación que sirva de protección jurídica en los casos de violaciones manifiestas de los derechos humanos y a modificar su legislación nacional para que esté en consonancia con las normas y la práctica internacionales.

94. Los Estados deben cooperar plenamente con los tribunales penales internacionales, respetando y aplicando sus fallos, incluidas las decisiones de sus fiscales, y dar cumplimiento a sus órdenes de detención.

Comunidad internacional

95. Las Naciones Unidas y, en particular, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como la comunidad internacional, deben seguir proporcionando apoyo sustantivo y técnico para ayudar a los Estados Miembros a luchar contra la impunidad, lo que incluye hacer uso, cuando sea apropiado y necesario, de los tribunales internacionales o los tribunales mixtos o híbridos. En su lucha contra la impunidad, tales tribunales deben constituir un modelo y un ejemplo en lo concerniente a la observancia de las garantías judiciales de los detenidos y su derecho a que se respete el procedimiento reglamentario.