



Asamblea General

Distr. general
21 de octubre de 2015
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones

Tema 72 b) del programa

**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**

Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición

Nota del Secretario General*

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Sr. Pablo de Greiff, presentado de conformidad con la resolución 18/7 del Consejo de Derechos Humanos.

* El presente informe se presentó con retraso para poder incluir en él los debates del diálogo de alto nivel sobre políticas organizado por el Relator Especial, con el apoyo del Gobierno de Suecia, sobre el tema “Las garantías de no repetición: de la aspiración a la formulación de políticas”, celebrado los días 14 y 15 de octubre de 2015 en Estocolmo.



Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición

Resumen

En el presente informe, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición aborda una de las dimensiones del cuarto pilar del mandato (las garantías de no repetición) y centra su análisis en el potencial preventivo de las medidas relacionadas con la reforma del sector de la seguridad, incluida la investigación de los antecedentes de los miembros de las instituciones de seguridad. El presente informe da seguimiento al informe sobre las garantías de no repetición presentado al Consejo de Derechos Humanos por el Relator Especial (A/HRC/30/42).

La investigación de los antecedentes de los miembros de las instituciones de seguridad puede contribuir significativamente a los procesos de justicia de transición, lo que explica su poderoso atractivo pese a la relativa escasez de experiencias positivas en ese ámbito. Los procesos de investigación de antecedentes han de hacer frente a dificultades considerables: suscitan una fuerte oposición política, se prestan a manipulación política, dependen de información que no siempre está disponible, especialmente en las situaciones posteriores a un conflicto, y suelen ser muy complejos y requerir numerosos recursos. En el presente informe se ofrecen algunas orientaciones sobre cómo hacer frente a esos problemas y se propone la puesta en marcha de “estrategias de investigación de antecedentes” análogas a las que pueden llevar a buen puerto los enjuiciamientos en el ámbito de la justicia penal.

La magnitud de las dificultades que presenta la investigación de antecedentes es solo uno de los motivos citados en el presente informe para propugnar que los debates sobre las dimensiones de no repetición de la reforma institucional no se limiten primordialmente a esos procesos de investigación. El Relator Especial recalca que en el sector de la seguridad también son fundamentales otras medidas preventivas, que merecen mayor atención. Entre esas medidas figuran iniciativas encaminadas a definir las funciones de la policía, las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia; fortalecer el control y la supervisión civiles de las instituciones de seguridad; racionalizar esas instituciones para que se ajusten en mayor medida a estimaciones de riesgos sujetas a escrutinio público; limitar la jurisdicción militar a las infracciones disciplinarias únicamente; y suprimir prerrogativas militares como las “facultades de tutela”.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Investigación de antecedentes	7
A. Contribuciones potenciales	8
B. Dificultades	10
C. Maneras de hacer frente a las dificultades	15
III. Otras medidas	19
A. Definición de las funciones de la policía, las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia	19
B. Racionalización de los servicios de seguridad	19
C. Reducción de la jurisdicción de los tribunales militares	20
D. Fortalecimiento del control y la supervisión civiles de las instituciones de seguridad .	21
E. Supresión de las prerrogativas militares	21
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	22

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con la resolución 18/7 del Consejo de Derechos Humanos. Las actividades llevadas a cabo por el Relator Especial entre julio de 2014 y junio de 2015 se describen en su último informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/30/42).

2. Dicho informe se refiere al cuarto pilar del mandato: las garantías de no repetición. El presente informe se ha concebido como parte del marco ahí presentado y, en él, el Relator Especial se centra en determinadas medidas preventivas relacionadas con la reforma del sector de la seguridad, en particular la investigación de los antecedentes de los miembros de las instituciones de seguridad. También aborda la definición de las diferentes funciones de la policía, las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia; la racionalización de las instituciones de seguridad; la reducción de la jurisdicción militar; el fortalecimiento del control y la supervisión civiles del sector de la seguridad; y la supresión de las “prerrogativas” militares.

3. Sin pretender ofrecer un resumen detallado del informe anterior, conviene recordar algunos antecedentes, dado que los dos informes forman parte del mismo marco general. El concepto de garantías de no repetición ha recibido una atención considerable, aunque esporádica e irregular, en diversos instrumentos y documentos. Se ha dicho que el compromiso de garantizar la no repetición es consustancial a una adecuada comprensión de las medidas de reparación y, más aún, que se deriva del compromiso de hacer respetar los derechos.

4. Esta primera interpretación quedó consagrada 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 Reparaciones, aprobados por la Asamblea General en la resolución 60/147, de 16 de diciembre de 2005. De conformidad con los Principios y Directrices, las garantías de no repetición son una de las formas de reparación (recurso) a las que las víctimas tienen derecho (véase el párr. 23 de la resolución 60/147).

5. Con carácter más general, se ha afirmado que el compromiso de respetar un derecho implica hacer lo necesario para garantizar que cese su vulneración y que esta no se repita. Así pues, el deber de prevenir la repetición está estrechamente vinculado con la obligación de poner fin a una vulneración en curso. Sobre esta base, las “garantías cumplen una función preventiva y pueden describirse como un reforzamiento positivo del cumplimiento futuro”¹.

6. En su observación general núm. 31 (2004) sobre la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, el Comité de Derechos Humanos sostuvo que los objetivos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “se echarían por tierra sin la obligación, básica según el artículo 2, de que se adopten medidas que impidan la repetición de una violación del Pacto. Por

¹ Comentario de la Comisión de Derecho Internacional sobre el artículo 30 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento núm. 10 y correcciones (A/56/10)*.

consiguiente, ... el Comité ha seguido frecuentemente la práctica de mencionar ... la necesidad de que, además de los recursos que se pongan al alcance de la víctima, se adopten medidas para impedir la repetición de violaciones del mismo tipo”. Puede observarse idéntica práctica en la jurisprudencia de los tribunales tanto regionales como nacionales². La Corte Interamericana, en el célebre caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, basó su razonamiento en la idea de que los Estados, además de su obligación de respetar los derechos, tienen la obligación de garantizarlos, y que el compromiso en relación con los derechos implica el deber de “organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”³.

7. Desde el punto de vista conceptual, hay que distinguir entre las garantías de no repetición y los otros tres elementos fundamentales de un enfoque integral de la justicia de transición, a saber: la verdad, la justicia y la reparación. Mientras que estos tres elementos hacen referencia a medidas, las garantías de no repetición aluden a una función que es posible cumplir a través de medidas muy variadas. Los textos fundacionales hacen ya gala de esta variedad mencionando, entre otras cosas, la reforma de las instituciones, el desmantelamiento de los grupos armados no oficiales, la derogación de la legislación de emergencia incompatible con los derechos fundamentales, la investigación de los antecedentes de los miembros de las instituciones de seguridad y el poder judicial, la protección de los defensores de los derechos humanos y la formación en derechos humanos de los miembros de las instituciones de seguridad.

8. Las garantías de no repetición tienen una función de carácter esencialmente preventivo, a la que se supone que contribuyen la verdad, la justicia y la reparación: la justicia penal principalmente a través de la disuasión y la afirmación de las normas; las comisiones de la verdad a través de la divulgación, la clarificación y la formulación de recomendaciones con propósito preventivo; y la reparación mediante el fortalecimiento de la facultad de las víctimas para exigir reparación por violaciones pasadas y futuras y para hacer valer sus derechos con mayor firmeza.

9. Dado que las garantías de no repetición pueden satisfacerse a través de diversas medidas, no existe una política general específica en ese sentido que pueda tener igual eficacia en cualquier contexto. A fin de que las políticas para prevenir las violaciones sistémicas sean eficaces, será preciso ajustar sus aspectos formales a su función y elegir las medidas adecuadas.

10. En su reciente informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/30/42), el Relator Especial esbozó un marco con los posibles elementos de una política viable de no repetición. Tras recalcar la importancia de la seguridad (equitativamente distribuida), de la identidad jurídica (un derecho que, a su vez, permite acceder a otros derechos) y de condiciones económicas que, entre otras cosas, permitan encontrar un medio de vida a quienes dejan el poder (pues, de lo contrario, y como vemos a menudo, el riesgo asociado al abandono del poder es tan elevado que nadie está dispuesto a dimitir de su cargo), el informe hace referencia a una serie de intervenciones institucionales de carácter preventivo. Estas incluyen desde iniciativas inmediatamente ejecutables hasta otras más complejas y a largo plazo que requieren la coordinación de múltiples instituciones. Una de las razones por las

² Para más ejemplos e información más detallada, véase A/HRC/30/42.

³ OAS/ser.L/V/III 19, doc. 13, app. VI (1988), párr. 166.

que se ofrece esta gama tan amplia de intervenciones es subrayar que, incluso en circunstancias adversas, siempre es posible hacer algo para promover la no repetición.

11. En el ámbito de las reformas institucionales, el informe señala como posibles elementos de la política de no repetición la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos; las reformas legales que incorporen delitos tipificados internacionalmente y resuelvan los problemas relacionados con la prescripción y la retroactividad; el examen de las leyes sobre emergencia, seguridad y lucha contra el terrorismo para asegurarse de que son compatibles con los derechos humanos y que no ofrecen incentivos para que se vulneren esos derechos; las reformas judiciales que refuercen la independencia tanto interna como externa de los jueces; las reformas constitucionales que supriman las disposiciones discriminatorias e introduzcan mecanismos de inclusión; la aprobación de una declaración de derechos fundamentales; el fortalecimiento de la separación de poderes; el establecimiento de un tribunal constitucional; y, en última instancia, la promulgación de una nueva constitución (o de medidas constitucionales transitorias).

12. Sin embargo, en parte porque en algunos países donde es más probable que se produzcan violaciones masivas las instituciones del Estado pueden ser débiles, ineficaces, inaccesibles, corruptas o cautivas, y en parte porque, incluso en los lugares donde no existen esos problemas, la garantía de no repetición no debe limitarse a una cuestión técnica de “ingeniería institucional”, el Relator Especial también recalcó en su informe la importancia de las intervenciones en el plano social, especialmente a nivel de la sociedad civil, y en la esfera cultural e individual, intervenciones que no han recibido prácticamente ninguna atención en los debates sobre la no repetición.

13. Aunque en los debates sobre los procesos de transición se han reconocido las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil a la reparación, en lo que respecta a su promoción, la recogida de pruebas, las funciones de supervisión y las iniciativas a favor de la reconciliación, aún no se ha prestado la suficiente atención al potencial preventivo de la sociedad civil. Al nivel más general, la argumentación sería que si el terror funciona gracias a su “poder de desarticulación”, su capacidad para aislar a las personas unas de otras y frenar así la resistencia (véase A/68/345), se puede razonar, a la inversa, que el “poder de agregación” de la sociedad civil le otorga un papel preventivo, es decir, que cuando las personas no están solas es menos probable la victimización.

14. En su reciente informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/30/42), el Relator Especial afirmó que, en aras de la prevención, era importante fortalecer a la sociedad civil. No obstante, y dado que la sociedad civil no puede reducirse a las organizaciones no gubernamentales, aún deben encontrarse vías eficaces para impulsar otras clases de organizaciones que, de hecho, han desempeñado una función importante (y escasamente analizada) en transiciones del pasado, como las organizaciones religiosas y los sindicatos. Para ello sería necesario reforzar la protección de la libertad de expresión, de asociación, de religión, etc.

15. Por último, el Relator Especial también puso de relieve el potencial preventivo de las intervenciones en la esfera cultural e individual. Aunque es bien sabido que, para superar el legado de las violaciones masivas, se necesitan ciertas intervenciones a nivel del individuo, incluidos asesoramiento postraumático y apoyo

psicosocial, no se ha prestado suficiente atención a la dimensión preventiva de esas y otras intervenciones.

16. En su informe, el Relator Especial señaló que la reforma del sector de la seguridad, en particular la investigación de antecedentes, se trataría en un informe aparte. A este tema se dedica el resto del presente informe. La reforma del sector de la seguridad es un ámbito amplio y muy desarrollado de políticas y prácticas. El Relator Especial no pretende en modo alguno abarcar este tema en su totalidad en el presente informe ni prestarle toda la atención que merece. Al contrario, lo que hace es describir determinados aspectos de la reforma del sector de la seguridad que considera especialmente importantes para prevenir la repetición. Las Naciones Unidas han adoptado políticas para verificar los antecedentes de su personal en materia de derechos humanos y evaluar el historial de derechos humanos de las fuerzas de seguridad ajenas a las Naciones Unidas a las que decide prestar su apoyo. Aunque no le es posible profundizar en esta cuestión en el presente informe, el Relator Especial recalca que la reputación y la eficacia de las Naciones Unidas dependen en gran medida de la integridad de su personal y de que su apoyo sea compatible con las normas internacionales de derechos humanos.

II. Investigación de antecedentes

17. Al redactar su informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/30/42), al que el presente informe acompaña, la convicción del Relator Especial era que las reformas institucionales son una parte importante de una política de no repetición, pero, eso sí, solo una parte. De modo similar, en el caso del presente informe el Relator Especial desea reconocer el potencial de los programas de investigación de antecedentes, pero piensa al mismo tiempo que esta discusión (de nuevo, tal como se ha desarrollado) ha acaparado los debates sobre las garantías de no repetición en la esfera de la justicia de transición y que, incluso en el ámbito de las medidas preventivas en el sector de la seguridad, es preciso ampliar la gama de posibles intervenciones⁴. No solo sucede que los programas de investigación de antecedentes son bastante más difíciles de ejecutar cuando la transición no se produce tras el colapso de un régimen autoritario, sino que, incluso en relación con la investigación de antecedentes, merece la pena resaltar la importancia de la sociedad civil. Pero la cuestión fundamental radica en que es importante pensar en la prevención en términos mucho más amplios que la mera investigación de antecedentes, por importante que esta sea.

18. La investigación de antecedentes, de hecho, puede contribuir de forma notable a las transiciones, siempre que se la diferencie de forma clara de las purgas. La investigación de antecedentes, tal como ha pasado a usarse esta expresión, dista de referirse a las destituciones masivas basadas, por ejemplo, en la mera pertenencia a un partido u organización o, menos aún, en factores adscriptivos, sino que alude a un procedimiento formal para examinar la conducta de las personas y evaluar su integridad con criterios objetivos a fin de determinar su aptitud para solicitar o seguir ejerciendo cargos públicos (véase S/2004/616, párr. 52). Partiendo de esta

⁴ Tres de los seis principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad que hacen referencia a las garantías de no repetición tratan de la investigación de antecedentes (véase E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, principios 40 a 42). Véase también S/2004/616, párrs. 52 y 53, y A/62/659-S/2008/39.

distinción entre investigación de antecedentes y purga, el programa de desbaazificación en el Iraq, justamente criticado, ni siquiera entra en la categoría de programa de investigación de antecedentes⁵.

A. Contribuciones potenciales

19. Como ocurre con otras medidas de justicia de transición, la investigación de antecedentes, cuando se aplica como parte de una política integral de justicia de transición, puede dar reconocimiento a las víctimas, promover la confianza cívica, contribuir a la integración o reconciliación social y consolidar el estado de derecho (véase A/HRC/21/46). En situaciones en las que es poco probable que se impongan sanciones penales a los responsables de violaciones de los derechos humanos, la investigación de antecedentes constituye una vía para corregir en parte esa “situación de impunidad”. Garantizar que esas violaciones no quedan sin respuesta y que no se consideran triviales supone un cierto reconocimiento a las víctimas. Les ahorra (a ellas y a otros) la indignidad de tener que mostrar deferencia a quienes han conculcado sus derechos y aún ocupan puestos de autoridad (y, por ejemplo, portan armas por razón de su cargo o lucen el emblema del Estado) cuando solicitan los servicios públicos a los que tienen derecho. La investigación de antecedentes puede promover la confianza, no solo por “repoblar” las instituciones con caras nuevas, sino también por demostrar el compromiso con las normas sistémicas que regulan la contratación y permanencia de los empleados, el control disciplinario, la prevención del nepotismo y otras cuestiones⁶. Al destituir de sus puestos en las instituciones de seguridad a los responsables de violaciones graves, que normalmente provocan división en el seno de una sociedad, la investigación de antecedentes puede contribuir a la integración social. Finalmente, dado que en última instancia la investigación de antecedentes se basa en el ideal de garantizar las condiciones para que los ciudadanos puedan relacionarse entre sí y con las autoridades como iguales, puede ayudar a consolidar el estado de derecho.

20. No obstante, en el contexto de un informe sobre la no repetición, cabe mencionar tres argumentos más estrechamente vinculados a la prevención que explican por qué, a pesar de su mediocre historial, la investigación de antecedentes sigue siendo un procedimiento atractivo para los responsables de formular políticas de justicia de transición. En primer lugar, en las circunstancias adecuadas, la investigación de antecedentes puede propiciar la aplicación de otras medidas de justicia de transición. Dicho de otra manera, la investigación de antecedentes es un mecanismo para gestionar los elementos perturbadores en una transición. La idea

⁵ En mayo de 2003, la Autoridad Provisional de la Coalición disolvió las fuerzas armadas iraquíes, los servicios de seguridad, las milicias y otras organizaciones próximas al Partido Baaz y destituyó a los miembros prominentes de este, lo que trajo las consecuencias de todos sabidas, ya que empujó a un número creciente de funcionarios de los cuerpos de seguridad a unirse a la insurgencia y debilitó mucho la capacidad del propio Gobierno para garantizar la seguridad y el estado de derecho. Véase Autoridad Provisional de la Coalición, órdenes núms. 1 y 2 sobre la desbaazificación de la sociedad iraquí y la disolución de entidades.

⁶ Véase Pablo de Greiff, “Vetting and transitional justice”, en *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh y Pablo de Greiff, eds. (Nueva York, Consejo de Investigaciones sobre Ciencias Sociales, 2007). También pueden consultarse datos empíricos recientes en Cynthia M. Horne, “Lustration, transitional justice and social trust in post-communist countries. Repairing or wresting the ties that bind?”, en *Europe-Asia Studies*, vol. 66, núm. 2 (febrero de 2014).

consiste en que, si en una fase temprana del proceso de transición es posible investigar los antecedentes de los miembros de las instituciones responsables de las violaciones, las demás medidas de justicia de transición serán más eficaces. En Marruecos, por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil han asegurado que la negativa de algunos segmentos del sector de la seguridad a cooperar con la Comisión de Equidad y Reconciliación se debió en parte a la presencia de funcionarios cuyos antecedentes deberían haberse investigado, y que la Comisión habría desempeñado más eficazmente sus funciones para sacar a la luz la verdad, incluido el acceso a archivos y testimonios, si se hubiera destituido a esas personas. Como es obvio, este argumento no se limita al tema de la búsqueda de la verdad, como tampoco se limita geográficamente a Marruecos. Durante su visita al Uruguay, se informó al Relator Especial de que no se habían investigado los antecedentes de los militares, lo que había facilitado que prevaleciese un espíritu de cuerpo que había dificultado la cooperación de las instituciones militares con las investigaciones judiciales sobre las violaciones cometidas durante la dictadura, hacía más de 30 años (véase A/HRC/27/56/Add.2).

21. Hay otro argumento conexo importante en el análisis de mecanismos de prevención eficaces: la investigación de antecedentes es importante porque puede ayudar a desarticular redes delictivas que, aparte de resistirse a la aplicación de las medidas de justicia de transición, pueden desestabilizar el proceso de transición y llegar a representar una grave amenaza para las instituciones democráticas y el estado de derecho. A la luz de los recientes acontecimientos ocurridos en Guatemala, donde un exgeneral reconvertido en político (jefe de los servicios de inteligencia militar y miembro de los kaibiles, fuerza de élite con un irregular historial en materia de derechos humanos durante el conflicto) fue elegido presidente en noviembre de 2011 y tuvo que dimitir cuando el Congreso le retiró la inmunidad en septiembre de 2015 para que respondiera a acusaciones de corrupción, cuesta no pensar en lo beneficioso que habría resultado un ejercicio de investigación de antecedentes en un país que no solo tiene elevados niveles de corrupción, sino una tasa actual de homicidios que en algunas ciudades iguala o incluso supera la que existía durante los años del conflicto (véase A/HRC/28/3/Add.1).

22. En efecto, el potencial preventivo de la investigación de antecedentes, derivado de su capacidad para desarticular redes delictivas, es el argumento más sólido para justificar esa investigación y el que mejor explica su funcionamiento⁷. Sin duda es superior al argumento de la disuasión: no es especialmente plausible atribuir gran poder disuasorio a la investigación de antecedentes. Si, por ejemplo, en los ordenamientos jurídicos más consolidados, eficientes y ágiles los castigos más graves (incluida la pena de muerte) tienen un efecto disuasorio dudoso, no es exagerado pensar que la disuasión no es el principal argumento a favor de la investigación de antecedentes en la maraña de incertidumbres que suele caracterizar una situación de transición. Hay dos motivos principales de incertidumbre que conviene analizar en ese contexto. El primero se refiere al curso que tomará la transición: rara vez puede concluirse de antemano, especialmente en la fase previa a la transición e incluso en las fases iniciales de esta, que el nuevo gobierno que se propone realizar la investigación de antecedentes consolidará su poder y acabará llevando a efecto un programa de investigación. Esta incertidumbre puede debilitar

⁷ Para una exposición más detallada de este argumento, véase Pablo de Greiff, "Vetting and transitional justice", en *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*.

el potencial disuasorio de cualquier medida propuesta (y, de hecho, puede generar incentivos para bloquear la transición). El segundo motivo se refiere a la incertidumbre sobre las probabilidades de que lleguen a imponerse medidas judiciales a los responsables. En los estudios doctrinales sobre criminología se ha observado que, traspasado cierto umbral, lo que acaba por tener poder disuasorio, más que la duración de la pena, es el grado de certidumbre del sujeto de que va a ser capturado, juzgado y condenado y que, por lo tanto, va a tener que cumplir algún tipo de pena. En los países en que los sectores de la seguridad y la justicia han quedado sumidos en el caos, eso es muy improbable. En consecuencia, es dudoso que la investigación de antecedentes tenga un alto poder disuasorio.

23. No obstante, es lógico pensar que la investigación de antecedentes tiene, en efecto, una función preventiva (y prevención no significa lo mismo que disuasión)⁷. En lugar de centrarse en las posibles reacciones de los individuos ante medidas concretas, como hace el argumento de la disuasión, el argumento de la prevención opera a un nivel diferente, más estructural: lo que hace es equiparar la investigación de antecedentes a algo parecido a una medida de lucha contra la mafia. Así, su objetivo principal no es enviar mensajes a las personas (por ejemplo, que perderán su empleo o su posición social si incurrir en ciertos comportamientos), sino desmontar las estructuras en las que esas personas (quienes, por otro lado, quizá se habrían abstenido de sus actividades delictivas de no ser por esas estructuras) han llevado a cabo efectivamente esos actos delictivos. Así pues, la defensa de la investigación de antecedentes se basa en que puede prevenir la repetición de violaciones, no necesariamente porque las sanciones que impone (pérdida del trabajo, del prestigio público, etc.) basten para disuadir a los individuos, sino porque desarticula redes de actividades delictivas, incluso aunque no alcance a todos y cada uno de los que participan en actividades que vulneran los derechos de terceros. Esto también significa que las actividades de investigación de antecedentes pueden orientarse hacia objetivos estratégicos, aspecto que se examinará más adelante.

24. En los párrafos precedentes, el Relator Especial ha descrito el potencial de la investigación de antecedentes y ha querido exponer algunas de las razones por las que ha ocupado un lugar tan prominente en los debates sobre la reforma de las instituciones de transición y las garantías de no repetición. No obstante, huelga decir que este potencial no siempre se llega a materializar.

B. Dificultades

25. En efecto, las dificultades a la hora de investigar los antecedentes son grandes. Entre las medidas de justicia de transición, la investigación de antecedentes es probablemente la que ha sido objeto más frecuentemente de manipulación política. Los siguientes factores pueden explicar por qué: para empezar, los enjuiciamientos en las situaciones de transición o posteriores a un conflicto son poco frecuentes y, por lo general, cuentan con suficientes garantías procesales para protegerse de la fácil manipulación política; y los ejercicios de búsqueda de la verdad, en particular por medio de comisiones de la verdad, también son acontecimientos extraordinarios y la publicidad que los rodea es uno de los muchos factores que han evitado que esas comisiones caigan en la trampa de la política partidista. La investigación de antecedentes, en cambio, suele involucrar a miles de personas y es un proceso que, en la mayoría de los casos, se realiza con poco escrutinio público y que generalmente corre a cargo de instituciones próximas al poder ejecutivo o de las

propias instituciones cuyos miembros son investigados. Tal vez como consecuencia de ello, ofrece escasas garantías procedimentales y, a diferencia incluso de los mejores resultados de los enjuiciamientos o los procesos de búsqueda de la verdad, lo que está en juego es el control (o cierto grado de control) de las instituciones públicas, lo que representa un fuerte incentivo para implicarse en el proceso con fines políticos partidistas⁸. La investigación de antecedentes puede afectar a la distribución del poder, en la medida en que un proceso de esa índole puede afectar de manera desproporcionada a determinados grupos políticos, mientras que otros grupos pueden lograr mayor influencia como consecuencia de él. En lugar de establecer una rendición de cuentas por los abusos cometidos en el pasado, un proceso de investigación de antecedentes puede ser manipulado con fines políticos. En el proceso de aislamiento político en Libia, los criterios de inhabilitación eran tan vagos que no solo condujeron a la separación del cargo de funcionarios de la era de Gaddafi, sino que también tuvieron como resultado la marginación de algunos miembros de una parte del espectro político (incluidos los nombrados mediante elecciones nacionales), lo que contribuyó a desestabilizar una transición ya de por sí frágil.

26. La manipulación política de la investigación de antecedentes y su utilización como medio para, por ejemplo, eliminar a los opositores políticos supone ya cruzar un umbral de oposición política a dicha investigación que muchos países nunca alcanzan. Un gobierno de transición integrado por representantes de distintas facciones políticas con diferentes agendas, o un gobierno que tenga escasa legitimidad, puede encontrar dificultades para implementar un proceso de investigación de antecedentes delicado desde el punto de vista político; o bien, como ocurre con frecuencia, los políticos y funcionarios de seguridad de alto rango pueden mantener sus posiciones de poder una vez finalizado el conflicto o el régimen autoritario y resistirse con éxito a la puesta en marcha de un proceso de investigación de antecedentes.

27. Aunque podrían citarse muchos países como ejemplos de resistencia política a la investigación de antecedentes, Nepal es un ejemplo reciente y actual. En el Acuerdo General de Paz de 2006, en la Constitución Provisional de 2007 y en los acuerdos posteriores se asumieron varios compromisos para lograr la rendición de cuentas por los graves abusos cometidos durante los 10 años de conflicto armado. Diversas organizaciones nacionales de la sociedad civil y agentes internacionales exhortaron reiteradamente al Gobierno, las fuerzas armadas y otras instituciones de seguridad a que pusieran en marcha un proceso de investigación de antecedentes. En un pronunciamiento de 2012, el Tribunal Supremo de Nepal reconoció que la investigación de antecedentes era una medida de justicia de transición y ordenó al Gobierno que elaborara una nueva ley sobre investigación de antecedentes y que aprobara directrices temporales para la investigación de los antecedentes de los funcionarios públicos a efectos de los nuevos nombramientos, ascensos o traslados hasta que se hubiera aprobado la nueva ley⁹. A pesar de los reiterados compromisos y exigencias, no se han seguido esas instrucciones y los altos funcionarios de

⁸ Para un examen de la politización de los procesos de depuración en Europa Central y Oriental, véase Cynthia M. Horne y Margaret Levi, "Does lustration promote trustworthy governance? An exploration of the experience of Central and Eastern Europe", en *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, Janos Kornai y Susan Rose-Ackerman, eds. (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2004).

⁹ Véase, por ejemplo, *Sunil Ranjan Singh c. Gobierno de Nepal* (causa núm. 067/2067).

seguridad y del Gobierno se han opuesto efectivamente hasta el momento no solo a los enjuiciamientos penales, sino también al establecimiento de un proceso de investigación de antecedentes.

28. En el supuesto de que los países puedan superar la resistencia política a la investigación de antecedentes y logren evitar su manipulación política, deben todavía hacer frente a dificultades muy grandes derivadas de la complejidad de la cuestión.

29. En primer lugar, existe mucha complejidad en el diseño mismo del procedimiento de investigación de antecedentes. La siguiente lista (parcial) de variables de diseño sobre las que deben tomarse decisiones complejas ilustra las dificultades:

a) Los programas de investigación de antecedentes varían en lo que respecta a sus destinatarios: deben elegirse las instituciones donde se realizarán las investigaciones y los puestos dentro de ellas que estarán sujetos a verificación¹⁰;

b) Los programas también varían en lo que se refiere a los criterios de verificación, es decir, los tipos precisos de violaciones y abusos para los que está diseñado el sistema;

c) También se pueden adoptar distintas decisiones acerca de los tipos de pruebas admisibles en el proceso y, lo que es más importante, los criterios para tomar la decisión final¹¹;

d) No todos los programas son iguales en cuanto a las sanciones que imponen, e incluso las destituciones pueden producirse de formas muy distintas (comenzando con una forma relativamente leve que consiste en dar a las personas la oportunidad de dimitir sin revelar su participación en comportamientos considerados abusivos). Las sanciones derivadas de la investigación de antecedentes pueden tener distintos grados de publicidad y de posibles limitaciones para buscar empleo en diversos sectores en el futuro;

e) En último lugar, pero importante desde el punto de vista del estado de derecho, los programas difieren en cuanto al establecimiento de mecanismos de revisión o apelación.

30. Aparte de las dificultades que se producen en la fase de diseño, también hay enormes dificultades en la fase operacional o de aplicación. Lo cierto es que en la mayoría de los contextos, pero particularmente en las situaciones posteriores a un conflicto, los programas de investigación de antecedentes se aplican en condiciones que serían difíciles para cualquier sistema. Los programas deben examinar un número muy grande de personas sobre la base de diversos criterios (que no siempre

¹⁰ Ha habido más países que han establecido programas de investigación de antecedentes para sectores de las fuerzas armadas y la policía que para la judicatura. Las medidas de justicia de transición aplicadas en Grecia y Alemania también incluían la investigación de antecedentes en las universidades. Las propuestas para investigar a sectores de los medios de comunicación y otras profesiones no fueron infrecuentes después de las transiciones en Europa Central y Oriental y, por supuesto, muchos países, incluidos todos los mencionados, han aplicado procesos de investigación de antecedentes para algunos cargos electivos y otros puestos gubernamentales.

¹¹ Al tratarse de procedimientos administrativos, los programas de investigación de antecedentes no aplican el criterio de la “prueba más allá de toda duda razonable”, sino la “ponderación de probabilidades” o conceptos similares.

están fijados de manera definitiva) y de información que rara vez está completa y cuya fiabilidad es a menudo cuestionable. Además, casi siempre se llevan a cabo con mucha premura de tiempo.

31. El caso de Liberia, donde el Gobierno Nacional de Transición, con el apoyo de la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), llevó a cabo una investigación de los antecedentes de la Policía Nacional de Liberia y otros organismos de seguridad civiles entre 2004 y 2006, ilustra algunas de las dificultades que caracterizan el proceso de investigación de antecedentes, en particular en las situaciones posteriores a un conflicto y en entornos poco institucionalizados¹². A pesar de los importantes esfuerzos realizados, se obtuvo escasa información sobre la implicación de agentes en servicio en abusos contra los derechos humanos cometidos durante los años de conflicto: se había destruido gran parte de los registros de antecedentes penales; la información contenida en los informes de organizaciones no gubernamentales, en los expedientes del Tribunal Especial para Sierra Leona y de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona y en las bases de datos del proceso de desarme, desmovilización, rehabilitación y reintegración no estaba registrada, por lo general, de una manera que permitiera contrastar los distintos datos entre sí; las visitas de la policía de la UNMIL y la sección de antecedentes de la Policía Nacional de Liberia a las comunidades de origen de los agentes en servicio no aportaron mucha información, debido a los enormes desplazamientos que se habían producido durante el conflicto y las preocupaciones en materia de seguridad que tenían los miembros de las comunidades; y la publicación de los nombres de los agentes en servicio en los periódicos nacionales únicamente dio lugar a cuatro denuncias¹³, que, tras la correspondiente investigación, resultaron ser falsas¹⁴.

32. Las dificultades para recopilar información sobre criterios relativos a los derechos humanos son comunes a diversos casos. Entre 1999 y 2002, la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH) investigó los antecedentes de más de 23.000 agentes de policía en el país sobre la base de diversos criterios, incluidos los derechos humanos. La UNMIBH estableció un complejo sistema para recopilar información sobre los antecedentes de los agentes de policía (véase la resolución 1088 (1996) del Consejo de Seguridad). Consultó las bases de datos del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, mantuvo oficinas sobre el terreno en toda Bosnia y Herzegovina y recopiló información de víctimas y testigos sobre los abusos cometidos durante la época del conflicto armado. La Misión también consultó sistemáticamente los informes emitidos por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales.

¹² El papel de la UNMIL incluía la prestación de asistencia para la reforma y reestructuración de la policía y otras instituciones de seguridad civiles, incluida la determinación de la composición, la selección y la investigación de los antecedentes de los miembros de la nueva policía nacional (véase la resolución 1509 (2003) del Consejo de Seguridad y S/2003/875).

¹³ Cabe señalar que no se publicaron fotografías de los agentes, lo que hizo más difícil la identificación de los agentes que habían cometido abusos, y que Liberia tiene una elevada tasa de analfabetismo y la circulación de periódicos nacionales no supera los 20.000 ejemplares y es muy limitada fuera de Monrovia.

¹⁴ Esto no quiere decir que el proceso de investigación de antecedentes no tuviera consecuencias. De hecho, alrededor del 60% de los agentes de la Policía Nacional de Liberia fueron inhabilitados, pero solo unos pocos fueron despedidos por motivos relacionados con los derechos humanos. La mayoría de los despidos se debieron al incumplimiento de criterios educativos u otros criterios.

Asimismo, los cuestionarios completados por los agentes durante su inscripción por la UNMIBH contenían a veces información pertinente sobre sus antecedentes en la época del conflicto armado. Sobre esa base, se determinó que unos 200 agentes de policía en servicio tenían antecedentes cuestionables, lo que dio lugar a investigaciones adicionales por la UNMIBH para verificar el fundamento de las denuncias. Finalmente, como resultado del amplio proceso de recopilación de datos e investigación, unos 60 agentes de policía, de un total aproximado de 23.000 agentes, fueron separados del servicio por motivos relacionados con los derechos humanos. A pesar de la enorme inversión hecha por la Misión, el número de destituciones basadas en faltas de conducta en la época del conflicto armado fue pequeño en comparación no solo con el número total de agentes destituidos por otros motivos (unos 500), sino también con la magnitud de los crímenes cometidos durante el conflicto armado y el papel clave desempeñado por los agentes uniformados en la comisión de esos crímenes¹⁵.

33. En términos generales, y en particular desde una perspectiva de prevención, el número de personas verificadas no es, por sí solo, indicativo de éxito (o de fracaso). Como se explicó antes (y como se ha explicado, en el contexto de una estrategia de enjuiciamiento, en otros informes (véase A/HRC/27/56)), un objetivo crucial para la prevención es la desarticulación de redes, más que una amplia imposición de sanciones. El problema, sin embargo, es que la mayoría de las iniciativas de investigación de antecedentes en el sector de la seguridad (aunque no todas) no han sido selectivas, sino generales, y, en ese sentido, no particularmente estratégicas. En este contexto, los números bajos se vuelven más reveladores, y lo que revelan no es un panorama de gran éxito.

34. Las dificultades que tienen que ver con la información no se refieren únicamente a la disponibilidad o fiabilidad (cuestiones relacionadas con la “oferta”, por así decirlo), sino también a una cuestión de diseño o de “demanda”. En los procesos de investigación de antecedentes se examina a las personas sobre la base de diversos criterios, algunos de ellos relacionados con la “capacidad” (calificaciones, formación) y algunos con la “integridad” (observancia de los derechos humanos, probidad financiera), además de otros criterios demográficos (sexo, procedencia geográfica, origen étnico, religión). En un mundo perfecto, lo ideal sería, por supuesto, investigar los antecedentes de las personas con arreglo al conjunto más amplio posible de criterios de verificación. En el mundo real, donde la información es escasa, cada criterio que se agrega al conjunto de criterios de verificación genera costos. Así, a modo de ejemplo, la investigación de los antecedentes de la policía en Bosnia y Herzegovina se basó inicialmente en criterios que incluían la inscripción, la edad, la nacionalidad, la formación, el desempeño, la conducta, los antecedentes penales y no haber cometido atrocidades durante el conflicto armado. A mitad del proceso se introdujo un nuevo criterio para verificar si los agentes de policía habían ocupado ilegalmente viviendas de refugiados o desplazados internos. Como resultado de ello, se tuvo que recabar información complementaria de más de 23.000 agentes y se tuvo que determinar la legalidad de la situación de vivienda de todos y cada uno de los agentes. Ello condujo a la identificación de cerca de 8.000 ocupaciones ilegales por agentes de policía, pero

¹⁵ Véase Alexander Mayer-Rieckh, “Vetting to prevent future abuses: reforming the police, courts, and prosecutors’ offices in Bosnia and Herzegovina”, en *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh y Pablo de Greiff, eds. (Nueva York, Consejo de Investigaciones sobre Ciencias Sociales, 2007).

también amplió la duración del proceso y contribuyó a las dificultades para finalizarlo a tiempo (véase S/2002/1314).

35. La complejidad en sí misma no es el principal problema: lo problemático es la tendencia a diseñar programas de investigación de antecedentes sin tener en cuenta las condiciones que deben cumplirse para realizar las tareas en cuestión, incluida la disponibilidad de pruebas, o incluso la magnitud de la carga que esos programas tendrán que soportar¹⁶. Cuando el diseño se aleja tanto de las posibilidades e ignora tantas limitaciones, las probabilidades de éxito disminuyen.

C. Maneras de hacer frente a las dificultades

36. La oposición política a la investigación de antecedentes puede abordarse tratando de fortalecer los incentivos (la demanda) para realizarla y también tratando de debilitar la oposición a ella. Sobre el primer punto, el Relator Especial ha puesto de relieve de manera sistemática que, casi sin excepción, el relativo éxito de la justicia de transición se debe a la labor incansable de las organizaciones de la sociedad civil. Lo mismo ocurre con la investigación de antecedentes. En última instancia, los costos y riesgos políticos que supone desalojar de puestos de poder a quienes portan armas harán descarrilar un programa de investigación de antecedentes solo si los incentivos para establecer dicho programa no son lo suficientemente fuertes para superar los desincentivos. Las convicciones morales de los distintos dirigentes políticos rara vez son suficientes. La resistencia debe contrarrestarse con otras fuentes de demanda, que suelen proceder de la sociedad civil. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil están mucho menos familiarizadas con los procesos de investigación de antecedentes que con otras medidas de justicia de transición. Por lo tanto, también hay menos activismo en favor de esos procesos. El fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil en relación con la investigación de antecedentes puede, por tanto, catalizar el apoyo en su favor.

37. En ciertos contextos quizá no haya manera de reprimir suficientemente la oposición a la investigación de antecedentes. Son necesarias otras estrategias para lograr cierto grado de control sobre los miembros de las instituciones de seguridad. Hay situaciones en las que incluso la cuestión básica de quién forma parte de una institución de seguridad no tiene respuesta clara. En la República Democrática del Congo, por ejemplo, la investigación de los antecedentes de los agentes de policía fue una de las posibles actividades de reforma que se debatieron con regularidad tras el establecimiento del Gobierno de Transición en 2003¹⁷. Sin embargo, además de la oposición política y en el seno de la policía a la investigación de antecedentes, no se daban las condiciones institucionales para dicha investigación. Si bien en teoría se había llevado a cabo una unificación de la Policía Nacional Congoleña, seguía habiendo divisiones internas en la policía y las antiguas facciones

¹⁶ En ese sentido, el problema es análogo a las dificultades planteadas por los mandatos de las comisiones de la verdad que se apartan de los criterios de “idoneidad funcional” (véase A/HRC/24/42).

¹⁷ También se consideró la posibilidad de investigar los antecedentes de los miembros de otras instituciones de seguridad. En particular, debían investigarse los antecedentes de los miembros de las fuerzas de defensa en el contexto del proceso de *brassage*, es decir, la integración de los antiguos grupos armados beligerantes en las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC).

beligerantes seguían interfiriendo en las actividades policiales. Las estimaciones del número de policías en el país oscilaban entre los 80.000 y los 110.000 agentes. No se había mantenido el sistema de gestión de los recursos humanos de la policía y no existía información básica sobre los agentes de policía. Los agentes de policía no tenían tarjetas de identificación y la población no siempre podía determinar quién era agente de policía y quién no. Además, los esfuerzos más inmediatos de reforma de la policía se centraron en preparar a la policía para que garantizara eficazmente la seguridad en las elecciones de mediados de 2005. Como consecuencia de ello, no se hicieron planes para poner en marcha un proceso de investigación de antecedentes. En lugar de ello, los esfuerzos de reforma de la policía se concentraron en establecer un proceso de inscripción para determinar el número de agentes de policía y definir los parámetros de un futuro proceso de reforma del personal, incluida la investigación de antecedentes.

38. Del mismo modo, en Burundi, el Acuerdo de Paz y Reconciliación de Arusha de 2000 disolvió todas las fuerzas del orden e integró a sus miembros en una sola institución, la Policía Nacional de Burundi, con más de 17.000 agentes. Sin embargo, no se pudo determinar el número exacto de agentes “heredados” de las fuerzas del orden preexistentes, su nivel de educación y su experiencia profesional, debido al rápido proceso de integración de distintos grupos de agentes con antecedentes muy diversos. Como resultado de ello, el Ministerio de Seguridad Pública tuvo dificultades para controlar y gestionar el personal de policía, que promovió una cultura de anarquía e impidió el avance del proceso de reforma de la policía. En 2008, el Ministerio puso en marcha un proceso de censo e identificación para establecer un registro de todos los agentes de policía y expedirles tarjetas de servicio. Tras ese proceso, cada agente debía tener una tarjeta de servicio y llevar de manera visible un distintivo. Se informó a los ciudadanos, mediante una campaña de información pública, de que podían pedir a cualquier agente que se identificara. El censo y la obligación de llevar identificación constituyeron medidas de rendición pública de cuentas al permitir a los ciudadanos identificar a los agentes de policía e imputar actividades de policía específicas a agentes concretos. El proceso también permitió identificar y sancionar a las personas que se hacían pasar por agentes de policía pero que no lo eran. Además, se pudo identificar a agentes fantasmas que estaban en nómina del Ministerio pero que no existían en realidad, y se pudo poner fin al pago de sus sueldos. La base de datos del proceso de censo e identificación se convirtió en la base para el nuevo sistema de gestión de los recursos humanos y otras iniciativas de reforma (véase A/HRC/30/42/Add.1).

39. Hay muchos casos en los que se malgasta un gran capital político en debates acerca de la investigación de antecedentes cuando es evidente que, mucho antes de que pueda ponerse en marcha un programa efectivo de investigación de antecedentes, es crucial adoptar medidas tan básicas como establecer un censo de los miembros de las instituciones de seguridad. No solo es más probable que esa medida no suscite oposición, sino que es una especie de “condición previa” para la disciplina y la supervisión de las instituciones de seguridad¹⁸.

40. Una forma de reducir la oposición a la investigación de antecedentes en algunos contextos, aunque no en todos, y, al mismo tiempo, reducir las cargas para el sistema (por ejemplo reduciendo el número de personas cuyos antecedentes han

¹⁸ Al igual que la identidad jurídica es una especie de derecho “previo” de los ciudadanos que les permite acceder a otros derechos (véase A/HRC/30/42).

de verificarse) consiste en que los programas tengan un alcance más restringido o que se implanten progresivamente. En Kenya, la Comisión del Servicio Nacional de Policía recibió el mandato en 2011 de investigar los antecedentes de los 80.000 agentes de policía del país¹⁹. La Comisión empleó un tiempo considerable en elaborar el marco normativo para el proceso de investigación de antecedentes y en establecer la secretaría para dicha investigación. El proceso se puso en marcha en diciembre de 2013. Tras un año de funcionamiento, la Comisión había terminado de investigar los antecedentes de los 198 agentes de policía de mayor rango, que representaban alrededor del 0,25% del número total de agentes cuyos antecedentes debían ser investigados, mientras que la investigación de los antecedentes de los miembros de la categoría siguiente apenas había comenzado. De los 198 agentes de mayor rango, 17 fueron considerados no aptos. La Comisión fue criticada no solo por lo que el público consideró un bajo número de destituciones, sino también por su lentitud. Las demoras se debieron a la complejidad de los procedimientos de investigación de antecedentes, a problemas operacionales y de seguridad, a cuestiones de gestión interna y a la escasez de fondos. Si el programa se hubiera diseñado y aplicado de forma gradual, quizá, como mínimo, las expectativas se habrían gestionado de manera más eficaz.

41. Dónde empezar un proceso de investigación de antecedentes que tenga por objeto algunas categorías de personal de una institución, pero no todas, depende de las circunstancias, y puede haber algunos contextos en los que no funcione. Cabe imaginar algunos casos en los que funcionaría bien centrarse primero en las categorías de agentes que probablemente opongan mayor resistencia, a fin de eliminar pronto a los elementos perturbadores. En otros casos, en cambio, podría ser más beneficioso ajustar primero una estrategia de investigación de antecedentes acumulando experiencia e información y permitiendo que arraiguen otras reformas del sector de la seguridad antes de abordar los casos más controvertidos. Es sorprendente que la alternativa de la investigación selectiva de antecedentes mediante etapas progresivas haya recibido poca atención sistemática. En otras palabras, al igual que los enjuiciamientos en una situación de transición pueden reforzarse mediante la articulación de una estrategia de enjuiciamiento como la defendida por el Relator Especial en un informe anterior (A/HRC/27/56), la investigación de antecedentes podría beneficiarse del diseño de la correspondiente estrategia de investigación.

42. Una estrategia de ese tipo podría tratar de reducir la resistencia no solo mediante intervenciones “selectivas”, sino también mediante la adopción de “depuraciones suaves” o “investigaciones indirectas de antecedentes”. La depuración suave que se aplicó en Polonia a finales de la década de 1990 fue una forma de investigación de antecedentes en la que solo se castigaron las “mentiras durante la depuración”: los funcionarios que dijeron la verdad sobre su colaboración con los servicios secretos no fueron sancionados. Solo los funcionarios que formularon declaraciones falsas durante la depuración perdieron su empleo²⁰. Por supuesto, el sistema no tenía como destinatarios principales a los miembros de las instituciones de seguridad, sino a quienes ocupaban cargos políticos y puestos en

¹⁹ Véase la Ley del Servicio Nacional de Policía (2011), parte II, artículo 7, y el Reglamento sobre la Investigación de Antecedentes en el Servicio Nacional de Policía (2013).

²⁰ Ley de Depuración de Polonia, aprobada el 11 de abril de 1997. Véase también Roman David, *Lustration and Transitional Justice: Personnel Systems in the Czech Republic, Hungary, and Poland* (Filadelfia (Pensilvania), University of Pennsylvania Press, 2011).

algunos sectores de la administración pública. Las formas de “depuración suave” para los miembros de las instituciones de seguridad deberían modificarse a fin de tener en cuenta los deberes y responsabilidades especiales de los miembros del sector de la seguridad. Las formas suaves de investigación de antecedentes, entre las que también se incluyen medidas que permiten a las personas dimitir de manera discreta, pueden adoptar formas merecedoras de mayor atención, especialmente si se combinan con otras medidas que puedan facilitar otros objetivos de justicia, como la búsqueda de la verdad, u otras formas de renovación institucional. También pueden combinarse con formas limitadas de investigación de antecedentes, como la mera verificación de los nuevos nombramientos, ascensos o traslados.

43. La “investigación indirecta de antecedentes” es el nombre que puede utilizarse para las estrategias que crean incentivos para que los funcionarios que hayan cometido abusos abandonen sus puestos. Como forma indirecta extrema (y quizá ya no, en sentido estricto, una forma de investigación de antecedentes, habida cuenta de la generalidad de los incentivos, que se aplican a todo el personal sin establecer distinciones en función del comportamiento individual), cabe citar, por ejemplo, los incentivos para jubilarse anticipadamente o, como ocurrió en España después de la Transición, una reducción de la edad obligatoria de jubilación (a los 65 años) y la creación del régimen de “jubilación activa”. Como resultado de ello, la mayoría de los generales en activo durante el régimen autoritario tuvieron que jubilarse, pero mantuvieron sus honores y se les encomendaron responsabilidades fuera de la cadena de mando militar, como actividades de investigación o gestión forestal. Las medidas de ese tipo permiten la renovación generacional en el sector de la seguridad sin suscitar el mismo tipo de oposición que las medidas de verificación de personas concretas (véase A/HRC/27/56/Add.1).

44. La Argentina terminó teniendo, de manera no del todo deliberada, una forma especialmente interesante de “investigación indirecta de antecedentes”. Como resultado de la legislación aprobada para aumentar tanto la transparencia de los debates parlamentarios como la participación de la sociedad civil en ellos, las organizaciones de la sociedad civil recibieron autorización para realizar aportaciones a los debates sobre los ascensos a las categorías de mayor rango del sector de la seguridad. Este es quizá el caso paradigmático de una estrategia que crea incentivos para la jubilación: los candidatos al ascenso a las categorías de mayor rango que tuvieran pasados turbios podían tener la certeza de que las organizaciones no gubernamentales realizarían aportaciones al debate que no podrían pasarse por alto. Habida cuenta de que la legislación que permitía a esas organizaciones intervenir en el debate no estaba siquiera relacionada con la investigación de antecedentes, sino con los procedimientos parlamentarios, nadie podía quejarse demasiado. Sin embargo, dado que una vez alcanzado cierto rango es difícil permanecer en el sector de la seguridad si no se busca un ascenso, este sistema proporcionaba fuertes incentivos para que las personas se jubilasen y ha sido utilizado con muy buenos resultados por las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en la Argentina. Por lo tanto, aunque es bastante “indirecto”, es sin embargo una forma eficaz de investigación de antecedentes²¹. Sigue habiendo mucho margen para políticas de ese tipo.

²¹ Véase Valeria Barbuto “Strengthening democracy: ‘impugnación’ procedures in Argentina”, en *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh y Pablo de Greiff, eds. (Nueva York, Consejo de Investigaciones sobre Ciencias Sociales, 2007).

III. Otras medidas

45. Si bien el Relator Especial está convencido de que hay mucho margen para pensar en maneras creativas de superar o mitigar las dificultades que se plantean, en particular (aunque no exclusivamente) cuando una concepción de la investigación de antecedentes diseñada para las transiciones tras el colapso de regímenes autoritarios se aplica en las situaciones posteriores a un conflicto, lo cierto es que, por muchas razones, los intentos por lograr la no repetición en el contexto del sector de la seguridad no deben reducirse a la investigación de antecedentes. Hay otras medidas preventivas que el Relator Especial desea poner de relieve en el presente informe.

A. Definición de las funciones de la policía, las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia

46. En un buen número de países donde se han producido crímenes atroces, los textos jurídicos son ambiguos en lo relativo a las funciones de las distintas partes del sector de la seguridad. En un número mayor aún de países, se han desplegado fuerzas armadas en operaciones de lucha contra la insurgencia y contra el terrorismo dentro de sus fronteras, para el control de disturbios y en operaciones de lucha contra la delincuencia, como la guerra contra el narcotráfico. Los países que traten de establecer una estrategia de prevención deberían asegurarse de que sus constituciones establecen una distinción clara entre la función de defensa exterior de las fuerzas armadas (y las estrictas condiciones en que se puede utilizar a nivel interno) y las funciones de seguridad interior de la policía. También deben especificarse las funciones y los límites precisos de los servicios de inteligencia internos y externos.

47. La inexistencia de esas distinciones puede conducir, y ha conducido con frecuencia, a la politización de las fuerzas armadas, las expone a la corrupción, distorsiona la comprensión de su correcta función social, las coloca en situaciones para las que no están debidamente adiestradas y puede crear un incentivo para que adquieran intereses (incluidos intereses económicos) ajenos a su función. En última instancia, esas situaciones pueden dar lugar a una “militarización” de la política. Además, ello da lugar al correspondiente debilitamiento del servicio de policía, cuya formación y equipamiento, en teoría más idóneos para fines de seguridad interna, se resienten, lo que relega a dicho servicio a una situación en que la corrupción y otras formas de delincuencia pasan a ser atractivas y se profundiza así en una espiral de disfunción fácil de observar en muchos servicios de policía de países en los que las fuerzas armadas tienen un mandato demasiado amplio.

B. Racionalización de los servicios de seguridad

48. En los períodos de conflicto, y también en los regímenes autoritarios, suele haber una proliferación de órganos de seguridad (incluidos los servicios de inteligencia) con mandatos que se solapan parcialmente y líneas de mando que a menudo se entrecruzan. La racionalización del sector de la seguridad a fin de simplificar tanto los servicios como las líneas de mando y fortalecer la supervisión civil para garantizar el cumplimiento de las funciones definidas constitucionalmente

es un aspecto fundamental de una política de prevención a largo plazo. En el presente informe, el Relator Especial no puede examinar con más detalle ese tipo de reforma, pero desea resaltar su importancia.

49. Del mismo modo, en períodos de conflicto y autoritarismo se observa a menudo una proliferación de grupos armados no estatales. Dependiendo de las circunstancias concretas, pueden adoptarse diversas medidas para impedir que sigan cometiendo abusos contra los derechos humanos, como su disolución, el desarme, la desmovilización y la reintegración social de sus miembros, o la investigación de los antecedentes y la integración de sus miembros en las instituciones de seguridad reglamentarias.

50. La racionalización de los servicios de seguridad mejoraría considerablemente, lo que tendría un importante potencial preventivo, si los gastos en seguridad se vincularan a evaluaciones objetivas de los riesgos que pudieran ser objeto de debate público (compatible con las necesidades legítimas de confidencialidad). Las empresas de seguros y finanzas llevan a cabo de manera continua sofisticadas evaluaciones de los riesgos (incluidos algunos factores de seguridad). Teniendo en cuenta los enormes gastos en la esfera de la seguridad, sus costos de oportunidad (incluidas posibles inversiones anteriores en el sector social para abordar algunos de los factores que guardan relación con las violaciones), la tendencia a utilizar los presupuestos de seguridad para ocultar consignaciones incorrectas y gastos ilegales y el historial de violaciones de los derechos humanos de las fuerzas de seguridad e inteligencia hipertrofiadas, se debería promover un mayor escrutinio público de la relación entre los gastos de seguridad y el riesgo real (referido, en este contexto, a las necesidades de seguridad de la población, en particular los grupos marginales y otros grupos vulnerables).

C. Reducción de la jurisdicción de los tribunales militares

51. El Relator Especial reitera que el derecho internacional establece claramente que la jurisdicción de los tribunales militares se limita a las funciones militares, es decir, al enjuiciamiento de los miembros de las fuerzas armadas y únicamente por delitos militares, como la insurrección (véanse, por ejemplo, A/61/384 y E/CN.4/2006/58)²², y que el enjuiciamiento de civiles por tribunales militares o el enjuiciamiento de los miembros de las fuerzas armadas por delitos que no sean de carácter militar contraviene el derecho internacional, constituye en sí mismo una violación de los derechos y es, además, una de las formas más frecuentes de proteger a los autores de violaciones (véase A/HRC/30/42). Se trata de un problema grave en una extensa lista de países, entre ellos Camboya, Colombia, Egipto, Nepal, México y los Estados Unidos de América. Una política de no repetición debe dar prioridad a la limitación de la jurisdicción de los tribunales militares al personal militar por la comisión de delitos contra la disciplina militar únicamente, y asegurar que la jurisdicción de los tribunales ordinarios prevalezca sobre la de los tribunales militares a la hora de realizar investigaciones y enjuiciar presuntos delitos relacionados con violaciones de los derechos humanos, también cuando los presuntos actos hayan sido cometidos por personal militar (véase A/68/285).

²² Véase también Juan Carlos Gutiérrez y Silvano Cantú, “The restriction of military jurisdiction in international human rights protection systems”, en *International Journal on Human Rights*, vol. 7, núm. 13 (julio de 2010).

D. Fortalecimiento del control y la supervisión civiles de las instituciones de seguridad

52. El objetivo general de las reformas del sector de la seguridad en las situaciones posteriores a un conflicto o a un régimen autoritario no consiste necesariamente en reducir el tamaño o los costos de las instituciones de seguridad, y menos aún en reducir su dotación. El objetivo consiste más bien en profesionalizar esas instituciones, impedir que el poder que se deriva inevitablemente del monopolio de la fuerza legítima a gran escala se extienda a otros ámbitos, incluidas la política y la economía, y, principalmente, asegurar el control y la supervisión civiles sobre dichas instituciones (un control y una supervisión que, por supuesto, se ajusten a la ley y sean plenamente conformes con todas las normas internacionales pertinentes).

53. El control civil se ve reforzado por el establecimiento de un ministerio de defensa verdaderamente civil (que no es lo mismo que el nombramiento de un ministro civil) encargado de los aspectos administrativos del sector de la defensa y, lo que es más importante, de representar al jefe del Estado, y también de definir la política de defensa, posiblemente en el marco de un consejo de seguridad nacional, con el asesoramiento de los miembros de las fuerzas armadas. El ministerio también debería estar encargado de la elaboración del presupuesto militar, el establecimiento de la política de personal y la supervisión general de las fuerzas armadas. Asimismo, una supervisión parlamentaria efectiva de todos los aspectos pertinentes de las fuerzas armadas (política, presupuesto, adquisiciones, trayectorias profesionales, etc.) y otros mecanismos de supervisión, seguimiento y rendición de cuentas (como mecanismos disciplinarios internos eficaces, órganos independientes de derechos humanos, oficinas de ombudsman, supervisión judicial y mecanismos informales de supervisión, como los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos) deberían ser parte importante de una estrategia de prevención. La experiencia sugiere que la supervisión civil es más eficaz si se realiza por múltiples cauces.

E. Supresión de las prerrogativas militares

54. Uno de los legados de la participación de las fuerzas armadas en funciones que no son las suyas son sus “prerrogativas”, que suelen incluir el control de diversos aspectos de la política y la economía. Entre ellas figuran “facultades de tutela” como la autoridad para nombrar a miembros del poder legislativo (el 25% en Myanmar, por ejemplo), que, junto con los requisitos de mayorías reforzadas, otorga a las fuerzas armadas un poder de veto sobre el proceso legislativo y las reformas constitucionales. Esas facultades también pueden incluir una amplia participación en consejos de seguridad con facultades más que consultivas, lo que otorga a las fuerzas armadas un control efectivo sobre aspectos cruciales que a veces incluyen cuestiones como cuándo declarar un estado de emergencia (con la correspondiente suspensión de derechos y las correspondientes amenazas para estos)²³, la garantía de

²³ La Constitución de Chile de 1980 otorgó la mitad de los puestos del poderoso Consejo de Seguridad Nacional a los miembros de las fuerzas armadas. En 2004 se introdujeron reformas que convirtieron el Consejo en un órgano consultivo que solo puede ser convocado por el Presidente. Véase, por ejemplo, David Pion-Berlin, “Defense organization and civil–military relations in Latin America”, en *Armed Forces & Society*, vol. 35, núm. 3 (abril de 2009).

recursos financieros con escasa supervisión o transparencia, y oportunidades no reguladas o escasamente reguladas para las industrias militares y para que los miembros de las fuerzas armadas participen en actividades empresariales. Esas prerrogativas, “enclaves autoritarios” o esferas de autonomía fuera de control deben eliminarse en el marco de una estrategia de prevención, pues debilitan la supervisión y el control civiles de las fuerzas armadas, son perjudiciales para el desarrollo económico, subvierten la democracia y el estado de derecho y socavan la transparencia en la gobernanza.

55. Una de las razones por las que incluso las fuerzas armadas que no han ejercido el poder político han logrado tener tantas prerrogativas importantes o “dominios reservados” es que hay relativamente poca competencia técnica en la sociedad civil en lo relativo a las cuestiones de política de defensa. El Relator Especial insta a los Estados y las organizaciones internacionales a que inviertan en el desarrollo de esas capacidades. Una supervisión civil significativa de las fuerzas armadas depende de que se dispute de manera decisiva el supuesto monopolio que tienen estas de los conocimientos en cuestiones de defensa, como la estrategia, la presupuestación, los armamentos, etc. La política para prevenir las violaciones de los derechos humanos se vería considerablemente reforzada si prestara atención a las condiciones en que se podría llevar a cabo una supervisión civil eficaz de las fuerzas militares. La participación informada de los agentes de la sociedad civil en un proceso de reforma del sector de la seguridad condiciona considerablemente su orientación y alcance.

IV. Conclusiones y recomendaciones

56. **En su informe más reciente al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/30/42), el Relator Especial observó que las reformas institucionales eran un elemento importante de una política de no repetición, pero también hizo hincapié en que otros tipos de iniciativas, como el fortalecimiento de la sociedad civil y las iniciativas en la esfera cultural e individual, podían realizar contribuciones importantes para prevenir la repetición de las violaciones. Del mismo modo, en el contexto del presente informe, el Relator Especial desea reconocer el potencial de los programas de investigación de antecedentes, pero también opina que la discusión sobre dicha investigación ha acaparado los debates sobre las garantías de no repetición. Es importante situar la investigación de antecedentes en el marco más amplio de la reforma del sector de la seguridad y pensar en la prevención en términos mucho más amplios que la mera investigación de antecedentes, por importante que esta sea.**

Investigación de antecedentes

57. **El Relator Especial exhorta a los Estados a que, después de un conflicto o una represión, adopten políticas integrales de justicia de transición, incluida la destitución de los miembros de las instituciones de seguridad responsables de violaciones de los derechos humanos. La investigación de antecedentes puede realizar contribuciones importantes a las transiciones. Al igual que otras medidas de justicia de transición, cuando se aplica como parte de una política integral de justicia de transición, la investigación de antecedentes puede dar reconocimiento a las víctimas, promover la confianza cívica, contribuir a la integración o reconciliación social y consolidar el estado de derecho. Como mecanismo para gestionar los elementos perturbadores en las transiciones, la**

investigación de antecedentes también puede propiciar la aplicación de otras medidas de justicia de transición. En términos más generales, la investigación de antecedentes puede contribuir a la prevención, porque puede ayudar a desarticular las redes delictivas que pueden desestabilizar el proceso de transición y representar una grave amenaza para las instituciones democráticas y el estado de derecho.

58. El Relator Especial también pone de relieve, no obstante, las graves dificultades que debe afrontar la investigación de antecedentes en las transiciones. Con frecuencia, la oposición política es lo bastante grande para impedir el establecimiento de procesos de investigación de antecedentes. La investigación de antecedentes también puede manipularse con fines políticos, en lugar de establecer una rendición de cuentas por las violaciones cometidas en el pasado. Además, se plantean enormes dificultades operacionales en las fases de aplicación. Por lo general, en un proceso de investigación de antecedentes se examina un número muy grande de personas con mucha premura de tiempo y sobre la base de diversos criterios que no siempre están claramente definidos, se necesita información relacionada con los antecedentes que es difícil de encontrar y verificar y se cuenta normalmente con recursos limitados y capacidad insuficiente. Las consecuencias de un proceso de investigación de antecedentes también pueden generar problemas considerables para el entorno, como un mayor debilitamiento de instituciones ya de por sí frágiles, lo que hará más difícil para ellas prestar sus servicios y creará un conjunto de personas desencantadas que podrían desestabilizar la situación de seguridad.

59. El Relator Especial insta a los Estados y a las organizaciones internacionales a que inviertan en el desarrollo de las capacidades de la sociedad civil en la investigación de antecedentes y en otras esferas de la reforma del sector de la seguridad. Por lo general, las organizaciones de la sociedad civil están mucho menos familiarizadas con los procesos de investigación de antecedentes y de reforma del sector de la seguridad que con otras medidas de justicia de transición. Las fuerzas armadas y otros agentes de seguridad suelen conceder poco espacio a la sociedad civil en un ámbito que consideran su prerrogativa. Los agentes informados de la sociedad civil pueden, sin embargo, no solo luchar contra la resistencia a la investigación de antecedentes y promover las reformas, sino también proporcionar conocimientos técnicos sobre la investigación de antecedentes que rara vez existen en las transiciones. Las organizaciones de la sociedad civil también pueden desempeñar un papel importante en la reunión y el análisis de información de antecedentes sobre los miembros de las instituciones de seguridad. Esa información constituye la base de cualquier proceso de investigación de antecedentes, pero a menudo no se dispone en absoluto de ella o no está disponible en la forma correcta. El Relator Especial alienta a que se imparta capacitación a las organizaciones de la sociedad civil sobre el modo en que debe reunirse y organizarse la información para que pueda utilizarse en los procesos de investigación de antecedentes. De particular importancia en este contexto es contar con información pormenorizada sobre los autores de violaciones de los derechos humanos.

60. El Relator Especial exhorta a los Estados en situaciones de transición a que respondan con flexibilidad a las dificultades operacionales y a la oposición

a la investigación de antecedentes y, al tiempo que insiste en que las personas implicadas en violaciones graves de los derechos humanos deben ser retiradas del sector de la seguridad o no deben integrarse en él, a que adopten enfoques para la investigación de antecedentes que tengan posibilidades realistas de aplicarse. En los contextos en los que no está claro quién forma parte de una institución de seguridad y quién no, y en los que no se dispone de información básica sobre el personal, los esfuerzos de reforma pueden centrarse inicialmente en elaborar un censo del personal en lugar de investigar los antecedentes. No solo es más probable que la elaboración de un censo no suscite oposición, sino que se trata también de una especie de “condición previa” para la disciplina y la supervisión en el sector de la seguridad y una condición institucional para otras reformas, incluida la investigación de antecedentes.

61. El Relator Especial alienta a los Estados en situaciones de transición a que adopten estrategias para la investigación de antecedentes que, al igual que las estrategias de enjuiciamiento, tengan en cuenta las características de los entornos poco institucionalizados, la probabilidad de una fuerte oposición política a la investigación de antecedentes, la capacidad insuficiente para destituir a todos los funcionarios implicados en violaciones de los derechos humanos, las posibles amenazas para la seguridad planteadas por grupos de funcionarios que hayan sido destituidos de sus puestos como resultado de la investigación de antecedentes, y las repercusiones potencialmente negativas de un proceso de investigación de antecedentes fallido que no solo no alcance sus objetivos declarados sino que pueda dar legitimidad a los funcionarios que hayan cometido abusos y erosionar aún más la confianza del público. Una opción estratégica podría ser adoptar un enfoque de “investigación selectiva de antecedentes” que se centre en algunas categorías de personal o en ciertas dependencias de una institución. En lugar de abarcar a todo el personal, la investigación selectiva de antecedentes tiene por objeto desarticular las redes delictivas, eliminar los elementos perturbadores o empoderar a las dependencias de la institución que tienen la responsabilidad específica de luchar contra las actividades delictivas, como por ejemplo una función de disciplina interna, y asegurar la rendición de cuentas, contribuyendo así a evitar la repetición. En los contextos en que hay una oposición efectiva a formas más tradicionales de investigación de antecedentes, pueden adoptarse variantes de “investigación indirecta de antecedentes” como la creación de incentivos (tanto positivos como negativos) para la jubilación o la renuncia.

62. El Relator Especial exhorta a los Estados que diseñen un proceso de investigación de antecedentes a que limiten el número de criterios aplicados y se centren principalmente en criterios relacionados con la integridad del personal, en particular su historial en materia de derechos humanos. La investigación de antecedentes en la transición puede contribuir a la gestión ordinaria de los recursos humanos en las instituciones de seguridad y servir de preparativo para ella, pero no puede sustituirla ni debe confundirse con ella. Los objetivos de la investigación de antecedentes en el contexto de la justicia de transición se refieren principalmente a la integridad del personal, y no tanto a su competencia. El tipo y el número de criterios también afectan de manera considerable a la duración del proceso. Aunque lo ideal sería que la investigación de antecedentes tuviera como objetivo lograr los niveles más altos de competencia e integridad del personal, un proceso prolongado absorbe

demasiados recursos, es difícil de sostener y difícilmente podrá alcanzar sus objetivos, en particular contribuir efectivamente a desarticular las redes delictivas en un período razonable de tiempo. Por lo tanto, la investigación de antecedentes debería orientarse fundamentalmente a destituir a las personas que hayan cometido las violaciones más graves y asegurar por lo menos un nivel mínimo de integridad del personal en cuestión.

Otras medidas

63. En el presente informe, el Relator Especial pone de relieve, además de la investigación de antecedentes, varias otras medidas de reforma institucional en el contexto del sector de la seguridad, entre ellas la definición de las diferentes funciones de la policía, las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia; la racionalización de las instituciones de seguridad; la reducción de la jurisdicción de los tribunales militares; el fortalecimiento del control y la supervisión civiles del sector de la seguridad; y la supresión de las “prerrogativas” militares.

64. El Relator Especial exhorta a los Estados que salen de un conflicto o un régimen autoritario a que definan en sus constituciones el papel y la función de las fuerzas armadas, la policía, los servicios de inteligencia y otras instituciones de seguridad, y a que establezcan una clara distinción entre las funciones de defensa exterior de las fuerzas armadas y las funciones de seguridad interior de la policía. Además, deben adoptarse medidas para impedir que los grupos armados no estatales sigan cometiendo violaciones de los derechos humanos, como su disolución, el desarme, la desmovilización y la reintegración social de sus miembros, o la investigación de los antecedentes y la integración de sus miembros en las instituciones de seguridad reglamentarias.

65. El Relator Especial también alienta encarecidamente a los Estados a que refuercen el control civil de las fuerzas armadas mediante el establecimiento de un ministerio de defensa civil que sea funcional y a que establezcan mecanismos eficaces de supervisión, seguimiento y rendición de cuentas en el sector de la seguridad, y observa que la supervisión civil es más eficaz si se realiza por múltiples cauces.

66. El Relator Especial señala las “prerrogativas” de las fuerzas armadas, que son un legado común en los países en transición e incluyen el control de diversos aspectos de la política y la economía, e insta a los Estados a que, como parte de una estrategia de prevención, eliminen esos ámbitos de autonomía de las fuerzas armadas.

67. El Relator Especial pide a los Estados con tribunales militares que limiten la jurisdicción de estos únicamente a los miembros de las fuerzas armadas que cometan delitos contra la disciplina militar.

68. El Relator Especial observa también que la reforma del sector de la seguridad es un ámbito amplio y muy desarrollado de políticas y prácticas y que queda una labor considerable por hacer para explorar la dimensión preventiva de la reforma del sector de la seguridad. El Relator Especial pide que se celebren más debates y un diálogo constructivo entre las comunidades de la justicia de transición y la reforma del sector de la seguridad a fin de superar los malentendidos y explorar sinergias que conduzcan a acciones coordinadas.
