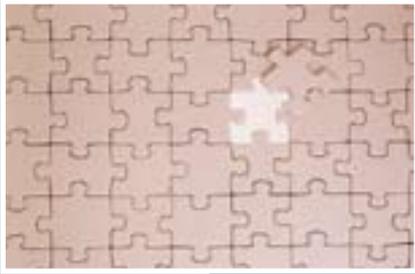




OFICINA DEL ALTO COMISIONADO
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS



INSTRUMENTOS DEL ESTADO DE DERECHO PARA SOCIEDADES QUE HAN SALIDO DE UN CONFLICTO

*Procesos de depuración:
marco operacional*



NACIONES UNIDAS

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

Procesos de depuración: marco operacional



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2006

NOTA

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

*

El material contenido en esta serie puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que se mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación que contenga el material reproducido a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Palais des Nations, 8-14 Avenue de la Paix, 1211 Ginebra 10, Suiza.

*

La presente publicación ha sido producida con asistencia financiera de la Unión Europea. Las opiniones en ella expresadas no reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

HR/PUB/06/5

Prefacio	v
Introducción	1
I. PROCESOS DE DEPURACIÓN, REFORMA INSTITUCIONAL Y JUSTICIA DE TRANSICIÓN	3
II. PAPEL DE LAS ENTIDADES INTERNACIONALES	7
III. CONDICIONES DE LA REFORMA DEL PERSONAL EN LA TRANSICIÓN	9
A. Contexto posterior a un conflicto o un régimen autoritario: necesidad de pragmatismo	9
B. Mandato legal para la reforma del personal	10
C. Prioridades en la reforma del personal	10
D. Información y consultas públicas	11
IV. DIRECTRICES OPERACIONALES	13
A. Evaluar la situación	14
B. Definir parámetros, normas y consecuencias	19
C. Diseñar el proceso	24
Conclusión	35

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) es cada vez más consciente de la necesidad de mejorar su asistencia en los esfuerzos que se realizan en todo el sistema de las Naciones Unidas para trabajar con rapidez y eficacia en el restablecimiento del imperio de la ley y la administración de justicia en el marco de las misiones destinadas a sociedades que han sufrido un conflicto. En los países que salen de un conflicto, el Estado de derecho suele ser débil o inexistente, apenas hay capacidad para la aplicación de la ley y la administración de justicia, y se dan más casos de violaciones de los derechos humanos. Esa situación a menudo se ve agudizada por la falta de confianza de la población en los poderes públicos y por la escasez de recursos.

En 2003, el ACNUDH, encargado de coordinar toda la labor del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley, comenzó a elaborar estos instrumentos del Estado de derecho para que las misiones de las Naciones Unidas y las administraciones de transición puedan disponer de medios institucionales viables a largo plazo que permitan atender esas necesidades. Los instrumentos proporcionarán orientación práctica a las misiones sobre el terreno y a las administraciones de transición en ciertos aspectos críticos de la justicia de transición y el imperio de la ley. Aunque cada uno de ellos puede utilizarse de forma independiente, todos ellos se inscriben en una perspectiva operacional coherente. Su propósito es definir los principios básicos propios de cada uno de los siguientes aspectos: *cartografía del sector de la justicia, iniciativas de enjuiciamiento, comisiones de la verdad, procesos de depuración y supervisión del sistema de justicia.*

En la presente publicación se expone el marco operacional para la depuración y la reforma de las instituciones, con el objeto de ayudar a las Naciones Unidas y otras entidades normativas a asesorar sobre las formas de abordar las dificultades de la reforma institucional y del personal en los Estados que han sufrido un conflicto mediante el establecimiento de procesos de depuración encaminados a excluir de las instituciones públicas a personas que carecen de integridad. El instrumento se divide en tres grandes secciones: el concepto de la depuración en el contexto de la reforma institucional y la justicia de transición; las condiciones políticas de la reforma tras un conflicto o un régimen autoritario, con determinación de las fuentes de un mandato de reforma del personal, la recomendación de prioridades en la reforma de personal durante la transición y la propuesta de elaboración de una estrategia de consulta e información pública, y las directrices operacionales propiamente dichas.

Los principios utilizados en este instrumento son principalmente fruto de la experiencia adquirida y las enseñanzas extraídas en la elaboración de procesos de depuración. Es evidente que el presente documento no puede dictar decisiones estratégicas y programáticas, pues éstas

han de adoptarse sobre el terreno a la luz de las circunstancias particulares de cada situación posterior a un conflicto. Lo que se pretende es proporcionar a las misiones sobre el terreno y las administraciones de transición la información básica que necesitan para proporcionar un asesoramiento eficaz en la preparación de procesos encaminados a excluir de las instituciones públicas a las personas que carecen de integridad, de acuerdo con las normas internacionales y las mejores prácticas de derechos humanos.

La elaboración de estos instrumentos no es más que el primer paso en el compromiso sustantivo del ACNUDH en favor del desarrollo de políticas en materia de justicia de transición. Deseo manifestar mi aprecio y mi gratitud a todas las personas que han contribuido a la preparación de esta importante iniciativa.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Louise Arbour', written in a cursive style.

Louise Arbour
Alta Comisionada de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos

NOTA DE AGRADECIMIENTO

El ACNUDH desea expresar su agradecimiento a las personas y las organizaciones que han formulado observaciones, aportado sugerencias y prestado su apoyo para la preparación del presente documento. En particular, manifiesta su reconocimiento al consultor Alexander Mayer-Rieckh, principal responsable de su elaboración. El ACNUDH también desea expresar su gratitud al Centro Internacional para la Justicia Transicional, que proporcionó un apoyo fundamental al consultor.

También merecen especial agradecimiento el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión Europea, cuyas aportaciones financieras hicieron posible la realización del presente proyecto y la publicación de este instrumento.

La reforma de las instituciones contribuye al logro de uno de los objetivos centrales de una política de justicia de transición efectiva y legítima: la prevención de futuros abusos de los derechos humanos. Un aspecto importante de las actividades de reforma institucional en los países en transición son los procesos de depuración destinados a excluir de las instituciones públicas a las personas que carecen de integridad. Las múltiples deficiencias de las instituciones públicas después de un conflicto o de un régimen autoritario exige, no obstante, un enfoque amplio de la reforma institucional. Las presentes directrices operacionales sitúan la depuración en el contexto más amplio de la reforma del personal de una institución pública y proponen un marco para elaborar un programa efectivo y legítimo de reforma del personal en los países en proceso de transición.

El presente documento se divide en tres secciones. En la primera se define el concepto de la depuración en el contexto de la reforma institucional y la justicia de transición. En la segunda se examinan las condiciones políticas de la reforma después de un conflicto o de un régimen autoritario, se identifican las fuentes de un mandato de reforma del personal, se recomiendan prioridades en la reforma del personal durante la transición y se propone la elaboración de una estrategia de consulta e información públicas. En la tercera se presentan las directrices operacionales propiamente dichas y se recomienda una metodología en tres fases en la que se destaca la necesidad de evaluar la situación y las necesidades, definir los objetivos de la reforma del personal y diseñar un proceso de reforma del personal que sea viable y respete las normas fundamentales del Estado de derecho.

Las cualidades del funcionariado se dividen en dos categorías básicas: capacidad e integridad. La *capacidad* se refiere a las cualidades que permiten al personal desempeñar las tareas técnicas incluidas en el mandato de la institución. La *integridad* se refiere a las cualidades que le permiten cumplir ese mandato de conformidad con los derechos humanos fundamentales, las normas profesionales y los principios del Estado de derecho.

No existe una receta única en los procesos de depuración y reforma del personal en los contextos de transición. Para una reforma efectiva, por consiguiente, una condición básica es adoptar un enfoque que se adapte específicamente al contexto, basado en consultas públicas y en una evaluación realista de las necesidades y los recursos disponibles¹. Las directrices operacionales ofrecen una metodología para elaborar programas de depuración y reforma del personal particulares para cada contexto. Sin embargo, no todos los puntos de esas directrices servirán

¹ Informe de la experta independiente Diane Orentlicher, encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102, párr.9).

en todas las situaciones; cada tipo de institución presenta dificultades singulares que no se detallan en su totalidad, y las circunstancias políticas y prácticas particulares de un país que ha sufrido un conflicto o un régimen autoritario pueden limitar considerablemente el proceso de reforma. Aunque es aconsejable seguir las tres etapas básicas de la metodología propuesta (evaluar la situación, definir los objetivos y diseñar el proceso), estas directrices deben utilizarse como herramientas, más que como manual de instrucciones.

I. PROCESOS DE DEPURACIÓN, REFORMA INSTITUCIONAL Y JUSTICIA DE TRANSICIÓN

La reforma de las instituciones públicas es una tarea fundamental en los países en proceso de transición desde un régimen autoritario o un conflicto hacia la democracia y la paz². Las instituciones públicas que perpetuaron un conflicto o sirvieron a un régimen autoritario deben ser transformadas en instituciones que secunden la transición, sostengan la paz y preserven el imperio de la ley. Las instituciones que vulneraron los derechos humanos y defendieron los intereses partidistas de unos pocos han de convertirse en instituciones que protejan los derechos humanos, prevengan los abusos y sirvan a los ciudadanos de forma imparcial. Las instituciones disfuncionales y discriminatorias, temidas por los ciudadanos, deben transformarse en instituciones eficientes y justas que gocen de la confianza de la población.

Al consolidar instituciones justas y eficientes, la reforma institucional contribuye a la justicia de transición en dos aspectos importantes. En primer lugar, una administración pública equitativa y eficiente desempeña un papel decisivo en la prevención de futuros abusos. Tras un período de violaciones generalizadas de los derechos humanos, impedir que éstas vuelvan a repetirse es uno de los objetivos fundamentales de una estrategia de justicia de transición legítima y efectiva³.

En segundo lugar, la reforma institucional contribuye a la justicia de transición en que permite a las instituciones públicas, en particular a los sectores encargados de la seguridad y la justicia, favorecer que los responsables de abusos cometidos en el pasado rindan cuentas ante la justicia. Un servicio de policía reformado, por ejemplo, puede investigar con profesionalidad los abusos cometidos durante el conflicto o el régimen autoritario; una fiscalía reformada puede formular

² Véase en general el informe del Secretario General sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que han sufrido o sufren conflictos (S/2004/616).

³ Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la decisión 1996/119 de la Subcomisión, en el que se refiere a las «garantías de no repetición de las violaciones» «para evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones que vulneren su dignidad» (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, párr. 43); y Conjunto actualizado de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, principio 35 (E/CN.4/2005/102/Add.1).

acusaciones efectivas, y un tribunal reformado puede dictar sentencias imparciales acerca de esos abusos pasados. La reforma institucional puede, por consiguiente, ser la condición previa para que en el país puedan pedirse cuentas y aplicarse penas por las violaciones de los derechos humanos cometidas durante el conflicto o el período de régimen autoritario.

Una reforma institucional efectiva y sostenible es una tarea compleja y difícil. Entre las medidas de reforma institucional pueden figurar, por ejemplo, la elaboración de procedimientos de supervisión, denuncia y disciplina; la reforma o el establecimiento de marcos jurídicos; la elaboración o la revisión de directrices éticas y códigos de conducta; el cambio de símbolos asociados a prácticas abusivas, y la dotación de sueldos, equipo e infraestructura apropiados. En las tareas de reforma quizá también sea necesario examinar el funcionamiento del sector público en conjunto y estudiar la posibilidad de fusionar, dismantelar o crear nuevas instituciones públicas. El contenido y el alcance precisos de esas medidas dependerán de las circunstancias del país.

Si bien es indispensable adoptar un enfoque amplio de la reforma institucional para garantizar su eficacia y su sostenibilidad, las presentes directrices operacionales se centran en un aspecto: la reforma del personal de las instituciones. Los principales elementos de una institución pública son sus empleados. La institución actúa por conducto de sus empleados y está representada por ellos. En muchos casos, el mal funcionamiento y los abusos del pasado se debieron a las diversas carencias del personal de la institución. La reforma del personal es, por tanto, un componente fundamental de todo proceso efectivo y sostenible de reforma institucional.

La depuración es un importante aspecto de la reforma del personal en los países en proceso de transición⁴. Puede definirse como la evaluación de la integridad de los miembros del personal para determinar su idoneidad para el empleo público⁵. La integridad se refiere al cumplimiento por un empleado de las normas internacionales de derechos humanos y las normas de conducta profesional, incluida la corrección en asuntos financieros⁶. Los empleados públicos que son personalmente responsables de graves violaciones de los derechos humanos o delitos graves en virtud del derecho internacional revelan una falta básica de integridad y han traicionado la confianza de los ciudadanos a los que deben servir. Los ciudadanos, en particular las víctimas de abusos, probablemente no confiarán ni se apoyarán en una institución pública que conserve o contrate a personas con graves carencias de integridad, que menoscabarían fundamentalmente la capacidad de la institución para cumplir su mandato. Los procesos de depuración de los empleados de la administración pública tienen como propósito excluir del

⁴ E/CN.4/2005/102/Add.1, principio 36 a); véase también E/CN.4/2005/102, párr. 68.

⁵ Véase también S/2004/616, párr. 52: «Las investigaciones suelen consistir en un proceso oficial de identificación y remoción de los responsables de los abusos, especialmente de la policía, los servicios de prisiones, el ejército y la judicatura.»

⁶ Para un análisis detallado del significado del término integridad y el grado de integridad necesario para ocupar un puesto público, véase más adelante (sección IV.B.3 b).

servicio público a personas con graves carencias de integridad con el fin de establecer o restablecer la confianza de los ciudadanos y legitimar o volver a legitimar a las instituciones públicas.

La integridad se mide por la conducta de una persona. Los procesos de depuración deben, por tanto, basarse en evaluaciones de la conducta individual. Las purgas y otras medidas de remoción en gran escala basadas únicamente en la afiliación a un grupo o un partido tienden a ser excesivamente amplias y a excluir a funcionarios íntegros que no tienen responsabilidad individual por abusos anteriores. Al mismo tiempo, las exclusiones colectivas también pueden ser demasiado estrictas y pasar por alto a funcionarios que cometieron abusos pero no pertenecían al grupo. Esos procesos colectivos excesivamente generales violan las normas básicas del debido proceso y tienen pocas probabilidades de conseguir los objetivos buscados en la reforma; pueden excluir a empleados cuyas competencias son necesarias en el período posterior al conflicto o al régimen autoritario y pueden crear grupos de empleados descontentos capaces de poner en riesgo la transición.

Además de apoyar las medidas de reforma institucional, la depuración y la exclusión de los autores de abusos pueden cumplir otra importante función en una estrategia amplia de justicia de transición. La escasez de medios y recursos después de un conflicto o un régimen autoritario, unida a los impedimentos legales, la falta de personal y el gran número de responsables de abusos, a menudo impide procesar a todos los autores de abusos, dejando lo que se denomina una «brecha de impunidad». Los procesos de depuración también requieren considerables recursos, pero son menos complejos desde el punto de vista de procedimiento que los enjuiciamientos penales. Cuando la acción penal sea limitada o se demore, la exclusión del servicio público de los autores de violaciones de los derechos humanos puede contribuir a reducir la brecha de impunidad ofreciendo una medida parcial de rendición de cuentas por la vía no penal⁷. La exclusión del servicio público tiene en sí un efecto sancionador, ya que destituye a un funcionario o impide su empleo, privándolo de autoridad pública y otros privilegios y prestaciones. La exclusión del servicio público de los responsables de abusos no debe, sin embargo, utilizarse como pretexto para no emprender acciones penales. No sólo existe el deber de enjuiciar a los autores de graves crímenes contra los derechos humanos (véase la sección IV.B.3 *b*) más adelante), sino que una estrategia de justicia de transición también será más efectiva y legítima si las diversas iniciativas de la justicia de transición, en particular el enjuiciamiento, la búsqueda de la verdad, las reparaciones y la reforma institucional, se complementan entre sí⁸.

⁷ E/CN.4/2005/102, párr. 68.

⁸ E/CN.4/2005/102/Add.1, principio 1 (en el que se enumeran las obligaciones generales de los Estados de adoptar medidas eficaces para luchar contra la impunidad). Véanse también los otros instrumentos del Estado de derecho preparados por el ACNUDH para sociedades que han salido de un conflicto, pertenecientes a esta misma serie (comisiones de la verdad e iniciativas de enjuiciamiento).

Con frecuencia, la falta de integridad no es la única deficiencia de los empleados públicos en situaciones posteriores a un conflicto o a un régimen autoritario, y la destitución de personas que carecen de integridad quizá no baste para conseguir los cambios de personal necesarios para poner en pie una institución pública justa y eficiente y prevenir que se repitan los abusos⁹. Los empleados de una institución pública pueden, por ejemplo, no sólo ser responsables de violaciones de los derechos humanos, sino también carecer de calificaciones y competencias; tal vez el personal en conjunto no represente a la población a la que está llamado a servir o carezca de una estructura orgánica eficiente. Muchos funcionarios pueden haber sido designados de manera ilícita, sin aplicarles los requisitos debidos en materia de procedimiento y calificaciones. Las múltiples carencias del personal de una institución pública a menudo son el reflejo de las causas complejas e interrelacionadas del mal funcionamiento y los abusos del pasado. Así pues, las directrices operacionales que se exponen más adelante integran los procesos de depuración de los empleados públicos en programas más amplios de reforma del personal, sin olvidar las dificultades particulares de la evaluación de la integridad en los contextos posteriores a un conflicto o un régimen autoritario.

⁹ S/2004/616, párr. 53: «[...] en los procesos de investigación se deben tener en cuenta los conocimientos, la cualificación objetiva y la integridad de los candidatos.»

II. PAPEL DE LAS ENTIDADES INTERNACIONALES

En los países que salen de un conflicto o de un régimen autoritario, las entidades internacionales suelen tener el importante papel de prestar apoyo a las frágiles instituciones nacionales y ayudar a consolidar la paz y el imperio de la ley. La participación internacional en el diseño y la aplicación de un programa de reforma del personal está sujeta a la invitación de las autoridades nacionales o, en caso de haber oposición en el país, a un mandato internacional que otorgue a las entidades internacionales autoridad y medios para intervenir directamente en los asuntos internos y desestimar los procedimientos nacionales en caso necesario. Atendiendo a las circunstancias y el mandato, las entidades internacionales pueden asesorar a las autoridades nacionales en el diseño de un programa de transición para la reforma del personal, ayudar en la aplicación de ese programa mediante capacitación, asesoramiento, seguimiento y recursos, o asumir el papel principal en la reforma del personal y establecer un proceso internacionalizado al respecto.

En general, los procesos de reforma del personal liderados a nivel nacional serán preferibles a los procesos internacionalizados, pues evitan el resentimiento contra las imposiciones del exterior, proporcionan una base más apropiada para la aceptación y la sostenibilidad locales del proceso, y garantizan la utilización de los conocimientos locales. Esos procesos, no obstante, suelen encontrar oposición en el frágil entorno político de un país que sale de un conflicto o de un régimen autoritario, pues influyen en el acceso de ciertas personas a las estructuras de poder del gobierno o determinan su exclusión de éstas. Esto es cierto en particular cuando representantes de un anterior gobierno que ha cometido abusos siguen revistiendo autoridad, de forma oficial u oficiosa, y la reforma pone en peligro esa autoridad. Por esa razón, los procesos internacionalizados pueden aportar la firmeza y la imparcialidad necesarias para garantizar la aplicación efectiva y equitativa de un programa de reforma del personal.

Cuando se establece un proceso internacionalizado, debe hacerse todo lo posible por conseguir desde el principio que participen elementos nacionales de la forma más amplia posible, garantizar su integración en la legislación interna y elaborar disposiciones que garanticen una transición sin trabas desde el proceso extraordinario de reforma del personal durante la transición hasta los procedimientos ordinarios de contratación y disciplina a nivel interno. Conviene estudiar la

posibilidad de crear una comisión mixta formada por miembros nacionales e internacionales o una comisión nacional apoyada por una secretaría internacional.

III. CONDICIONES DE LA REFORMA DEL PERSONAL EN LA TRANSICIÓN

A. Contexto posterior a un conflicto o un régimen autoritario: necesidad de pragmatismo

Al final de un conflicto o de un régimen autoritario, el sector público frecuentemente se encuentra en crisis. El contexto institucional a menudo se caracteriza por la fragmentación y la permeabilidad entre instituciones. La administración pública sigue funcionando en el marco de estructuras orgánicas que secundaban el régimen autoritario o perpetuaban el conflicto. No es raro que las instituciones aún mantengan vínculos con sus antiguos dirigentes, sigan divididas con arreglo a criterios partidistas y continúen sirviendo los intereses políticos de las distintas facciones. Muchos empleados públicos de la época del conflicto o el régimen autoritario permanecen en su puesto y se oponen a cualquier cambio. El número de funcionarios a menudo es exagerado. Algunas instituciones sencillamente no funcionan y sus esferas de competencia están desatendidas. La infraestructura pública funciona indebidamente y las diversas necesidades de la reforma compiten por los escasos recursos. Los ciudadanos no confían en las instituciones.

El contexto posterior a un conflicto o un régimen autoritario es un entorno sumamente difícil para la reforma institucional. Tanto la necesidad de reformas como la oposición a éstas se deben a que el sector público sigue anclado en el pasado. Los programas de reforma institucional deben tener en cuenta las realidades y las contradicciones del período posterior al conflicto o el régimen autoritario. Es preciso vencer la resistencia a la reforma porque las instituciones no reformadas ponen en peligro la consolidación de la paz y el imperio de la ley. Sin embargo, puede suceder que los funcionarios destituidos en el proceso de reforma del personal se entreguen a la actividad delictiva y dañen el proceso de transición. Los esfuerzos de reforma también deben tener en cuenta las necesidades de los ciudadanos después del conflicto o el régimen autoritario. Entretanto, es preferible contar con un servicio público imperfecto que no disponer de servicio alguno. Quizá sea preciso recurrir a arreglos provisionales con las instituciones existentes para evitar un vacío de gobierno. La reforma institucional después de un conflicto o un régimen autoritario exige pragmatismo, determinación y perseverancia.

B. Mandato legal para la reforma del personal

El final de un conflicto o del régimen autoritario a menudo se ve marcado por un acuerdo oficial, como un tratado de paz, un acuerdo de reparto de poder o una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la que se prevén medidas de imposición de la paz con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Esos acuerdos o resoluciones pueden establecer las condiciones de una tregua, mecanismos no violentos de resolución de conflictos, acuerdos provisionales de reparto del poder, disposiciones en materia de elecciones y un plan de acción que lleve a la instauración de un Estado constitucional. A menudo se definen las funciones y las responsabilidades de las distintas partes y se describen las tareas que han de completarse durante la transición. Las disposiciones en materia de reforma del personal pueden estar incluidas en cualquiera de esos acuerdos o resoluciones o bien en un acuerdo independiente.

Los programas de reforma del personal tienen menos probabilidades de aplicarse o pueden retrasarse si carecen de un mandato formal. Además, aunque deba interpretarse que las disposiciones amplias que prevén una reforma institucional incluyen la reforma del personal, las disposiciones explícitas de reforma del personal y de depuración en la administración pública imponen a las partes una obligación clara que resulta más difícil de eludir. Los negociadores de paz deben, por consiguiente, si el contexto político de las negociaciones lo permite, alentar la inclusión en los acuerdos de paz de disposiciones concretas que exijan la reforma del personal con el fin de que las partes estén sometidas a una obligación clara.

Una vez establecido el mandato de reforma del personal, éste ha de ser traducido en responsabilidades y procedimientos concretos. Para ello, muchas veces hay que adoptar medidas controvertidas que tienen importantes consecuencias tanto para el Estado como para las personas afectadas por el proceso. Para evitar períodos prolongados de incertidumbre, el programa de reforma del personal debe ponerse en marcha en cuanto lo permitan las circunstancias políticas y operacionales, una vez realizado un examen detallado de las opiniones de los principales interesados, inclusive el parlamento cuando proceda. Por otro lado, la legislación en materia de reforma del personal debe cumplir las normas constitucionales e internacionales, y ser clara y precisa con el fin de que exista una seguridad jurídica y de evitar la ambigüedad y las injerencias políticas. Si se establece un proceso internacionalizado, sus normas deben integrarse en el marco jurídico interno (véase la sección II *supra*).

C. Prioridades en la reforma del personal

Después de un conflicto o un régimen autoritario, toda la administración pública puede beneficiarse de un programa de reforma del personal. Los programas de este tipo deben, no obstante, dar prioridad al ejército, los organismos encargados de hacer cumplir la ley, los servicios de inteligencia, la judicatura y otras instituciones en las que se apoya el Estado de derecho. Esas

instituciones públicas son a las que más directamente incumbe mantener un mínimo básico de estabilidad y seguridad y proteger los derechos humanos fundamentales. La reforma de esas instituciones, incluida la reforma de su personal, sienta una base importante para que la transición hacia la paz y el imperio de la ley sea efectiva y rápida¹⁰.

Los conflictos y los regímenes autoritarios llevan normalmente, no obstante, a una fragmentación de las instituciones públicas, en particular el sector de la seguridad, con mandatos parecidos o solapados y un número excesivo de funcionarios. En esas circunstancias, un programa efectivo de reforma del personal debe incluir no sólo a una institución, sino a todo el sector de que se trate. En ese contexto, y en general en situaciones que afectan a instituciones con gran número de efectivos, un programa de reforma del personal puede dar prioridad al personal directivo, que por su autoridad y su poder puede ejercer considerable influencia en el proceso de reforma. También debe prestarse particular atención a los empleados que son públicamente conocidos por haber cometido graves violaciones de los derechos humanos. Éstos pueden constituir un grave peligro para el proceso de reforma y su permanencia en el empleo redunda en menoscabo de la credibilidad de la institución pública.

D. Información y consultas públicas

Con el fin de establecer o restablecer la confianza de los ciudadanos y de legitimar o volver a legitimar las instituciones públicas, la población debe conocer y confiar en el esfuerzo de reforma institucional propiamente dicho. La transparencia acerca de las actividades de reforma y las consultas acerca de sus objetivos contribuirán a incrementar la confianza en la imparcialidad y la eficacia del proceso, a garantizar que responda efectivamente a las necesidades reales de las víctimas y de la sociedad en general, y a reducir la incertidumbre experimentada por el personal de las instituciones afectadas por la reforma. El conocimiento del público también puede contribuir a evitar que más adelante se intente arrojar dudas sobre la validez del proceso y reinsertar a empleados públicos que han sido destituidos gracias a él. Así pues, el proceso de reforma no sólo debe incluir un mecanismo efectivo de información pública, sino que el propio diseño del proceso debe estar basado en amplias consultas con la sociedad civil, en particular con grupos de víctimas y con otros grupos afectados por la reforma¹¹. En la sección IV.A se presentan varios instrumentos que sirven para velar por que la reforma esté basada en una evaluación detallada y en amplias consultas públicas.

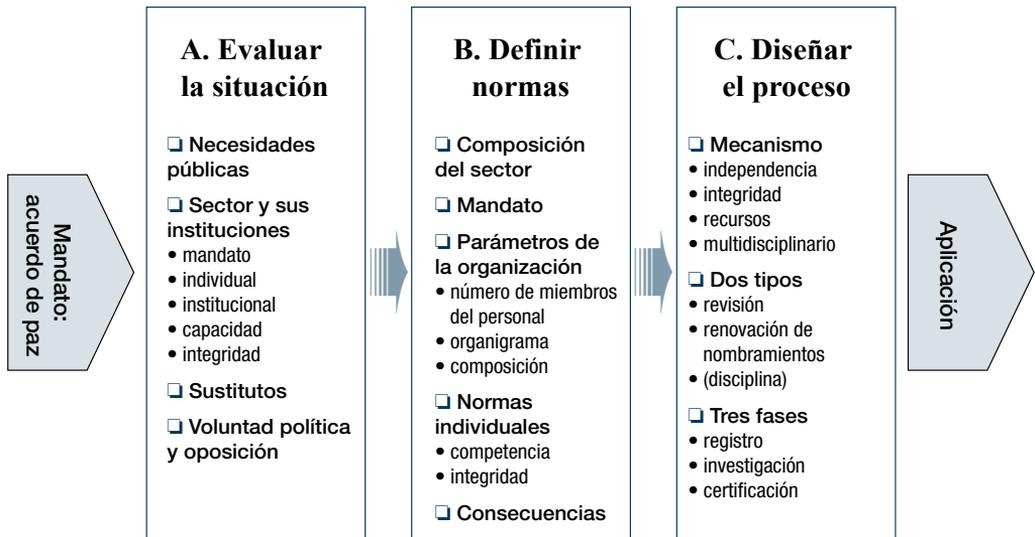
¹⁰ E/CN.4/2005/102/Add.1, principio 36.

¹¹ *Ibid.*, principio 35: «Las reformas institucionales [...] deben establecerse mediante un proceso de amplias consultas públicas, incluida la participación de las víctimas y otros sectores de la sociedad civil.»

IV. DIRECTRICES OPERACIONALES

Para establecer un programa de reforma del personal en contextos posteriores a un conflicto o un régimen autoritario, es aconsejable seguir un enfoque en tres etapas. En primer lugar, es preciso evaluar la situación actual de una institución y de su personal, al igual que su contexto social, con el fin de identificar las necesidades de reforma del personal (sección A). En segundo lugar y sobre la base de esa evaluación, pueden determinarse los parámetros y las normas de la organización para una reforma del personal, en particular el número de funcionarios, su composición, los requisitos de los distintos puestos y las normas de integridad (sección B). En tercer lugar, una vez definidos esos parámetros y normas, hay que diseñar el proceso de reforma propiamente dicho (sección C). Las siguientes directrices proporcionan un marco operacional para un programa de reforma del personal en tres etapas.

Programa de reforma del personal: panorama general



Los distintos tipos de instituciones plantean dificultades específicas. La reforma de los organismos de seguridad, por ejemplo, suele presentar la dificultad de que requiere examinar a gran número de empleados. La investigación de los jueces entraña problemas particulares relacionados con la independencia de la judicatura. El examen de candidatos a puestos que se ocupan por elección plantea cuestiones relativas a la interferencia con la voluntad de los electores. No todas las disposiciones de las directrices operacionales que siguen se aplican a todos los tipos de institución pública. Estas directrices permiten, no obstante, diferenciar entre unas instituciones y otras para elaborar programas de reforma del personal específicos de cada tipo.

A. Evaluar la situación

De resultas del conflicto o del régimen autoritario, la administración pública suele estar fragmentada, las fronteras entre las instituciones son fluidas y porosas, y el número de empleados públicos es exagerado. Con frecuencia, los funcionarios fueron contratados de manera informal y carecían de una capacitación adecuada. No es raro que los funcionarios públicos hayan participado en el conflicto o en el régimen autoritario, los abusos de los derechos humanos hayan sido generalizados en todo el sistema y las consecuencias de esos abusos sean objeto de debate en el período posterior al conflicto o el régimen autoritario. La estructura orgánica de las instituciones suele estar distorsionada durante este período y no guarda relación con las necesidades de un país gobernado por un Estado de derecho. Normalmente, el personal de la institución no representa a la población a la que debe servir.

Quizá se den algunas de estas circunstancias en el país de que se trate. Después de un conflicto o un régimen autoritario, muchas veces no se dispone de información básica acerca del personal de las instituciones públicas. Hay que proceder a una evaluación detallada para determinar las necesidades y los riesgos de la reforma de personal, y diseñar un programa adecuado al respecto. La evaluación debe comprender los siguientes aspectos: 1) una evaluación de las necesidades de la población y las capacidades públicas; 2) un examen del personal de la institución; 3) una valoración de la reserva de sustitutos potenciales y 4) un análisis de la voluntad política de reforma.

1. Evaluar las necesidades y las capacidades públicas

Las necesidades del público al que debe servir una institución es lo que debe determinar su estructura orgánica y el perfil requerido de su personal. Una sociedad en la que hay un elevado número de delitos relacionados con el género, por ejemplo, puede necesitar la creación de departamentos especializados con expertos que se ocupen esos problemas. Antes de determinar las necesidades en la reforma del personal y de diseñar un programa de reforma del personal, es necesario proceder a una evaluación detallada de las necesidades del público. Mediante amplias consultas con la sociedad civil y una encuesta de opinión se conseguirá determinar de modo general las necesidades de la población. Hay que prestar particular atención a las necesidades de las víctimas, las mujeres, las minorías y los grupos vulnerables.

Además, es preciso evaluar cuáles son las capacidades y los recursos del Estado que están disponibles para establecer y aplicar la reforma de personal. Las capacidades suelen ser limitadas y los recursos escasos en una sociedad que sale de un conflicto o un régimen autoritario. Una planificación realista debe tener en cuenta los recursos disponibles para el proceso.

2. Evaluación del personal

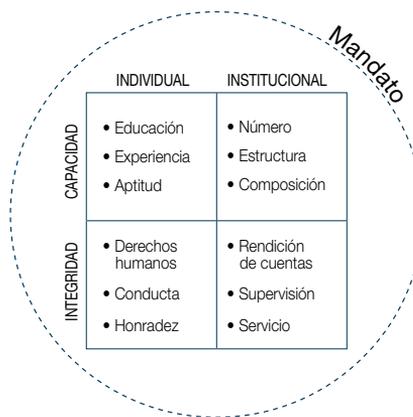
a) Marco de capacidad e integridad

El marco de capacidad e integridad proporciona un sencillo instrumento metodológico para evaluar al personal de instituciones públicas y para elaborar medidas realistas de reforma del personal¹². En él se identifican dos dimensiones fundamentales de los funcionarios públicos, la individual y la institucional, y se utilizan dos categorías básicas para describir las cualidades del funcionariado: la capacidad y la integridad.

El personal de una institución pública está formado por el número total de personas que ocupan puestos en ella. El personal, por consiguiente, tiene una dimensión individual y otra institucional. Por un lado, el personal de la institución está formado por empleados individuales. Por otro lado, el personal de la institución pública está definido por una estructura orgánica.

Las cualidades del personal público se dividen en dos categorías básicas: capacidad e integridad. La *capacidad* se refiere a las cualidades que permiten al personal desempeñar las tareas técnicas incluidas en el mandato de la institución. La *integridad* se refiere a las cualidades que le permiten llevar a cabo ese mandato de conformidad con los derechos humanos fundamentales, las normas profesionales y los principios del Estado de derecho.

*Marco de capacidad e integridad:
un instrumento sencillo para evaluar al
personal de una institución pública*



¹² El marco de capacidad e integridad fue elaborado por Serge Rumin y Alexander Mayer-Rieckh, y se ha utilizado en varias operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Las dos columnas verticales representan las dimensiones individual e institucional. Las filas horizontales corresponden a las dos cualidades básicas, la capacidad y la integridad. Los cuatro campos resultantes representan un marco básico para la evaluación exhaustiva de la situación del personal de la institución:

- La capacidad individual se refiere a las calificaciones del empleado: nivel de estudios y capacitación profesional, experiencia y competencia profesional, y aptitudes físicas y mentales. 
- La integridad individual se refiere al cumplimiento por el empleado de las normas internacionales de derechos humanos y las normas de conducta profesional, incluida la rectitud de la persona en cuestiones financieras. 
- La capacidad institucional se refiere a las cualidades institucionales del personal, como el número de empleados, la estructura orgánica y la composición (género, origen étnico, procedencia y religión). 
- La integridad institucional se refiere a los procedimientos empleados para institucionalizar los principios y valores de la organización, incluidos los procedimientos disciplinarios y de queja, los mecanismos de supervisión, las directrices éticas y los códigos de conducta. 

b) Mandato de la institución

Utilizando el marco de capacidad e integridad como instrumento metodológico, la evaluación comienza con un análisis del mandato de la institución que va a ser reformada. Al definir las tareas y responsabilidades de una institución, el mandato proporciona los parámetros sustantivos para la estructura orgánica y para las funciones de cada uno de los puestos. El mandato se describe en los reglamentos y estatutos que gobiernan el establecimiento, la organización y la responsabilidades de la institución, así como las normas y los reglamentos internos.

Durante un conflicto o un régimen autoritario, muchas instituciones públicas asumen tareas que difieren de las especificadas en su mandato. Algunas instituciones transgreden sus responsabilidades, otras asumen el mandato de una institución diferente, y otras son marginadas o dejan de funcionar. El proceso de evaluación debe cartografiar brevemente la trayectoria de las instituciones en el conflicto o el régimen autoritario con el fin de conocer las tareas que realmente realizaban las instituciones públicas de que se trate. Esto proporciona información básica sobre las necesidades de reforma institucional y al mismo tiempo facilita la investigación de la integridad de los empleados públicos, pues ofrece indicaciones sobre la conducta pasada de los distintos funcionarios.

c) Registro piloto

Al final del conflicto o el régimen autoritario, suele haber poca información fiable sobre el número y el rango de los empleados, en particular en las grandes instituciones de los sectores

de seguridad civil y militar. Con frecuencia, los expedientes o registros del personal nunca han llegado a crearse o se han mantenido indebidamente, o bien han sido manipulados o destruidos. Las funciones de cada empleado no están claras y la estructura orgánica de la institución pública a menudo está mal definida. El establecimiento del registro es necesario para evaluar la capacidad y la integridad del personal de la institución pública.

La actividad de registro es un primer paso importante, aunque relativamente poco controvertido, en el proceso de reforma del personal. En general, el registro de empleados públicos puede llevarse a cabo incluso cuando las circunstancias políticas aún no permiten la aplicación de un programa completo de reforma. El registro proporciona información sobre la experiencia y las competencias profesionales de los empleados, así como datos básicos sobre sus actividades durante el conflicto o el régimen autoritario.

El registro lleva tiempo y consume muchos recursos, en particular cuando el número de empleados de la institución pública (o varias instituciones) es elevado. El mantenimiento y la actualización posteriores requieren recursos adicionales. Durante la fase de evaluación, generalmente basta con llevar a cabo un registro piloto de una muestra representativa de funcionarios con el fin de determinar las necesidades amplias de reforma del personal y diseñar un programa de reforma. (Para más detalles sobre los procesos de registro, véase la sección IV.C.3 a) más adelante.)

d) Banco de datos de integridad

Con frecuencia hay una falta particular de información fiable sobre la integridad de los funcionarios y los candidatos a la función pública, especialmente sobre su conducta durante el conflicto o el régimen autoritario. Durante esos períodos, muchas veces se ocultan los abusos de los derechos humanos y se destruyen las pruebas. La policía y la justicia raras veces investigan o enjuician los abusos y en la práctica pueden contribuir a mantener un clima de impunidad. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) que vigilan e investigan las violaciones de los derechos humanos son con frecuencia víctimas de la represión. Aunque el registro permitirá obtener algunos datos de referencia, normalmente no bastará para evaluar cabalmente la integridad de cada uno de los funcionarios y los candidatos al servicio público.

Si se pretende acopiar información fiable sobre la integridad de los empleados públicos y los candidatos, es preciso establecer un banco de datos de integridad mediante un proceso dinámico de recogida de datos de referencia de diversas fuentes. La información pertinente será registrada por presuntos responsables, y no por incidentes. Entre las fuentes de información figuran los expedientes del personal, los registros de los tribunales, los archivos de los partidos, los registros electorales, y los informes de las Naciones Unidas, de ONG, de comisiones de la verdad, de los medios de información y de investigaciones independientes. La información obtenida ha de ser cruzada y evaluada en relación con su credibilidad y fiabilidad, en particular cuando procede del período del conflicto o el régimen autoritario.

Los cuerpos de policía secreta que mantienen amplios archivos secretos sobre personas son un rasgo habitual de los regímenes autoritarios. En principio, esos archivos pueden utilizarse para el banco de datos de integridad. La información contenida en los archivos secretos, sin embargo, no suele ser objetiva y ha de ser tratada con gran cautela. Además es preciso proteger, de conformidad con las normas básicas de derechos humanos, la intimidad de las personas, en particular de víctimas, testigos, testigos potenciales y personas no afectadas por la reforma del personal.

Otra vía útil para obtener información sobre la integridad de los empleados públicos y los candidatos a la función pública es dar a los ciudadanos la oportunidad de proporcionar información. Si lo permite la situación de seguridad, pueden publicarse y difundirse ampliamente listas con los nombres de funcionarios y candidatos a la función pública e indicarse un lugar de contacto que reciba información sobre sus antecedentes.

e) Riesgos de las destituciones

Los funcionarios públicos destituidos que no encuentran otro empleo ni se integran en la sociedad pueden caer en la delincuencia y obstaculizar el proceso de reforma. En particular, la destitución de un gran número de funcionarios de seguridad armados puede generar un importante riesgo de seguridad y representar una amenaza para la transición propiamente dicha. Antes de diseñar un programa de reforma del personal conviene sopesar los riesgos potenciales de las destituciones y estudiar distintas alternativas para asignar una paga de liquidación y otras ayudas temporales, en particular a los empleados públicos que son destituidos por razones distintas de la falta de integridad. Los programas de reforma del personal pueden vincularse a programas de desarme, desmovilización y reintegración. Sin embargo, también hay que tener presentes los derechos de las víctimas y que la asistencia a los funcionarios destituidos debe equilibrarse con las necesidades de aquéllas.

3. Evaluar la reserva de potenciales sustitutos

El programa de reforma del personal puede requerir la contratación de nuevos funcionarios para reemplazar a los destituidos o cubrir nuevos puestos. Cabe la posibilidad, no obstante, de que no se encuentre a sustitutos competentes e íntegros. Para reducir al mínimo el riesgo de que se produzca un vacío de gobierno y medir a tiempo los recursos necesarios para encontrar, preparar y capacitar a los nuevos empleados, es preciso evaluar la reserva de potenciales sustitutos, así como su capacidad e integridad generales.

Después de un conflicto o un régimen autoritario, puede ser muy difícil encontrar candidatos calificados por lo que tal vez haya que diseñar cursos de formación especiales para aumentar rápidamente la capacidad. También puede ser difícil convencer a las personas más calificadas de que se incorporen al servicio público, pues muchas veces el empleo público en un contexto de transición no se considera una ocupación atractiva y segura.

4. Evaluar la voluntad política y la oposición

La resistencia a la reforma es una característica habitual en los países que han sufrido un conflicto o un régimen autoritario. Las personas y los grupos que corren el riesgo de perder poder e influencia a raíz de un programa de reforma a menudo se oponen a su aplicación. Los dirigentes pueden, por ejemplo, seguir persiguiendo los objetivos del régimen anterior o de la época del conflicto. Los funcionarios que participaron o fueron cómplices en abusos pasados tienen interés en que esos abusos queden ocultos y en proteger su puesto. La evaluación debe determinar el potencial de oposición al proceso de reforma del personal y los riesgos para la transición política, y encontrar a personas y colectivos partidarios de la reforma que puedan contribuir en el diseño y la aplicación de un programa de reforma del personal.

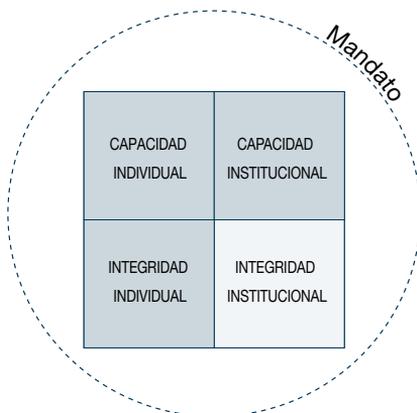
B. Definir parámetros, normas y consecuencias

Sobre la base de la evaluación se definirán los objetivos del programa de reforma del personal. Entre ellos figuran los siguientes:

- 1) definir el mandato de la institución;
- 2) definir los parámetros institucionales (composición y estructura);
- 3) definir las normas individuales de empleo (descripción de funciones, calificaciones de entrada, entre otras);
- 4) equilibrar los objetivos contrapuestos, y
- 5) definir las consecuencias para los destituidos en el proceso.

Una vez más, el marco de capacidad e integridad puede servir como instrumento metodológico para definir el mandato, los parámetros y las normas.

*Marco de capacidad e integridad:
un instrumento sencillo para planificar el personal de una institución pública*



1. Definir el mandato de la institución



El mandato de una institución pública después de un conflicto o de un régimen autoritario tal vez haya de ser modificado para atender las necesidades y los requisitos de un país gobernado por el Estado de derecho. En general, los cambios importantes en el mandato de una institución pública exigirán cambios estructurales. Tal vez haya que fusionar o consolidar instituciones, reducir o aumentar su tamaño, crear instituciones o abolirlas de resultas de los cambios en los mandatos. Esas modificaciones estructurales influyen sobremanera en las necesidades de personal de la institución y, por tanto, deben hacerse antes de establecer el programa de reforma del personal. Los cambios en el mandato de una institución pública generalmente requerirán un proceso político que dé lugar a cambios legislativos.

2. Definir los parámetros de la organización



Según los cambios en su mandato y los esfuerzos por mejorar la eficiencia de la institución pública, quizá haya que fortalecer su capacidad institucional. Esto puede derivar en cambios en el tamaño y el tipo de departamentos, el número de puestos, la proporción entre puestos superiores, puestos intermedios y puestos normales, y la composición del personal de la institución.

En un Estado de derecho, la composición del personal de las instituciones públicas debe reflejar ampliamente la composición de la población a la que han de servir. Las instituciones representativas conocen mejor las preocupaciones y las necesidades particulares de los distintos grupos de una sociedad, y adquieren con mayor facilidad la confianza del público. Sin embargo, hay diversas opiniones sobre hasta qué punto deben ser «representativas» las instituciones públicas, lo que depende del tipo de institución y de su mandato, de la situación sociohistórica particular y de la opinión política.

La representatividad se refiere a distintos criterios, en particular el género, el grupo étnico, el origen geográfico y la religión. Quizá haya que adoptar medidas especiales para integrar a antiguas facciones combatientes y ex combatientes. La representatividad institucional tiene particular pertinencia en los países que salen de un conflicto de dimensiones étnicas, geográficas o religiosas, y particularmente cuando la reforma entraña integrar a instituciones públicas que están divididas por razones étnicas, geográficas o religiosas.

Las decisiones sobre la estructura institucional y la composición establecen los parámetros orgánicos de una reforma de personal porque determinan el número y el tipo de empleados públicos que se necesitan, influyen en las calificaciones exigidas a cada empleado y limitan el número de puestos disponibles para empleados de los distintos sexos, grupos étnicos o religiosos, y regiones geográficas.

3. Definir las normas de empleo individual

a) Definir las normas de capacidad individual



Una vez definidas la estructura orgánica y la composición del personal de una institución, es preciso establecer descripciones específicas de cada puesto en las que se detallen las calificaciones personales y profesionales requeridas. Esos criterios se refieren a la competencia y la experiencia profesional, y a las aptitudes físicas y mentales necesarias para desempeñar las tareas técnicas asociadas a cada puesto. La información acopiada durante el registro piloto proporcionará indicadores útiles para definir las normas de capacidad individual que son apropiadas y realistas en el contexto de que se trate. Las circunstancias de un contexto posterior a un conflicto o un régimen autoritario pueden imponer un nivel inicialmente bajo de competencia profesional, que habrá de incrementarse paulatinamente mediante actividades de capacitación.

b) Definir las normas de integridad individual



Para ocupar un cargo en la administración pública, las personas no sólo deben ser competentes sino también íntegras. La integridad individual se manifiesta en el cumplimiento por una persona de las normas internacionales de derechos humanos y de conducta profesional, incluida la corrección en cuestiones financieras. Aunque en general se reconoce que la integridad es un requisito fundamental para el servicio en la administración pública, hay muchas opiniones sobre su significado preciso, así como sobre el tipo y el alcance de la integridad necesaria para ocupar un cargo público, en particular en los países que salen de un conflicto o un régimen autoritario.

Mientras que la conducta es la medida de la integridad de una persona, los abusos cometidos en el pasado no pueden ser más que una indicación de la posible conducta en el futuro. Las circunstancias de un conflicto o de un régimen autoritario pueden ser atenuantes de ciertos actos cometidos en el pasado y, según cuál haya sido el tipo de abuso, puede recuperarse la integridad, al menos parcialmente, con el tiempo. Sin embargo, las personas que han cometido graves violaciones de los derechos humanos o crímenes graves con arreglo al derecho internacional no deben ocupar cargos en la administración pública. Entre esos crímenes figuran el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad, las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, las desapariciones forzosas y la esclavitud¹³. Se trata de crímenes graves que indican un grado de falta de integridad que afecta fundamentalmente a la credibilidad de una persona para ocupar un cargo público. Si una persona es condenada y castigada por esos crímenes, y de hecho los Estados están obligados a perseguir esos

¹³ Existe un considerable solapamiento entre los conceptos de graves violaciones de los derechos humanos y crímenes graves con arreglo al derecho internacional. Para una definición de estos últimos, véase E/CN.4/2005/102/Add.1, pág. 6 y E/CN.4/2005/102, párr. 13. Véase también Comité de Derechos Humanos, observación general n.º 31 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr. 18).

crímenes, la exclusión del servicio público ha de ser una consecuencia normal¹⁴. Un empleado público que haya cometido esos actos ha traicionado la confianza especial que se depositó en él y debe ser apartado del cargo¹⁵. Un funcionario contratado recientemente que haya cometido delitos graves tiene pocas probabilidades de ganarse la confianza de los ciudadanos. Conservar o contratar a esas personas seguramente redundará en menoscabo de la fiabilidad de toda la institución pública.

En los casos de abusos y faltas de conducta que no llegan a constituir graves violaciones de los derechos humanos o delitos graves con arreglo al derecho internacional, hay ciertos factores que pueden indicar si la integridad de la persona se ha restablecido desde entonces o puede recuperarse en el futuro. Las siguientes preguntas pueden ayudar a determinar esas circunstancias:

- ¿Cuál fue el tipo concreto de abuso o falta de conducta y en qué contexto se produjo?
- ¿Se trataba de una práctica institucional generalizada (por ejemplo, corrupción extendida en el entorno profesional)?
- ¿Han concluido los abusos o las faltas de conducta o aún prosiguen?
- Si han concluido, ¿fueron reconocidos? ¿Hubo mejoras en el expediente?
- ¿Ha influido el acto fundamentalmente en la confianza de los ciudadanos? En su caso, ¿será posible recobrarla? ¿En qué condiciones?

Varios códigos internacionales contienen normas que pueden ayudar en la elaboración de normas de integridad concretas en contextos particulares posteriores a un conflicto o un régimen autoritario. Entre ellos figuran los códigos profesionales de las Naciones Unidas, en particular los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, las Directrices sobre la función de los fiscales y el Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y el derecho penal internacional, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario¹⁶. La información recogida en la base de datos de integridad proporcionará indicaciones útiles sobre las carencias existentes a ese respecto y ayudará a elaborar normas de integridad apropiadas y realistas para la situación particular. No existen, sin embargo, criterios evidentes para definir el tipo preciso y el alcance de las normas de integridad para las faltas de conducta de menor gravedad, por lo que habrá que definir las en cada contexto.

¹⁴ La separación del servicio no exime del deber de considerar penalmente responsables a los funcionarios que hayan cometido abusos. Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, observaciones finales: Guatemala (CCPR/CO/72/GTM, párr. 13). En cuanto a la obligación de investigar y enjuiciar las violaciones graves de los derechos humanos y la jurisprudencia pertinente, véase también E/CN.4/2004/88, párrs. 24 a 56.

¹⁵ Véase Comité de Derechos Humanos, observaciones finales: Argentina (CCPR/CO/70/ARG, párr. 9), en el que el Comité recomendó que la Argentina tomase medidas «para cerciorarse de que las personas que participaron en violaciones graves de los derechos humanos no sigan ocupando un empleo en las fuerzas armadas o en la administración pública». Véase también observaciones finales: Bolivia (CCPR/C/79/Add.74, párr. 15); causa *Velázquez Rodríguez*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, n.º 4 (serie C), párr. 175, 29 de julio de 1988; E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, párr. 43 y E/CN.4/2005/102/Add.1, principio 36.

¹⁶ Los códigos profesionales y otras normas básicas pueden consultarse en *Derechos humanos y aplicación de la ley: Manual de capacitación en derechos humanos para la policía* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta S.96.XIV.5).

4. Equilibrar normas contrapuestas

Los parámetros y las normas definidos en las categorías del marco de capacidad e integridad (capacidad institucional, capacidad individual e integridad individual) pueden proyectar objetivos contrapuestos en la reforma de personal. El diseño de un programa de reforma del personal puede por consiguiente exigir difíciles compromisos y renunciaciones.

En general, la legitimidad de un programa de reforma del personal dependerá de que se consigan ciertos niveles mínimos en cada una de las tres categorías. Una institución pública que tenga personal competente pero de una sola etnia, por ejemplo, probablemente gozará de escasa confianza por parte de otros grupos étnicos, y quizá ni siquiera hable su idioma o conozca sus intereses. El personal de otra institución puede tener altos niveles de integridad pero falta de competencia. Por muy buenas que sean sus intenciones, no será capaz de cumplir el mandato de la institución. Aunque hay que apartar de la función pública a los empleados que tengan graves carencias de integridad, es preciso realizar una evaluación cuidadosa que asuma el legado político del conflicto o el régimen autoritario y al mismo tiempo intente establecer una institución pública equitativa y eficiente.

5. Definir las consecuencias

Si un empleado público no cumple las normas mínimas para conservar su puesto, las consecuencias pueden ser diversas. Hay que definir los efectos que tendrá la aplicación de cada norma. Si un funcionario ha sido separado del cargo por una falta de integridad grave, su futuro acceso a cargos públicos comparables deberá quedar restringido, ya que su falta de fiabilidad compromete la eficacia y la legitimidad de la institución. Un empleado público puede quedar descalificado para cierta categoría de puestos, para todos los puestos de cierta institución o para el servicio público en general. La descalificación puede ser permanente o temporal, y la reincorporación a la administración pública puede depender de que se cumplan ciertas condiciones, por ejemplo, el reconocimiento de ciertas faltas de conducta o la indemnización a las víctimas de esas faltas. El funcionario también puede ser trasladado, sometido a un período de prueba, rebajado en su categoría profesional o excluido de todo posible ascenso. La descalificación también pueden dar lugar a la suspensión de prerrogativas y otras prestaciones. Las decisiones acerca de las consecuencias más apropiadas dependen de cada contexto. Mientras que los funcionarios que hayan cometido graves violaciones de los derechos humanos o crímenes graves con arreglo al derecho internacional deben en general quedar descalificados para el servicio público, la determinación de las consecuencias más apropiadas depende en gran medida de las circunstancias particulares de cada transición.

Si un empleado es separado del cargo sólo de resultas de los cambios introducidos en la estructura orgánica, el número de empleados o la composición del personal, ello no debe tener consecuencia alguna para sus futuras oportunidades de empleo y debe permitirse que solicite de inmediato otro puesto público. Si un funcionario carece de las competencias profesionales

necesarias y ello puede corregirse mediante capacitación complementaria, podrá solicitar de nuevo el mismo puesto u otro análogo en cuanto haya adquirido las capacidades de las que carecía. Aunque hay que evitar a toda costa dar la impresión de que se está recompensando a los responsables de abusos, también debe tenerse gran cuidado en prevenir, o cuando menos mitigar, las consecuencias negativas que pueda tener para un funcionario su destitución por razones distintas de la falta de integridad. El proceso de reforma del personal podría, por ejemplo, prever que se le ofrezca otro empleo, una indemnización por despido, asistencia para la reincorporación o capacitación complementaria.

C. Diseñar el proceso

Una vez establecidos los parámetros estructurales y las normas de empleo de una institución pública, es preciso definir el proceso de reforma propiamente dicho. La sección que sigue ofrece orientación sobre el diseño de la reforma del personal.

1. Mecanismo especial

La autorreforma suele ser difícil porque los intereses creados impiden una valoración objetiva de las necesidades de cambio y obstaculizan la ejecución efectiva e imparcial del proceso. En las complejas circunstancias políticas de un país que sale de un conflicto o un régimen autoritario, la capacidad de las instituciones públicas para reformarse a sí mismas es aún más limitada. A menudo esas instituciones tienen interés en ocultar los abusos cometidos en el pasado y se oponen a la reforma. Con frecuencia mantienen lazos con antiguos dirigentes o siguen persiguiendo los objetivos del régimen anterior o de la época del conflicto. La necesidad de reforma surge, no obstante, en gran medida debido a los vínculos de las instituciones con el pasado. Por otra parte, los limitados recursos con que cuentan las instituciones públicas después de un conflicto o un régimen autoritario les dejan poco margen para efectuar una complicada reforma del personal además de atender sus responsabilidades ordinarias.

Por todo ello, conviene en general que las reformas de personal durante una transición sean gestionadas por un mecanismo especialmente creado al efecto, normalmente una comisión. Esta comisión especial debe ser independiente con el fin de garantizar que el proceso tenga lugar de forma justa, imparcial y legítima. Tal vez no sea fácil establecer una comisión independiente y garantizar la imparcialidad de sus miembros en las tensas circunstancias políticas de un país que acaba de sufrir un conflicto o un régimen autoritario. Los miembros de la comisión deben ser ciudadanos prominentes e íntegros que no estén asociados a ningún partido político o ninguna de las antiguas facciones combatientes. La inclusión de miembros no nacionales puede aumentar la independencia y la legitimidad de la comisión. Tras amplias consultas, una autoridad superior independiente, como el tribunal constitucional, el jefe de Estado o una institución internacional, debe designar a sus miembros principales. Para garantizar que esos miembros gocen de una amplia aceptación, su nombramiento puede some-

terse a la aprobación de un órgano en el que los ciudadanos tengan amplia confianza. Los miembros principales deberán ser designados por un período que coincida con la duración de la reforma del personal y no podrán ser destituidos durante ese período. Según cuáles sean las circunstancias políticas y las dificultades operacionales, puede crearse una comisión para todo el sector público o establecerse comisiones separadas para distintas instituciones públicas.

Los procesos de reforma del personal son complejos, llevan tiempo y requieren cuantiosos recursos, en particular cuando abordan instituciones con gran número de funcionarios. Su éxito o su fracaso depende en gran medida de que se realice una evaluación detallada de las necesidades operacionales y de que se cuente con tiempo y recursos suficientes. El registro de los empleados, su escrutinio, la evaluación de su competencia y en particular la investigación de sus antecedentes son tareas complejas que llevan tiempo y requieren conocimientos especializados. La comisión especial necesitará una secretaría bien dotada de personal que prepare la información necesaria y apoye el proceso de adopción de decisiones. El personal de la secretaría debe dominar varias disciplinas e incluir a directores de proyectos, administradores de sistemas de información, abogados y expertos técnicos. La comisión y su secretaría también deben contar con suficientes recursos financieros y materiales, inclusive locales de oficinas seguros, sistemas de archivo y gestión de la información, medios de transporte y material de investigación.

El establecimiento de un mecanismo especial e independiente puede ser muy difícil para la economía generalmente maltrecha de un país en transición. Habida cuenta de la importancia de los procesos de reforma del personal en las transiciones, la comunidad internacional debe prestar apoyo al establecimiento de esos mecanismos.

Quizá la comisión especial se vea obligada a adoptar decisiones impopulares que pueden derivar en riesgos de seguridad para sus miembros. Es preciso disponer lo necesario para garantizar su seguridad.

2. Dos tipos principales de reforma del personal

Existen dos grandes tipos de procesos de reforma del personal en una transición: la revisión y la renovación de nombramientos. En un proceso de revisión, los funcionarios en servicio son examinados a fin de determinar su idoneidad para seguir en el cargo. En un proceso de renovación de nombramientos, en primer lugar se desmantela la institución, todos los empleados deben solicitar su admisión en una institución nueva y se convoca un concurso general para todos los puestos. Esos dos tipos de reforma corresponden a dos enfoques básicos de la reforma institucional: la reestructuración y el restablecimiento de instituciones. La elección de uno u otro tipo depende en particular del alcance de la reforma general del personal que se necesite. Al final de esta sección se presenta un tercer tipo, menos frecuente: los procedimientos disciplinarios ordinarios.

a) Proceso de revisión – reestructuración institucional

i) Concepto

En un proceso de revisión, suele establecerse un mecanismo especial de transición para examinar a los funcionarios públicos en servicio y determinar su idoneidad para seguir ocupando el puesto. El objetivo primordial es separar del cargo a los que no reúnen las condiciones necesarias. En el proceso de revisión se aplicarán las normas básicas de debido proceso, la carga de la prueba recaerá sobre el órgano de revisión y el criterio de prueba apropiado será el de la preponderancia de la prueba (para un examen detallado de las normas legales básicas, véase más adelante).

La decisión de poner en marcha un proceso de revisión se basa en dos premisas. En primer lugar, se necesita un mecanismo especial para ejecutar las necesarias reformas de personal en el período posterior al conflicto o el régimen autoritario, habida cuenta de que los procesos normales de disciplina y despido serían insuficientes o se verían saturados. En segundo lugar, los objetivos de la reforma pueden alcanzarse mediante la separación del cargo de aquellos empleados que no estén capacitados para el servicio, y no se necesitan otros cambios estructurales o éstos pueden efectuarse por separado. Un proceso de revisión implica una continuidad contractual en el nivel individual y una continuidad institucional en el nivel orgánico. Los distintos funcionarios siguen ocupando su puesto a menos que el órgano de revisión concluya que no reúnen las condiciones necesarias para ello. En el nivel institucional, un proceso de revisión representa una reestructuración paulatina de una institución que sigue existiendo. Los procesos de revisión son más apropiados para abordar las carencias individuales de capacidad e integridad que para abordar las carencias estructurales. Los cambios de organización importantes se realizan de manera más eficiente por medio de un proceso de renovación de nombramientos (véase la sección IV.C. 2 b).

ii) Requisitos legales

Las garantías básicas en materia de debido proceso se aplican también a los procedimientos no penales¹⁷. Los empleados públicos sometidos al proceso de revisión deben, por consi-

¹⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14 («Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente con las debidas garantías [...] para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil»). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos mantiene, no obstante, que las protecciones en materia de garantía procesal del Convenio Europeo en general no se aplican a las diferencias entre funcionarios públicos y el Estado (*Pellegrin c. Francia*, 8 de diciembre de 1999). Los funcionarios públicos sometidos a un proceso de investigación en el contexto europeo pueden no estar protegidos por los requisitos del Convenio en materia de garantías de procedimiento. El Comité de Derechos Humanos adoptó un criterio diferente al afirmar que el concepto de «carácter civil» del artículo 14 del Pacto se basaba en «el carácter del derecho de que se trataba y no en la condición de una de las partes» (CCPR/C/51/D/441/1990, párr. 5.2). En una decisión más reciente, la Cámara de Derechos Humanos para Bosnia y Herzegovina se apartó del precedente de la causa *Pellegrin* y admitió la causa de un agente de policía que recurría su despido (*Rusmir Dzaferovic c. Federación de Bosnia y Herzegovina* (3 de diciembre de 2003), CH/03/12932).

guiente, gozar de las garantías básicas en materia de debido proceso en los casos administrativos¹⁸.

Los procesos de revisión deben ser individualizados. Así, si una persona va a ser apartada de un cargo público por una conducta delictiva, es preciso determinar la responsabilidad personal por el acto (aunque no necesariamente de acuerdo con la norma de prueba penal; véase más adelante). La responsabilidad colectiva en general contraviene las normas básicas del debido proceso¹⁹.

Los empleados sometidos al proceso de revisión deben tener derecho a una audiencia imparcial. Ese derecho incluye ciertos elementos básicos: inicio de las actuaciones en un plazo razonable y generalmente en público; notificación a las partes investigadas de los procedimientos y de las acusaciones formuladas contra ellos; la oportunidad de que las partes preparen su defensa, incluido el acceso a información pertinente; la oportunidad de que presenten argumentos y pruebas, y de responder a argumentos y pruebas en contra, ante un órgano encargado de administrar el proceso de investigación de antecedentes; la oportunidad de ser representado por un abogado; y la notificación a las partes del fallo y de sus fundamentos. Como norma general, la audiencia debe estar guiada por el principio de la «igualdad de armas». Además, los empleados sometidos a revisión deben tener derecho a recurrir contra un fallo adverso ante un tribunal u otro órgano independiente²⁰.

En general, a la hora de determinar que un funcionario público no está capacitado para ocupar el cargo, la carga de la prueba recae en el órgano de revisión. En circunstancias excepcionales, la carga de la prueba puede invertirse cuando el grupo o el departamento al que pertenecía el funcionario durante el conflicto o el régimen autoritario tiene una trayectoria conocida de abusos de los derechos humanos. Esa inversión crearía una presunción refutable de incapacidad para ocupar un cargo público²¹. No obstante, conviene examinar la posibilidad de recurrir al proceso de renovación de nombramientos cuando toda la institución haya estado impregnada por una cultura de abuso y lo más probable es que sea preciso destituir a un gran número de empleados (véase más adelante).

Como en los procedimientos administrativos en general, la norma de la preponderancia de la prueba será el criterio apropiado de prueba en un proceso de revisión, a diferencia de la norma

¹⁸ En las normas internacionales de derechos humanos, los requisitos de garantías procesales para las actuaciones de carácter civil se definen de manera menos explícita que en los procedimientos penales. Las garantías básicas que se describen en adelante se aplican, no obstante, a cualquier debido proceso.

¹⁹ Véase, por ejemplo, Consejo de Europa, Resolución 1096 (1996) de la Asamblea Parlamentaria, párr. 12.

²⁰ E/CN.4/2005/102, párr. 69.

²¹ Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, *Measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems: Guidelines to ensure that lustration laws and similar administrative measures comply with the requirements of a State based on the rule of law* (documento 7568, párr. 16 h), 3 de junio de 1996.

de la prueba concluyente exigida en los procedimientos penales²². Con arreglo a esta norma, el órgano de revisión debe seguir la versión de los hechos que considere más probable, razonable o posible, después de examinar todas las pruebas.

Los empleados públicos (incluidos los jueces) que hayan sido nombrados de forma ilícita, contraviniendo los requisitos en materia de procedimiento o de calificaciones, pueden ser apartados de sus funciones en virtud de la ley. No hay necesidad de establecer otros motivos para su destitución²³. Tienen derecho, no obstante, a solicitar que un órgano independiente e imparcial revise la decisión.

Las obligaciones contractuales derivadas de la destitución de empleados públicos de resultados de un proceso de revisión deben ser respetadas, en particular cuando la separación del cargo se debe a razones distintas de la falta de integridad. Esas obligaciones pueden entrañar una indemnización por despido y otras prestaciones especiales, pensiones, u otras medidas²⁴.

b) Proceso de renovación de nombramientos – restablecimiento institucional

i) Concepto

Un proceso de renovación de nombramientos invierte la dinámica fundamental de una revisión. En primer lugar, se desmantela la institución pública de que se trata, se establece una nueva institución y se convoca un concurso general para cubrir todos los puestos. Todos los funcionarios en servicio deben presentarse al concurso si desean seguir trabajando en la nueva institución pública. Para evitar un vacío de servicio, los empleados pueden permanecer en sus cargos hasta que se adopte la decisión definitiva sobre su futura situación de empleo. Si un funcionario en servicio no vuelve a ser seleccionado, ha de abandonar el cargo. Mientras que el objetivo primordial de la revisión es apartar del servicio público a los funcionarios no capacitados para él, el objetivo de un proceso de renovación de nombramientos es seleccionar para la función pública a los más apropiados y mejor calificados.

Un proceso de renovación de nombramientos supone una intervención profunda tanto en el nivel individual como en el nivel orgánico. En el nivel individual, los empleados pasan a ser candidatos, y la continuación de su empleo depende de que sean nombrados de nuevo. El

²² El criterio de prueba apropiado guarda relación con las potenciales consecuencias del procedimiento. Puesto que las consecuencias de un proceso de depuración en la administración pública son menos severas que las de los procedimientos penales, no se requiere que las pruebas sean concluyentes.

²³ E/CN.4/2005/102/Add.1, principio 30 (que afirma que los jueces «que hayan sido nombrados ilegítimamente o hayan obtenido sus facultades jurisdiccionales mediante un acto de adhesión, podrán ser destituidos en virtud de la ley, en aplicación del principio del paralelismo de las formas»).

²⁴ Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 1096 (1996), párr. 14.

proceso de renovación de nombramientos traslada la carga de la prueba al candidato, que ha de demostrar que es la persona más apropiada para ocupar el puesto vacante. A diferencia de los funcionarios que son destituidos en el curso de una revisión, los candidatos en un proceso de renovación de nombramientos en general no tienen derecho a una audiencia o revisión judicial si no son seleccionados, pues el derecho a ser nombrado para un cargo público no existe. Esas simplificaciones de procedimiento, incluida la inversión de la carga de la prueba, agilizan considerablemente la reforma del personal. En un país que sale de un conflicto o un régimen autoritario, la renovación de nombramientos facilita la selección de los empleados más apropiados, en lugar de simplemente entresacar a los que son claramente inaceptables.

En el nivel orgánico, un proceso de renovación de nombramientos supone el establecimiento de una nueva institución pública. La antigua institución deja de existir. Este método facilita aquellos procesos de reforma del personal que no sólo abordan las carencias de capacidad e integridad individual, sino que también requieren cambios de importancia en la estructura orgánica y la composición de una institución. Los procesos de renovación de nombramientos proporcionan mejores oportunidades para modificar sustancialmente la composición étnica o de género de una institución pública, y facilitan la reducción o el traslado de personal en el contexto de una consolidación o un desmantelamiento de instituciones públicas.

El margen de oportunidad para reformar una institución pública por medio de un proceso de renovación de nombramientos se ve limitado por el número de sustitutos calificados. En general, el proceso de renovación de nombramientos se abrirá a candidatos externos que puedan sustituir a funcionarios inapropiados o cubrir las nuevas vacantes creadas en virtud de los cambios en la composición o la estructura orgánica de la institución pública.

ii) Requisitos legales

En circunstancias ordinarias, las consecuencias de procedimiento de un proceso de renovación de nombramientos, en particular la falta de audiencia y de revisión judicial, y la inversión de la carga de la prueba, violarían los derechos fundamentales en materia de garantías de debido proceso de los funcionarios que no vuelven a ser seleccionados. Esas inversiones de procedimiento se justifican en razón de un proceso de transición que exige cambios considerables en el número de empleados, la estructura orgánica o la composición de personal de la institución pública de que se trate.

Además, en un país gobernado por un Estado de derecho, existen salvaguardias constitucionales, en particular la separación de los poderes del Estado, para proteger el imperio de la ley e impedir las interferencias políticas entre instituciones públicas, incluidas las sustituciones arbitrarias y la reestructuración del sector público por parte del poder ejecutivo. La independencia de la judicatura proporciona especiales salvaguardias a los jueces, en particular el principio

de inamovilidad. Las disposiciones legales en general protegen la independencia operacional de la policía y otros organismos encargados de la seguridad. Un proceso de renovación de nombramientos podría menoscabar de manera fundamental el imperio de la ley y ofrece oportunidades para que se produzcan injerencias arbitrarias en el funcionamiento de sectores gubernamentales que de otro modo operarían de forma independiente. Así pues, los procesos de renovación de nombramientos deben reservarse para aquellas circunstancias en las que la institución pública de que se trata es básicamente disfuncional y cuando sea poco probable conseguir una mejora global del Estado de derecho sin esa medida. Además, los procesos de renovación de nombramientos deben llevarse a cabo con la mayor rapidez posible y tan pronto como las circunstancias políticas lo permitan, a fin de evitar períodos prolongados de inseguridad jurídica.

Una vez más, deben respetarse los derechos contractuales derivados de la separación de empleados de sus cargos a consecuencia de un proceso de renovación de nombramientos, en particular en el caso de los funcionarios excluidos por razones distintas de la falta de integridad. Entre las medidas puede figurar una indemnización por separación del servicio y otras prestaciones especiales, pensiones, u otras medidas.

c) Proceso disciplinario – regeneración institucional

La revisión y la renovación de nombramientos son los dos tipos más frecuentes de procesos de reforma del personal en los contextos posteriores a un conflicto o un régimen autoritario. En un contexto en el que el imperio de la ley está bien establecido, la destitución de empleados públicos que carecen de competencia o integridad se efectúa siguiendo procedimientos disciplinarios normales. Las dificultades particulares de los procesos de transición tras un conflicto o un régimen autoritario en general suponen una enorme sobrecarga para esos procedimientos ordinarios, en un período en que la capacidad y la voluntad de las instituciones públicas para proceder a reformas son particularmente limitadas.

De todos modos, no puede descartarse por completo la posibilidad de efectuar los cambios de personal requeridos por medio de los procedimientos de disciplina ordinarios. Estos procedimientos pueden y deben ser utilizados cuando el número de funcionarios que ha de ser investigado es pequeño o se limita a un departamento particular dentro de una institución pública, y si existe una voluntad política suficientemente firme para aplicar la autorreforma. Como norma, los procedimientos ordinarios deben tener preferencia sobre cualquier proceso especial que afecte a la seguridad jurídica.

3. Las tres fases de un proceso de reforma del personal

Un proceso de reforma del personal en general consta de tres fases: registro, investigación de antecedentes y certificación.

a) Registro

El registro de los empleados públicos que han de ser investigados es necesario si los archivos de personal de la institución pública no están debidamente mantenidos y si el número y la categoría de esos empleados públicos son inciertos. Éste suele ser el caso de los grandes organismos de seguridad que durante el conflicto o el régimen autoritario han admitido o despedido a personal por medios irregulares. Si el registro no se ha terminado durante la evaluación (véase la sección IV.A.2 c) *supra*), se concluirá como primera fase del proceso de reforma del personal propiamente dicho. En los procesos de renovación de nombramientos, el registro puede tener lugar durante el proceso de presentación de candidaturas.

El objetivo básico del registro es determinar y cerrar la lista de personas que pertenecen a una institución pública y, por consiguiente, han de ser incluidas en la reforma del personal. Esa actividad tiene un importante efecto secundario que cumple una función reglamentaria crítica en un país que ha pasado un conflicto o un régimen autoritario: las personas que no estén registradas no serán consideradas miembros de la institución pública. Una vez concluido el registro, las personas se incorporarán a la institución sólo mediante los procedimientos ordinarios de solicitud y selección.

El registro también proporciona la base para evaluar y seleccionar a los empleados públicos. Los impresos de registro incluyen información básica sobre un empleado público y su expediente profesional. Conviene que las normas que rigen la reforma del personal impongan a los funcionarios la estricta obligación de seguir el proceso de registro. Las falsas declaraciones que revistan importancia deben en sí mismas ser motivo suficiente para la descalificación.

La inscripción en el registro y el mantenimiento del registro de personal son tareas complejas que llevan mucho tiempo, en particular cuando se trata de instituciones con gran número de empleados. Exigen una planificación detallada, personal competente y considerables recursos.

b) Investigación de antecedentes

La segunda fase representa el núcleo de la reforma del personal. Una vez que se ha determinado qué empleados públicos van a ser incluidos en el proceso de reforma, se procede a la investigación de antecedentes para evaluar si reúnen los requisitos necesarios para seguir en el puesto. Los criterios son específicos de cada puesto y se determinan de conformidad con el nivel del puesto en la estructura orgánica de la institución (véase la sección IV.B *supra*).

La información sobre cada empleado se acopia y almacena sistemáticamente en el registro de personal. Los datos procedentes del banco de datos de integridad han de ser añadidos con el fin de incluir en el registro la información de antecedentes pertinente. La investigación de antecedentes consiste en aplicar los criterios de empleo a los datos sobre cada empleado. Tal vez sean necesarias otras comprobaciones e investigaciones independientes para completar la informa-

ción que falte o verificar los datos dudosos. Pueden instituirse programas de capacitación para aumentar el nivel de competencia de los empleados públicos que carecen de los conocimientos y la experiencia necesarios.

c) Certificación

Los funcionarios que reúnen los criterios de empleo reciben una certificación. Esa certificación constituye la decisión final sobre la condición de un empleado público en la transición. La reforma del personal queda completada una vez que se ha determinado el estado de certificación de todos los empleados públicos. A partir de entonces, la gestión del personal habrá de regularse por los procedimientos ordinarios.

La certificación también podría exigir el cumplimiento de un período de servicio de prueba. Esto puede ser aconsejable si la gestión del proceso de reforma es compleja y las investigaciones sobre los antecedentes son limitadas. Durante el período de prueba, los empleados públicos y los nuevos incorporados pueden ser destituidos con mayor facilidad si aparece nueva información que indica que han cometido faltas de conducta en el pasado.

Al final del proceso de reforma del personal durante la transición, debe procurarse garantizar su sostenibilidad y poner en marcha mecanismos ordinarios de nombramiento y supervisión. La comisión especial puede pasar a ser un órgano ordinario de nombramiento y supervisión, o puede ser disuelta para que otra entidad asuma esas funciones.

4. Escalonamiento del proceso de reforma del personal

La reforma del personal durante la transición es un proceso políticamente controvertido y complejo desde el punto de vista operacional que requiere considerables recursos. Mientras que las directrices operacionales proporcionan un marco metodológico para elaborar un programa de reforma del personal, las diferencias en el entorno político, las especificidades del mandato de la reforma del personal y las particularidades institucionales exigen un enfoque particular en cada contexto. Por ejemplo, en una transición lenta y gradual en la que los antiguos dirigentes siguen en el poder, la destitución de empleados que cometieron abusos de derechos humanos puede topar con bastante oposición, pero aún queda la posibilidad de modificar la estructura orgánica de una institución pública, integrar al personal de instituciones divididas y destituir a los empleados que carecen de competencia. En lugar de aplicar todos los criterios de reforma del personal simultáneamente, un proceso de reforma del personal puede escalonarse para tener en cuenta las complejas dificultades políticas y de capacidad que caracterizan a una transición. Esas decisiones, no obstante, seguramente influyen en la percepción por el público de la legitimidad o la fiabilidad de la institución. Mientras que el objetivo de un proceso de reforma del personal es seleccionar empleados públicos competentes, representativos e íntegros, su diseño concreto debe adaptarse a las realidades políticas, los recursos y las capacidades de reforma de la transición de que se trate.

Las instituciones que tienen una plantilla numerosa plantean importantes dificultades operacionales para un proceso de depuración del personal. Una vez más, el proceso de reforma del personal puede ejecutarse en fases o puede dar prioridad a ciertos grupos de empleados, en particular los que ocupan puestos directivos y puestos de supervisión.

Conclusión

Cada vez más, la depuración del personal de las instituciones públicas, en particular en los sectores de la seguridad y la justicia, se reconoce como uno de los componentes fundamentales de una estrategia efectiva y legítima de justicia de transición. Muchos países que han pasado un conflicto o que están en proceso de transición hacia la democracia emprenden procesos encaminados a excluir de la administración pública a personas con graves carencias de integridad con el fin de poner en pie instituciones públicas justas y eficientes. Existe, no obstante, una amplia variedad de opiniones acerca de los procesos de depuración y sobre los enfoques correspondientes. Se trata de un campo nuevo de la justicia de transición sobre el que aún seguimos aprendiendo.

Mientras que el derecho internacional obliga a los Estados a adoptar medidas, incluida la depuración, para impedir que se repitan las violaciones de los derechos humanos, hay una considerable flexibilidad en relación con la forma que deben adoptar esos procesos. Las estrategias de depuración deben tener presentes las características históricas, sociales y políticas singulares de cada sociedad que soporta un legado de graves abusos de los derechos humanos y se propone reformar las instituciones con el fin de prevenir la repetición de esos abusos. Cada tipo de institución pública, por otro lado, también plantea problemas particulares, por lo que las estrategias de depuración deben responder a las necesidades particulares de la institución que se pretende reformar.

Las directrices operacionales en materia de depuración no proporcionan recetas únicas ni pretenden responder a todas las preguntas que surgen en la preparación de un mecanismo de depuración en una situación histórica concreta. Más bien proporcionan instrumentos metodológicos que pueden ser útiles en el diseño de estrategias de depuración específicas de cada contexto y cada institución. Por ello, hacen hincapié en la necesidad de iniciar todo esfuerzo de reforma con amplias consultas y una evaluación meticulosa de las necesidades contextuales e institucionales concretas.

Las directrices también subrayan que los complejos retos que caracterizan a los contextos de transición requieren un enfoque amplio de la reforma institucional. La depuración no es más que un aspecto de la reforma institucional, y una estrategia de reforma efectiva y legítima situará a la depuración en su contexto más amplio. Del mismo modo, la reforma institucional debe ir acompañada de otras actividades encaminadas a hacer frente a un legado de violaciones de los derechos humanos, que incluyan el enjuiciamiento de los responsables de crímenes graves, la determinación de la verdad y el resarcimiento de las víctimas.

