



Consejo de Seguridad

Distr. general
12 de octubre de 2011
Español
Original: inglés

El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta a solicitud del Consejo de Seguridad (véase, S/PRST/2010/11) para evaluar los progresos conseguidos en la aplicación de las recomendaciones contenidas en el informe de 2004 del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616) y, en ese contexto, examinar la posibilidad de adoptar nuevas medidas relativas a la promoción del estado de derecho.

Las iniciativas de las Naciones Unidas referentes al estado de derecho son indispensables para la paz y la seguridad internacionales. En situaciones de conflicto y en las etapas posteriores a los conflictos, las Naciones Unidas asisten a los países a implantar el estado de derecho, velando por que se rindan cuentas y reforzando las normas, generando confianza en las instituciones de justicia y seguridad, y fomentando la igualdad entre los géneros. La Organización presta cada vez más atención a las crecientes amenazas al estado de derecho, como la delincuencia organizada y el tráfico ilícito, y las causas básicas de los conflictos, incluidas las cuestiones relativas a la justicia económica y social.

En el futuro, un apoyo más acentuado a los esfuerzos multilaterales aportará una previsibilidad y una rendición de cuentas muy necesarias al ámbito del estado de derecho. Una mayor voluntad política, unas medidas más contundentes para fomentar la implicación nacional y un uso más frecuente de indicadores objetivos de progreso ayudarán a garantizar la sostenibilidad de las iniciativas de reforma nacional y sus efectos.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. El estado de derecho y el programa de paz y seguridad.....	4
III. La promoción del estado de derecho a distintos niveles.....	5
IV. Garantizar la rendición de cuentas y fortalecer las normas.....	7
V. Instaurar la confianza en las instituciones nacionales de justicia y seguridad.....	11
VI. Promoción de la igualdad entre los géneros a través de un mayor acceso a la justicia.....	14
VII. Nuevas amenazas y causas fundamentales de conflicto.....	15
VIII. Mayor coherencia, previsibilidad y rendición de cuentas en la prestación de asistencia en relación con el estado de derecho.....	18
IX. Seguir avanzando: conclusiones y recomendaciones.....	20
A. Consideraciones para las negociaciones, los acuerdos de paz y los mandatos.....	21
B. Consideraciones para el sistema de las Naciones Unidas.....	22

I. Introducción

1. El 26 de junio de 2010, el Consejo de Seguridad examinó la cuestión titulada “La promoción y el fortalecimiento del estado de derecho en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. Posteriormente, el 29 de junio, el Consejo pidió al Secretario General que presentara un informe de seguimiento para dar cuenta del grado de aplicación de las recomendaciones que se recogían en su informe de 2004 sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616) y, en ese contexto, que estudiara la posibilidad de adoptar nuevas medidas para promover el estado de derecho (véase S/PRST/2010/11). Por ello, presento el informe solicitado, tras haber realizado consultas con Estados Miembros, entidades de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y expertos independientes.

2. En el citado informe anterior sobre el estado de derecho y la justicia de transición en sociedades que sufren o han sufrido conflictos se definía un lenguaje común para la “justicia”, el “estado de derecho” y la “justicia de transición”, a partir del cual se ha desarrollado un discurso sólido y coherente. El informe también se hacía eco del fundamento normativo de nuestra asistencia, a saber, la Carta de las Naciones Unidas, junto con los cuatro pilares del ordenamiento jurídico internacional moderno: las normas internacionales de derechos humanos, el derecho internacional humanitario, el derecho penal internacional y el derecho internacional de los refugiados, así como todo el acervo de normas de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, prevención del delito y justicia penal.

3. En los siete años que han transcurrido desde que se publicó ese informe, las Naciones Unidas han atraído significativamente la atención internacional sobre la importancia del estado de derecho a nivel nacional e internacional. Prueba de ello son el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1), el informe del Secretario General de 2006, titulado “Aunar nuestras fuerzas para fortalecer el apoyo de las Naciones Unidas al estado de derecho” (A/61/636-S/2006/980), y, desde 2008, el informe anual del Secretario General sobre el fortalecimiento y la coordinación de las actividades de las Naciones Unidas orientadas a la promoción del estado de derecho (A/63/226, A/64/298, A/65/318 y A/66/133). En 2012, la Asamblea General celebrará una reunión de alto nivel sobre el estado de derecho a escala nacional e internacional durante la serie de sesiones de alto nivel de su sexagésimo séptimo período de sesiones, que servirá para reforzar todavía más el compromiso de la Organización por ampliar el interés y el apoyo internacionales.

4. Desde 2004, hemos expresado más claramente nuestros criterios para fortalecer el estado de derecho. En sociedades que sufren o han sufrido conflictos, las Naciones Unidas ayudan a los países a instaurar el estado de derecho velando por que se rindan cuentas y reforzando las normas, generando confianza en las instituciones de justicia y seguridad, y fomentando la igualdad entre los géneros. La Organización presta cada vez más atención a las amenazas emergentes al estado de derecho, como la delincuencia organizada y el tráfico ilícito, y las causas básicas de los conflictos, incluidas las cuestiones relativas a la justicia económica y social. Esta labor está resultando ser indispensable para un programa de paz y seguridad más amplio. Aún así, los Estados Miembros y las partes interesadas nacionales reclaman legítimamente que exista una mayor previsibilidad, rendición de cuentas y eficacia en las actividades de la Organización. Es cierto que debe trabajarse con mayor denuedo para aplicar un criterio unificado con respecto al estado de derecho,

abordar los vacíos en la programación con base empírica e integrar la reforma del sector de la seguridad en el marco más amplio del estado de derecho. Asimismo, deben realizarse más esfuerzos para aumentar los niveles de implicación nacional, promover la coordinación de los donantes y favorecer la voluntad política.

5. El tiempo es un factor clave en todas nuestras empresas. En el Oriente Medio, en el Norte de África y en otros lugares, la reivindicación a nivel popular de una mayor rendición de cuentas, transparencia y presencia del estado de derecho está impulsando el cambio político a un ritmo galopante. En la fecha en la que se elaboró este informe, la situación rápidamente cambiante en Côte d'Ivoire, Egipto, Libia, Sudán del Sur, la República Árabe Siria y Túnez plantea enormes exigencias a nuestra competencia, poniendo a prueba los límites de nuestras capacidades. Hasta la fecha, las entidades de las Naciones Unidas encargadas del estado de derecho nunca antes habían tenido que encarar problemas tan graves u oportunidades tan históricas.

II. El estado de derecho y el programa de paz y seguridad

6. Se reconoce cada vez más que los Estados que se caracterizan por una gobernanza ineficaz, políticas represivas, pobreza, un alto nivel de delitos violentos e impunidad plantean una amenaza considerable a la paz y la seguridad internacionales. Las profundas carencias de capacidad de las instituciones de justicia y seguridad del Estado, exacerbadas por una corrupción e interferencia política generalizadas hacen que disminuyan los niveles de seguridad ciudadana y las oportunidades económicas. Crece el resentimiento, la desconfianza o la hostilidad abierta hacia los gobiernos. A menudo, los movimientos ideológicos radicalizados no pierden ocasión para sacar partido de estos sentimientos, incitando a los grupos marginados, los jóvenes desempleados y los delincuentes para cuestionar el orden establecido por medios violentos. La delincuencia organizada transnacional surge a la par que aumenta la inestabilidad, alimentando nuevas formas de violencia, mientras socava todavía más la legitimidad y la competencia de las instituciones del Estado.

7. En las sociedades que salen de una situación de conflicto, las débiles instituciones de justicia y seguridad tienen dificultades para resolver los problemas socioeconómicos y políticos más amplios que son inherentes a los procesos de recuperación. Es posible que los agentes institucionales sean incapaces o no estén dispuestos a pedir cuentas por los delitos graves del pasado. La sociedad civil no se encuentra aún en situación de hacer responsables a las instituciones. A falta de un gobierno sensible a estas cuestiones, es posible que grandes grupos de la población recurran a las partes beligerantes para satisfacer sus necesidades de justicia y seguridad, legitimando así a organizaciones terroristas y señores de la guerra. La confianza cívica se encuentra en su punto más bajo, debilitando cualquier esfuerzo colectivo de superar los obstáculos que conducen al estado de derecho. El riesgo de que vuelva a estallar un conflicto violento solo aumenta con el tiempo.

8. La apreciación en profundidad de los obstáculos y riesgos que conllevan las carencias del estado de derecho para la paz y la seguridad internacionales sirve de base al creciente debate entre los Estados Miembros sobre las repercusiones de la inseguridad en el desarrollo sostenible y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los esfuerzos de la Organización encaminados a reforzar las normas, promover la rendición de cuentas, generar confianza en las instituciones y abordar las desigualdades entre los géneros se sitúan en el centro de este emergente

diálogo. Según se apuntó recientemente en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011* del Banco Mundial, tales esfuerzos son fundamentales para facilitar unos complejos procesos de transformación social, política e institucional que rompan el círculo de violencia y activen la recuperación económica.

III. La promoción del estado de derecho a distintos niveles

9. Desde 2004, se reconoce cada vez más que para fortalecer el estado de derecho se necesitan algo más que competencias técnicas y apoyo programático. Es esencial que haya expresiones de voluntad política y una mayor influencia de nuestros intereses colectivos mediante la acción coherente y coordinada de distintos agentes en varios niveles.

10. Como demuestra una multitud de resoluciones temáticas y mandatos para países específicos, el Consejo de Seguridad representa una función cada vez más importante en la promoción del estado de derecho. Desde 2004, el Consejo ha hecho referencia al estado de derecho y a la justicia de transición en más de 160 resoluciones, un número significativamente más elevado que en el mismo período antes de publicarse el informe del Secretario General de 2004. El Consejo también ha establecido mandatos en apoyo del estado de derecho en muchas misiones políticas especiales y de mantenimiento de la paz, como las del Afganistán, Burundi, el Chad, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Haití, el Iraq, Liberia, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, el Sudán, Sudán del Sur y Timor-Leste.

11. Las actividades relacionadas con el estado de derecho y la justicia de transición también están cada vez más integradas en las resoluciones del Consejo de Seguridad que disponen medidas por esferas temáticas. Por ejemplo, en sus resoluciones 1674 (2006) y 1894 (2009), el Consejo señala la importancia de la reforma del sector de la seguridad y los mecanismos de rendición de cuentas en la protección de los civiles en los conflictos armados. Las resoluciones del Consejo 1612 (2005), 1882 (2009) y 1998 (2011) establecen mecanismos de vigilancia y presentación de informes a través de los cuales se recogen datos oportunos, exactos y objetivos sobre cualquier violación grave de los derechos del niño. Estos mecanismos se complementan mediante planes de acción que hacen responsables a los Estados de tales violaciones. De la misma manera, se ha prestado mayor atención a las necesidades de justicia y seguridad de las mujeres por medio de las resoluciones del Consejo 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010).

12. Complementando los decididos esfuerzos del Consejo de Seguridad, los enviados y representantes de las Naciones Unidas promueven cada vez más las iniciativas relacionadas con el estado de derecho y la justicia de transición en los acuerdos de paz. Los acuerdos de paz, de cesación del fuego y de otro tipo reflejan cada vez con más frecuencia la política de las Naciones Unidas de rechazar toda clase de amnistía por genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o las infracciones graves de los derechos humanos indicadas en el informe de 2004; las amnistías generales son bastante menos comunes en la actualidad. Sin embargo, sigue sin existir uniformidad con respecto a la incorporación de medidas judiciales y de rendición de cuentas en los acuerdos de paz.

13. Es importante que el Consejo de Seguridad se adhiera a los principios básicos del estado de derecho para garantizar la legitimidad de sus acciones. El establecimiento de los tribunales penales internacionales y el mantenimiento de complejos regímenes de sanciones, entre otras iniciativas, han planteado interrogantes acerca de la sujeción del Consejo al derecho internacional. La ampliación del mandato del Ombudsman bajo el régimen de sanciones de Al-Qaida, con arreglo a la resolución 1989 (2011) del Consejo, y el mayor uso que se hace de la Corte Internacional de Justicia para aclarar aspectos jurídicos de controversias internacionales, son medidas que pueden reforzar la legitimidad de las acciones del Consejo. La función del Consejo en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales se ve fortalecida aún más cuando los Estados Miembros aceptan su jurisdicción obligatoria.

14. Los responsables de las Naciones Unidas en el país, en concreto, los Representantes Especiales, los Representantes Especiales Adjuntos y los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas, están aumentando la visibilidad del programa sobre el estado de derecho en países como Colombia, Côte d'Ivoire, Haití, Liberia, la República Democrática del Congo y Nepal. Su liderazgo es clave para aumentar la coordinación entre las entidades de la Organización y defender cuestiones de interés, en su nombre, en reuniones de alto nivel con los homólogos nacionales. Consciente de la complejidad que entrañan las situaciones de conflicto y las etapas posteriores a los conflictos, donde hay muchas prioridades diferentes, la Sede debe presentar una política más sólida sobre el estado de derecho y directrices de operación a los responsables en el terreno.

15. Cada vez se es más consciente de que para promover con éxito el estado de derecho debe existir una mayor coordinación entre las Naciones Unidas, los Estados Miembros y los interesados nacionales. Los Estados Miembros destinan la gran mayoría de los fondos de los donantes a iniciativas relacionadas con el estado de derecho mediante programas bilaterales que, normalmente, corren paralelos con esfuerzos multilaterales y estrategias nacionales. Una mejor coordinación entre programas bilaterales, junto con las Naciones Unidas y en línea con las estrategias nacionales propias, puede desembocar en un uso más eficiente y efectivo de los recursos. Puede prestarse asistencia en materia de coordinación cuando los programas sobre el estado de derecho son financiados por medio de acuerdos de financiación común y los mecanismos de financiación existentes. Los recursos financieros deberían ofrecer incentivos para las programaciones conjuntas dentro del sistema de las Naciones Unidas y con asociados externos. Deberían atenderse los insistentes llamamientos, tanto de los países donantes como de los receptores, en relación con un mecanismo de coordinación de donantes internacionales con respecto al estado de derecho.

16. Los esfuerzos encaminados a instaurar el estado de derecho requieren el apoyo y la participación de los interesados nacionales, a fin de garantizar la autoridad y legitimidad necesarias para que las iniciativas en este campo den resultados. Debería favorecerse más la participación de los agentes nacionales en la coordinación y el desarrollo de las estrategias relacionadas con el estado de derecho. Como complemento a lo anterior, deben integrarse las perspectivas nacionales de un amplio grupo de interesados, entre ellos las mujeres y los grupos marginados, en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones referentes al estado de derecho y la justicia de transición.

IV. Garantizar la rendición de cuentas y fortalecer las normas

17. Las iniciativas relacionadas con la justicia de transición fomentan la rendición de cuentas, refuerzan el respeto por los derechos humanos y son cruciales para generar los fuertes niveles de confianza cívica que son necesarios para impulsar la reforma del estado de derecho, el desarrollo económico y la gobernanza democrática. Tales iniciativas pueden comprender mecanismos tanto judiciales como extrajudiciales, incluidos el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes y las destituciones.

18. Desde 2004, las iniciativas relacionadas con la justicia de transición se han convertido en sólidos componentes del marco más amplio de las Naciones Unidas sobre el estado de derecho, así como en elementos indispensables de la planificación estratégica en las etapas posteriores a los conflictos. La experiencia de las Naciones Unidas ha aumentado considerablemente, dejando paso a planteamientos más completos y sofisticados. Las enérgicas consultas nacionales se han convertido en un requisito previo esencial para garantizar que los mecanismos de justicia de transición reflejan las necesidades de las comunidades afectadas por un conflicto, incluidas sus víctimas. También hay cada vez más pruebas de que las medidas relacionadas con la justicia de transición que evolucionan con el tiempo y exigen una profunda implicación nacional generan mayor estabilidad política en las etapas posteriores a un conflicto.

19. Las Naciones Unidas han fortalecido el marco normativo en el que se asienta la justicia de transición, incluido el derecho a la justicia, a la verdad y a las garantías de que esos hechos no se repetirán. Cabe resaltar que, en 2005, la Asamblea General reafirmó el derecho de las víctimas a obtener reparación al aprobar los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (resolución 60/147 de la Asamblea General, anexo).

20. Se reconoce más generalmente en la actualidad que los procesos de la justicia de transición y la creación de capacidad institucional se refuerzan entre sí. Se acepta, por ejemplo, que los procedimientos de investigación de antecedentes y los enjuiciamientos nacionales pueden ayudar a dismantelar estructuras estatales abusivas y redes delictivas que, de otra manera, impedirían las actividades de fortalecimiento de las instituciones de justicia y seguridad. Los informes de las comisiones de la verdad pueden dar a conocer la forma en la que se cometen violaciones, sensibilizar sobre los derechos de las víctimas y ofrecer vías para emprender reformas. Si los procesos relacionados con la justicia de transición se tienen en cuenta a la hora de elaborar y aplicar las iniciativas nacionales de enjuiciamiento o se invierten en los resultados de los programas de búsqueda de la verdad, tales procesos pueden servir para desarrollar las capacidades de los responsables de la justicia y la seguridad nacionales. Por su parte, la mayor creación de capacidad institucional puede definir un entorno más seguro para que las autoridades investiguen o para que los testigos y las víctimas participen en los mecanismos de búsqueda de la verdad. Si bien el nexo entre los procesos referidos a la justicia de transición y la creación de capacidad institucional se ha venido reforzando desde 2004, aún se necesita un mayor compromiso para integrar nuestros enfoques en el futuro.

21. La Organización debe cerciorarse de que las poblaciones marginadas, incluidos los desplazados, los refugiados, las mujeres y los niños, se integran plenamente. Son cada vez más los que reconocen que la participación voluntaria de los niños en los mecanismos de justicia de transición mejora la rendición de cuentas y fomentan la reconciliación. Los mecanismos judiciales y extrajudiciales cada vez son más activos a la hora de responsabilizar a las personas que cometen actos de violencia contra los niños. Sin embargo, los niños que participan en estos mecanismos deben estar respaldados por políticas, procedimientos y prácticas que les sean favorables. También es necesario definir unas normas mínimas comunes sobre los niños y la justicia de transición.

22. Desde 2004, las mujeres y las niñas han participado cada vez más en los procesos de justicia de transición y hecho hincapié en las graves consecuencias que acarrearán los desplazamientos forzados, los secuestros, la violencia sexual y por razón de género y las violaciones de los derechos económicos y sociales. En el futuro, los mandatos relacionados con los procesos de justicia de transición deberían hacer lo posible para que se tengan presentes las perspectivas de mujeres y niños. Asimismo, es necesario contar con procedimientos que tengan en cuenta las cuestiones de género para proteger a las víctimas y a los testigos, y proporcionar mayores niveles de asesoramiento psicosocial conforme a la edad. Para encauzar las iniciativas futuras, deben evaluarse, de forma más sistemática, los efectos que tendrán las medidas relacionadas con la justicia de transición en las mujeres y los niños.

23. Los mecanismos no judiciales, como las comisiones de la verdad, pueden ayudar significativamente a mejorar la rendición de cuentas cuando se han producido violaciones de los derechos humanos. Estos pueden marcar una ruptura con el pasado y ayudar a infundir fe y confianza en las instituciones de justicia y seguridad recientemente reconstituidas. Desde 2004, se han formado comisiones de la verdad en lugares como Kenya (2008), Liberia (2005), Timor-Leste (2005) y las Islas Salomón (2008), y hay nuevos programas en marcha para Burundi, Côte d'Ivoire, Nepal y Uganda.

24. La experiencia demuestra que las comisiones de la verdad pueden perder credibilidad rápidamente si no se dotan, planifican y gestionan de la manera adecuada, socavando así la misma confianza que tratan de generar. Es probable que estas no lleguen a cumplir su cometido si se ponen en marcha cuando aún es demasiado pronto en el proceso político, si se manipulan a fin de obtener un beneficio político o si no prevén suficientes medidas para solicitar las aportaciones de los interesados, incluidas las poblaciones de difícil acceso, como los desplazados y refugiados. Es esencial una fuerte implicación nacional. Por desgracia, el historial de los gobiernos en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por las comisiones de la verdad es variado, lo que hace patente la necesidad de contar con mecanismos de seguimiento, así como con un compromiso político, activo y de largo plazo, por parte de la comunidad internacional y la sociedad civil. Las Naciones Unidas deben prestar apoyo a la aplicación de las recomendaciones desde las primeras etapas del proceso de planificación. La idea de que las comisiones de la verdad también deberían abordar las dimensiones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales de los conflictos para aumentar la paz y la seguridad a largo plazo está cada vez más generalizada.

25. Las comisiones de investigación se consideran, cada vez más, instrumentos eficaces para determinar los hechos necesarios para que las medidas encaminadas a la rendición de cuentas sean más amplias. Desde 2004, las investigaciones internacionales han estudiado casos ocurridos en Côte d'Ivoire , Guinea , las Islas Salomón , el Líbano , Liberia , Libia , el Pakistán , la República Árabe Siria , el Sudán (Darfur), Timor-Leste y los territorios palestinos ocupados (Gaza). Estas comisiones han alentado a las autoridades nacionales a actuar y están sentando las bases para los enjuiciamientos. Asimismo, el Consejo ha recurrido a las comisiones de investigación para referir casos a la Corte Penal Internacional, como en Darfur. Las comisiones de investigación también han formulado una serie de recomendaciones más amplias sobre medidas no judiciales, incluida la búsqueda de la verdad, las reparaciones y la reforma institucional. Gracias a una capacidad investigadora específica, estas comisiones han sido fundamentales para demostrar que la violencia sexual se utiliza como táctica de guerra.

26. Como se indicó en el informe del Secretario General de 2004, los Estados tienen la obligación de proceder no solo contra los autores del delito, sino también a favor de las víctimas. Probablemente, las reparaciones son el mecanismo de justicia disponible que más se centra en las víctimas y el medio más significativo de marcar una diferencia en sus vidas. La experiencia de las Naciones Unidas demuestra que las reparaciones pueden facilitar la reconciliación y la confianza en el Estado y, por tanto, conducir a una paz más estable y duradera en las sociedades que han sufrido un conflicto. Las reparaciones a las víctimas también pueden mitigar el resentimiento de la comunidad hacia los programas de desarme, desmovilización y reintegración basados en los incentivos y favorecer la participación de las víctimas en los esfuerzos de reconstrucción. En la actualidad las Naciones Unidas están ayudando a los Estados Miembros a cumplir su obligación de dar reparaciones, creando capacidad institucional, cuando es necesario. Actualmente, existen iniciativas de este tipo en Colombia, Guatemala, Nepal, Sierra Leona, Timor-Leste y Uganda.

27. Cada vez más, se considera también que las reparaciones son un importante vehículo para abordar la desigualdad entre los géneros, que es una de las causas raíz de la violencia contra las mujeres y las niñas. Las reparaciones destinadas a los supervivientes de la violencia sexual y por razón de género deben aunar compensaciones individuales y medidas para acabar con la marginación económica y social, favoreciendo, por ejemplo, el acceso a la salud, la educación, los derechos de propiedad y la redistribución positiva. A pesar de que el derecho de los niños a ser indemnizados está claramente definido, son pocas las víctimas infantiles que se han beneficiado de los programas de reparación hasta la fecha. Estos programas deben diseñarse teniendo en cuenta más plenamente las necesidades de los niños. Asimismo, se debe hacer todo lo posible para garantizar que los procesos penales, tanto internacionales como nacionales, disponen de los recursos financieros suficientes para ofrecer reparaciones, aparte de condenas. Las iniciativas en materia de reparación exigen mayor apoyo administrativo y político.

28. La Organización continúa ejerciendo un papel rector para llevar ante la justicia a las personas que han sido acusadas de cometer graves delitos internacionales. Los tribunales internacionales especiales para la ex-Yugoslavia y Rwanda, y el Tribunal Especial para Sierra Leona siguen fortaleciendo las normas que apoyan la rendición internacional de cuentas por delitos penales. Por ejemplo, el Tribunal Especial para Sierra Leona ha allanado el camino para sancionar a las personas por violaciones relacionadas con los niños y pronunciado jurisprudencia fundamental sobre los

matrimonios forzosos. Además, la labor de los tribunales para recopilar y clasificar el vasto volumen de documentación impide que la historia se distorsione posteriormente con fines políticos. El Tribunal Especial para el Líbano, que se estableció para enjuiciar a las personas responsables del atentado en el que murió el anterior Primer Ministro Rafiq Hariri, comenzó sus actividades en 2009. La mayoría de los magistrados de las salas son internacionales.

29. Los Tribunales Penales Internacionales para Rwanda y la ex-Yugoslavia, y el Tribunal Especial para Sierra Leona han hecho progresos significativos en sus estrategias de conclusión al transferir a acusados de bajo perfil a las jurisdicciones nacionales, en los casos de los Tribunales Penales Internacionales para Rwanda y la ex-Yugoslavia, y abrir los archivos al público. Se ha establecido el Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales, con delegaciones en Arusha, en el caso del Tribunal Penal Internacional para Rwanda, y en La Haya, en el caso del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia. Análogamente, se ha creado el Tribunal Especial de Liquidación para Sierra Leona, que cumplirá las funciones del Tribunal Especial para Sierra Leona una vez concluida la causa contra Charles Taylor. La constante necesidad de divulgación de las actividades llevadas a cabo por estos tribunales será motivo especial de examen en los próximos años.

30. En los últimos años se ha observado una tendencia al alza a establecer mecanismos “mixtos”, como las salas especiales en los tribunales de Camboya, que comenzaron a funcionar en 2006, y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, que se puso en marcha en 2007. Los mecanismos mixtos suelen estar compuestos por jueces y fiscales, tanto internacionales como nacionales, y, a veces, actúan en salas especializadas dentro de las jurisdicciones nacionales. Han resultado ser una fórmula menos costosa en comparación con los tribunales especiales y más accesible para las comunidades afectadas. Al tener normalmente su sede en el lugar de los hechos, los tribunales mixtos tienen un potencial considerable para generar confianza en el Estado. También pueden ayudar a desarrollar la capacidad de los sistemas de justicia nacionales, al emplear a un elevado número de fiscales y jueces nacionales. El Tribunal Especial para Sierra Leona, las salas especiales de los tribunales de Camboya, el Tribunal Especial para el Líbano, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda y el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia no admiten la pena de muerte.

31. La Corte Penal Internacional, que inició su labor el 1 de julio de 2002 con la entrada en vigor del Estatuto de Roma, ha sido secundada por 118 Estados. Ha abierto investigaciones en relación con seis situaciones y ha procesado a 16 personas, 5 de las cuales se hallan detenidas. Tres acusados han comparecido voluntariamente ante la Corte. El Consejo de Seguridad le ha remitido las situaciones de Darfur y Libia para que las investigue, señalando que la responsabilidad penal internacional es una prioridad de la comunidad internacional. No obstante, sigue siendo problemática la cooperación de los Estados para hacer cumplir las órdenes internacionales de detención: de las 26 personas contra las que la Corte ha expedido órdenes de detención o de comparecencia, 10 continúan en libertad. En el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, hay nueve acusaciones en curso. El Consejo debe insistir en la plena cooperación con los tribunales internacionales y mixtos, incluso para la entrega de los acusados, cuando se solicite.

32. Como se indicó en el informe del Secretario General de 2004, los sistemas de justicia nacionales deben ser el primer recurso en materia de rendición de cuentas. Sin embargo, cuando estos sistemas no tienen capacidad para enjuiciar a los autores materiales de crímenes internacionales o no pueden hacerlo, la comunidad internacional está dispuesta a responder. Las instituciones nacionales no suelen tener ni la capacidad ni los recursos para tramitar casos complejos de delitos de carácter internacional o en los que están implicados sospechosos de alto nivel. Por ejemplo, en los contextos afectados por un conflicto, puede haber profundas carencias en cuanto al conjunto de competencias de investigación y enjuiciamiento requeridas para analizar las pruebas documentales y testimoniales, y dar prioridad a la selección de casos. También pueden existir deficiencias considerables en relación con las medidas de apoyo a la protección de los testigos y los sistemas de almacenamiento de archivos. Los requisitos especializados que exige un enjuiciamiento penal internacional deben integrarse de forma más consistente en la creación de capacidad a nivel nacional. Se debe tratar de aplicar la estructura del Estatuto de Roma en su totalidad, incluidas las reglas de procedimiento y pruebas, los elementos de los crímenes, la asistencia a los testigos y los asesores sobre reparaciones y género. El desarrollo de las capacidades nacionales para abordar los delitos graves será más eficaz en función del costo y fortalecerá los sistemas nacionales de justicia en su conjunto. Por lo tanto, el sistema de las Naciones Unidas forma parte de un esfuerzo de coordinación, cuyo fin es asistir a las autoridades nacionales para que exista una complementariedad entre la Corte Penal Internacional y las jurisdicciones nacionales. Dado el alcance potencial de los agentes y las actividades participantes, es esencial la coordinación entre los donantes y los interesados nacionales en relación con las iniciativas de financiación y asistencia técnica. Las Naciones Unidas gozan de una posición adecuada para acoger estos esfuerzos de coordinación.

V. Instaurar la confianza en las instituciones nacionales de justicia y seguridad

33. Las Naciones Unidas utilizan distintas actividades de creación de capacidad, reforma jurídica y sensibilización sobre derechos que generan confianza en las instituciones nacionales de justicia y seguridad, y las legitiman. Desde 2004, el planteamiento de la Organización se ha hecho más amplio y engloba mayores niveles de implicación nacional, más esfuerzos concertados en cuanto a los enfoques sectoriales y un mayor énfasis en las iniciativas para facilitar el acceso a la justicia.

34. Entre las novedades más significativas desde 2004, debe mencionarse que los agentes nacionales cumplen un papel más destacado en la promoción, el diseño y la aplicación de los programas sobre el estado de derecho, aumentando las perspectivas para un impacto sostenible. Hay actualmente más programas relacionados con el estado de derecho que giran en torno a las estrategias nacionales de desarrollo y se ajustan a ellas, como los del Afganistán, Kenya, Liberia y Sudán del Sur. Las Naciones Unidas han recurrido más sustancialmente a las capacidades de las organizaciones nacionales de la sociedad civil para orientar y facilitar el acceso a la justicia. La implicación nacional en los programas relativos al estado de derecho mejora cuando las autoridades nacionales reciben formación en el diseño, la gestión, el seguimiento y la evaluación de programas. Fomentar la implicación nacional exige un mayor grado de compromiso del liderazgo, además del apoyo

político y financiero de los agentes nacionales. Como se ha demostrado en contextos tan diversos como los de Indonesia, Liberia y Timor-Leste, la implicación nacional es un factor determinante que impulsa el desarrollo institucional.

35. Desde 2004, cada vez se hace más evidente que nuestros esfuerzos de creación de capacidad deben centrarse en la policía, los fiscales, la judicatura y el sistema correccional dentro de un enfoque sectorial de fortalecimiento del estado de derecho. En muchas situaciones, medidas significativas para equipar y entrenar a la policía no van acompañadas de inversiones similares en la creación de capacidad en los sectores de la justicia y penitenciario. Esto desemboca en un elevado porcentaje de casos de prisión provisional, que da lugar a condiciones de hacinamiento en las cárceles y un alto riesgo de motines y fugas de delincuentes peligrosos. A pesar de que, desde 2004, se presta más atención a este asunto, es necesario que exista mayor apoyo para proporcionar recursos humanos e infraestructuras que garanticen condiciones humanas a los detenidos. Hay que desplegar más esfuerzos para utilizar tribunales móviles, asistencia letrada y sistemas de seguimiento de casos, a fin de reducir los retrasos en la tramitación de causas que desemboquen en la ocupación excesiva de las cárceles. Dado que la privación de libertad sigue siendo una forma común de castigo para los menores infractores, se debe prestar mayor atención a las remisiones, las alternativas a la detención y la justicia reparadora.

36. En muchas situaciones de conflicto o en las etapas posteriores a un conflicto, la tramitación de causas se demora en exceso debido a la ineficiencia en la toma de decisiones judiciales, pues la formación jurídica oficial de jueces y fiscales es, con frecuencia, inadecuada o inexistente y cuentan con pocos recursos jurídicos. Además, los sistemas de administración judicial son generalmente débiles o han desaparecido completamente y escasean los conocimientos especializados necesarios para manejarlos. Reconociendo esto, los esfuerzos de creación de capacidad de las Naciones Unidas se centran en aumentar la eficiencia administrativa, la profesionalidad y el cumplimiento de las normas y reglas internacionales. La formación en normas y procedimientos probatorios, unida a los esfuerzos para armonizar las políticas del sector de la justicia, ha producido resultados inmediatos, visibles y significativos en países como Guinea, Liberia, Sierra Leona y Timor-Leste. En Somalilandia, las actividades de la Organización han incrementado considerablemente el número y la calidad de las sentencias penales. En la República Democrática del Congo, las Naciones Unidas han cuadruplicado el número de investigadores policiales. Las células de apoyo a la fiscalía, que, con arreglo a las resoluciones 1925 (2010) y 1991 (2011) del Consejo de Seguridad, tienen encomendado prestar asistencia a las autoridades congoleesas de justicia militar en el enjuiciamiento de los presuntos autores de violaciones de los derechos humanos, aumentarán significativamente la capacidad fiscal.

37. El acceso a los tribunales suele verse obstruido por unos costes prohibitivos, la corrupción y los prejuicios socioculturales. Entre los avances más significativos que se han conseguido desde 2004, destaca el hecho de que con la ayuda de los programas de las Naciones Unidas relacionados con el acceso a la justicia, decenas de miles de personas vulnerables han podido obtener justicia. Gracias a las medidas de apoyo a la asistencia letrada, la formación de los defensores públicos y la asistencia paralegal, la sensibilización sobre derechos y una estrecha colaboración con los responsables de la administración de justicia oficiosa, la programación referente al acceso a la justicia ha conseguido aumentar significativamente el número de condenas por delitos violentos, incluida la violencia sexual y por razón

de género. En Guatemala, Liberia, Sierra Leona, Somalia y el Sudán, las medidas relacionadas con el acceso a la justicia no solamente están ayudando a acabar con la impunidad, sino que también están reforzando la capacidad institucional por medio de la presión pública. Los tribunales móviles son instrumentos especialmente importantes que facilitan el acceso a la justicia de la población rural, los desplazados y los refugiados.

38. A medida que aumentan los recursos y la atención, debe evaluarse más claramente el impacto sistémico de los programas sobre el acceso a la justicia. Los programas de asistencia jurídica de las Naciones Unidas deben prestar mayor atención a los esfuerzos para identificar y respaldar los litigios en los que se cuestionan políticas o leyes más amplias que afectan a los grupos vulnerables, también conocidos como litigios para la defensa de intereses. También es necesario contar con mejores programas de protección de testigos y redes de remisión, sobre todo en los casos de violencia sexual y por razón de género. Una mayor integración de la perspectiva del niño como víctima y testigo de los delitos aumentaría también el acceso a la programación en materia de justicia.

39. En muchas situaciones posteriores a un conflicto, los mecanismos oficiosos de justicia son el único recurso disponible para atender a las necesidades públicas de esta índole. Reconociendo el potencial que tienen este tipo de mecanismos en el fortalecimiento del estado de derecho, la Organización ha aumentado su entendimiento de esos sistemas. Al tiempo que formula decisiones oportunas y exigibles, la Organización es consciente de que las normas y las reglas internacionales se cumplen de forma irregular y de que predominan los prejuicios de género. Las Naciones Unidas ayudan a tender puentes entre los sistemas oficiosos y oficiales, por ejemplo, en Liberia, Nepal, Somalia y Timor-Leste. Se ha reconocido el potencial papel de las prácticas de justicia oficiosa para aumentar la paz y la seguridad por medio de técnicas tradicionales de mediación.

40. La falta crónica de independencia, imparcialidad e integridad judiciales reduce seriamente la legitimidad de las instituciones y puede exacerbar las tensiones entre grupos, aumentando el riesgo de un conflicto violento. Se deben llevar a cabo mayores esfuerzos, sobre todo en el contexto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, a fin de que existan garantías constitucionales de independencia judicial, control judicial sobre las cuestiones administrativas internas; nombramientos judiciales en función de los méritos; asociaciones jurídicas profesionales fortalecidas; y mecanismos y procedimientos de disciplina bien claros. Por desgracia, los frutos obtenidos por la Organización han sido limitados hasta la fecha. Para obtener resultados, debe conseguirse un compromiso político más coordinado de todos los agentes: los responsables de las Naciones Unidas en el terreno, la comunidad diplomática internacional, el Consejo de Seguridad y otros órganos de las Naciones Unidas, organizaciones regionales e instituciones financieras internacionales. A nivel nacional, las organizaciones de la sociedad civil deben tener las facultades suficientes para vigilar y supervisar las instituciones de justicia civil y penal. Por último, también pueden realizarse mayores esfuerzos encaminados a fortalecer la capacidad de defensa jurídica, a fin de mitigar los abusos de poder y velar por el respeto de las garantías procesales.

VI. Promoción de la igualdad entre los géneros a través de un mayor acceso a la justicia

41. En muchos contextos, las mujeres y las niñas se enfrentan a la violencia, la marginación económica y política, así como a la privación de los derechos básicos. La desigualdad entre los géneros es la causa fundamental de esta situación, alimentada por la discriminación en áreas como el empleo, los derechos políticos, la educación, el cuidado de la salud y los derechos de propiedad. La debilidad de los marcos jurídicos permite las políticas y las prácticas discriminatorias de las instituciones, limitando de esa manera el acceso de las mujeres a la reparación jurídica. Los prejuicios de género de los encargados estatales de la justicia y la seguridad desalientan a las mujeres y a las niñas a denunciar los delitos que se cometen en su contra, lo que se refleja en un mayor deterioro de la situación. Los conflictos exacerbaban las condiciones existentes de desigualdad, hacen posible y fomentan la proliferación de las formas más atroces de violencia de género, como el uso generalizado de la violencia sexual como táctica de guerra. Los conflictos también destruyen a la comunidad y a las redes sociales, empujando aún más a las mujeres y a las familias que dependen de ellas a la pobreza y la indigencia.

42. Desde 2004 ha habido una mayor conciencia de que las mujeres y las niñas sufren de una manera particular y desproporcionada las consecuencias directas e indirectas de los conflictos y sus secuelas, lo que ha comenzado a inspirar las intervenciones relacionadas con el estado de derecho que abordan específicamente las preocupaciones de las mujeres respecto de la justicia y la seguridad. Actualmente, se realizan más esfuerzos por reformar la legislación discriminatoria, ampliar el acceso a la justicia y poner fin a la impunidad de quienes cometen delitos de violencia sexual basada en el género, así como por velar por la participación de las mujeres en instituciones y foros para la consolidación de la paz, como parte de una respuesta integral para transformar la vida de las mujeres y las niñas. Los programas de las Naciones Unidas se han visto fortalecidos por las resoluciones del Consejo de Seguridad 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010), en las que se pide que se tomen medidas prácticas para poner término a la impunidad de quienes ejercen la violencia sexual basada en el género, hacer lo necesario para realizar reformas de la justicia que tengan en cuenta el género y asegurar la participación de las mujeres en todos los aspectos de la recuperación después de un conflicto, incluidas las reformas de los sectores de la justicia y la seguridad. En particular, el grupo de expertos establecido en 2010 en virtud del párrafo 8 de la resolución 1888 (2009) del Consejo de Seguridad tiene el mandato específico de fortalecer las capacidades nacionales para luchar contra la impunidad de quienes ejercen la violencia sexual y ha realizado labores en la República Democrática del Congo, Somalia y Sudán del Sur.

43. La experiencia señala que la atención del Estado a la estabilidad política puede retrasar la acción legislativa necesaria para combatir la violencia contra las mujeres. Las actividades de promoción de la sociedad civil y las intervenciones de la justicia de transición son importantes para estimular los cambios de las leyes y las actitudes. En Sierra Leona, el proceso de la Comisión para la Verdad y la Reconciliación contribuyó a impulsar la legislación posterior que amplió los derechos y la seguridad de las mujeres e incluyó la tipificación como delito de la violencia doméstica. Las reformas legislativas relativas a la violencia sexual basada en el género, la familia, la propiedad y la tenencia de la tierra en Colombia, Nepal,

Rwanda y Uganda son símbolos muy claros del compromiso nacional para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas. Sin embargo, con demasiada frecuencia la legislación que se aprueba no se aplica. Es más probable que se aplique cuando existe un marco amplio de políticas, con fondos asignados exclusivamente y un plan de acción o estrategia nacionales. La Organización debe continuar haciendo un seguimiento de la aplicación y la eficacia de las leyes.

44. En contextos de conflicto y después de los conflictos, la falla crónica de las instituciones de justicia en dar respuesta a los problemas relacionados con los derechos y las preocupaciones de las mujeres se traduce en la gran escasez de denuncias y en el deterioro de la situación. Desde 2004 se han tomado más medidas para asegurar que los mandatos, los procedimientos y las culturas organizacionales de las instituciones de justicia y seguridad tengan en consideración cuestiones de género. Una mayor prestación de asistencia letrada, el apoyo de los servicios jurídicos auxiliares y las medidas de concienciación están empoderando a las mujeres. Como resultado de estas iniciativas, se está llevando ante la justicia a más autores de delitos de violencia sexual basada en el género en el Chad, Nepal, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Sudán del Sur y el Sudán, así como en Kosovo. El creciente uso de tribunales móviles complementa estos avances, dado que permite a los jueces y los fiscales llegar a lugares distantes del este del Chad, el este de la República Democrática del Congo, Haití y Nepal, entre otros.

45. Es necesaria mayor financiación para el acceso de las mujeres a los programas de justicia. Esas iniciativas deben poner de relieve los problemas económicos y sociales que conducen a la desigualdad. Además, es preciso un enfoque integral del acceso a la justicia que aborde las consecuencias físicas, psicológicas y socioeconómicas de las violaciones. En Burundi, Liberia y Somalia, los servicios centralizados a las sobrevivientes, como los cuidados de la salud, la atención psicológica, el acceso a los investigadores de la policía y la asistencia jurídica, contribuyen a mitigar la victimización secundaria y reducen los retrasos de los tribunales, al tiempo que mejoran las tasas de condena.

46. La Organización también debe continuar promoviendo la participación de las mujeres en la definición del alcance, la competencia y el diseño de todos los mecanismos de justicia después de los conflictos, de conformidad con la resolución 1325 (2000). La discriminación puede enfrentarse mediante la participación de las mujeres en las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad. Los programas que alientan a las mujeres a realizar estudios jurídicos y la existencia de una cuota mínima obligatoria de participación de las mujeres en la administración de justicia pueden incrementar la cantidad de mujeres profesionales en ese sector.

VII. Nuevas amenazas y causas fundamentales de conflicto

47. La delincuencia organizada transnacional desempeña cada vez más un papel fundamental en los escenarios de conflicto y después de los conflictos, por lo que constituye una nueva amenaza para la paz y la seguridad, el desarrollo y el estado de derecho. En particular, la piratería y el tráfico ilícito están aumentando la cantidad de delitos violentos y contribuyen a la inestabilidad en las fronteras. Las redes de grupos delictivos organizados ponen a prueba el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado. Las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley pueden quedar rezagadas respecto de los grupos delictivos organizados en cuanto a las

habilidades de organización, el empleo de nuevas tecnologías y el establecimiento de redes de contacto. La insuficiente cooperación entre los organismos encargados del cumplimiento de la ley dentro y fuera de las fronteras puede dificultar el progreso. Al mismo tiempo, los crecientes niveles de corrupción y blanqueo de dinero, fundamentales para facilitar las actividades de la delincuencia organizada transnacional, están debilitando las economías y agotando los ingresos de los gobiernos.

48. La delincuencia organizada transnacional, reconocida como una causa y consecuencia de la inestabilidad, se combate cada vez más con medidas de fortalecimiento de la capacidad a largo plazo en el marco más amplio del estado de derecho. En Somalia, por ejemplo, las estrategias de la Organización contra la piratería incluyen la prestación de asesoramiento técnico a los jueces y los fiscales respecto de las leyes contra la piratería, la asistencia letrada y la capacidad penitenciaria. También existe un mayor reconocimiento de que la delincuencia organizada transnacional debería enfrentarse en el marco de la labor de las Naciones Unidas inmediatamente posterior a un conflicto, para evitar que las organizaciones delictivas se consoliden rápidamente e institucionalicen su influencia. El creciente empleo de las evaluaciones sobre la delincuencia organizada realizadas por las Naciones Unidas en los países de acogida de sus operaciones de paz constituye un avance prometedor.

49. Existe un mayor reconocimiento de que son necesarios enfoques regionales para enfrentar a la delincuencia organizada transnacional, lo que supone una estrecha cooperación y el fortalecimiento de la capacidad a nivel nacional y regional. La Organización se centra cada vez más en ampliar el intercambio transfronterizo de información y cooperar en materia de cumplimiento de la ley. El apoyo de la Organización a la Iniciativa de la Costa de África Occidental, en cooperación con la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, junto con algunos importantes cambios políticos en la región, parece haber reducido sustancialmente el tráfico de drogas a través de África Occidental desde 2007. A partir de una mejor coordinación, infraestructura y capacidad en los sectores de la policía, la fiscalía y la administración penitenciaria, se han realizado más detenciones y enjuiciamientos de piratas en Djibouti, Kenya y Seychelles.

50. Las Naciones Unidas deberían integrar cada vez más los enfoques sobre la delincuencia organizada transnacional en sus programas relacionados con el estado de derecho. Es necesaria una cooperación interinstitucional más profunda que permita obtener mejores resultados. Para alcanzar soluciones a largo plazo respecto de la delincuencia organizada transnacional, basadas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, puede ser preciso ocuparse principalmente de la prestación de servicios básicos por parte de las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad. En algunas circunstancias pueden ser necesarias unidades de investigación y tribunales especializados en determinado tipo de delitos como la corrupción. También es fundamental el seguimiento y la interrupción de los flujos financieros dirigidos a los cabecillas de la piratería y el tráfico de drogas, así como el apoyo para la realización de investigaciones más profundas en los casos en que exista riqueza de origen desconocido. Los resultados positivos de la lucha contra la corrupción pueden contrarrestar el desarrollo de la delincuencia organizada transnacional, fortalecer la confianza en el Estado y restaurar las normas. Es imprescindible una voluntad política firme, porque sin ella los organismos de lucha contra la corrupción solo

ofrecen falsas promesas. Es necesaria la defensa coordinada de la comunidad diplomática, las partes interesadas a nivel nacional, el sector privado y el personal directivo superior de las Naciones Unidas para concretar los esfuerzos de lucha contra la corrupción y para la recuperación de activos.

51. Además de las amenazas que plantea la delincuencia organizada transnacional, se reconoce cada vez más que reclamaciones enconadas por la violación de derechos económicos y sociales pueden desatar conflictos violentos. El desplazamiento y el retorno en gran número de la población civil crean controversias respecto de la vivienda, la tierra, la propiedad y la extracción de recursos naturales. Estos problemas son cruciales para la paz y la seguridad en diversos entornos. La apatridia se considera cada vez más una causa importante de inseguridad, violaciones de los derechos humanos, desplazamientos forzados y conflictos violentos. La Organización está decidida a apoyar y promover las medidas para evitar la apatridia, en particular eliminando los motivos de discriminación, que son comúnmente causa y consecuencia de esta, y velando por el respeto de los derechos humanos de las personas apátridas.

52. Las Naciones Unidas deben promover el diálogo para llevar a la práctica los derechos económicos y sociales y ofrecer resultados concretos a través de los mecanismos de la justicia de transición, la reforma jurídica, el fortalecimiento de la capacidad y el registro de la identidad y la tierra, entre otras iniciativas. La asistencia que brinde la Organización para la reforma jurídica puede asegurar, entre otras cosas, que la protección constitucional se ajuste al ejercicio de los derechos económicos y de justicia social de los grupos marginados. A este respecto, es preciso desarrollar capacidades permanentes en las Naciones Unidas para asesorar y recabar información sobre mejores prácticas para la elaboración de constituciones. Además, los programas de acceso a la justicia deberían ampliarse a los efectos de incluir cuestiones relacionadas con la familia, la tierra y la propiedad, así como con la documentación jurídica, como ha ocurrido en el Pakistán, Sri Lanka y el Sudán. Los acuerdos de paz pueden ser herramientas importantes para registrar los compromisos tempranos respecto de las iniciativas de registro de la tierra y los nacimientos, entre otros.

53. Los Principios de Pinheiro sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (2005) es un importante paso en el surgimiento de mejores prácticas internacionalmente acordadas sobre el derecho a la vivienda, la tierra y la propiedad después de un conflicto. Sin embargo, aún es necesario un marco institucional y de políticas más amplio en las Naciones Unidas para abordar los problemas relacionados con estos derechos de manera más integral, ya que pueden contribuir a la reconciliación y a la recuperación temprana. Deben examinarse con mayor profundidad los vínculos entre el derecho a la vivienda, la tierra y la propiedad, por una parte, e iniciativas de desarrollo más amplias, por la otra. También debe considerarse la necesidad de que el Estado otorgue garantías de seguridad y conceda restituciones. Los mecanismos de reparación que indemnizen a las personas que regresan por la ocupación ilegal de sus propiedades muestran resultados prometedores y deberían ponerse en funcionamiento en otros lugares. También debe fortalecerse más la capacidad de las instancias de justicia administrativa de las comisiones de la tierra.

54. Desde 2004 ha aumentado la conciencia acerca del importante papel que el desarrollo económico y el empleo tienen para facilitar la consolidación de la paz y la recuperación. Las intervenciones relacionadas con el estado de derecho pueden apoyar el desarrollo económico cuando se centran en la protección de los derechos de las personas pobres y les brindan mayor control de sus recursos. Un acceso más amplio a la justicia mediante la asistencia letrada y el conocimiento de sus derechos también pueden proteger los intereses de los pequeños tenedores de tierra y comerciantes ante la depredación de las élites. La Organización está trabajando para fortalecer los vínculos entre el estado de derecho y los programas de desarrollo económico en la República Democrática del Congo, el Iraq y el Sudán. Será preciso contar con un conocimiento más extenso sobre el funcionamiento de la justicia y las instituciones de seguridad, y con marcos legislativos sólidos, incluido el derecho mercantil internacional, que contribuyan a facilitar la inversión y el desarrollo.

VIII. Mayor coherencia, previsibilidad y rendición de cuentas en la prestación de asistencia en relación con el estado de derecho

55. Las Naciones Unidas han hecho verdaderos progresos hacia enfoques más coherentes y coordinados en su labor de asistencia en relación con el estado de derecho. No obstante, la Organización debe fortalecer la previsibilidad, la rendición de cuentas y la efectividad mediante una mayor coordinación sobre el terreno, una mayor coherencia de las políticas y acuerdos más amplios dentro del sistema de las Naciones Unidas.

56. En 2007 el Secretario General estableció el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho, un mecanismo de coordinación interinstitucional encargado de la coordinación general y la coherencia del estado de derecho en el sistema de las Naciones Unidas. Presidido por la Vicesecretaria General y apoyado por la Dependencia de Asistencia sobre el Estado de Derecho, el Grupo está integrado por los máximos responsables de nueve departamentos y organismos que participan activamente en las iniciativas relacionadas con el estado de derecho. En mi informe de 2006 titulado “Aunar nuestras fuerzas para fortalecer el apoyo de las Naciones Unidas al estado de derecho” (A/61/636-S/2006/980) propuse un sistema de entidades principales que no tendrían responsabilidad exclusiva de los sectores del estado de derecho. Como señalé en mi reciente informe sobre la capacidad civil después de los conflictos (A/66/311-S/2011/527), estoy decidido a establecer un enfoque más práctico y flexible para identificar capacidades y deficiencias mediante el uso de puntos focales en la Sede cuya labor abarque áreas clave de la consolidación de la paz, como la justicia y la seguridad.

57. Ha habido un progreso constante hacia una mayor coordinación y coherencia sobre el terreno. Las cuestiones del estado de derecho se integran sistemáticamente en los planes estratégicos e interinstitucionales de las operaciones de paz. En el ámbito humanitario, las actividades relacionadas con el estado de derecho constituyen una de las cinco esferas de responsabilidad del grupo temático de protección. Las entidades de las Naciones Unidas desarrollan estrategias y realizan evaluaciones en forma conjunta con más frecuencia, como muestran las actividades recientes en el este del Chad, Guinea-Bissau y Haití. La programación conjunta en situaciones de mantenimiento de la paz, como las de la República Democrática del

Congo, Sudán del Sur y en el marco de la Iniciativa de la Costa de África Occidental, ha fortalecido significativamente el suministro de apoyo técnico. En Colombia, Nepal y Uganda las medidas para la programación conjunta se están traduciendo en mayor acceso de las mujeres a la justicia. Los mandatos que promueven programas conjuntos multianuales de justicia, como los de Côte d'Ivoire y la República Democrática del Congo, son fundamentales para promover la coherencia y la coordinación y deberían reproducirse en otros lugares.

58. No hay un modelo estándar para la programación conjunta, sino que los mecanismos se basan en las condiciones específicas sobre el terreno. Debido principalmente a los procedimientos operativos contrapuestos de las diferentes entidades, todavía existen obstáculos para la programación conjunta. Es necesaria la cooperación para coordinar mejor los procedimientos operativos, al tiempo que se elaboran incentivos para la programación conjunta en todo el sistema. Asimismo, la coordinación sobre el terreno se ampliará mediante la expresión clara y conjunta de los objetivos, las estrategias y las metodologías apropiadas de aplicación. En situaciones de mantenimiento de la paz, la definición de objetivos compartidos en una etapa temprana facilitará la reducción gradual de las misiones y asegurará un traspaso efectivo de responsabilidades cuando corresponda. Es crucial un mayor uso de datos de base, indicadores y parámetros comunes para evitar deficiencias en áreas clave del estado de derecho y se debería establecer en situaciones posteriores a un conflicto.

59. Los mecanismos conjuntos de vigilancia en que se reúnen el Estado, la sociedad civil, los donantes y las entidades de las Naciones Unidas en torno a indicadores comunes pueden ser útiles para asegurar una labor coordinada y una evaluación del impacto en todo el sistema. Hasta la fecha, los intentos para medir la efectividad de la Organización se han visto obstaculizados por la falta de datos de base completos y la existencia de sistemas contrapuestos de vigilancia y evaluación, así como por la falta de incentivos para que las entidades intercambien entre sí información sobre los resultados. Otra dificultad es la falta de capacidad nacional para reunir y analizar datos administrativos. El diseño, la aprobación y la puesta en práctica en todo el sistema de los indicadores de las Naciones Unidas para el estado de derecho con el fin de hacer un seguimiento de los cambios en el desempeño de las instituciones de justicia penal constituyen un avance. Esta labor, así como otras iniciativas, entre ellas el Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores, es una señal positiva de que la Organización está centrándose cada vez más en los resultados.

60. La coordinación y la coherencia de las políticas sobre el estado de derecho han mejorado considerablemente desde 2004 mediante un proceso formal de revisión y aprobación bajo los auspicios del Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho. El procedimiento de aprobación asegura que todos los programas y políticas que respaldan las reformas constitucionales, judiciales y legislativas promuevan la igualdad de género. Desde 2004 se han dado a conocer seis notas de orientación sobre temas sustantivos del estado de derecho, lo que ha dado una mayor claridad a las posturas y los puntos de vista de las Naciones Unidas. Estas notas son particularmente importantes para ampliar una comprensión común de la orientación normativa sobre el terreno. Las buenas prácticas y las experiencias adquiridas también se han difundido a través de numerosos talleres de nivel técnico y de una nueva capacitación en todo el sistema. El sitio web y la colección de documentos de las Naciones Unidas sobre el estado de derecho centralizan los materiales sobre las políticas y las orientaciones respectivas, y el personal sobre el terreno, los profesionales externos y el público en general pueden acceder a ellos.

61. La contratación, capacitación y retención de profesionales sobre el terreno continúa siendo una importante dificultad para las Naciones Unidas. Entre las iniciativas prometedoras para dar solución a estas dificultades se incluye el establecimiento de una capacidad permanente de policía y de un servicio permanente sobre justicia e instituciones penitenciarias, así como el reciente despliegue de expertos en justicia civil en las misiones en Haití y la República Democrática del Congo. El examen de la capacidad civil debería ser útil para llamar la atención sobre la importancia de colaborar con socios externos.

62. A pesar del amplio reconocimiento de la importancia del estado de derecho para la paz y la seguridad, el área de las Naciones Unidas dedicada a este tema sigue sin recibir recursos suficientes en relación con la magnitud de la tarea. Es preciso contar con más fondos del presupuesto ordinario para las intervenciones relacionadas con el estado de derecho de modo de asegurar que las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales cumplan con los objetivos derivados de sus mandatos. Cuando su capacidad y presencia lo permitan, las misiones deberían poner en marcha actividades para el cumplimiento de la función derivada de sus mandatos cuando no haya fondos voluntarios disponibles o estos aún no se hayan movilizado. Estas medidas deberían evaluarse a la luz de las ventajas comparativas en ese contexto y la labor llevada a cabo por otros agentes, al tiempo que se respetan las competencias y mandatos fundamentales de las entidades de las Naciones Unidas. Recurrir a otros agentes de las Naciones Unidas que estén bien preparados para cumplir con las funciones encomendadas en sus mandatos e incluidas en el presupuesto puede ofrecer ventajas desde el punto de vista práctico, como la participación con una entidad que a menudo está presente en el país o área antes del despliegue de la misión y que es probable que permanezca después de que la misión se retire. Los mecanismos de financiación común también han demostrado su potencial para evitar gastos generales considerables y deberían emplearse en mayor medida.

IX. Seguir avanzando: conclusiones y recomendaciones

63. Las Naciones Unidas son uno de los símbolos más potentes del empeño internacional para alcanzar la paz y generan la confianza de las personas afectadas por los conflictos, necesaria a los efectos de consolidar las medidas para lograr los objetivos de largo plazo del estado de derecho. Las Naciones Unidas, a menudo una de las primeras organizaciones internacionales sobre el terreno durante los conflictos y en el período inmediatamente posterior a estos, está en condiciones de mostrar avances tempranos, visibles y tangibles hacia el estado de derecho que, a su vez, fortalecen la confianza pública en los acuerdos políticos. Reconociendo esto, deben hacerse mayores inversiones de capital financiero y político en las iniciativas de la Organización relacionadas con el estado de derecho, con el fin de cumplir con la labor multidimensional del programa actual de paz y seguridad.

A. Consideraciones para las negociaciones, los acuerdos de paz y los mandatos

64. Se alienta al Consejo de Seguridad a redoblar su apoyo a la Corte Internacional de Justicia, solicitando opiniones consultivas y recomendando que las partes refieran sus asuntos a una instancia de decisión internacional cuando corresponda, entre otras medidas.

65. El Consejo de Seguridad debería alentar al personal directivo superior de las Naciones Unidas, incluidos los Coordinadores Residentes y los Representantes Especiales del Secretario General, a continuar expresando su apoyo a las actividades y los programas que fortalecen el estado de derecho en el diálogo de alto nivel con las autoridades nacionales.

66. Se alienta al Consejo de Seguridad a que, a la hora de elaborar los mandatos, considere hacer referencia explícita al carácter necesario de las medidas de justicia de transición, cuando sea pertinente, teniendo en cuenta las preocupaciones específicas de las mujeres y los niños.

67. Se alienta al Consejo de Seguridad a rechazar toda concesión de amnistía por genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o violaciones graves de los derechos humanos y a apoyar la aplicación de las disposiciones sobre la justicia de transición y el estado de derecho en los acuerdos de paz.

68. El Consejo de Seguridad debería animar a prestar más atención al derecho de las víctimas a obtener indemnizaciones y reparaciones, en particular las víctimas de la violencia sexual basada en el género relacionada con los conflictos.

69. El Consejo de Seguridad debería continuar fomentando la rendición de cuentas por violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario mediante, por ejemplo, la aplicación de recomendaciones de comisiones investigadoras internacionales.

70. El Consejo de Seguridad debería alentar a todos los Estados Miembros a cooperar plenamente con los mecanismos internacionales y mixtos establecidos por las Naciones Unidas o con su apoyo, y considerar la posibilidad de pedir informes periódicos sobre la cooperación estatal para la detención de los sospechosos acusados de cometer delitos.

71. El Consejo de Seguridad debería continuar encomendando el desarrollo y la aplicación de programas conjuntos multianuales de las Naciones Unidas para instituciones policiales, judiciales y correccionales, y velar por su examen, planificación, puesta en práctica, supervisión y evaluación conjuntas.

72. El Consejo de Seguridad debería alentar la puesta en práctica habitual de los indicadores de las Naciones Unidas para el estado de derecho por parte de los interesados a nivel nacional e internacional como instrumento fundamental para medir la solidez y efectividad de los mecanismos para hacer cumplir la ley y de las instituciones judiciales y correccionales en situaciones de conflicto y posconflicto. Como forma de reforzar el enfoque de la Organización para medir la efectividad de la asistencia en materia de estado de derecho, el Consejo también debería encomendar la realización de encuestas estadísticas de base y ejercicios para establecer parámetros, así como la elaboración periódica de informes en que se indique el progreso con respecto a los indicadores respectivos.

73. Tomando en consideración las resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010), el Consejo de Seguridad debería alentar la incorporación de la perspectiva de género en todos los programas de estado de derecho, en particular respecto de la capacitación del personal encargado del cumplimiento de la ley y de la justicia. Cuando corresponda, el Consejo debería apoyar el empoderamiento y la financiación de unidades policiales especializadas y jueces de instrucción que les permitan investigar delitos relacionados con la violencia sexual. Además, el Consejo debería fomentar una mayor inversión en las iniciativas para el acceso de las mujeres a la justicia.

74. El Consejo de Seguridad debería alentar a los Estados Miembros a que designen expertos en justicia civil para apoyar a las entidades de las Naciones Unidas que trabajan en el sector del estado de derecho.

75. El Consejo de Seguridad debería alentar la inclusión de mayor financiación para el cumplimiento de las funciones encomendadas en los mandatos en apoyo de las instituciones de justicia y seguridad en el presupuesto ordinario de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales. En algunos casos, las misiones pueden y deberían poner en marcha actividades para el cumplimiento de una función derivada de sus mandatos cuando no haya fondos voluntarios disponibles o estos aún no se hayan movilizado. Esas medidas deben evaluarse a la luz de las ventajas comparativas en ese contexto y la labor realizada por otros agentes, respetando siempre las competencias y los mandatos fundamentales de las entidades de las Naciones Unidas.

76. El Consejo de Seguridad debería alentar a los Estados a recibir a las personas que han sido declaradas inocentes por los tribunales penales internacionales o que hayan cumplido su condena y que, por razones de seguridad, no puedan regresar al país de su nacionalidad.

B. Consideraciones para el sistema de las Naciones Unidas

77. Trabajaré junto con la Corte Penal Internacional y los donantes para profundizar la coordinación, a fin de brindar un apoyo coherente e integral a las autoridades nacionales que les permita enjuiciar a quienes cometen delitos internacionales graves.

78. Velaré por que los mecanismos de justicia de transición ofrezcan un marco amplio para la participación y la protección de los niños. Estos mecanismos deberían cumplir las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño y otras normas y obligaciones jurídicas internacionales.

79. Apoyaré las iniciativas para fortalecer el enfoque basado en el desarrollo respecto del estado de derecho, promover la ampliación de la capacidad de las instituciones de justicia y seguridad e integrar el apoyo a los mecanismos de acceso a la justicia y de justicia de transición, al tiempo que se alientan las iniciativas conjuntas en estas esferas bajo la dirección de las Naciones Unidas.

80. Mi objetivo es desarrollar aún más las políticas acordadas sobre el acceso a la justicia y basarlas en la promoción de los derechos sociales y económicos y en la resolución pacífica de las controversias civiles, como las relacionadas con los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad.

81. Pienso llevar a cabo una coordinación amplia, tanto en el ámbito interno como con las autoridades nacionales pertinentes, para brindar un apoyo efectivo a la capacidad nacional y regional para combatir la delincuencia organizada transnacional y establecer organismos adecuados de lucha contra la corrupción que apoyen esa tarea.

82. También velaré por que las Naciones Unidas respondan rápida e integralmente a las solicitudes de las autoridades nacionales de asistencia para la elaboración de las constituciones y la realización de procesos de reforma legislativa, y por que constituyan un ámbito en que se reúnan las mejores prácticas y experiencias comparativas.

83. Fortaleceré el compromiso de la Organización de apoyar y promover las medidas para evitar la apatridia, incluida la eliminación de los motivos de discriminación, como causa y consecuencia comunes, y velar por el respeto de los derechos humanos de las personas apátridas.
