



Asamblea General

Distr. general
17 de agosto de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 84 del programa provisional*

El estado de derecho en los planos nacional e internacional

Informe anual sobre el fortalecimiento y la coordinación de las actividades de las Naciones Unidas orientadas a la promoción del estado de derecho

Informe del Secretario General

Resumen

Este es el primer informe anual sobre las medidas adoptadas por las Naciones Unidas para fortalecer las actividades de promoción del estado de derecho en los planos nacional e internacional. La Organización ha creado un programa amplio e importante con ese fin. La atención se centra en encontrar mejores formas de apoyar a los Estados Miembros y a sus poblaciones para el establecimiento de un orden nacional e internacional justo y seguro, regido por el estado de derecho.

El presente informe se basa en los hitos principales que han caracterizado a este proceso hasta el momento: la Declaración del Milenio (véase la resolución 55/2); 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); el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1); el informe de 2006 del Secretario General titulado “Aunar nuestras fuerzas para fortalecer el apoyo de las Naciones Unidas al estado de derecho” (A/61/636-S/2006/980 y Corr.1) y la creación de nuevos mecanismos a nivel de todo el sistema, como el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho, que recibe asistencia de la Dependencia sobre el Estado de Derecho, y un sistema de entidades principales no exclusivas en diversos subsectores del estado de derecho; la lista de actividades de las Naciones Unidas relacionadas con el estado de derecho (véase el documento A/63/64), y el informe de 2008 del Secretario General sobre fortalecimiento y coordinación de las actividades de las Naciones Unidas orientadas a la promoción del estado de derecho (A/63/226).

* A/64/150.



El informe describe los principales logros obtenidos por las Naciones Unidas durante el último año en su labor de apoyo a los Estados Miembros y los aspectos que requieren una acción concertada más profunda. Si bien es preciso mantener los avances realizados hasta el momento en lo que respecta al fortalecimiento del estado de derecho en el plano internacional, aún queda mucho por hacer para consolidar una cooperación multilateral eficaz basada en el estado de derecho. En el plano nacional, se ha avanzado hacia un enfoque conjunto y más amplio del estado de derecho entre las entidades del sistema de las Naciones Unidas, en apoyo de las prioridades y planes nacionales.

Los esfuerzos que realiza el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho, que preside el Vicesecretario General y recibe el apoyo de la Dependencia sobre el Estado de Derecho, para garantizar la coordinación y coherencia generales de la labor de las Naciones Unidas siguen conduciendo a la Organización hacia una asistencia más estratégica y eficaz en el ámbito del estado de derecho.

En este informe anual, que se presenta con arreglo a lo dispuesto en la resolución 63/128 de la Asamblea General, se destaca la labor actual de aplicación de las recomendaciones formuladas en el informe de 2008 (A/63/226, párrs. 76 a 78), y las nuevas modalidades y medios que pueden emplearse para fortalecer y coordinar las actividades.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Promoción del estado de derecho en el plano internacional.....	5
III. El enfoque de las Naciones Unidas del estado de derecho en el plano nacional.....	8
A. Marco para el fortalecimiento del estado de derecho.....	8
B. Medidas para hacer frente a los desafíos críticos.....	13
C. Actividades estratégicas y conjuntas a nivel nacional.....	15
IV. Coordinación y coherencia generales.....	17
A. Labor de orientación y ejecución del plan estratégico conjunto.....	17
B. Extensión a todo el sistema.....	19
C. Medición de la eficacia y evaluación de los efectos.....	20
D. Expansión de las asociaciones.....	21
E. Fortalecimiento del estado de derecho en la Organización.....	23
V. Construcción de un mundo justo, seguro y pacífico regido por el estado de derecho.....	24

I. Introducción

1. Nuestra labor en el ámbito del estado de derecho se basa en una visión común a todos los propósitos de las Naciones Unidas en las esferas de la paz y la seguridad, el progreso social y económico y los derechos humanos. Las actividades de la Organización se fundan en la Carta y en las normas y reglas internacionales. El principio según el cual todas las personas y entidades —incluidos los Estados— son responsables ante la ley guía los esfuerzos en este ámbito (véase el documento S/2004/616, párr. 6). En definitiva, la protección jurídica como medio de lograr vivir sin temor y sin miseria es la forma más sostenible de protección.

2. Las Naciones Unidas siguen estando en el centro de los esfuerzos mundiales para promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional. Una de las principales fortalezas de la Organización radica en la diversidad y la amplitud de sus conocimientos especializados acumulados en relación con el estado de derecho, que están vinculados con prácticamente todos los aspectos de la labor de las Naciones Unidas. Todas las soluciones a los problemas mundiales actuales —como el cambio climático, el desplazamiento forzoso, la lucha contra el terrorismo, los conflictos armados, las violaciones graves de los derechos humanos y la recesión económica— tienen importantes dimensiones relacionadas con el estado de derecho.

3. Al trabajar en los países en el contexto de la prevención de conflictos, en situaciones de crisis y posteriores a las crisis, en situaciones de conflictos y posteriores a los conflictos y en el contexto del desarrollo, así como a nivel mundial, nuestra participación está creciendo y sigue siendo crítica. Los programas de las Naciones Unidas en el ámbito del estado de derecho se extienden a más de 120 Estados Miembros en todas las regiones del mundo. En por lo menos 50 países hay como mínimo tres entidades del sistema de las Naciones Unidas que llevan a cabo actividades de promoción del estado de derecho. Cinco o más entidades del sistema de las Naciones Unidas están trabajando actualmente en el ámbito del estado de derecho en más de 30 países, en 22 de los cuales se llevan a cabo operaciones de paz de las Naciones Unidas dedicadas al establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz.

4. Nuestras actividades en los países continúan respaldando todos los aspectos del marco de las Naciones Unidas para el fortalecimiento del estado de derecho, mejorando la seguridad y la protección jurídica de todos, en particular los pobres y los más marginados, y ayudando a las sociedades a formular estrategias y planes nacionales. En consonancia con el enfoque común de las Naciones Unidas respecto de las actividades relacionadas con el estado de derecho, ha habido avances en la labor conjunta de las entidades del sistema de las Naciones Unidas y una acción más coordinada en el terreno.

5. La cooperación multilateral basada en el estado de derecho es fundamental para afrontar eficazmente los desafíos mundiales actuales y futuros. El apoyo de la Organización a la formulación, promoción y aplicación de reglas y normas internacionales en la mayoría de las ramas del derecho internacional no tiene parangón. La atención de las Naciones Unidas debe centrarse en reforzar la interdependencia y la relación de apoyo recíproco entre el estado de derecho nacional e internacional.

6. El Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho, que recibe el apoyo de la Dependencia sobre el Estado de Derecho, está avanzando en su labor general de coordinación estratégica y coherencia a nivel mundial. Gracias a la definición de una orientación normativa general y a la ejecución de un plan estratégico conjunto, este mecanismo está ayudando a aumentar la eficacia del apoyo prestado a los Estados Miembros y a mejorar nuestras respuestas a los nuevos desafíos que van surgiendo en el ámbito del estado de derecho. Para tener credibilidad en esta tarea, las Naciones Unidas procuran garantizar el estado de derecho dentro de la Organización.

7. El presente informe se presenta de conformidad con la resolución 63/128, en la cual la Asamblea General pidió al Secretario General que presentara un informe anual sobre las actividades de las Naciones Unidas orientadas a la promoción del estado de derecho, en particular la labor del Grupo y la Dependencia, con especial atención a la mejora de la coordinación, la coherencia y la eficacia de las actividades relacionadas con el estado de derecho, tomando nota de los elementos enunciados en los párrafos 77 y 78 del informe del Secretario General (A/63/226).

II. Promoción del estado de derecho en el plano internacional

8. La Asamblea General invitó a los Estados Miembros a que centraran sus observaciones durante los debates de la Sexta Comisión en el sexagésimo cuarto período de sesiones en el subtema “Promoción del estado de derecho en el plano internacional” (véase la resolución 63/128 de la Asamblea General). Esto brindará una oportunidad importante para hacer un intercambio fructífero de opiniones sobre este subtema.

9. El llamamiento a que se haga una reflexión sostenida sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional es tan bienvenido como oportuno. El hecho de que el derecho internacional siga siendo el fundamento de una cooperación multilateral eficaz es prueba de la fortaleza de la Carta.

10. Para la Organización, la cooperación multilateral basada en el estado de derecho se apoya en principios comúnmente convenidos, que cuentan desde hace mucho tiempo con el respaldo de los Estados Miembros. Esos principios están consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y la sustentan, y se han ido desarrollando a lo largo de los años. En un orden internacional donde el ejercicio del poder está sometido a la ley, los Estados deben cumplir sus obligaciones internacionales, particularmente con respecto a la Carta, con independencia de su derecho interno, y establecer mecanismos internos eficaces, cuando sea necesario, para garantizar el cumplimiento.

11. Si bien el derecho internacional es ampliamente respetado, las violaciones menos frecuentes de sus normas tienden a atraer más atención. Esto puede verse, por ejemplo, en las medidas adoptadas para promover el desarme y evitar la propagación a nivel mundial de las armas de destrucción en masa. Los tratados multilaterales han sido notablemente eficaces para prohibir las armas biológicas y químicas y reforzar los controles contra la proliferación de las armas nucleares. Incluso en la actualidad los Estados Miembros están eliminando obstáculos para poder avanzar en el arduo terreno del desarme nuclear.

12. A pesar de ello, en muchos ámbitos las violaciones del derecho internacional siguen siendo demasiado frecuentes y la voluntad política para garantizar una observancia uniforme es demasiado débil. A medida que se acerca el sexagésimo aniversario de los convenios de Ginebra y el Consejo de Seguridad reflexiona sobre sus 10 años de esfuerzos para proteger a los civiles en los conflictos armados, la falta de adhesión al estado de derecho en este contexto es alarmante y motivo de grave preocupación.

13. Cualquiera sea la concepción que se tenga del estado de derecho en el plano internacional, los medios pacíficos de solución de las presuntas violaciones del derecho internacional son fundamentales¹. Los Estados Miembros han reconocido reiteradamente la necesidad de fortalecer los mecanismos internacionales de solución de controversias (véase la resolución 55/2 de la Asamblea General).

14. Es alentador que hoy en día se estén usando más que nunca los mecanismos previstos en los tratados, en particular la Corte Internacional de Justicia. La Corte está examinando un número creciente de asuntos contenciosos relacionados con una amplia gama de cuestiones de derecho internacional público, como el derecho penal internacional, la delimitación de fronteras marítimas, las inmunidades de jurisdicción y los derechos de navegación. El año pasado, la Asamblea General solicitó a la Corte que emitiera una opinión consultiva sobre si la declaración unilateral de independencia formulada por las instituciones provisionales de autogobierno de Kosovo se ajustaba al derecho internacional (véase la resolución 63/3). Se debería fomentar esa tendencia a hacer un uso más frecuente de la Corte para la solución pacífica de controversias.

15. La invocación de la responsabilidad individual por delitos penados por el derecho internacional ha avanzado en forma incesante desde que el Consejo de Seguridad estableció el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Rwanda en el decenio de 1990. Si bien estos mecanismos judiciales son de carácter temporal, el valor que aportan a la esfera del derecho penal internacional es duradero. Para los tribunales especiales, así como para el Tribunal Especial para Sierra Leona, el desafío actual consiste en planificar un mecanismo encargado de cumplir las funciones residuales que queden al finalizar su mandato y promover y preservar su legado².

16. Las Naciones Unidas apoyan muchos medios de constatación de los hechos y lucha contra la impunidad. Recientemente, la Comisión Internacional Independiente de Investigación establecida en virtud de la resolución 1595 (2005) del Consejo de Seguridad finalizó su labor, y el Tribunal Especial para el Líbano comenzó a funcionar con el fin de enjuiciar a los responsables de la muerte del ex Primer Ministro Rafiq Hariri y a los autores de otros delitos comprendidos dentro del ámbito de competencia del Tribunal Especial. La Organización presta asistencia a la misión internacional independiente de investigación establecida por el Consejo de Derechos Humanos a principios de 2009 para investigar posibles violaciones del derecho internacional cometidas en Gaza entre diciembre de 2008 y enero de 2009 (véase la resolución S-9/1 del Consejo de Derechos Humanos). De conformidad con

¹ Artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas.

² Una iniciativa relacionada con ese legado es el "ICTY Manual on Developed Practices" de 2009, preparado por el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia en colaboración con el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia.

la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad, se hace una vigilancia periódica, se presentan informes y se adoptan medidas en respuesta a las violaciones graves del derecho internacional que se cometen en perjuicio de los niños en situaciones de conflicto armado. Recientemente, en su resolución 1882 (2009), el Consejo de Seguridad exhortó a tomar nuevas medidas para hacer rendir cuentas de sus actos a los autores de esas violaciones.

17. Es muy oportuno que la Corte Penal Internacional permanente haya iniciado su primer juicio este año. La Organización sigue prestando un apoyo fundamental a la Corte Penal Internacional en virtud de su acuerdo de relación con la Corte. Se exhorta a los Estados Miembros a que ratifiquen el Estatuto de Roma sin demora y a que cooperen con la Corte.

18. La Carta de las Naciones Unidas es un recordatorio permanente de que uno de los propósitos fundamentales de la Organización es mantener la paz y la seguridad internacionales de conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional. Como comunidad, no debemos perder de vista los progresos notables que se han alcanzado. Es necesario preservar lo que se ha logrado hasta la fecha.

19. Es indispensable fortalecer el estado de derecho en el plano internacional para poder hacer frente eficazmente a los desafíos mundiales. En la esfera del medio ambiente, las Naciones Unidas prestaron apoyo para la capacitación de los negociadores de países en desarrollo a fin de que pudieran participar en la elaboración de un marco global sobre el cambio climático que será finalizado en Copenhague en 2009. Con respecto a la piratería, la Organización proporciona asesoramiento y asistencia a los Estados para que éstos, entre otras cosas, apliquen de manera uniforme y coherente las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que constituye el marco jurídico internacional para la represión de la piratería.

20. No cabe duda de que resta mucho por hacer para fortalecer el estado de derecho en el plano internacional. Para avanzar en esa dirección se requiere la participación activa de los Estados Miembros. Un discurso franco y permanente debería contribuir a la formulación de medidas concretas e innovadoras con ese fin. A este respecto, bajo la conducción del Vicesecretario General, el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho, con el apoyo de la Dependencia sobre el Estado de Derecho, inició en 2009 el diálogo con los Estados Miembros sobre el estado de derecho en el plano internacional. Esta iniciativa, que debería fortalecer aún más la labor de la Organización en este ámbito, debería ser bien recibida.

21. Los vínculos entre el estado de derecho en los planos nacional e internacional son importantes y multifacéticos. Las Naciones Unidas están prestando cada vez más atención a la interfaz crítica entre ambos, aumentando su dependencia recíproca y su capacidad de reforzarse mutuamente. La esfera del derecho internacional de los refugiados es un ejemplo de esas iniciativas, ya que este año las Naciones Unidas comenzaron a examinar junto con los Estados los progresos realizados en la aplicación del Programa de Protección y su Programa de Acción, que es un marco acordado para promover las prioridades de protección de los refugiados en todo el mundo. El objetivo es prestar un apoyo más individualizado y eficaz a los Estados para que ofrezcan protección y soluciones duraderas a los refugiados a nivel nacional e internacional.

22. La finalidad general de las actividades de las Naciones Unidas orientadas a la promoción del estado de derecho es encontrar mejores formas de apoyar a los Estados Miembros para que cumplan sus obligaciones internacionales, garantizar la aplicación a nivel interno de las normas y reglas internacionales y, lo que es más importante, fortalecer las instituciones, las políticas, los procesos y las condiciones que garantizan un orden nacional e internacional eficaz y justo.

III. El enfoque de las Naciones Unidas del estado de derecho en el plano nacional

23. En el informe de 2008 (A/63/226, párrs. 17 a 21) se esbozaron los elementos principales del enfoque de las Naciones Unidas de la asistencia en el ámbito del estado de derecho a nivel nacional. Esos elementos son los principios que rigen la prestación de asistencia, y un marco práctico y amplio para la prestación de apoyo en consonancia con las prioridades, estrategias y planes nacionales. Los logros fundamentales obtenidos en la programación realizada por las Naciones Unidas de las actividades de promoción del estado de derecho a nivel nacional durante el año pasado utilizando este marco son prueba de los esfuerzos en curso y señalan las esferas en las que se requiere una acción concertada más intensa. La Organización debe mejorar la aplicación de este enfoque y demostrar los efectos de las actividades sobre el estado de derecho de las sociedades a las que presta asistencia.

A. Marco para el fortalecimiento del estado de derecho

1. Redacción de una constitución

24. El apoyo que prestan las Naciones Unidas a los procesos de elaboración de constituciones siguen siendo un componente fundamental de su labor en el ámbito del estado de derecho. El enfoque aplicado en todo el sistema a la elaboración de constituciones se describe en una serie de directrices recientemente revisadas, formuladas por el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho, asistido por la Dependencia sobre el Estado de Derecho.

25. El marco normativo aplicable a esta asistencia se centra en el protagonismo nacional y en el apoyo a procesos inclusivos, participativos y transparentes. El apoyo, que se debe adaptar al contexto nacional específico, se basa en una amplia gama de conocimientos especializados de las Naciones Unidas. La planificación anticipada, incluidas las actividades de consulta y sensibilización del público, es tan importante como un seguimiento adecuado que permita garantizar la aplicación. Las Naciones Unidas promueven los criterios constitucionales que incorporan directamente y dictan normas internacionales superiores de derechos humanos, incluso con respecto a un poder judicial independiente e imparcial, como sólido fundamento del estado de derecho.

26. Este enfoque se refleja en iniciativas recientes. En Nepal, las Naciones Unidas prestan apoyo a la campaña de difusión de la Asamblea Constituyente que apunta a lograr una participación pública significativa y de base amplia en el proceso de elaboración de una constitución, que incluye la capacitación de las mujeres elegidas recientemente como miembros de la Asamblea, la sociedad civil y otros en lo relativo a los derechos de la mujer y su integración en la nueva constitución. Las

constituciones aprobadas en el Ecuador en 2008 y en el Estado Plurinacional de Bolivia en 2009 incorporan aspectos fundamentales de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, con el apoyo de la Organización.

2. El marco jurídico nacional

27. Hace mucho tiempo que la Organización viene prestando asistencia a los países para que formulen leyes nacionales con el fin de incorporar normas y reglas internacionales. Los numerosos principios y normas universales no vinculantes que existen en la mayoría de las ramas del derecho internacional y que han sido elaboradas en forma conjunta por los Estados son de utilidad para formular leyes y políticas que reflejen las buenas prácticas. Los logros importantes obtenidos últimamente merced al apoyo prestado a los países es ejemplo de ello.

28. Se han aprobado leyes importantes sobre los derechos del niño en Egipto, Nigeria, el Uruguay y, tras un proceso consultivo que duró casi 12 años, en Sudáfrica, con el apoyo de las Naciones Unidas. En Albania, Angola, Montenegro, Mozambique y Tailandia se promulgaron nuevas leyes sobre la justicia juvenil o se modificaron las leyes existentes en esa materia.

29. En Albania, Armenia, Guatemala, el Líbano, Mauricio, el Perú, la República Dominicana y Rwanda se tomaron medidas para aprobar instrumentos de derecho mercantil internacional. Como resultado de la aplicación de las mejoras prácticas, recientemente se prepararon dos proyectos de directrices de las Naciones Unidas para la elaboración de leyes nacionales sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, y sobre la responsabilidad, las medidas de respuesta y la indemnización por daños y perjuicios causados por actividades peligrosas para el medio ambiente.

30. También prestamos apoyo para la aprobación de las normas jurídicas que darán fundamento al fortalecimiento institucional, la gobernanza, la supervisión y la rendición de cuentas. En Timor-Leste, por ejemplo, la misión de mantenimiento de la paz prestó apoyo para la elaboración de las leyes y reglamentos que rigen a la policía, las fuerzas de defensa, el Ministerio de Defensa y Seguridad y la seguridad nacional.

31. Todos los Estados Miembros deben velar por que su legislación interna esté de acuerdo con sus obligaciones internacionales, cuando sea necesario. Su omisión en tal sentido, ya sea como consecuencia de la falta de voluntad política o de la falta de capacidad, socava el estado de derecho en los planos nacional e internacional.

3. Instituciones de justicia, gobernanza, seguridad y derechos humanos

32. Las garantías constitucionales y las leyes poco significan si no se aplican. Por lo tanto, la asistencia de las Naciones Unidas ayuda a fortalecer a las instituciones, tanto oficiales como no oficiales, para que estén bien estructuradas y financiadas, capacitadas y preparadas para redactar, promulgar, hacer cumplir, defender y hacer valer judicialmente el derecho —penal, público o privado— de un modo que garantice la protección, la seguridad y el acceso a la justicia para todos.

33. Con el apoyo de las Naciones Unidas, se estableció un importante programa trienal de justicia en el territorio palestino ocupado con el fin de desarrollar la capacidad institucional del Ministerio de Justicia, mejorar el acceso de las clases

populares a la justicia y generar confianza entre los miembros del sector de la justicia y el público. En 2009 se prestó un apoyo similar en Colombia, Kosovo, Liberia, Sierra Leona, Sri Lanka y Timor-Leste.

34. La Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX) asumió plena responsabilidad operacional en el ámbito del estado de derecho (policía, aduana y justicia) en Kosovo el 9 de diciembre de 2008, tras la Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad (S/PRST/2008/44) según la cual el Consejo acogió con beneplácito el despliegue de la EULEX en el marco de la resolución 1244 (1999) del Consejo y bajo la autoridad general de las Naciones Unidas. En Timor-Leste, la policía de las Naciones Unidas delegó responsabilidades a la policía nacional en marzo de 2009, dando así un paso fundamental hacia un mayor grado de paz y seguridad. El componente de policía de la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad desempeñó un papel central en el establecimiento del Destacamento Integrado de Seguridad a principios de 2009. En cuatro países africanos se están abriendo oficinas policiales y militares de ayuda y líneas telefónicas directas para la denuncia de casos de violencia contra la mujer, con la asistencia de las Naciones Unidas y sobre la base de la labor pionera realizada en Rwanda.

35. En el Sudán se están llevando a cabo actividades de creación de capacidad para el personal de los establecimientos carcelarios y reformas de infraestructura en el marco de proyectos de colaboración de las Naciones Unidas y los donantes. En Turquía, las Naciones Unidas están prestando apoyo a un programa innovador sobre mediación entre víctimas y delincuentes como parte integral del proceso de justicia penal. En Armenia, Georgia, Indonesia, Maldivas, Myanmar y Nepal, se incluyeron componentes de la justicia de menores en los programas de capacitación para la policía, el poder judicial y los abogados. En 2009 se creó en Haití el Instituto Judicial con el apoyo de la misión de mantenimiento de la paz.

36. La Organización ayuda a fortalecer las instituciones y los procesos que velan por la observancia del derecho público y privado y permiten que las personas hagan valer sus derechos. En el territorio palestino ocupado, tras las campañas organizadas por los sindicatos, el nombramiento de jueces laborales desde julio de 2009 ha hecho posible que los trabajadores palestinos presenten quejas contra sus empleadores. El problema de la situación jurídica de los beharis o hablantes de urdu de Bangladesh, una de las situaciones de apatridia más prolongada del mundo, se resolvió con la ayuda de las Naciones Unidas en 2008 por la vía de la confirmación de la nacionalidad mediante el registro de los votantes y la expedición de documentos nacionales de identidad, que les otorgaban el derecho a participar en las elecciones de diciembre de 2009. En Côte d'Ivoire, las Naciones Unidas prestaron asistencia a 6.000 personas para que adquirieran partidas de nacimiento y otros documentos de identidad. En Marruecos, el apoyo para el fortalecimiento de la capacidad de las salas de derecho de familia de los juzgados de primera instancia y para la creación de una dependencia de capacitación en el Ministerio de Justicia favoreció la aplicación de la Ley de Familia de 2004, un hito que introdujo nuevas medidas de protección para las mujeres en relación con el matrimonio y el divorcio.

37. La asistencia de las Naciones Unidas también apunta a promover mecanismos alternativos de solución de controversias y sistemas informales que aplican leyes y prácticas consuetudinarias, tradicionales o religiosas. En muchos países en desarrollo, se estima que esos sistemas se ocupan del 80% de los casos. Un logro

importante es la creación del Consejo de Arbitraje, que es el único órgano nacional alternativo de solución de controversias establecido por ley en Camboya. Otro ejemplo es la iniciativa emprendida para estudiar, con los dirigentes de la comunidad islámica en el sur del Kirguistán, la convergencia entre los principios básicos de la *sharia* y las leyes que rigen las controversias relacionadas con el derecho de propiedad desde una perspectiva de género.

38. En el marco del estudio conjunto de las Naciones Unidas sobre los sistemas informales de justicia, se están analizando actualmente las características de estos mecanismos en todas las regiones del mundo, sus vínculos con el sistema formal y sus consecuencias para los derechos humanos, con miras a determinar las oportunidades y las dificultades de programación. Esto ayudará a la Organización a idear un método coherente para responder mejor a los pedidos de asistencia en los contextos complejos de pluralismo jurídico.

4. Justicia de transición

39. Con el fin de garantizar la rendición de cuentas, administrar justicia y lograr la reconciliación, las Naciones Unidas prestan apoyo a los procesos y mecanismos que lidian con las secuelas de los abusos en gran escala cometidos anteriormente en los países. Entre ellos puede haber mecanismos judiciales y no judiciales, enjuiciamientos individuales, reparaciones, procesos de averiguación de la verdad, medidas de reforma institucional o una combinación de algunos de esos mecanismos. Las oficinas exteriores de las Naciones Unidas han colaborado recientemente con iniciativas de esta índole en Burundi, Kenya, Guatemala, Guinea-Bissau, Liberia, Nepal, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Somalia, el Togo y Uganda.

40. En Nepal, las Naciones Unidas prestaron apoyo al Gobierno para la celebración de consultas sobre el proyecto de ley de creación de una Comisión de la Verdad y la Reconciliación. En el Togo, como resultado de un proceso nacional de consultas que contó con el respaldo de las Naciones Unidas, se creó una Comisión de la Verdad y la Reconciliación en virtud de un decreto presidencial de mayo de 2009. Recientemente se iniciaron en Burundi, con el apoyo de la Organización, consultas sobre posibles mecanismos de justicia de transición. Los representantes de las Naciones Unidas en Guinea-Bissau abogaron por que se prestara apoyo a la Comisión investigadora del asesinato del difunto Presidente y Jefe del Estado Mayor del Ejército. En el Pakistán, la Comisión Bhutto comenzó sus investigaciones el 1° de julio de 2009. En muchos países se ha logrado, entre otras cosas, que los mecanismos de justicia de transición se ocupen de los delitos cometidos contra los niños y respondan a sus necesidades como víctimas, y que se permita a los niños opinar en el proceso en defensa de sus intereses.

41. Las Naciones Unidas tienen como política, desde hace mucho tiempo, oponerse a las amnistías por crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, el genocidio y otras violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. En la publicación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos titulada *Rules of Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties*³, de reciente aparición, se señalan los principios básicos del derecho internacional que rigen la política en ese aspecto. Durante el año próximo se

³ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.09.XIV.I.

elaborará una guía para fortalecer las actividades de todo el sistema en la esfera de la justicia de transición, sobre la base del enfoque común establecido en 2004 (véase el documento S/2004/616).

5. Empoderamiento de las personas y de la sociedad civil

42. La mayoría de los pobres y marginados del mundo conviven diariamente con la impunidad generalizada por las violaciones de sus derechos. Algunos estiman que más de 4.000 millones de los pobres del mundo están excluidos del estado de derecho⁴. La adhesión al estado de derecho exige una cultura de la legalidad y el empoderamiento jurídico que combata esa exclusión de tal manera que todas las personas sepan y puedan buscar protección para sus derechos y prerrogativas. Cada vez más, las iniciativas de las Naciones Unidas ayudan a las personas y a las comunidades, en particular a los más pobres y a los más marginados, y a los afectados por los conflictos y las crisis, a acceder a la protección jurídica, resolver controversias en forma pacífica y responder a las necesidades e inquietudes en materia de seguridad.

43. La asistencia jurídica y parajurídica es un ámbito de competencia cada vez más amplio del apoyo que prestan las Naciones Unidas, que recientemente han emprendido iniciativas en más de 25 países y a nivel regional en África Occidental. La asistencia abarca la representación letrada en juicios penales para las víctimas, los testigos y los presuntos autores, así como la protección de los derechos, entre ellos los de propiedad. En 2008 se establecieron en el Iraq 14 centros de protección y asistencia a nivel de provincias, que han prestado servicios de asistencia jurídica a más de 30.000 personas, de las cuales el 38% eran mujeres. Algunas iniciativas emprendidas recientemente en la zona de Darfur, en el Sudán, en Somalia y Sri Lanka permitieron obtener resultados en términos de representación letrada de las víctimas de la violencia basada en el género, la enseñanza del derecho y servicios jurídicos para personas desplazadas internamente, respectivamente.

44. Un enfoque complementario adoptado por las Naciones Unidas es el de apoyar los litigios de interés público para lograr un impacto social más amplio a favor de los grupos marginados y las comunidades vulnerables. En una publicación reciente denominada *Justice for the Poor* se pasa revista al estado de los litigios de interés público que tienen por objeto hacer respetar los derechos de las comunidades pobres, utilizando ejemplos de la India, Kenya y Sudáfrica.

45. El desarrollo de la capacidad de la sociedad civil para ayudar a reducir los abusos de poder y de autoridad y la prevalencia de la corrupción, supervisar y evaluar la reforma agraria y los sistemas de registro de inmuebles y mejorar la seguridad y los servicios de administración de justicia sigue siendo uno de los principales objetivos de la asistencia. En muchos contextos afectados por conflictos, la Organización está cumpliendo una función catalizadora del debate en la sociedad civil sobre las medidas tendientes a reformar las instituciones de los sectores de la seguridad y la justicia, para garantizar que las políticas reflejen un diálogo transparente y pluralista entre las autoridades y las comunidades a las que atienden.

⁴ Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Making the Law Work for Everyone: vol. I: Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor*, 2008.

B. Medidas para hacer frente a los desafíos críticos

46. La Organización continúa detectando y encarando aspectos críticos de la labor de promoción del estado de derecho, velando por que su apoyo sea equilibrado y responda a las necesidades de los Estados Miembros. En algunos de esos aspectos se han tomado medidas, mientras que en otros se requiere una acción más concertada. Los Estados Miembros deben estar informados de los desafíos que se plantean al prestar asistencia en el ámbito del estado de derecho en el plano nacional para que se les preste atención.

1. Intervención temprana en sociedades que sufren o han sufrido conflictos

47. La promoción adecuada del estado de derecho en una etapa temprana es la piedra fundamental de una intervención coherente y estratégica y la clave del éxito a largo plazo en los países afectados por conflictos armados. La asistencia que prestan las Naciones Unidas en el ámbito del estado de derecho, con un enfoque gradual que atiende las necesidades inmediatas de protección jurídica y, al mismo tiempo, sienta las bases para una reforma a largo plazo de la justicia, apunta a empoderar a las comunidades y a devolver paulatinamente la confianza en el estado de derecho a las poblaciones desplazadas y los grupos objetivo.

48. La Organización está desarrollando su propia base de conocimientos especializados mediante actividades de capacitación y asociándose con otros interesados para formar equipos de reserva y tener listas de expertos en condiciones de responder a las necesidades inmediatas en el ámbito del estado de derecho, incluso —como lo ha hecho recientemente— en las instituciones de seguridad. El despliegue de capacidad permanente de policía en las misiones de Guinea-Bissau, Liberia y la República Democrática del Congo dio lugar a la adopción de nuevos enfoques estratégicos en apoyo de las autoridades nacionales. Si bien el despliegue de efectivos de policía ha mejorado enormemente, el de expertos en justicia y sistemas penitenciarios se ha quedado muy atrás. Debido a ello, con frecuencia se pierden oportunidades importantes de establecer alianzas provechosas con actores nacionales y de adoptar métodos estratégicos bien coordinados para prestar apoyo a la justicia penal en la etapa inicial de las operaciones de paz.

2. Privación de libertad y régimen penitenciario

49. La importancia de un régimen penitenciario sólido y humano para la protección de los derechos humanos y una administración eficaz de la justicia penal ha sido largamente reconocida. La mayoría de las personas, incluso niños, que se encuentran privadas de su libertad en todo el mundo, están a la espera de ser juzgadas, a veces durante años. Se estima que más de 1 millón⁵ de niños están privados de su libertad por los sistemas de administración de justicia en todo el mundo. En muchos países, en particular los afectados por conflictos y crisis, las condiciones de reclusión son atroces en términos de enfermedades, saneamiento y necesidades de agua y alimentos. La violencia en las cárceles de todo el mundo, especialmente contra las mujeres y los niños, es una epidemia silenciosa. La falta de acceso a la educación, a la atención de la salud o al contacto con la familia durante largos períodos afecta a todos los presos, en particular los niños. Como

⁵ Es probable que esta cifra estimada sea muy inferior a la real debido a las dificultades para obtener datos sobre la cantidad de niños detenidos.

consecuencia de esas condiciones inhumanas, suelen producirse muertes, motines en las cárceles, fugas y otras alteraciones, y disminuyen las posibilidades de reintegración social. No es de sorprender que el alto grado de reincidencia de los ex reclusos siga siendo un gran desafío para los esfuerzos de prevención de la delincuencia que realizan las Naciones Unidas.

50. A pesar de este panorama sombrío, los programas y recursos que se asignan a las cárceles y a las políticas de privación de libertad en las actividades de promoción del estado de derecho siguen siendo insuficientes. La solución casi nunca consiste en construir más cárceles, sino en asignar más recursos a la capacitación del personal y a la reintegración social de los delincuentes en los establecimientos penitenciarios y después de su puesta en libertad para reducir la exclusión social y la reincidencia. En el caso de los niños, las prioridades deben ser eximirlos de ser sometidos a procedimientos judiciales y encontrar soluciones distintas a la privación de libertad. Los métodos sostenibles de reducción del número excesivo de detenciones anteriores al juicio consisten principalmente en mejorar la administración de justicia.

51. Las partes interesadas en la esfera del estado de derecho deben unirse para afrontar juntas estos desafíos. En 2009, las Naciones Unidas, en colaboración con Suecia, organizaron la primera conferencia internacional sobre la función del sistema correccional en las operaciones de paz, con delegados de 24 Estados Miembros. Después de la conferencia, el número de países que aportaron expertos en el sistema correccional a las operaciones de paz aumentó de 14 a 17.

3. Violencia sexual y basada en el género

52. En sus esfuerzos por combatir el flagelo de la violencia sexual y basada en el género, durante el último año la Organización logró centrar más la atención en las dimensiones relacionadas con el estado de derecho. Un organismo especializado asignó el 20% del total de los fondos de su programa mundial de promoción del estado de derecho en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto a los componentes relacionados con la justicia de género. Las Naciones Unidas han reunido bastante información sobre buenas prácticas en la legislación relativa a la violencia contra la mujer. En 2008, gracias al apoyo de las Naciones Unidas, se aprobaron muchas leyes, políticas y estrategias nacionales nuevas para combatir diversas formas de violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, la trata de blancas y la mutilación genital femenina.

53. No obstante, las deficiencias en las leyes, los procedimientos y las instituciones —y la falta de voluntad política— en muchos países determina que sea casi imposible hacer que los infractores respondan de sus actos, y proteger, atender e indemnizar debidamente a las víctimas. Otras situaciones sumamente difíciles son aquellas en que los propios responsables de defender el estado de derecho, como los integrantes de la policía y las fuerzas armadas, son los presuntos infractores. En esos casos, las medidas deben centrarse en fortalecer la voluntad política y prevenir y combatir la impunidad. La lucha permanente contra esas violaciones exigirá que se preste un apoyo sistemático, coherente y constante de promoción del estado de derecho a los esfuerzos nacionales en el largo plazo.

4. Derecho a la vivienda, derecho de propiedad y gobernanza de las tierras

54. La señal más patente del fracaso del estado de derecho suele ser la enorme cantidad de barrios marginales que existen en el mundo y los más de 1.000 millones de personas que viven en asentamientos irregulares. El número de desalojos forzosos ilegales que obligan a las personas a abandonar sus hogares va en aumento. Ante la actual crisis económica mundial, cabe encomiar las iniciativas internacionales emprendidas últimamente para realzar el empoderamiento jurídico de los pobres, por señalar nuevamente a la atención mundial los vínculos existentes entre la pobreza, la exclusión jurídica y la injusticia⁶.

55. La protección del derecho a la vivienda y el fortalecimiento de la restitución de los bienes y la gobernanza de las tierras —el proceso de adopción de decisiones sobre el acceso a la tierra y el uso de ésta, la aplicación de esas decisiones y la conciliación de intereses contrapuestos en relación con las tierras— son fundamentales para el logro de muchos objetivos mundiales. Las Naciones Unidas están elaborando una serie de directrices interinstitucionales sobre buenas prácticas en materia de gobernanza de las tierras, y la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 98ª reunión, celebrada en junio de 2009, llamó la atención respecto de la relación entre los derechos de propiedad y el fomento de las oportunidades empresariales para las mujeres. No obstante, el sistema adolece de una gran escasez de recursos en estos aspectos y debe aumentar la asistencia que presta para conciliar los intereses relacionados con las tierras, en un mundo en el que los conflictos en torno a las tierras están en aumento.

C. Actividades estratégicas y conjuntas a nivel nacional

56. Las directrices para todo el sistema sobre la forma en que las Naciones Unidas encaran la asistencia en el ámbito del estado de derecho reflejan la orientación normativa general que aboga por un uso más coherente de las evaluaciones conjuntas y por la elaboración conjunta por las entidades del sistema de las Naciones Unidas de estrategias y programas de promoción del estado de derecho, sobre la base del liderazgo coherente de los interesados nacionales. Las entidades del sistema de las Naciones Unidas están adoptando un enfoque cada vez más amplio y estratégico de las actividades relacionadas con el estado de derecho a nivel de los países, que supone una labor conjunta de planificación y ejecución de los programas. Otro factor clave es la coordinación eficaz y la creación de alianzas sólidas con otras partes interesadas.

57. Para tener éxito en los países es necesario aplicar métodos de trabajo comunes y entablar relaciones de colaboración a nivel de la Sede que se traduzcan en un apoyo coherente a las actividades sobre el terreno. Se ha creado una nueva alianza mundial entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, que ofrece asistencia técnica sistemática y coherente en apoyo de los esfuerzos que realizan los Estados Miembros en el ámbito de la justicia penal y la lucha contra la corrupción. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y otros asociados formularon una estrategia conjunta de asistencia para la promoción del estado de

⁶ Véase, por ejemplo, Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres y PNUD: *Making the Law Work for Everyone: vol. I: Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor*, 2008; resolución 63/143 de la Asamblea General, y documento A/64/133.

derecho en la región oriental del Chad y planean emprender una iniciativa similar con el PNUD en el sur del Sudán.

58. El punto de partida de una labor eficaz consiste en ayudar a los interesados nacionales a formular estrategias y planes nacionales de promoción del estado de derecho. La nueva generación de marcos de asistencia estratégica demuestra que las actividades de promoción del estado de derecho están adquiriendo mayor importancia y que por lo menos 40 países de todas las regiones incluyen el estado de derecho en las prioridades y resultados de sus planes nacionales. Recientemente, las Naciones Unidas respaldaron la formulación de una estrategia de seguridad nacional en Liberia y prestaron apoyo a los planes de desarrollo en Burundi y en la República Democrática del Congo.

59. El apoyo prestado a la planificación nacional se complementa con una creciente labor conjunta de las Naciones Unidas. La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq creó un Equipo de Tareas Integrado sobre el estado de derecho, encargado de formular una estrategia amplia en forma sinérgica con los esfuerzos iraquíes para formular su Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2012 para Liberia creó un grupo de trabajo temático sobre el estado de derecho que aprobó un criterio nacional común para la justicia de menores, que dio lugar a la elaboración de un programa conjunto.

60. La Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi está reuniendo los recursos y los conocimientos especializados de cinco entidades en una iniciativa sobre seguridad, justicia y justicia de transición que implica compartir planes de trabajo y presupuestos. En el Afganistán, la estrategia nacional para el sector de la justicia y el programa nacional de justicia forman la base de un proceso estratégico de reforma de la justicia basado en la colaboración, dirigido por las autoridades nacionales con el apoyo del mecanismo de coordinación de la justicia provincial establecido por la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán y el PNUD.

61. En la esfera de la prevención del delito, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el programa Ciudades Seguras del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) llevaron a cabo misiones conjuntas de evaluación y programación en Honduras y Nicaragua, y cinco entidades de las Naciones Unidas hicieron lo propio en Kenya, en relación con el Programa de prevención de la violencia armada.

62. Hay señales alentadoras de que se está aplicando gradualmente en el terreno un enfoque a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, esas señales no reflejan la existencia de una metodología común y uniforme ni de un enfoque global del estado de derecho. Con el fin de mejorar el apoyo que prestan de manera coherente las Naciones Unidas a los esfuerzos nacionales, la Organización está examinando los planes nacionales de desarrollo para determinar en qué medida se refleja el estado de derecho en el establecimiento de prioridades a nivel nacional, y en los criterios de formulación y aplicación de las estrategias generales relacionadas con el estado de derecho o de estrategias específicas en materia de justicia o seguridad.

63. Se deberían aprovechar todas las oportunidades de aplicar nuestro enfoque de la asistencia en materia de promoción del estado de derecho en el plano nacional, incluso mediante la elaboración de metodologías comunes de evaluación y programación. Este debería ser un objetivo central de los esfuerzos de coordinación y coherencia generales. En vista de que en los próximos tres años se pondrán en marcha más de 90 marcos de asistencia de las Naciones Unidas en apoyo de las estrategias y planes nacionales, ha llegado el momento de acelerar los progresos en esa dirección.

IV. Coordinación y coherencia generales

64. Desde 2007, la responsabilidad de la coordinación y la coherencia generales de la labor relativa a la promoción del estado de derecho dentro del sistema de las Naciones Unidas recae en el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho, presidido por el Vicesecretario General y con el apoyo de la Dependencia sobre el Estado de Derecho, que funciona en definitiva bajo mi autoridad y dirección (véase el documento A/63/226, párrs. 46 a 48). Mediante un proceso deliberativo e iniciativas específicas, el Grupo está avanzando en la tarea de reunir el singular cúmulo de conocimientos especializados y recursos de la Organización en el ámbito del estado de derecho. El objetivo es cumplir los mandatos de manera más eficaz y coherente y responder a los nuevos desafíos que van surgiendo en relación con el estado de derecho. El pleno apoyo expresado por la Asamblea General a este mecanismo es alentador (resolución 63/128) y seguirá siendo esencial para el éxito.

65. El Grupo, con el apoyo de la Dependencia, actúa como centro de coordinación para todo el sistema en lo relativo al estado de derecho con el fin de garantizar la calidad y la coherencia y la coordinación de las políticas. Las entidades del sistema de las Naciones Unidas emprenden actividades operacionales y las entidades principales asumen la responsabilidad de coordinar y facilitar las iniciativas en sus respectivos subsectores del estado de derecho (véase el documento A/61/636-S/2006/980 y Corr.1).

A. Labor de orientación y ejecución del plan estratégico conjunto

66. A efectos de mejorar la coherencia normativa general de la labor de la Organización en el ámbito del estado de derecho, desde 2008 he venido impartiendo una orientación estratégica amplia sobre cuestiones intersectoriales. Dicha orientación, formulada sobre la base de los conocimientos especializados del Grupo y de la Dependencia, describe a grandes rasgos los principios y los marcos que sustentan los esfuerzos para mejorar la eficacia de la labor de las Naciones Unidas en el ámbito del estado de derecho.

67. Los primeros resultados de esta orientación son alentadores. Después de que se dio a conocer el enfoque de las Naciones Unidas con respecto a la justicia para los niños en septiembre de 2008, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia evaluó los efectos a nivel de los países y descubrió que las entidades de las Naciones Unidas en 49 países habían incorporado las cuestiones relativas a los niños en sus actividades de promoción del estado de derecho. Es necesario fortalecer la iniciativa a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas para fomentar la

aplicación, y se exhorta a las oficinas exteriores a determinar la mejor forma de hacerlo en sus respectivos contextos.

68. He reafirmado la función que desempeña el Grupo, con el apoyo de la Dependencia sobre el Estado de Derecho, como mecanismo coordinador de la asistencia de las Naciones Unidas en materia constitucional. Con ello se busca movilizar de manera oportuna y eficaz una combinación de conocimientos especializados (por ejemplo en materia política, jurídica, de derechos humanos y de desarrollo) que se encuentran en diversos departamentos y organismos. Las entidades y las autoridades superiores de las Naciones Unidas sobre el terreno deberían informar al Vicesecretario General acerca de las solicitudes de asistencia en materia constitucional que dimanen de las autoridades nacionales y de transición.

69. Una de las funciones del Grupo es colaborar en lo relativo al estado de derecho con la Comisión de Consolidación de la Paz y con la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz. Además, en octubre de 2008 se llevó a cabo una serie de sesiones sobre la asistencia en materia de promoción del estado de derecho en el grupo de trabajo sobre la experiencia adquirida. Se informó al Comité de Organización acerca de las formas en que podría prestarse apoyo a su labor, incluso mediante la movilización de expertos del sistema de las Naciones Unidas para brindar asesoramiento sobre los aspectos de las estrategias de consolidación de la paz relacionados con el estado de derecho, prestar apoyo a las evaluaciones técnicas y generales y aportar contribuciones sustantivas a los grupos de trabajo que se ocupan de las cuestiones relativas al estado de derecho. Otro medio consiste en examinar los proyectos de emergencia y planes prioritarios pertinentes financiados con cargo al Fondo para la Consolidación de la Paz, que presta apoyo a muchas actividades de promoción del estado de derecho en varios países. Es necesario poner en práctica este apoyo.

70. Decidido a encarar sus tareas con un enfoque más orientado a los resultados, el Grupo aprobó y comenzó a ejecutar un plan estratégico conjunto para el período 2009-2011. Este primer plan apunta a lograr los tres resultados principales que se describen más abajo, y que el Grupo proyecta alcanzar colectivamente mediante un conjunto de productos definidos en los próximos tres años. Esta hoja de ruta colectiva inicial —la primera de su tipo en el ámbito del estado de derecho— merece recibir un fuerte apoyo.

71. Uno de los resultados principales del plan será la aplicación del enfoque común con que las Naciones Unidas encaran la asistencia para la promoción del estado de derecho en el plano nacional. El Grupo está estudiando qué países se beneficiarían de un apoyo coordinado y está ayudando a elaborar metodologías comunes para actividades conjuntas de evaluación, formulación de estrategias y programación, que se plasmarán en una serie de directrices que podrán aplicarse en otros contextos.

72. Otro resultado principal será el aumento de la coherencia, la calidad y la coordinación de las políticas y la orientación relacionadas con el estado de derecho. Se está poniendo en práctica un sistema de intercambio de información y aprobación por el Grupo para el material de orientación sobre el estado de derecho, elaborado individual o conjuntamente por los miembros del Grupo, que sea pertinente para todo el sistema. En 2006, el Secretario General reconoció que no existía un proceso oficial para que la Secretaría refrendara el material a fin de garantizar la coherencia de doctrina o criterio y evitar superposiciones (ibíd., párr. 28). El sistema está

tratando de subsanar esta carencia, maximizando los conocimientos y las buenas prácticas disponibles dentro de la Organización. Por lo tanto, se exhorta encarecidamente a los miembros del Grupo a que lo utilicen.

73. El Grupo está diseñando actualmente, como parte del plan, un curso unificado de capacitación sobre el estado de derecho para el personal de las Naciones Unidas, que será un medio fundamental de difundir las directrices aprobadas y la orientación normativa general impartida por el Secretario General. También se podrá acceder al material a través del sitio web de las Naciones Unidas sobre el estado de derecho y el archivo de documentos que se inaugurará en 2009.

74. El plan, que parte de la base del compromiso permanente de los Estados Miembros con el estado de derecho, como surge del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, señala como su último resultado el apoyo prestado a los Estados Miembros para reforzar la acción mundial en pro del estado de derecho en los planos nacional e internacional. Considero que este es un factor fundamental para el fomento de la paz y la seguridad y el logro de los objetivos de desarrollo de la Organización y, por lo tanto, estaría a favor de una iniciativa de alto nivel de la Asamblea General destinada a promover el estado de derecho.

B. Extensión a todo el sistema

75. La amplitud y diversidad de nuestras actividades en esta esfera es una ventaja sin parangón de la Organización. En la lista se enumeran por lo menos 40 entidades del sistema de las Naciones Unidas que realizan algún tipo de actividad de promoción del estado de derecho (véase el documento A/63/64). Ello permite a la Organización aportar una valiosa contribución al fortalecimiento del estado de derecho en todo el mundo. En consecuencia, y a los efectos de la aplicación de las medidas estratégicas generales, es fundamental llegar a ese conjunto más amplio de entidades de las Naciones Unidas que promueven el estado de derecho.

76. La primera reunión anual a nivel de todo el sistema sobre el estado de derecho se celebró en junio de 2009. En esa reunión, a la que asistieron 27 entidades del sistema de las Naciones Unidas, se examinaron formas de estrechar el vínculo entre las actividades normativas y operacionales del sistema —desconexión que seguimos enfrentando en esta esfera de asistencia. Como resultado de ello se consolidó en la Sede una red de 37 coordinadores de actividades de promoción del estado de derecho a nivel de todo el sistema, que permitirá compartir información sobre las actividades del Grupo y aprovechar los conocimientos especializados que existen en todo el sistema. Las reuniones anuales a nivel de todo el sistema son oportunidades valiosas para analizar en profundidad las posibilidades de mejorar la eficacia de la asistencia en aspectos clave del estado de derecho. El sitio web de las Naciones Unidas sobre el estado de derecho será el punto de conexión para todas las entidades que deseen crear enlaces con sus sitios web y divulgar ampliamente el material de que dispongan sobre el estado de derecho.

77. Otra importante iniciativa reciente es el fortalecimiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial en el ámbito del estado de derecho. El Banco Mundial tiene una larga experiencia en aspectos trascendentales de la asistencia relacionada con el estado de derecho, como la reforma legal y judicial, la justicia para los pobres y la administración y gobernanza públicas de las instituciones del estado de derecho. El primer paso en esa cooperación fue un

seminario celebrado con el fin de intercambiar conocimientos y estudiar formas de aprovechar eficazmente los respectivos conocimientos especializados de cada organización.

78. Se está haciendo necesario aumentar la coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del estado de derecho que promueven el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. La labor de promoción del estado de derecho debería estar más firmemente asentada en el programa de desarrollo de la Organización. Es importante analizar minuciosamente, y a la luz del contexto de que se trate, la relación entre derecho y economía, y las repercusiones de la crisis económica en la protección jurídica, la justicia y la seguridad de las poblaciones más vulnerables y marginadas. Si bien todas las entidades y redes interinstitucionales del sistema de las Naciones Unidas deberían contribuir a esta labor, la participación colectiva del sistema a nivel de los jefes ejecutivos será de vital importancia. Propondré que el estado de derecho sea objeto de un debate temático en uno de los próximos períodos de sesiones de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación.

C. Medición de la eficacia y evaluación de los efectos

79. La evaluación de los efectos de la asistencia en el ámbito del estado de derecho y la medición de su eficacia siguen siendo un gran desafío. Es necesario evaluar de manera más realista lo que puede lograrse y en cuánto tiempo. La falta de un análisis permanente y sistemático del funcionamiento de las instituciones y procesos del estado de derecho, particularmente los sistemas nacionales de administración de justicia, siguen siendo un obstáculo para una programación eficaz. La Organización ha comenzado a tomar medidas para registrar los progresos en la aplicación de las normas del estado de derecho y evaluar sus esfuerzos de un modo más sistemático.

80. Se han emprendido algunas iniciativas prometedoras en lo que respecta a la medición y los indicadores. El proyecto de indicadores de las Naciones Unidas sobre el estado de derecho está aplicando un criterio innovador al usar múltiples fuentes de datos, incluso encuestas públicas, para subsanar la falta de datos administrativos en entornos de conflicto y mejorar la exactitud de los resultados. En Haití y Liberia se están ensayando unos proyectos de indicadores para ayudar a las autoridades nacionales a colaborar con las medidas de reforma mediante una evaluación empírica del desempeño de las instituciones de justicia penal en un momento determinado y a lo largo del tiempo.

81. El *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores*⁷, que permite analizar la situación concreta de las niñas en los sistemas de justicia, se aplicó en las regiones de Asia meridional, Oriente Medio y África septentrional, y dio lugar a la elaboración de planes nacionales de acción en 15 países. Las carencias en materia de generación de conocimientos y medición de los efectos de las iniciativas en los niños y las comunidades se están subsanando mediante la aplicación de las directrices formuladas por el Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil.

⁷ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.07.V.7.

82. Las medidas para compartir experiencias y reunir información sobre las buenas prácticas en todo el sistema y en los distintos países ayudan a superar los obstáculos estructurales para la generación del conocimiento institucional. Las comunidades de práctica del PNUD, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz celebraron un debate electrónico titulado “Fortalecimiento del estado de derecho en situaciones de conflicto y situaciones posteriores a los conflictos”. El Centro Regional para Asia y el Pacífico del PNUD evaluó su programación en materia de acceso a la justicia para 2009, basándose en la experiencia de la comunidad de práctica y estudios de casos del Afganistán, Camboya, la India, Indonesia, Maldivas, Nepal y Sri Lanka. Se debe seguir dando prioridad a una reunión más sistemática de información sobre la experiencia adquirida.

83. Las perspectivas nacionales con respecto a la eficacia de la asistencia en el ámbito del estado de derecho son el tema central de la publicación *Searching for Success in Judicial Reform*, editada en 2009 por el Foro de Asia y el Pacífico sobre la reforma judicial y el PNUD. En ella se examinan los principales desafíos que se plantean en este aspecto de la asistencia y se analizan los programas de reforma introducidos en Camboya, Filipinas, la India, Indonesia, Nepal, Sri Lanka y Vanuatu, dando un panorama de los esfuerzos a nivel mundial.

84. A partir de estas iniciativas, el Grupo tiene planes de ampliar la base de conocimientos colectivos sobre la promoción del estado de derecho y las repercusiones de la asistencia a nivel de todo el sistema. El Grupo, con el apoyo de la Dependencia, reunirá a institutos de investigación y científicos sociales de distintas partes del mundo para considerar la posibilidad de elaborar un programa de investigación común a esos efectos. Las medidas conjuntas de vigilancia y evaluación de la programación forman parte del plan estratégico conjunto del Grupo, que incluye un acuerdo sobre los datos de base y una herramienta común. Este nuevo enfoque debería contribuir a que el sistema de las Naciones Unidas haga una evaluación común de los efectos de la programación en este ámbito y mejore el intercambio de información sobre los resultados en todo el sistema.

D. Expansión de las asociaciones

85. Un objetivo clave de los esfuerzos de coordinación y coherencia generales es crear asociaciones provechosas con todas las partes interesadas para promover con éxito el estado de derecho, y fortalecer la asistencia prestada a los Estados Miembros y a las sociedades. Los objetivos de las Naciones Unidas no pueden lograrse trabajando aisladamente.

86. Exhorto a los Estados Miembros, a los donantes y a la sociedad civil a trabajar con la Organización para impulsar el programa de promoción del estado de derecho, desechando el legado de desconexión que ha socavado la eficacia de los esfuerzos (véase el documento A/63/226). Con demasiada frecuencia, el compromiso declarado con el protagonismo nacional queda desvirtuado por la intervención de los donantes en la dirección de los proyectos, la falta de coordinación en el diseño de los programas, con la incorporación de soluciones foráneas importadas, y la ejecución a cargo de socios de los donantes con filiales en el país. Los donantes clasifican y encaran de manera diferente las mismas cuestiones relacionadas con el estado de derecho. Si bien existen enfoques conjuntos y mecanismos de

coordinación en los países, hay pocos estudios comparativos de la práctica y no hay un método común. La necesidad de una mayor coherencia es más marcada en las situaciones de conflicto en las que hay muchos actores presentes.

87. En una conferencia organizada por las Naciones Unidas en cooperación con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, se reunieron 70 representantes de donantes bilaterales, países receptores, organizaciones internacionales y regionales y organizaciones no gubernamentales, con el fin de examinar las prácticas y los desafíos observados sobre el terreno y promover un consenso sobre las formas de responder a esos desafíos. A raíz de esa conferencia, los donantes acordaron establecer un grupo asesor sobre seguridad y justicia —integrado por expertos del Norte y del Sur, de los gobiernos y de la sociedad civil— en el contexto de las medidas para mejorar la asistencia en los Estados frágiles y afectados por conflictos. La unión de los sectores normativos de la justicia y la seguridad y el empoderamiento de los receptores y de la sociedad civil para que puedan contribuir a la formulación de políticas es un comienzo alentador, que las Naciones Unidas apoyarán y complementarán según sea necesario.

88. El apoyo al fortalecimiento del estado de derecho a nivel regional es un nuevo ámbito propicio para la creación de asociaciones. Muchos de los desafíos que se plantean actualmente son de carácter regional e implican una dinámica y consecuencias transfronterizas que repercuten en la estabilidad y la justicia en la región. Las instituciones y los actores regionales pueden aportar contribuciones importantes al estado de derecho. Si bien las relaciones entre los regímenes jurídicos nacionales, regionales e internacionales pueden ser complejas, es fundamental fortalecer el estado de derecho en todos los niveles en forma coherente y de modo que se refuercen mutuamente.

89. Los programas de las Naciones Unidas en la esfera del estado de derecho apuntan cada vez más a colaborar con los programas regionales, particularmente en África. En apoyo de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, tres dependencias de la Secretaría y la Organización Internacional de Policía Criminal están trabajando juntas para combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada en el marco de la Iniciativa de la Costa de África Occidental. Con el fin de combatir el aumento de la piratería frente a las costas de Somalia, la Organización presta asistencia a Kenya y a otros países de la región para procesar a los presuntos piratas. La Unión Africana recibe apoyo para la creación de capacidad con el fin de definir un enfoque regional del fortalecimiento de las instituciones de seguridad.

90. Estas iniciativas deben emprenderse sobre la base de un cambio más amplio de los paradigmas, que coloque las perspectivas nacionales en el centro de los esfuerzos, para que la asistencia en el ámbito del estado de derecho sea más estratégica y eficaz. Las Naciones Unidas, por su composición universal, están en excelentes condiciones para guiar con el ejemplo y empoderar a los expertos y dirigentes nacionales y a las organizaciones de la sociedad civil para que contribuyan al perfeccionamiento de las políticas y los objetivos del estado de derecho. El 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, que se celebrará en el Brasil en 2010, será un foro importante para analizar estas cuestiones.

91. Como punta de lanza de esta iniciativa, las Naciones Unidas prestarán apoyo a un proceso en el que participarán las autoridades nacionales de los países en desarrollo que desempeñaron un papel clave en la promoción del estado de derecho, con el fin de estudiar la dinámica que inspira los conceptos de protagonismo nacional y local y analizar la eficacia del apoyo internacional en sus países. Las opiniones vertidas en ese proceso se incorporarán en un informe que tendrá por objeto proponer innovaciones para las actividades sobre el terreno y aportar información de base para la formulación de políticas. Esta será una contribución específica a un programa cuyo éxito dependerá del compromiso de todas las partes interesadas de enriquecer el discurso sobre el estado de derecho con las opiniones constructivas y la participación de los receptores.

E. Fortalecimiento del estado de derecho en la Organización

92. Las Naciones Unidas deberían ser un modelo de estado de derecho para que la Organización pueda promoverlo eficazmente. Me complace que el nuevo sistema de administración de justicia haya comenzado a funcionar el 1º de julio de 2009. Por primera vez en la historia de la Organización, se nombró a 15 jueces profesionales para que resuelvan recursos de apelación interpuestos contra decisiones administrativas, incluso las que impongan medidas disciplinarias.

93. Se han hecho nuevos progresos con miras a garantizar que se apliquen procedimientos justos y claros para incluir a personas y entidades en las listas de sanciones, y para excluirlas de esas listas. El Punto focal encargado de las solicitudes de supresión de nombres de las listas⁸ ha dado curso a 41 solicitudes, varias de las cuales fueron presentadas en nombre de más de una persona o entidad, y los comités de sanciones respectivos han eliminado de las listas a 9 personas y 12 entidades de las mencionadas en esas solicitudes. Tras la aprobación de la resolución 1822 (2008) del Consejo de Seguridad, relativa al régimen de sanciones contra Al-Qaida y los talibanes, se debe notificar a las personas y entidades que son incluidas en la lista o excluidas de ella, incluso comunicándoles las partes de la justificación de la propuesta que pueden hacerse públicas y que los Estados están actualmente obligados a identificar cuando proponen una inclusión en la lista; se publica en Internet un resumen de los motivos de la inclusión en la lista, y se revisarán todos los nombres al 30 de junio de 2010, tras lo cual se harán exámenes periódicos⁹. Si bien el Consejo ha mejorado los procedimientos de inclusión y supresión de nombres, deberían tomarse más medidas, incluso con respecto a los procedimientos para conceder excepciones a las sanciones por motivos humanitarios.

94. Es necesario que la Organización responda directamente a las graves preocupaciones que se han expresado con respecto a los enfoques de la lucha contra el terrorismo que desdican el compromiso de los Estados Miembros con el estado de derecho. En 2009, el Grupo de juristas eminentes de la Comisión Internacional de Juristas finalizó el examen que realizó a lo largo de cuatro años de las repercusiones

⁸ Establecido en virtud de la resolución 1730 (2006) del Consejo de Seguridad.

⁹ Se introdujeron mejoras similares en los regímenes de sanciones correspondientes a Somalia (resolución 1844 (2008)) y a la República Democrática del Congo (resolución 1857 (2008)); también se incorporaron elementos de esas mejoras en el régimen de sanciones relativo a Liberia (resolución 1854 (2008)).

de las estrategias de lucha contra el terrorismo en el estado de derecho y en la protección de los derechos humanos a nivel nacional y mundial. El Grupo determinó que las prácticas han menoscabado los fines legítimos de la lucha contra el terrorismo, a pesar del compromiso asumido por la comunidad internacional de que ello no sucedería. Incumbe a cada uno de los Estados Miembros, así como a la Organización, restablecer la confianza en que los métodos empleados para combatir esta grave amenaza mundial pueden en efecto reforzar el estado de derecho.

V. Construcción de un mundo justo, seguro y pacífico regido por el estado de derecho

95. Las Naciones Unidas siguen reforzando su labor de promoción del estado de derecho en los planos nacional e internacional. La atención se centra en cerrar la brecha existente entre los compromisos internacionales y el aprovechamiento de sus posibilidades de mejorar las vidas de todos. Esta es una tarea que requiere perseverancia. Por lo tanto, debemos constantemente recordar a los Estados Miembros sus obligaciones internacionales, promover la ratificación de los tratados internacionales y la aplicación de las normas y reglas internacionales, y mantener en este aspecto una acción multilateral eficaz basada en el estado de derecho.

96. La intensificación de la acción conjunta de las entidades del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del estado de derecho y el aumento de la coordinación de las actividades sobre el terreno demuestran lo que se ha avanzado con miras a maximizar nuestros conocimientos especializados y recursos. Gracias a la adopción de medidas conjuntas y estratégicas, los mecanismos institucionales de coordinación y coherencia generales están ayudando a las Naciones Unidas a cerrar gradualmente esa brecha.

97. Las recomendaciones que formulé en mi informe anterior siguen teniendo hoy la misma importancia (A/63/226, párrs. 76 a 78). Además, bajo la supervisión del Vicesecretario General, el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho y la Dependencia sobre el Estado de Derecho:

a) Apoyarán los esfuerzos de los donantes por establecer una plataforma de políticas que reúna a los receptores, a expertos de la sociedad civil y a organizaciones multilaterales para afrontar los desafíos que plantea actualmente la asistencia en el ámbito del estado de derecho;

b) Consultarán a los interesados regionales sobre medios eficaces de colaboración estratégica en cuestiones relacionadas con el estado de derecho a nivel regional;

c) Convocarán a entidades y organismos pertinentes de las Naciones Unidas para estudiar la posibilidad de mejorar las actividades de promoción del estado de derecho que protejan los derechos económicos y sociales, en particular mediante un enfoque coherente de las Naciones Unidas respecto del derecho a la vivienda, el derecho de propiedad y la gobernanza de las tierras que fortalezca las capacidades, incluso en países afectados por conflictos;

d) Encararán las actividades de promoción del estado de derecho con un enfoque que apunte a fortalecer la capacidad de los Estados Miembros para poner

fin a la impunidad, consolidando el legado de los esfuerzos internacionales y nacionales realizados hasta la fecha.

98. Estas medidas reflejan lo que aún falta por hacer para aumentar la eficacia de la asistencia de las Naciones Unidas en el ámbito del estado de derecho y para alinear los esfuerzos de los asociados en este aspecto. Las asociaciones mundiales que promueven objetivos y métodos comunes son fundamentales para mejorar la asistencia. Las perspectivas nacionales tienen que estar en el centro del discurso. En definitiva, lo esencial sigue siendo fortalecer el análisis empírico y la evaluación de las actividades de promoción del estado de derecho para demostrar sus efectos en las sociedades a las que prestamos servicios.
