

**Septuagésimo sexto período de sesiones**

Tema 146 del programa

Informe sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna**Evaluación de resultados de la contribución de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí al estado de derecho y a la lucha contra la impunidad en Malí****Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna***Resumen*

La División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) llevó a cabo una evaluación de los resultados obtenidos mediante la contribución de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) al retorno, el restablecimiento y la ampliación de la autoridad del Estado en el ámbito del estado de derecho y la lucha contra la impunidad en el norte y centro de Malí entre 2017 y 2020.

Durante el período de evaluación, la MINUSMA operó en un entorno político y de seguridad difícil y volátil. Los planes y objetivos se adaptaron continuamente, y los recursos de la Misión se vieron sometidos a una gran presión con la ampliación del mandato en el centro del país en 2018, y los continuos ataques contra civiles, personal de seguridad maliense y personal de mantenimiento de la paz.

Entre los logros y procesos que reforzaron el estado de derecho y la lucha contra la impunidad destacan los siguientes:

- Desarrollo de las infraestructuras, rehabilitación y apoyo a los equipos con la ayuda del fondo fiduciario
- Apoyo al desarme, la desmovilización y la reintegración
- Establecimiento de un marco de consulta, una plataforma informal para coordinar las iniciativas a nivel local y regional
- Creación de una dependencia judicial especializada con 12 jueces, más de 50 investigadores policiales y personal judicial adicional



- Apoyo a las reformas y la legislación, como el proyecto de ley sobre la complementariedad de la justicia formal y tradicional y los comunicados sobre la prevención de la violencia de género
- Apoyo y defensa de las inspecciones judiciales y la integridad
- Mejora de la gestión de las prisiones
- Apoyo a la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación
- Denuncia de las violaciones de los derechos humanos

Además de estos logros, se detectaron algunas lagunas transversales. En general, faltó una estrategia conjunta en todo el país para el restablecimiento y la ampliación de la autoridad del Estado y una definición acordada de “estabilización” entre el Gobierno del país anfitrión, la comunidad internacional, incluida la MINUSMA, y la sociedad civil. Esto se consideró un gran obstáculo para poner en práctica un esfuerzo unificado con miras a abordar las deficiencias sobre la base de la ventaja comparativa de cada agente.

Se consideró que el desarrollo de las infraestructuras y la creación de capacidad habían alcanzado puntos de rendimiento decreciente y cabía la posibilidad de iniciar su traspaso al Gobierno. Un examen crítico de su ventaja comparativa en las áreas de resultados exploradas en la presente evaluación permitiría a la Misión reequilibrar sus prioridades.

La percepción de la comunidad y la experiencia de los asociados sugirió que las futuras intervenciones debían equilibrar el tratamiento de las necesidades de seguridad, políticas, de desarrollo y de consolidación de la paz para establecer el estado de derecho de una manera más sostenible y holística. Esto también era coherente con el llamamiento de la cumbre ampliada del Grupo de los Cinco del Sahel, celebrada en Yamena en marzo de 2021, de establecer equipos de apoyo civiles y reconocer los límites de las intervenciones militares.

Por último, el enjuiciamiento y procesamiento de los delitos graves, incluidas las violaciones y abusos de los derechos humanos, mejoraron ligeramente, aunque la situación general de los derechos humanos en el norte y el centro se deterioró y persistió la impunidad de dichos delitos. En este sentido, los interlocutores animaron a la MINUSMA a influir de forma más asertiva utilizando sus buenos oficios, su poder de convocatoria y su promoción política.

La OSSI formula un total de ocho importantes recomendaciones dirigidas a la MINUSMA. Las recomendaciones están alineadas con las conclusiones y se establecen en consulta con los homólogos de la Misión y los asociados externos. Las recomendaciones se refieren a esferas de resultados específicas que son tanto de importancia crítica como de gran relevancia, así como a esferas en las que la MINUSMA, junto con sus asociados, podría añadir un valor significativo. La primera recomendación (el desarrollo de una estrategia conjunta en todo el país sobre el restablecimiento y la ampliación de las autoridades del Estado) es de carácter general y requiere un enfoque y un esfuerzo de toda la misión para que puedan aplicarse las demás recomendaciones.

Las recomendaciones se refieren al apoyo de la integridad del sistema judicial, la mejora del uso de los buenos oficios para impulsar los procesos de reforma así como la investigación y el enjuiciamiento de las violaciones graves de los derechos humanos, la realización de un examen crítico de los esfuerzos de creación de capacidad, el fortalecimiento de la colaboración con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la mejora de los programas de comunicación para informar a la población de sus derechos y obligaciones de carácter jurídico.

I. Introducción

1. El objetivo de la evaluación fue valorar el grado de consecución de los principales resultados en materia de estado de derecho en el centro y el norte de Malí gracias al apoyo de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA). Sobre la base de la evaluación, se formularon propuestas de mejora y cambios en la estrategia de programación y ejecución de la MINUSMA. La evaluación pretende contribuir tanto a la rendición de cuentas como al aprendizaje de lecciones para mejorar la eficacia general de la Misión.

2. La evaluación se realizó de conformidad con las normas y estándares de evaluación del sistema de las Naciones Unidas¹. Se recabaron observaciones de la MINUSMA y las entidades pertinentes de la Secretaría sobre el proyecto de informe, que se tuvieron en cuenta en el informe final. Las observaciones de la MINUSMA figuran en el anexo. Los resultados de la evaluación se agrupan en tres pilares y van seguidos de un resultado global, a saber:

- A. Presencia: mayor accesibilidad y capacidad de respuesta del sistema de justicia
- B. Capacidad: aplicación y uso coherente y creíble de los conocimientos, las mejores prácticas y las normas de derechos humanos
- C. Legitimidad: mejora de la percepción pública y de la confianza en la legitimidad del sistema de justicia
- D. Resultado global

II. Antecedentes y contexto

3. La situación en Malí que dio lugar a la creación de la MINUSMA comenzó a evolucionar en 2012 con los ataques de grupos armados en el norte. Esto llevó al Consejo de Seguridad a aprobar la resolución [2100 \(2013\)](#), por la que, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, estableció la MINUSMA y le transfirió las tareas de la Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano. Desde 2015, el conflicto en el norte se ha extendido al centro de Malí y a las regiones fronterizas con Burkina Faso y el Níger. Esto llevó al Consejo de Seguridad a incluir el centro del país en el mandato de la MINUSMA a partir de 2018.

4. Desde su creación, la MINUSMA se ha dedicado principalmente a los procesos políticos y de paz. Esto se puso de manifiesto en las resoluciones [2480 \(2019\)](#) y [2531 \(2020\)](#), mediante las cuales el Consejo asignó dos prioridades estratégicas a la MINUSMA: a) apoyar la aplicación del Acuerdo de Paz y Reconciliación en Malí por las partes malienses y otras instancias malienses relevantes; y b) facilitar la aplicación por las instancias malienses de una estrategia general orientada políticamente para proteger a los civiles, reducir la violencia intercomunitaria y restablecer la autoridad del Estado y los servicios sociales básicos en el centro de Malí.

5. Como elemento central de su mandato, la MINUSMA siguió apoyando el retorno, el restablecimiento y la ampliación de las autoridades del Estado, especialmente en el norte y el centro, donde la percepción de corrupción e impunidad había socavado la legitimidad de las instituciones estatales, lo que a su vez exacerbó la dinámica del conflicto. Según la base de datos de indicadores mundiales de buen gobierno², la clasificación de Malí se deterioró en todos los indicadores entre 2009

¹ Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, “Normas y estándares de evaluación”, 2017.

² Disponible en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.

y 2019, sobre todo en “estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo” y “estado de derecho”. Asimismo, World Justice Project situó a Malí en el puesto 106 de 128 países y jurisdicciones de todo el mundo (*Índice de Estado de Derecho 2020*) y observó un importante deterioro del orden y la seguridad³.

6. El estado de derecho es un principio de gobernanza según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas o privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos (S/2004/616, párr. 6). Como tal, el estado de derecho es un elemento central de la estabilización, la gobernanza legítima y el contrato entre el Estado maliense y sus ciudadanos. Su ausencia fue un factor crítico en la desestabilización del proceso de paz al socavar la protección de los civiles y fermentar los agravios y la desconfianza de la población frente al Estado⁴.

7. La situación política y de seguridad siguió siendo inestable durante todo el período que abarca la evaluación (2017-2020)⁵. La mayoría de los entrevistados opinaron que la situación, de hecho, se había deteriorado durante el período. Otros factores contextuales plantearon desafíos al apoyo de la MINUSMA para el restablecimiento y la ampliación de la autoridad del Estado, incluso en lo que respecta al estado de derecho, creando riesgos de socavar los logros y los avances. Entre esos factores se encuentran los siguientes:

a) Un gran número de agentes internacionales, que no estaban totalmente alineados, operaban en ausencia de una estrategia de estabilización acordada, lo que limitaba la planificación, la financiación y la coordinación a largo plazo entre ellos y con el Gobierno de Malí;

b) La insatisfacción con el mandato de la MINUSMA y la falta de comprensión del mismo en cuanto a su nivel de solidez y agilidad a la hora de abordar los problemas de seguridad amenazaron la reputación, la credibilidad y la influencia de la Misión;

c) La escasa implicación en el proceso de paz de las principales partes interesadas debilitó el desarrollo, la aceptación y la aplicación de las principales reformas políticas e institucionales;

d) Las limitaciones de recursos financieros y humanos y las prioridades contrapuestas del Gobierno de Malí socavaron el despliegue, el apoyo y la permanencia de los agentes e instituciones estatales en el norte y el centro;

e) Existe un bajo nivel de confianza en la eficacia e integridad del sistema de justicia formal entre los expertos y la población maliense.

8. Aunque se constató que estos y otros problemas probablemente persistirán a medio plazo, la MINUSMA adaptó su programación y sus operaciones para

³ El *Índice de Estado de Derecho* del World Justice Project mide el desempeño del estado de derecho en 128 países y jurisdicciones a través de ocho factores principales: límites al poder gubernamental; ausencia de corrupción; gobierno abierto; derechos fundamentales; orden y seguridad; cumplimiento regulatorio; justicia civil; y justicia penal. Véase World Justice Project, “Mali ranked 106 out of 128 countries on Rule of Law, dropping two positions”, 11 de marzo de 2020.

⁴ Charles Briefel *et al.*, *Extension of State Authority in the Areas of Justice and Corrections: A Lessons Learned Study on the Work of the United Nations Peace Operations* (Naciones Unidas, Departamento de Operaciones de Paz, 2019).

⁵ Se seleccionó este período para tener en cuenta los cambios significativos en el mandato, como la inclusión del centro del país, los últimos acontecimientos políticos en el país y la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

abordarlos a corto plazo. Algunas de las adaptaciones se describen con detalle en el presente informe.

III. Metodología

9. La evaluación abarcó el período 2017-2020 y combinó la recopilación de datos a distancia y los trabajos sobre el terreno para recopilar información de una amplia gama de partes interesadas e instituciones nacionales e internacionales que operan en el sector del estado de derecho a través de cuatro ubicaciones en el norte y el centro de Malí (Tombuctú, Gao, Mopti y Bamako) a través de diversos métodos. Estas partes interesadas e instituciones pertenecían principalmente al ámbito judicial y penitenciario (por ejemplo, tribunales, prisiones, jueces y oficiales penitenciarios), de aplicación de la ley (por ejemplo, policía, guardia nacional y gendarmería), de derechos humanos, administración civil (por ejemplo, gobernadores y alcaldes) y de seguridad (por ejemplo, Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses). En el cuadro 1 se presenta un resumen de los grupos de interesados con los que se interactuó a efectos de la evaluación.

Cuadro 1
Partes interesadas de la evaluación primaria

<i>Beneficiarios finales</i>	<i>Receptores de servicios</i>	<i>MINUSMA</i>	<i>Asociados de las Naciones Unidas</i>	<i>Asociados externos</i>	<i>Sociedad civil</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Policía • Guardia nacional • Gendarmería • Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses • Judicatura • Fiscalía • Instituciones penitenciarias • Población del norte y centro de Malí 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Justicia y Derechos Humanos • Ministerio de Defensa y Fuerzas de Seguridad • Dependencia Judicial Especializada de Lucha contra el Terrorismo y la Delincuencia Organizada Transnacional • Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación 	<ul style="list-style-type: none"> • Sección de Asuntos Judiciales y Penitenciarios • División de Derechos Humanos • Sección de Reforma del Sector de la Seguridad y de Desarme, Desmovilización y Reintegración • División de Asuntos Políticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Sede de las Naciones Unidas • Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito • Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) • Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Donantes de los fondos fiduciarios bilaterales y entidades regionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Agentes de la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres • Expertos judiciales malienses

10. Se realizaron un total de 85 entrevistas personales, se mantuvieron discusiones de grupo con más de 150 personas (el 45 % de la MINUSMA y el Departamento de Operaciones de Paz y el 55 % de asociados bilaterales y multilaterales, el Gobierno de Malí, organizaciones de la sociedad civil y expertos), se examinaron documentos nacionales y de la misión, se analizaron datos secundarios y se realizaron observaciones.

11. Los datos secundarios utilizados y citados en el presente informe se han seleccionado de fuentes e instituciones acreditadas, como estudios de investigación, encuestas de población o de expertos e índices. Las tres principales fuentes de datos secundarios a las que se hace referencia en este documento son las siguientes:

- a) *Mali-Mètre*, una encuesta anual que realiza en todo el país la Fundación Friedrich Ebert;
- b) Encuestas trimestrales de población realizadas por el Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz;
- c) El *Índice de Estado de Derecho*, publicado por World Justice Project.

12. En la primera quincena de septiembre de 2021 se celebraron dos talleres de validación, uno con la MINUSMA y otro con asociados bilaterales y multilaterales, en los que se revisaron y debatieron los resultados detallados de la evaluación. Los talleres también contribuyeron con aportaciones e ideas para las recomendaciones de la sección V.

13. Una de las principales limitaciones a las que se enfrentó la presente evaluación fue la falta de datos de seguimiento y ejecución del programa de la misión sobre los resultados pertinentes o la contribución a los resultados, o el carácter incompleto de esos datos. A esto se sumó la falta de datos a nivel nacional, en particular en relación con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas).

IV. Resultados de la evaluación

A. **Presencia: a pesar del aumento de la presencia global de las instituciones del estado de derecho en el norte y el centro del país, su accesibilidad y capacidad de respuesta a las necesidades de la población resultaron ser poco fiables e inadecuadas**

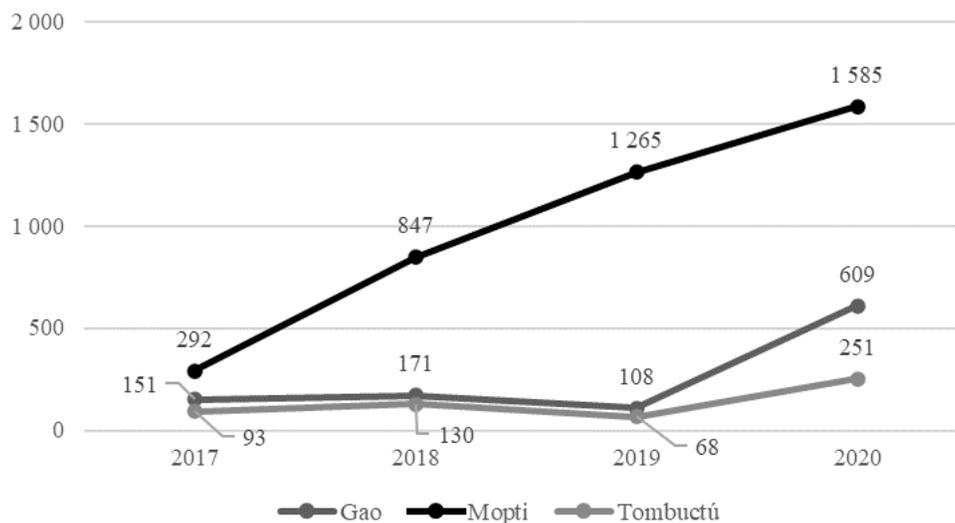
1. **La MINUSMA intentó estabilizar la situación de la seguridad con miras a crear un entorno propicio para una mayor presencia de las instituciones del estado de derecho, con un éxito limitado**

14. La situación de la seguridad siguió siendo muy inestable tanto en el norte como en el centro del país, aunque la dinámica del conflicto varió. Teniendo en cuenta el número de atentados y de víctimas mortales, el norte se mantuvo más estable que el centro, sobre todo gracias al Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en Malí dimanante del Proceso de Argel firmado en 2015⁶. La región central de Malí, sin embargo, siguió registrando el mayor número de ataques contra civiles desde 2018, con la región de Mopti como epicentro, y se caracterizó por la multitud de elementos armados y la ausencia de un acuerdo de paz (véase el la figura I)⁷. En 2020, se produjo un fuerte aumento de las víctimas mortales en todos los lugares.

⁶ Firmado entre el Gobierno de Malí y las dos principales coaliciones de grupos armados, a saber, la coalición de grupos armados Plataforma y la Coordinadora de Movimientos de Azawad del norte.

⁷ El Centro Conjunto de Operaciones de la Misión confirmó que los datos anteriores a 2019 no eran verificables y, por tanto, no podían utilizarse.

Figura I
Número de víctimas mortales totales entre 2017 y 2020 en regiones seleccionadas



Fuente: Armed Conflict Location and Event Data Project.

15. Como principales víctimas de los ataques y sus consecuencias, los civiles malienses confirmaron el aumento de la inestabilidad. Según los resultados combinados de *Mali-Mètre* núm. 12, publicado en 2021, y del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz, aproximadamente un tercio de los encuestados observó un deterioro de la seguridad y se sintió en mayor peligro durante 2020.

16. En respuesta a la situación de la seguridad imperante en el norte y el centro, la MINUSMA y sus asociados organizaron una gran cantidad de intervenciones centradas en la seguridad. Entre otras cosas, los informantes clave consideraron que la reforma del sector de la seguridad y el desarme, la desmovilización y la reintegración eran los elementos más críticos para la estabilización de la seguridad y, en consecuencia, el restablecimiento, el retorno y la ampliación de la autoridad del Estado.

17. La MINUSMA contribuyó de forma significativa a la aplicación y coordinación del proceso de desarme, desmovilización y reintegración en el norte mediante el desarrollo de la capacidad operacional y técnica de la Comisión Nacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración. Como resultado de ese proceso, en el norte, un total de 75.000 miembros de los grupos firmantes se preinscribieron, y alrededor de 26.000 se consideraron que reunían los requisitos para el desarme, la desmovilización y la reintegración: 10.000 para la integración en las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses y 16.000 para la integración en la vida civil a través de la reintegración socioeconómica. A pesar de ese impulso inicial, el proceso experimentó importantes retrasos en su aplicación que se atribuyeron a los crecientes desacuerdos y desconfianza entre los grupos armados firmantes y el Gobierno, así como a los compromisos incumplidos por ambas partes⁸.

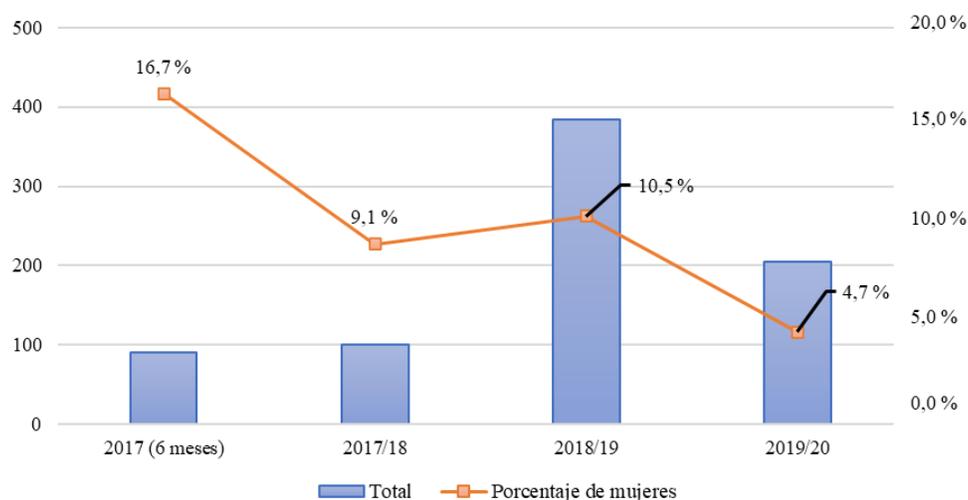
⁸ También analizado en profundidad por el Centro Carter (véase Centro Carter, "Report of the independent observer: observations on the implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, resulting from the Algiers process", diciembre de 2020. Disponible en www.cartercenter.org/news/pr/2020/mali-121620.html).

18. En el centro del país, donde no existía un acuerdo de paz global, la Misión puso en marcha un programa de reducción de la violencia comunitaria para prevenir el reclutamiento en grupos armados de jóvenes en situación de riesgo. Además, la Comisión Nacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración puso en marcha un programa de rehabilitación comunitaria para promover el desarme voluntario de los grupos de autodefensa y las milicias.

19. Además de la reforma del sector de la seguridad y el desarme, la desmovilización y la reintegración, la policía de proximidad y los grupos de consulta sobre seguridad comunitaria, creados y apoyados por la policía de las Naciones Unidas, se consideraron prometedores para cultivar una relación de respeto y confianza mutuos entre los civiles y las fuerzas de seguridad internas. La policía de las Naciones Unidas se estaba centrando cada vez más en el fortalecimiento de las prácticas relativas a la policía de proximidad, como lo demostraba la cantidad de capacitación impartida (véase la figura II)⁹. El impacto de la capacitación estaba por verse, ya que se estaba aplicando gradualmente en varias localidades. Al mismo tiempo, los datos del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz que relativos al centro del país (abril de 2019 a noviembre de 2020) mostraron un aumento sustancial del nivel de confianza en las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses, la gendarmería y la policía entre la población¹⁰. Sin embargo, la satisfacción general de la población con las medidas adoptadas por el Estado para luchar contra la inseguridad fue baja, ya que más de la mitad de la población (51 %) no estaba satisfecha.

Figura II

Personal de seguridad maliense capacitado por la policía de las Naciones Unidas en policía de proximidad



20. A pesar de estas contribuciones, las partes interesadas reconocieron en general que la Misión contaba con recursos limitados y que corría el riesgo de verse desbordada, teniendo en cuenta el tamaño de la zona abarcada y la ampliación de su mandato en 2018, pero mantuvieron distintas opiniones sobre la importancia y el nivel de la seguridad necesaria para restablecer la autoridad del Estado. Por un lado, los informantes clave de la MINUSMA y de las entidades gubernamentales citaron con

⁹ Debido a las restricciones de la pandemia de COVID-19, el número de personas que recibieron capacitación disminuyó en 2019-2020.

¹⁰ Datos recibidos por correo electrónico, pero no para su divulgación o circulación.

frecuencia la inseguridad como el principal factor en contra del retorno sostenible de los agentes judiciales a sus zonas de jurisdicción. Por otro lado, muchos asociados entrevistados señalaron dos factores igualmente significativos que retrasaban el retorno del Estado, a saber, la percepción de falta de cumplimiento, recursos e incentivos para el despliegue por parte del Gobierno, y la falta de intervenciones de protección social proporcionadas, como los programas humanitarios y de desarrollo. La cumbre ampliada del Grupo de los Cinco del Sahel, celebrada en Yamena en marzo de 2021, reconoció estos sentimientos al pedir equipos de apoyo civiles, es decir, reconoció los límites de las intervenciones militares y subrayó que la importante labor de las fuerzas de seguridad en el restablecimiento de la seguridad debía complementarse con una administración pública y servicios públicos eficaces en los lugares frágiles.

21. Además, los malienses no siempre señalaron que la seguridad era el reto más importante en su vida cotidiana. Esto se confirmó en *Mali-Mètre* y en los datos de la encuesta del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz¹¹. Aunque la lucha contra la inseguridad se mantuvo a menudo entre las tres principales preocupaciones, los encuestados señalaron sistemáticamente la pobreza, el desempleo (juvenil), la inseguridad alimentaria y la falta de gobernanza como los principales retos a los que se enfrentaba Malí.

2. La MINUSMA contribuyó a aumentar la presencia institucional y la disponibilidad del estado de derecho; sin embargo, la sostenibilidad de ambas fue un reto

22. La disponibilidad y la presencia de instituciones del estado de derecho, como tribunales, comisarías de policía y centros de detención, en el norte y el centro del país mejoraron, principalmente como resultado de la contribución de la MINUSMA a la planificación, facilitación y financiación de su construcción y rehabilitación. Aunque no se conoce la línea de base real, los encuestados gubernamentales malienses confirmaron que algunas localidades no contaban con infraestructura o construcciones estatales previas. Desde su inicio, la Misión ha informado de la rehabilitación de un total de 14 tribunales y 11 prisiones en Gao, Tombuctú, Kidal y Mopti.

23. El fondo fiduciario de la MINUSMA desempeñó un papel fundamental en la realización de esas actividades previstas en el mandato. Desde abril de 2018 hasta junio de 2020, más de 20 asociados bilaterales¹² se comprometieron con un total de 28,6 millones de dólares para apoyar el retorno de la autoridad del Estado, el estado de derecho, los derechos humanos, la reforma del sector de la seguridad y el desarme, la desmovilización y la reintegración. La Misión apoyó la mayoría de los proyectos de infraestructura a través del fondo fiduciario. Además, gracias a los 18 millones de dólares aportados a través del proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el restablecimiento de la autoridad del Estado y del acceso a la justicia en Malí (2014-2020), se rehabilitaron y equiparon 146 edificios (50 de administración territorial, 13 de autoridades locales, 60 de servicios judiciales, 14 de servicios penitenciarios y 9 de servicios de seguridad).

¹¹ Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz y Point Sud, “Projet Mali-centre pour la sécurité et le développement : enquête menée sur les PSDG dans le centre du Mali du 10 au 24 juin 2020”, 2020. Disponible únicamente en versión impresa. Todos los informes de *Mali-Mètre* están disponibles en <https://mali.fes.de/mali-metre>.

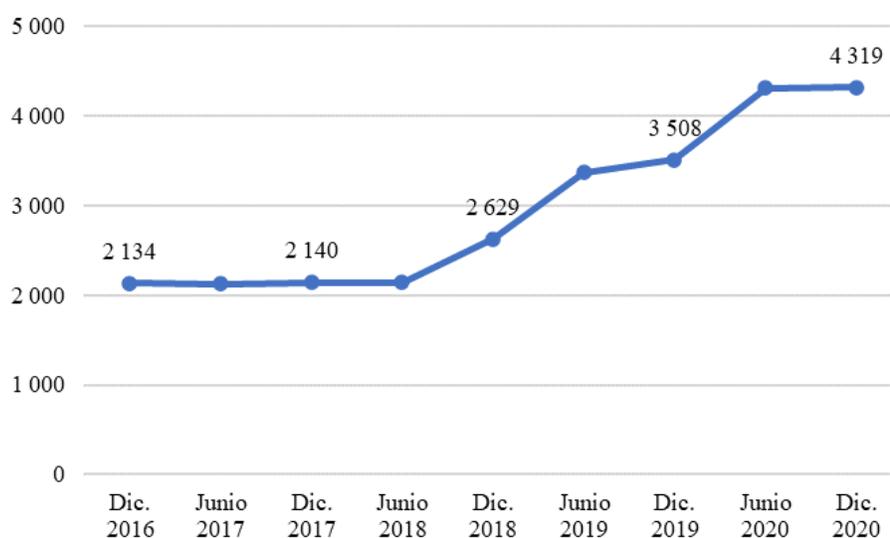
¹² Algunos donantes aportaron fondos para proyectos relacionados con la justicia, los centros penitenciarios y los derechos humanos, como la Comisión Internacional de Investigación sobre Malí, la delincuencia organizada transnacional y el fortalecimiento de la cadena de justicia penal, haciendo hincapié en la incorporación de las mujeres y los niños a los proyectos.

24. Asimismo, se lograron importantes avances en la ampliación de los servicios penitenciarios. En 2012, antes de la creación de la MINUSMA, el sistema penitenciario de Malí se caracterizaba por unas infraestructuras penitenciarias inadecuadas y condiciones inhumanas¹³. La MINUSMA, en asociación con el PNUD a través del proyecto de prisiones Nelson Mandela (2017-2021), mejoró significativamente la gestión y las capacidades de las prisiones.

25. Estas infraestructuras aumentaron la visibilidad del Estado entre la población. Según *Mali-Mètre* núm. 12, el 42 % de la población encuestada observó un aumento de las comisarías durante los dos años anteriores a la encuesta, mientras que el 62 % observó un aumento de las fuerzas policiales y de la gendarmería. Esta mayor visibilidad también se confirmó con el aumento del despliegue de las fuerzas de seguridad interna malienses (compuestas por la policía nacional, la gendarmería, la guardia nacional y el servicio de protección civil) (véase la figura III). Además, con la contribución técnica de la MINUSMA a diversas organizaciones de la sociedad civil, se desplegaron 686 asistentes jurídicos en todo el país para prestar asistencia judicial a los acusados.

Figura III

Número de efectivos de seguridad malienses desplegados en el norte y el centro del país



Fuente: Policía de las Naciones Unidas en la MINUSMA.

26. A pesar de estos avances, el funcionamiento de estas instituciones seguía siendo cuestionable. En el anterior informe sobre la ejecución del presupuesto de la MINUSMA (2020) se confirmó que 14 de un total de 23 tribunales en el norte y en el centro estaban parcialmente operativos, mientras que siete tribunales fueron reubicados por motivos de seguridad, con lo que 21 de los 23 tribunales estaban funcionando de forma parcial¹⁴. Al menos un tercio de los 16 centros penitenciarios

¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo *et al.*, “Projet GFP Prisons Mandela : projet d’appui à l’amélioration du système pénitentiaire au Mali”, duración del proyecto: 2017-2021, (sin fecha). Más información disponible en www.ml.undp.org/content/mali/fr/home/projects/GFP-Prisons-Mandela.html.

¹⁴ Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), “Évaluation de la performance du pilier DSRSG/RC/HC (2019-2020)”. Disponible únicamente en versión impresa.

cuyo pleno funcionamiento estaba previsto para finales de 2020 necesitaron continuamente refuerzos para la seguridad física y la protección del personal penitenciario y de los reclusos.

27. Esto puso de manifiesto los problemas inherentes al mantenimiento y la conservación de las infraestructuras y la presencia del Estado, agravados por la dureza del clima (por ejemplo, las fuertes lluvias fluctuantes y las temperaturas extremas) y la falta de claridad sobre si el Gobierno disponía de recursos suficientes para cubrir los costos de mantenimiento y rehabilitación.

3. La inseguridad persistente, así como la falta de incentivos y aplicación de la ley, impidieron, retrasaron o pusieron en peligro de forma significativa el retorno sostenible de los agentes estatales y socavaron el funcionamiento de las instituciones del estado de derecho

28. En general, los grandes esfuerzos realizados para mejorar la seguridad y construir y rehabilitar las infraestructuras del Estado no se tradujeron automáticamente en una presencia sostenible del personal de la justicia penal y la administración civil en sus zonas de jurisdicción. La presencia esporádica y limitada y el ausentismo prolongado fueron señalados como los principales problemas que ponían en peligro el acceso de la comunidad a los servicios de justicia.

29. Debido a la inseguridad, algunos magistrados fueron reubicados en lugares más seguros y el personal de justicia fue escoltado ocasionalmente por la MINUSMA a sus jurisdicciones asignadas para llevar a cabo las audiencias judiciales. Algunos magistrados se ausentaban continuamente de los lugares que les habían sido asignados o trabajaban, al parecer, desde Bamako. Sin embargo, la dotación de personal en los centros penitenciarios mejoró, ya que más del 90 % de los funcionarios (76 funcionarios) ocuparon sus puestos en el norte y el 93 % (80 funcionarios) en la región de Mopti¹⁵.

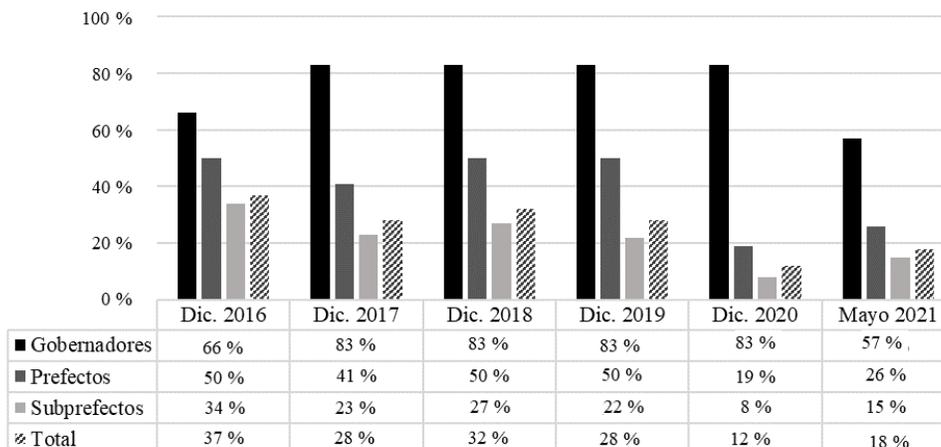
30. La relación entre la presencia de diferentes tipos de agentes e instituciones estatales fue ampliamente discutida durante las entrevistas. Algunos miembros del personal de la MINUSMA observaron que la presencia del personal de justicia estaba parcialmente condicionada por la presencia de la administración civil, lo que presumiblemente tuvo un efecto catalizador en el restablecimiento general de la seguridad y el Estado. Desde diciembre de 2016, se había observado una tendencia a la baja en la presencia de administradores civiles en todos los niveles de gobernanza (es decir, gobernadores, prefectos y subprefectos) en el norte y el centro del país, que pasó, en términos generales, del 37 % al 12 % en diciembre de 2020 (véase la figura IV).

31. Los malienses también observaron distintos niveles de presencia de los agentes estatales, incluido el poder judicial. Según los resultados de la encuesta de *Mali-Mètre* núm. 12, el 41 % de los encuestados consideraron que la disponibilidad de jueces y otro personal judicial, como los abogados en el norte, no había cambiado en los últimos dos años (Gao: 79 %, Tombuctú: 20 %), mientras que el 58 % de los encuestados en Kidal observó una disminución¹⁶. Las comunidades del centro también observaron distintos niveles de presencia en sus municipios (Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz, 2020) con un claro absentismo de entre el 21 % (subprefectos de Segú) y el 52 % (prefectos de Mopti).

¹⁵ Según la información de la Sección de Asuntos Judiciales y Penitenciarios de la MINUSMA.

¹⁶ Friedrich Ebert Stiftung, *Mali-Mètre : Enquête d'opinion, « Que pensent les Malien(ne)s ? »* (Bamako, 2021), anexo, cuadro A7. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mali/10100/2021-12.pdf>.

Figura IV
Despliegue por categoría, diciembre de 2016 a mayo de 2021



Fuente: División de Asuntos Civiles de la MINUSMA.

32. La ausencia, la presencia temporal o la reubicación del personal de justicia se indicó como uno de los principales obstáculos para reconstruir un sistema de justicia que funcionara plenamente y tuviera capacidad de respuesta en Malí¹⁷. Según World Justice Project, Malí ocupaba en 2020 el puesto 111 en justicia civil y el 120 en justicia penal de 128 países. El país obtuvo una puntuación inferior a la media en 11 de los 14 subfactores de su región y entre los países de renta baja, y los expertos consideraron que los sistemas de investigación y resolución penales eran en gran medida ineficaces debido a la falta de recursos y de personal, y a los retrasos¹⁸.

33. Además del absentismo, las comunidades malienses se encontraron con barreras estructurales para acceder o recibir servicios judiciales de calidad. Las más destacadas fueron: a) la distancia al tribunal o el juez más cercano (especialmente si solo prestaban servicio en zonas urbanas o desde Bamako); b) el costo de iniciar y tramitar causas judiciales; y c) las barreras lingüísticas o, en algunos casos, la falta de información sobre cómo solicitar asistencia judicial.

34. En este contexto, una de las contribuciones significativas de la MINUSMA para mejorar el funcionamiento y la capacidad de respuesta del sistema del estado de derecho fue la prestación de apoyo para el establecimiento de la Dependencia Judicial Especializada de Lucha contra el Terrorismo y la Delincuencia Organizada Transnacional. La Dependencia Judicial Especializada y su brigada de investigación estaban plenamente operativas, con un fiscal especial designado, 12 magistrados y otros 11 funcionarios judiciales, y una brigada de investigación de 50 investigadores policiales con la única responsabilidad de investigar y perseguir los delitos de terrorismo. La policía de las Naciones Unidas apoyó a la Brigada de Investigación

¹⁷ Sin embargo, la presencia no siempre se equiparó con el funcionamiento del sistema judicial, ya que el personal de justicia ausente podía seguir prestando servicios a distancia. Por lo tanto, la evaluación consideró el número de audiencias y causas tramitadas como un indicador del funcionamiento del sistema, con datos de la Misión disponibles únicamente para Tombuctú y Gao. Salvo en el caso del descenso de las audiencias y las causas en Tombuctú en 2017-2018, el número total de audiencias penales y civiles por año no varió significativamente. Las pruebas disponibles no pudieron mostrar una tendencia entre 2016 y 2020 en cuanto a cambios en las causas notificadas, los atrasos, las demoras y el cumplimiento de los objetivos, si es que los hubo.

¹⁸ World Justice Project, “The rule of law in Mali: key findings from the qualified respondents’ questionnaires and general population poll”, 2020. Disponible en <https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/country-reports/rule-law-mali>.

Especializada con capacitación, apoyo técnico en materia forense, manejo de la escena del delito, creación de bases de datos penales y realización de investigaciones sobre delincuencia organizada y delitos relacionados con el terrorismo.

35. Otra contribución significativa fue el establecimiento de un marco de consulta para la cadena de justicia penal — una red informal de agentes clave del estado de derecho, gubernamentales y no gubernamentales, en varias regiones, que se reunían periódicamente y debatían las carencias y necesidades para mantener la cadena penal en funcionamiento y proseguir los avances. Sin embargo, las mujeres y los grupos de mujeres en general apenas tuvieron representación en esas reuniones. Esto refleja la ya limitada representación de las mujeres en el sector de la justicia en general. No obstante, se consideró que el marco de consulta podía convertirse en un enfoque más a largo plazo o formal para mejorar el acceso a la justicia y la confianza de la población en el sistema judicial.

36. La MINUSMA ajustó su programa de otras maneras para hacer frente al absentismo. Las medidas de mitigación, como las audiencias a distancia o los tribunales móviles, fueron apreciadas tanto por el Gobierno de Malí como por los propios agentes del estado de derecho. Sin embargo, estas medidas eran costosas y arriesgadas, no se consideraban sostenibles a largo plazo y también conllevaban el riesgo de que la ausencia del personal de justicia se convirtiera en algo normal. Uno de los ajustes programáticos prometedores para superar el absentismo y mejorar la integridad judicial fue el apoyo a las autoridades nacionales para desarrollar una estrategia de supervisión interna e inspecciones judiciales.

B. Capacidad: la MINUSMA hizo progresos significativos para apoyar los procesos de reforma legislativa, pero no logró que sus actividades de creación de capacidad fueran eficaces y sostenibles

1. La MINUSMA contribuyó a reformar el marco legislativo y de políticas del sistema de justicia penal, aunque la mayoría de los proyectos de ley siguieron en forma de borrador o quedaron en suspenso

37. El apoyo al proceso general de reforma de la justicia fue una parte clave de la labor preliminar de la MINUSMA y fue apreciado y elogiado por varios asociados. En el marco del acuerdo de paz, la agenda de transición (de febrero de 2021)¹⁹ y la reforma constitucional, se redactaron o, en algunos casos, se aprobaron varios marcos legislativos, leyes y estrategias de alto nivel para crear una base sólida para el sistema de justicia en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos. Dado su acceso a los agentes gubernamentales de alto nivel y su colaboración regular con ellos, la MINUSMA desempeñó un papel fundamental a la hora de asesorar y promover la adopción y aplicación de esos programas de reforma²⁰.

38. En cuanto a los procesos de reforma, los avances fueron limitados, y algunas iniciativas de reforma fueron impugnadas por su aparente incompatibilidad con las

¹⁹ En consonancia con el plan de acción del Gobierno de Transición de Malí ante el Consejo Nacional de Transición (19 de febrero de 2021) y el plan integrado de apoyo a la transición política en Malí de las Naciones Unidas (copia del borrador recibido en enero de 2021).

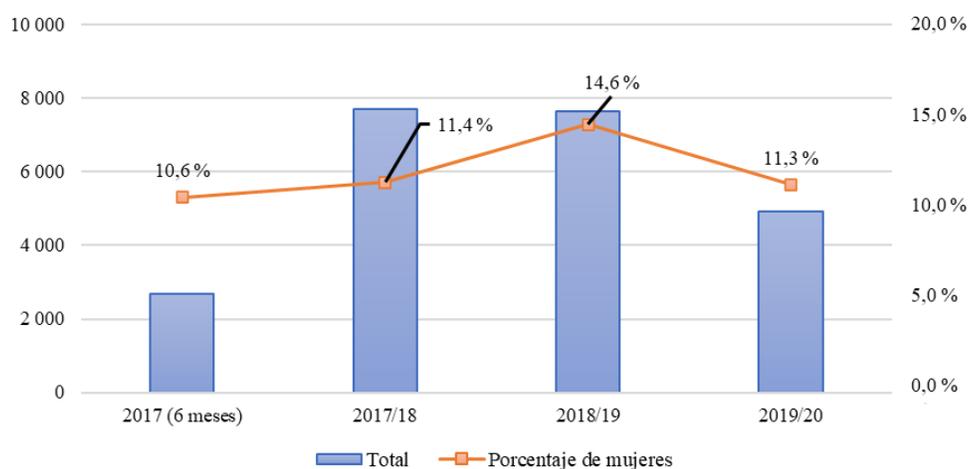
²⁰ Algunos ejemplos destacados fueron el proyecto de ley sobre la complementariedad entre los mecanismos de justicia formal y tradicional, la política nacional de derechos humanos y su plan de acción (2017-2020) aprobados en 2016, la estrategia nacional de reforma del sector de la seguridad y su plan de acción aprobados en 2018 y 2019, y los comunicados conjuntos de las Naciones Unidas y el Gobierno y los dos principales grupos armados signatarios (la coalición de grupos armados Plataforma y la Coordinadora de Movimientos de Azawad) sobre la prevención de la violencia sexual y de género relacionada con el conflicto.

prácticas sociales, culturales o institucionales imperantes en el país. Algunas reformas quedaron en suspenso o se retrasaron debido al golpe de Estado de agosto de 2020 y a las restricciones relacionadas con la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Además, algunas de las estrategias adoptadas tuvieron una aplicación limitada sobre el terreno debido a la falta de recursos o a que no se entendieron sus consecuencias.

2. La aplicación y el uso de los nuevos conocimientos y habilidades por parte de los agentes judiciales a los que apoyó la MINUSMA fueron limitados como resultado de los desafíos asociados a la creación de capacidades institucionales e individuales

39. Uno de los modelos de intervención en los que la MINUSMA se apoyó con más frecuencia fue el de desarrollar la capacidad de los agentes individuales del estado de derecho para mejorar sus conocimientos y habilidades. El número de fuerzas de seguridad interna malienses (policía, guardia nacional y gendarmería) que la policía de las Naciones Unidas capacitó entre julio de 2017 y diciembre de 2020 es un ejemplo del alcance de las intervenciones de capacitación (véase la figura V).

Figura V
Número y porcentaje de fuerzas de seguridad interna malienses capacitadas por la MINUSMA



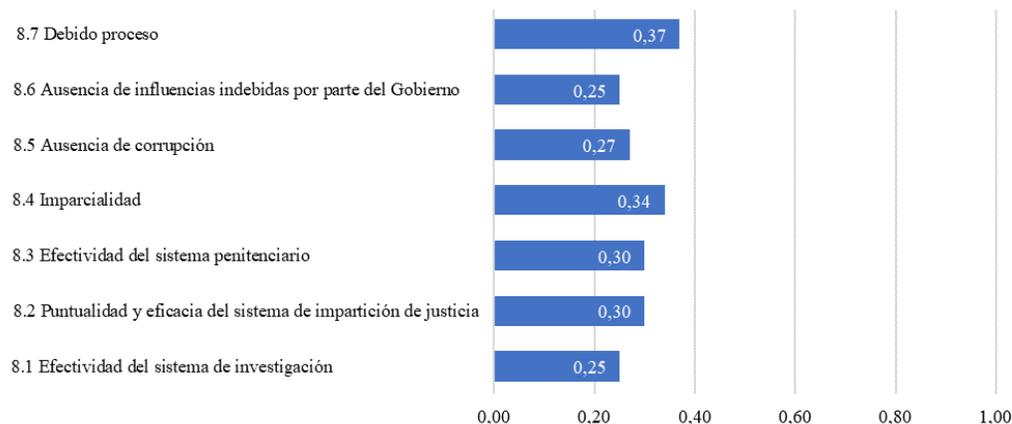
40. Otro ejemplo fue la alianza entre la MINUSMA y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para la capacitación de 397 guardias de prisiones en todo el país, incluidos 15 funcionarios de prisiones en Bamako y 78 en Tombuctú, Gao y Mopti. La colaboración continúa y, desde enero de 2020, ha incluido también intervenciones dirigidas a prevenir el extremismo violento en las prisiones.

41. No hubo pruebas suficientes para determinar la eficacia de esos programas de capacitación en la mejora de la tramitación y la conclusión de las causas penales. Ninguna de las divisiones ejecutoras había realizado una evaluación sistemática anterior o posterior, ni estudios de seguimiento o evaluaciones para valorar el grado de utilización y aplicación de los conocimientos y habilidades adquiridos por los agentes del estado de derecho gracias a esos programas de capacitación. Tanto el personal de ejecución como las contrapartes nacionales entrevistadas compartieron su preocupación por la limitada utilidad de esas actividades en vista de los recursos dedicados a ellas. Esto fue confirmado en parte por las conclusiones expuestas por World Justice Project en su *Índice de Estado de Derecho 2020*. La eficacia de las investigaciones (penales) y la rapidez y eficacia en la resolución de causas en Malí se

valoraron por debajo de la media de los países de África Subsahariana y de ingreso bajo en una escala de 0 a 1 (véase la figura VI)²¹.

Figura VI

Factores de justicia penal según World Justice Project



Fuente: World Justice Project, “The rule of law in Mali”.

42. En los documentos, informes y entrevistas con las partes interesadas se dieron varias explicaciones de por qué la capacitación no tuvo el impacto esperado. En primer lugar, no se dispuso de un programa de capacitación sobre estado de derecho completo, holístico y coordinado que se comunicara al Gobierno y se negociara con él y, en segundo lugar, no se realizó de forma rutinaria ninguna evaluación sistemática de las necesidades ni del aseguramiento de la calidad. Esto aumentó el riesgo de duplicación de esfuerzos entre los múltiples agentes que brindaron capacitación en ese ámbito. Además, algunos entrevistados gubernamentales se sintieron abrumados por las peticiones de última hora de la MINUSMA y de otros asociados internacionales de designar a los participantes en la capacitación, ya que quienes participaban debían ausentarse de sus lugares de trabajo. Algunas de las personas capacitadas señalaron la necesidad de una formación más práctica en el puesto de trabajo, y de mentorías que abordaran sus preguntas y problemas en tiempo real, en contraposición a las sesiones convencionales y puntuales en el aula.

43. Paralelamente, el personal de la MINUSMA observó una alta rotación entre los participantes gubernamentales de las capacitaciones y señaló que ellos no podían influir en la selección de los participantes ni en el despliegue de los participantes después de la capacitación. El mejor ejemplo es la capacitación de la policía de las Naciones Unidas. El número de personas que recibieron capacitación (unas 8.000), pese a verse reducido durante la pandemia de COVID-19 en 2020, fue aproximadamente tres veces superior al número de personal desplegado en el norte y el centro del país (menos de 3.000) en cada ciclo presupuestario. Esto también sugirió que podía haberse alcanzado un punto de rendimiento decreciente en relación con las actividades tradicionales de creación de capacidad.

3. La MINUSMA reconoció la importancia de los mecanismos de justicia formal y tradicional y apoyó una mayor complementariedad entre ellos

44. Casi todos los entrevistados confirmaron que los malienses —especialmente en las zonas rurales— confiaban en los mecanismos informales y tradicionales de

²¹ World Justice Project, “The rule of law in Mali”.

resolución de conflictos y justicia proporcionados por los líderes de la comunidad, los cadíes²², los jefes de las aldeas y, también, los grupos extremistas²³.

45. Se señalaron varias razones por las que la población maliense seguía confiando en esos sistemas tradicionales y se apoyaba en ellos. La primera es que pueden acceder a esos sistemas de forma inmediata, sobre todo en lugares donde la institución de justicia formal ha estado históricamente ausente o limitada a zonas urbanas, en las que el desplazamiento expondría al litigante a graves riesgos de seguridad. La segunda es que los fallos de los agentes tradicionales se perciben como neutrales, justos, rápidos y culturalmente apropiados, ya que esos agentes conocen muy bien el contexto y la historia de las causas que tratan.

46. En cambio, según las encuestas de población y expertos, los malienses no confían en el sistema judicial formal ni en la imparcialidad de los fallos, debido a la percepción de corrupción generalizada en el seno del poder judicial. El 83 % de los malienses está totalmente de acuerdo o de acuerdo con la afirmación de que “la justicia es corrupta” (*Mali-Mètre* núm. 12). El poder judicial maliense obtuvo la puntuación más baja entre las instituciones gubernamentales de Malí en cuanto a la ausencia de corrupción (0,24) y significativamente más baja en comparación con los países del África Subsahariana y los países de ingreso bajo en una escala de 0 a 1²⁴. En la presente evaluación no se examinó la veracidad de esas percepciones.

47. Reconociendo las posibles complementariedades entre los mecanismos de justicia formal e informal, y para evitar que existan sistemas paralelos que compitan entre sí, la MINUSMA trabajó con el Gobierno nacional para redactar una ley que reconociera e incorporara los mecanismos tradicionales, aceptados por la comunidad, al sistema formal, con el fin de aumentar el acceso a los servicios de justicia de una manera que tuviera en cuenta las características culturales.

48. Los esfuerzos de la MINUSMA para orientar y promover el proyecto de ley fueron ampliamente elogiados por los asociados y los funcionarios gubernamentales, aunque se plantearon preocupaciones, especialmente por parte de las organizaciones de la sociedad civil de Malí, sobre los riesgos inherentes de los mecanismos informales. En primer lugar, no se ha encontrado una definición común de mecanismo de justicia tradicional, y las prácticas varían entre el norte y el centro del país. Se argumentó que esos sistemas y agentes no eran inmunes a las influencias, las interferencias y la corrupción, y que, por lo tanto, podían reproducir y mantener relaciones de poder específicas asociadas al rango, el estatus y la identidad (edad, género, etnia y clase), o incluso discriminar a determinados grupos de población. Tanto los representantes de la MINUSMA como los de las organizaciones no gubernamentales entrevistados reconocieron que había que mitigar esos riesgos para lograr que la justicia fuera accesible y equitativa para todos.

49. Una vez ratificado el proyecto de ley, la MINUSMA compartió los planes para proporcionar orientación técnica sobre la demarcación de las áreas de responsabilidad de los dos sistemas, la capacitación de los líderes tradicionales sobre las normas internacionales de derechos humanos y el apoyo a la creación de un mecanismo de supervisión para los agentes informales.

²² Jueces islámicos que deciden de acuerdo con el derecho islámico.

²³ Véase también The Hague Institute for Innovation of Law, base de datos Justice in Mali 2018. Disponible en <https://dashboard.hiil.org/mali-2018/>. Datos procedentes de la encuesta sobre necesidades y satisfacción en materia de justicia realizada a más de 8.000 adultos seleccionados al azar.

²⁴ World Justice Project, “The rule of law in Mali”.

C. Legitimidad: la tramitación y el enjuiciamiento de los delitos graves mejoraron ligeramente, pero esto fue insuficiente para generar confianza en el sistema de justicia formal y contribuir a la estabilización del país

1. El enjuiciamiento y procesamiento de los delitos graves, incluidas las violaciones y abusos de los derechos humanos, mejoraron ligeramente, aunque la situación general de los derechos humanos en el norte y el centro del país se deterioró y persistió la impunidad en relación con esos delitos

50. Aunque incompletas y poco concluyentes, se pudieron observar algunas tendencias a partir de la información disponible sobre los delitos graves que se habían procesado o enjuiciado. En primer lugar, el número de delitos graves denunciados aumentó, debido en gran medida al desarrollo de mecanismos nacionales e internacionales de denuncia y seguimiento y al fortalecimiento de las organizaciones y redes de la sociedad civil en las esferas de divulgación pública y sensibilización. Un ejemplo de ello es el número de casos de violencia sexual relacionada con el conflicto. Entre 2017 y 2020, se denunciaron 94 casos, la mayoría de ellos de violaciones (colectivas) contra mujeres y niñas perpetradas en su mayoría por hombres armados no identificados, elementos de movimientos armados signatarios y elementos de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses en las regiones del norte (Gao, Kidal, Tombuctú y Menaka fueron mencionados con frecuencia)²⁵. Los casos notificados han aumentado constantemente desde 2014. Solo entre 2018 y 2020, varias redes de organizaciones de mujeres de la sociedad civil, con el apoyo de la MINUSMA, recogieron testimonios de víctimas y pusieron en conocimiento de las autoridades nacionales otros 150 casos, incluidos los de violencia de género²⁶.

51. Además, algunos casos específicos, en particular los delitos cometidos por las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses, los delitos relacionados con el terrorismo y los delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz, han recibido más atención en cuanto a información e investigación en los últimos años, debido a la promoción a alto nivel y la influencia política de la comunidad internacional.

52. En ausencia de un mecanismo central o sistemático de información mantenido por instancias nacionales o internacionales, fue difícil discernir cualquier patrón de cambio en el número de casos. La mayoría de los casos conocidos o denunciados de delitos graves en todas las categorías no parecen haber sido investigados ni enjuiciados. Varios de los encuestados también opinaron que era normal que no se denunciaran todos los casos.

53. En particular, se desconocía el curso que seguían la mayoría de las violaciones graves de los derechos humanos que fueron transferidas por la MINUSMA a las autoridades gubernamentales para su investigación nacional y posterior procesamiento judicial²⁷. La División de Derechos Humanos de la MINUSMA confirmó que, por lo general, había un lapso de tiempo considerable entre la transferencia de una causa y la apertura de una investigación, y era raro que las violaciones graves pasaran de la fase de investigación.

54. En consecuencia, se reconoció ampliamente que la situación de los derechos humanos en el país se había deteriorado, y que la impunidad por los delitos graves

²⁵ Disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes de la MINUSMA para la base de datos de violencia sexual relacionada con los conflictos.

²⁶ Según informó la oficina de Women in Law and Development in Africa en Malí.

²⁷ Sobre la base de la confidencialidad de las investigaciones, la MINUSMA no tiene el mandato de controlar si las autoridades malienses han abierto una investigación sobre los casos transferidos.

cometidos en el norte y en el centro continuaba, con pocas excepciones, lo que apuntaba a un progreso menor en el sistema jurídico y judicial²⁸. Según Afrobarometer (2020), el 67 % de los encuestados estaba de acuerdo en que los funcionarios de Malí que cometían delitos quedaban impunes siempre o a menudo²⁹. Los datos de *Mali-Mètre* confirmaron una sensación persistente de gran impunidad (categorías de respuesta “frecuente” y “muy frecuente”) en todo el país (2016: 76 %, 2020: 82 %) y en las tres regiones de Mopti (2020: 89 %), Tombuctú (2020: 87 %) y Gao (2020: 95 %).

55. La MINUSMA siguió investigando e informando sobre presuntas violaciones y abusos de los derechos humanos (véase la tendencia en el cuadro 2), y las partes interesadas mencionaron con frecuencia dos actividades específicas y señalaron sus contribuciones positivas.

56. La primera y más importante fue la ayuda prestada por la MINUSMA a la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación, mediante una estrecha mentoría y seguimiento de los comisionados en la realización de investigaciones sobre derechos humanos, así como apoyo operacional para dos audiencias públicas de la Comisión. La primera audiencia se celebró en diciembre de 2019 y la segunda en diciembre de 2020. Está previsto que en 2021 se realice una tercera audiencia. Entre 2017 y 2020 se recogieron casi 50.000 declaraciones.

Cuadro 2

Situación de los derechos humanos

	2017	2018	2019	2020
Número de denuncias de violaciones o abusos de los derechos humanos	386	696	324	2 091
Número de víctimas en esas denuncias	736	1 639	1 334	2 007
Casos presentados a las autoridades malienses para su investigación	257	110	133	129
Investigaciones abiertas por las autoridades malienses (de los casos que se les presentaron)	151	-	-	35

Fuente: División de Derechos Humanos de la MINUSMA.

57. La segunda actividad fue designar los abusos y violaciones de los derechos humanos como significativos, sobre la base de criterios establecidos³⁰. Reconociendo la tardía o limitada respuesta nacional a los casos denunciados o investigados y verificados, la MINUSMA elaboró una lista —caso por caso, que el personal directivo superior de la Misión actualizó, revisó y aprobó periódicamente— para elevar el perfil de ciertos casos con el fin de abogar por una mayor tramitación judicial, con juicios y procesamientos. La MINUSMA informó de que las autoridades malienses habían abierto investigaciones independientes sobre 35 de los 129 casos que se les habían transferido.

58. En general, tanto los representantes malienses como los representantes internacionales entrevistados consideraron insuficientes los esfuerzos de la Misión.

²⁸ A/HRC/40/77; y Malí, Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Rapport alternatif sur les disparitions forcées au Mali”, junio de 2020.

²⁹ Afrobarometer, *Résumé des résultats : enquête Afrobarometer round 8 au Mali* (2020). Disponible en <https://afrobarometer.org/publications/resume-des-resultats-enquete-afrobarometer-round-8-au-mali-2020>.

³⁰ Principalmente, la escala y la magnitud de la violación o el abuso, el número de víctimas, el perfil de los presuntos autores y la importancia política del caso (si atrajo una amplia atención en todo el país y en los círculos internacionales), así como su impacto inmediato y a largo plazo en la reconciliación y la estabilización.

En primer lugar, se criticó a la MINUSMA por no haber aprovechado plenamente sus canales políticos de alto nivel para abogar por la investigación de los delitos graves sin perjuicio de la soberanía del país y de la independencia de su sistema judicial. En segundo lugar, se planteó la preocupación por la solidez de los informes específicos sobre derechos humanos, el modo en que se habían comunicado las conclusiones, y la oportunidad de las investigaciones.

2. Los interlocutores malienses consideraron que el conocimiento público de los derechos y obligaciones de los ciudadanos era escaso, y que esto podía ser una de las causas de la falta de confianza en el sistema de justicia

59. El acceso del público a la información sobre los sistemas de justicia formales e informales, así como el conocimiento de sus derechos y obligaciones, resultó ser limitado. La MINUSMA observó un aumento de la actividad en los medios sociales durante los juicios por terrorismo de gran repercusión en 2018-2019, lo que hace pensar que el público se estaba educando más con respecto al estado de derecho. Sin embargo, la mayoría de los representantes gubernamentales y de la sociedad civil señalaron en general un conocimiento limitado entre la población. A falta de un seguimiento sistemático del conocimiento público, un examen de los datos de *Mali-Mètre* entre 2016 y 2018 confirmó parcialmente que no se había registrado ningún cambio significativo en el conocimiento público del funcionamiento del sistema de justicia. En 2016, el 82 % de los encuestados (el 77 % de los hombres y el 87 % de las mujeres encuestadas) confirmaron tener poco o ningún conocimiento al respecto, mientras que en 2018, esta cifra se situó en el 83 % (el 78 % de los hombres y el 92 % de las mujeres encuestadas).

60. La mala percepción del sistema de justicia formal se asoció a veces con la percepción de falta de conocimiento de los derechos y obligaciones. Varios obstáculos explicaban el bajo nivel de conocimiento: la falta de acceso a los textos jurídicos en todas las localidades y lenguas locales; los elevados niveles de analfabetismo y la consiguiente comprensión limitada del complejo y siempre cambiante panorama jurídico nacional; y la escasa presencia y visibilidad del sistema formal.

61. La Misión llevó a cabo algunas campañas de concienciación de la población relacionadas con el estado de derecho y distribuyó documentos jurídicos en varias lenguas locales, pero esas intervenciones siguieron siendo insuficientes para cambiar la dinámica y la percepción pública de la justicia formal. Por ejemplo, 87 textos nacionales existentes y todos los nuevos textos jurídicos figuraban en el sitio web del Ministerio de Justicia, pero no todos se distribuyeron de forma más accesible mediante esfuerzos de divulgación física a las comunidades pertinentes.

D. Resultado global

62. Al evaluar la trascendencia (relevancia e importancia) de cada esfera de resultados en su contribución a la estabilización del país, se encontraron algunas brechas generales y transversales. La primera y más importante, era la falta de una estrategia nacional para la restauración y ampliación de la autoridad del Estado que fue señalada por todos los interlocutores. Además, faltaba una definición de “estabilización” consensuada entre el Gobierno del país anfitrión, la comunidad internacional, incluida la MINUSMA, y los grupos sociales. Esto constituye un importante obstáculo para la realización de un esfuerzo unificado destinado a abordar las deficiencias sobre la base de la ventaja comparativa de cada agente. En segundo lugar, algunas actividades se consideraron ineficaces, como se ha señalado anteriormente, lo que abriría una oportunidad para que la Misión y los asociados consideraran la posibilidad de retirarlas o de empezar a planificar el traspaso de esas responsabilidades al Gobierno del país anfitrión. Paralelamente, la percepción de la comunidad y la experiencia de los

asociados sugirieron que, de cara al futuro, las intervenciones debían equilibrar el tratamiento de las necesidades de seguridad, políticas, de desarrollo y de consolidación de la paz sobre el terreno, con el fin de lograr resultados en materia del estado de derecho de una manera más sostenible, teniendo debidamente en cuenta las normas de justicia locales. Esto permitiría a la Misión establecer mejor las prioridades y revisar críticamente su ventaja comparativa con respecto a su mandato de estabilización, y posiblemente reequilibrar su enfoque y sus recursos en el futuro.

V. Recomendaciones

63. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna formula un total de ocho recomendaciones importantes dirigidas a la MINUSMA (R1-R8). Las recomendaciones están alineadas con las conclusiones y se establecen en consulta con las contrapartes de la Misión y los asociados externos sobre la base del progreso acumulado alcanzado y la importancia de cada resultado inmediato para contribuir a la estabilización general del país. Las recomendaciones del cuadro 3 se refieren a esferas de resultados específicas que son de suma importancia y relevancia, así como a esferas en las que la MINUSMA, junto con sus asociados, puede añadir un valor significativo. La primera recomendación es transversal a los tres temas y requiere un enfoque y un esfuerzo de conjunto, por lo que es fundamental para facilitar la aplicación de las demás recomendaciones específicas en el ámbito del estado de derecho.

Cuadro 3

Recomendaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

<i>Recomendaciones transversales</i>			<i>Indicadores</i>
<p>R1. La MINUSMA debería dirigir la elaboración de una estrategia integrada de las Naciones Unidas en todo el país sobre el restablecimiento y la ampliación de la autoridad del Estado, en estrecha colaboración con el Gobierno anfitrión, las Naciones Unidas y los asociados ajenos al sistema de las Naciones Unidas, así como los representantes de las minorías, los grupos de la sociedad civil y las mujeres líderes. La estrategia debería equilibrar el tratamiento de las necesidades de seguridad, políticas, de desarrollo y de consolidación de la paz y los recursos necesarios. Debería establecer objetivos e índices de referencia claros para el traspaso de determinadas responsabilidades clave (por ejemplo, la seguridad de los agentes estatales o el mantenimiento de las infraestructuras) al Gobierno nacional y asesorar sobre una estrategia nacional de movilización de recursos, teniendo en cuenta los distintos escenarios posibles</p>			<p>R1.1. Una estrategia integrada de las Naciones Unidas en todo el país sobre el retorno, el restablecimiento y la ampliación de la autoridad del Estado</p>
<i>Tema</i>	<i>Resultados inmediatos</i>	<i>Recomendaciones específicas por resultado</i>	<i>Indicadores</i>
A. Presencia	<p>A.1 Mayor seguridad para el despliegue</p> <p>A.2 Infraestructura mejorada y funcional (tribunales, comisarías, centros de detención)</p>	<p>R2. La MINUSMA debería seguir apoyando al Gobierno de Malí a mejorar el funcionamiento del sistema de justicia abordando el absentismo del personal (A.1 y A.3). Este apoyo debería proporcionarse con el fin de crear confianza en el sistema de justicia formal entre la población</p>	<p>R2.1. Elaboración de planes y notas conceptuales sobre mecanismos de integridad basados en las carencias y necesidades detectadas</p> <p>R2.2. Elaboración de indicadores para dar seguimiento a los avances en la lucha contra el absentismo de los agentes de la justicia formal</p>

<i>Tema</i>	<i>Resultados inmediatos</i>	<i>Recomendaciones específicas por resultado</i>	<i>Indicadores</i>
	A.3 Aumento sostenible del despliegue de los agentes del sistema de justicia penal y del personal de la administración civil conexo		R2.3. Establecimiento de mecanismos de integridad que incluyan, entre otras cosas, inspecciones de los agentes judiciales formales e informales y planes de incentivos
B. Capacidad	B.1 Adopción de marcos legislativos e institucionales adecuados	R3. A través de los buenos oficios de la Representante Especial del Secretario General, la MINUSMA debería alentar y apoyar al Gobierno de Malí para que dé prioridad a la adopción de reformas institucionales y marcos de políticas clave para la ampliación sostenible de la autoridad del Estado (B.1)	R3.1. Aumento de las referencias explícitas a las reformas legislativas e institucionales por parte de la Representante Especial del Secretario General o de la dirección de la Misión al entablar relaciones con el Gobierno de Malí
	B.2 Aumento de los conocimientos y competencias de los agentes del sistema de justicia penal	R4. La MINUSMA debería examinar críticamente la viabilidad y el valor añadido de los esfuerzos de desarrollo de capacidades sobre la base de un análisis sólido de las funciones y capacidades nacionales, las ventajas comparativas de la misión con respecto a otros proveedores y la utilidad prospectiva a la luz de los desafíos de la retención y el despliegue limitado de los funcionarios (por ejemplo, el poder judicial, la policía, la administración civil). Una vez finalizado el examen, la MINUSMA debería reprogramar y rediseñar (por ejemplo, mediante los enfoques de capacitación) su apoyo en este ámbito (B.2)	R4.1. Examen crítico de los esfuerzos de desarrollo de capacidades en toda la misión, considerando su planificación, implementación, utilidad y resultados, para determinar las ventajas comparativas R4.2. Actividades de desarrollo de capacidades nuevas o rediseñadas en el documento de presupuesto y planificación 2023-2024
	B.3 Mayor complementariedad entre los mecanismos de justicia formal y tradicional	R5. La MINUSMA debería continuar su labor de creación de complementariedad entre los mecanismos de justicia formal y tradicional. Para ello, la Misión debería abordar y mitigar los posibles riesgos de forma exhaustiva y evaluar los avances, las ventajas y los inconvenientes junto con el Gobierno de Malí y las partes interesadas (B.3)	R5.1. Con el Gobierno de Malí y los asociados pertinentes, evaluación global conjunta de los riesgos e informe sobre los progresos realizados para garantizar la complementariedad entre los sistemas de justicia formal e informal

<i>Tema</i>	<i>Resultados inmediatos</i>	<i>Recomendaciones específicas por resultado</i>	<i>Indicadores</i>
C. Legitimidad	C.1 Mejora de la tramitación y el enjuiciamiento de los delitos graves que pueden desestabilizar el proceso de paz	<p>R6. La MINUSMA debería reforzar la capacidad de supervisión, presentación de información y evaluación de las entidades gubernamentales pertinentes y la Comisión Nacional de Derechos Humanos para informar sobre las violaciones de los derechos humanos y los delitos graves que pueden desestabilizar el proceso de paz (C.1)</p> <p>R7. A través de los buenos oficios de la Representante Especial del Secretario General, la MINUSMA debería alentar y apoyar al Gobierno de Malí para que: a) dé prioridad a la investigación y el enjuiciamiento de los casos significativos que podrían desestabilizar el proceso de paz; y b) supervise e informe de forma sistemática y transparente sobre esos casos (C.1)</p>	<p>R6.1. Establecimiento de sistemas de supervisión, presentación de información y evaluación en las entidades gubernamentales pertinentes para hacer un seguimiento de las violaciones de los derechos humanos</p> <p>R7.1. Aumento de las referencias explícitas al enjuiciamiento de los delitos graves, incluidos los casos significativos, por parte de la Representante Especial del Secretario General y de la dirección de la Misión al entablar relaciones con el Gobierno de Malí</p>
	C.2 Mayor concienciación y conocimiento público de los derechos y obligaciones	<p>R8. La MINUSMA debería desarrollar y aplicar programas de comunicación que tengan en cuenta las características culturales, así como las características educativas, lingüísticas, socioeconómicas y regionales de la población, y supervisar la accesibilidad física e intelectual de la información sobre los derechos y canales jurídicos, los derechos humanos y las obligaciones (C.2)</p>	<p>R8.1. Desarrollo y difusión al público de programas y proyectos sobre derechos y obligaciones que tengan en cuenta la cultura y la lengua</p>

Anexo**Observaciones recibidas de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí sobre el proyecto de informe**

La Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) desea manifestar su agradecimiento a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) por la oportunidad que le brinda de formular observaciones sobre el informe de referencia. La MINUSMA reconoce la importancia de esta evaluación y agradece el proceso de evaluación exhaustiva y consultiva.

El restablecimiento y la ampliación de la autoridad del Estado y el estado de derecho son fundamentales para apoyar la paz sostenible en Malí. En consonancia con su mandato, la Misión sigue secuenciando sus esfuerzos para apoyar la ampliación de la autoridad del Estado en apoyo del acuerdo de paz y la lucha contra la impunidad de los delitos que corren el riesgo de desestabilizar el proceso de paz. Dado que el impacto de los esfuerzos realizados para apoyar el restablecimiento de la autoridad del Estado y del estado de derecho tarda en materializarse, la MINUSMA sigue basando sus intervenciones en prioridades a corto, mediano y largo plazo.

La MINUSMA toma nota de la importancia de aumentar la promoción a alto nivel y utilizar los buenos oficios de la MINUSMA para maximizar el impacto de su apoyo a las autoridades judiciales y penitenciarias. Además, la Misión seguirá mejorando la colaboración y la coordinación con el equipo de las Naciones Unidas en el país, los asociados técnicos y financieros y las autoridades nacionales en estas esferas, con el fin de aprovechar la ventaja comparativa de cada parte interesada.

Tras examinar la evaluación, nos complace informarle de que aceptamos las recomendaciones expuestas en el proyecto de informe. Confiamos en que la evaluación y sus recomendaciones reforzarán la contribución de las Misiones al restablecimiento y la ampliación de la autoridad del Estado en el ámbito del estado de derecho y la lucha contra la impunidad en Malí. En consecuencia, prepararemos un plan de acción para aplicar las recomendaciones en un plazo establecido en el que se indicará claramente la manera en que la Misión abordará las recomendaciones.
