



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
24 de enero de 2019  
Español  
Original: inglés

---

### Comité de Expertos en Administración Pública

18º período de sesiones

8 a 12 de abril de 2019

Tema 6 del programa provisional\*

**Creación de instituciones a fin de promover sociedades  
pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible y  
facilitar el acceso a la justicia para todos**

### **Creación de instituciones a fin de promover sociedades pacíficas e inclusivas y facilitar el acceso a la justicia para todos**

#### **Nota de la Secretaría**

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento preparado por el Sr. Paul Jackson, miembro del Comité, en colaboración con la Sra. Linda Bilmes, la Sra. Lamia Moubayed Bissat, la Sra. Katarina Ott y la Sra. Moni Pizani.

---

\* E/C.16/2019/1.



## **Creación de instituciones a fin de promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible y facilitar el acceso a la justicia para todos**

### *Resumen*

En el presente documento se examinan los problemas de fondo de la promoción del acceso a la seguridad y la justicia para todos, incluso en relación con la consolidación de la paz. En el documento se analizan los éxitos y las deficiencias de los anteriores programas de reforma del sector de la seguridad y se incluye un conjunto de recomendaciones sobre la manera de apoyar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 en lo que respecta a la creación de instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, las sociedades pacíficas e inclusivas y el acceso a la justicia para todos.

El Objetivo 16 tiene por objeto prevenir los conflictos violentos, fomentar la gobernanza inclusiva y proporcionar acceso a la justicia en el marco de un concepto amplio del desarrollo. El Objetivo se basa en un enfoque a largo plazo y holístico y ofrece una alternativa a los enfoques de arriba hacia abajo, a corto plazo y a los enfoques impulsados por la crisis, basados en las respuestas a corto plazo y lineales a la violencia, el terrorismo, la delincuencia y los conflictos que a menudo han caracterizado la reforma del sector de la seguridad.

Para apoyar la consolidación de la paz, en lugar de imponer mecanismos tradicionales de seguridad, es esencial fomentar las asociaciones con la sociedad civil. Es necesario crear procesos que promuevan un enfoque ascendente, que no involucre solo a las instituciones estatales que a veces pueden ser disfuncionales, ilegítimas o no representativas. Este enfoque pone de relieve los aspectos políticos de la paz y la seguridad y reconoce que la consolidación de la paz a veces requiere cuestionar explícitamente las estructuras de poder que perpetúan prácticas de gobernanza ineficaces e instituciones, que, si existen, son pocos receptivas o excluyentes.

Históricamente, las reformas de la justicia también han sido dirigidas por el Estado, con un enfoque descendente y tecnocrático. Sin embargo, la mayoría de las personas que viven en Estados débiles que salen de un conflicto tienen experiencia con la prestación de servicios de justicia localizados. Los sistemas jurídicos o judiciales formales no suelen llegar a las zonas rurales o remotas de los Estados que salen de un conflicto o son débiles y, cuando lo hacen, la falta de representación, así como la impunidad de algunos grupos y la corrupción, puede plantear problemas. Además, las autoridades consuetudinarias, que pueden ser las únicas disponibles, no siempre se preocupan por las cuestiones relacionadas con los derechos humanos, como la rendición de cuentas, la igualdad ante la ley, el acceso a la justicia para grupos específicos o la no discriminación en el empleo. En estos casos, las posibilidades de mejorar la inclusividad de los sistemas de justicia suelen ser limitadas.

Las definiciones del acceso a la justicia están estrechamente vinculadas a los debates sobre el empoderamiento jurídico de los pobres, entendido generalmente como un enfoque o proceso en el cual la ley protege a los pobres, en lugar de oprimirlos, y estos pueden utilizarla para promover sus derechos e intereses ante el Estado y en el mercado. Este enfoque se refleja en los debates sobre el acceso a la justicia para todos y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. También abarca el derecho de las minorías y de otros grupos a la protección jurídica. El Objetivo 16 incorpora el enfoque como una estrategia basada en los derechos humanos que promueve la seguridad y el acceso a la justicia mediante actividades dirigidas a mejorar la capacidad de las poblaciones locales de ejercer control sobre sus propias vidas.

El Objetivo 16 destaca la seguridad humana y centra la atención en la seguridad cotidiana en los vecindarios y en si la justicia es inclusiva. También reconoce que los conflictos violentos se previenen mediante la consolidación de la paz, la inclusión y la gobernanza eficaz, que son fundamentales para el logro de los Objetivos.

## I. Enfoques de la justicia inclusiva desde la perspectiva del desarrollo

1. El apoyo internacional a la construcción del Estado y al mantenimiento de la paz ha pasado a ser un apoyo más general a la consolidación de la paz, en que la asistencia en materia de seguridad y el fomento del estado de derecho se incluyen en programas amplios de promoción de la reforma del sector de la seguridad. Estos programas, así como las actividades de consolidación de la paz, se centran ahora en las tareas de reconstrucción y de consolidación de las instituciones necesarias para la recuperación después de los conflictos y apoyan la elaboración de estrategias integradas para sentar las bases del desarrollo sostenible. La inquietud que despierta a nivel internacional el monopolio estatal del uso de la fuerza se ve acentuada por la definición de este monopolio como una característica integral del estado de derecho y una aspiración común de la comunidad internacional. El propio estado de derecho, que era en gran medida una cuestión interna antes de convertirse en un problema mundial, se considera ahora un factor esencial para el ejercicio de la autoridad del Estado, o incluso como una forma de “soberanía móvil”, en virtud de la cual los expertos externos pueden introducir iniciativas de reforma del sector de la seguridad basadas en las normas internacionales. Esto crea algunas tensiones entre la soberanía nacional y los enfoques internacionales negociados por organismos internacionales como las Naciones Unidas, que se supone que son imparciales y respetan el principio de igualdad soberana.

2. El Objetivo 16 no puede considerarse de manera aislada, ya que se refiere a intersectoriales y, para lograr progresos en esta esfera, es necesario considerar la paz y la consolidación de la paz en relación con los demás Objetivos. El llamamiento a adoptar un enfoque integrado de todos los Objetivos responde a la necesidad de vincular el Objetivo 16 con los demás Objetivos reconociendo, por ejemplo, que la lucha contra la pobreza, la desigualdad o la injusticia es clave para afrontar las causas profundas de la violencia. Las sociedades que ofrecen oportunidades de empleo, medios de vida sostenibles, acceso a la justicia, seguridad y servicios básicos, y que además cuentan con alguna forma de inclusión política, suelen ser mucho más pacíficas.

3. El fortalecimiento de los sistemas de justicia es un elemento esencial de un enfoque basado en el estado de derecho para lograr que la Declaración Universal de Derechos Humanos sea verdaderamente universal. Las reformas de la justicia se han convertido en parte integrante de la reforma del sector de la seguridad y esta ha pasado a adoptar un enfoque más amplio, centrado en la legitimidad, el control y la supervisión democráticos, la gobernanza eficaz y el estado de derecho. La prioridad otorgada al acceso a la justicia en estas iniciativas de reforma forma parte de los esfuerzos realizados a nivel internacional para crear mecanismos de seguridad eficaces y multidimensionales que abarcan todos los organismos de seguridad, los servicios de inteligencia, la policía y la administración de justicia e incorporan a los agentes no estatales en la prestación de servicios de seguridad y justicia. Estos enfoques amplios se han adoptado en parte como respuesta a los enfoques tecnocráticos de la construcción institucional, que son característicos de la asistencia en materia de seguridad tradicional y menos eficaces.

4. El papel de la mujer en las instituciones judiciales es que se tiene en cuenta el género es particularmente importante para la elaboración de enfoques inclusivos. En su resolución [1325 \(2000\)](#), el Consejo de Seguridad afirmó la importancia de la participación de las mujeres y la adopción de una perspectiva de género en las negociaciones de paz, la planificación de la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz, así como en las actividades de consolidación de la paz y la gobernanza después de los conflictos.

5. Se han realizado progresos en lo que respecta a las reformas jurídicas y normativas no discriminatorias, pero para lograr cambios tangibles y construir sociedades pacíficas e inclusivas es necesario incrementar la participación de las mujeres, tanto en el sector de la justicia (en calidad de fiscales, juezas, profesionales y encargadas de hacer cumplir la ley) como en otros ámbitos profesionales. Las mujeres suelen desempeñar un papel destacado en la consolidación de la paz y su participación ha contribuido al éxito duradero de muchos programas en esta esfera. Sin embargo, las mujeres siguen estando insuficientemente representadas en los puestos profesionales de las instituciones encargadas de la justicia de transición y el estado de derecho. Es necesario considerarlas como beneficiarias a la vez que como responsables de las decisiones. En el informe titulado *Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas* se presenta nueva información y un conjunto de recomendaciones sobre las medidas que convendría tomar al respecto.

#### **Acceso a la justicia y empoderamiento jurídico de los pobres**

6. El acceso a la justicia para todos puede entenderse de tres maneras diferentes: como un derecho reconocido en el marco internacional de los derechos humanos; como un enfoque o proceso integral de desarrollo basado en los derechos humanos; o como un enfoque de la prestación de servicios públicos y de la reforma institucional. El debate sobre estos tres enfoques diferentes integra el concepto de inclusividad, que va más allá de cuestiones como la solución judicial al problema de las estructuras institucionales adversas o excluyentes, los mecanismos alternativos de solución de conflictos y el estado de derecho en general.

7. El derecho al acceso a la justicia y a un juicio imparcial es reconocido en el derecho internacional, a saber, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en la Convención sobre los Derechos del Niño. La necesidad de crear sociedades justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos también se reconoce en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en la declaración (no vinculante) de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional, adoptada el 24 de septiembre de 2012.

8. La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona es igual ante la ley y tiene derecho a un recurso efectivo contra actos que violen sus derechos fundamentales. El acceso a la justicia es, por lo tanto, un derecho fundamental que debe garantizar a todos el acceso a un proceso independiente e imparcial, la posibilidad de un juicio imparcial y justo cuando estén en juego su libertad o sus bienes y la posibilidad de interponer un recurso cuando el sistema no les ofrezca esa posibilidad.

9. Es importante señalar que el acceso a la justicia no siempre implica un recurso judicial, sino que incluye también la posibilidad de utilizar un mecanismo de reparación u otro tipo de recurso accesible, asequible, oportuno y eficaz. Estos medios son muy diversos y pueden incluir mecanismos alternativos de solución de controversias, autoridades tradicionales o consuetudinarias, tribunales religiosos u otros recursos no estatales en diversos niveles de gobierno. En muchas zonas rurales, por ejemplo, la población puede no tener ningún tipo de acceso a los servicios de la policía o a procesos judiciales.

10. Las definiciones más amplias del acceso a la justicia están estrechamente vinculadas a los debates sobre el empoderamiento jurídico de los pobres, entendido

generalmente como un enfoque o proceso en el cual la ley protege a los pobres, en lugar de oprimirlos, y estos pueden utilizarla para promover sus derechos e intereses ante el Estado y en el mercado. Este enfoque se refleja en los debates sobre el acceso a la justicia para todos y en los Objetivos. También abarca el derecho de las minorías y de otros grupos a la protección jurídica. El Objetivo 16 incorpora el enfoque como una estrategia basada en los derechos humanos que promueve la seguridad y el acceso a la justicia mediante actividades de desarrollo para mejorar la capacidad de las poblaciones locales de ejercer control sobre sus propias vidas.

11. En la práctica, el enfoque amplía el estado de derecho estableciendo un nexo entre el acceso a la justicia y la prestación de servicios jurídicos, la educación y el desarrollo. Para ello hace falta una reforma legal que empodere a la población local, dándole voz y derechos que puedan defender en el marco de un proceso legal; haciendo que las personas desfavorecidas tengan más información, asegurándose, por ejemplo, que comprendan sus derechos, así como los procesos de que disponen para protegerlos; velando por que las barreras que obstaculizan el acceso a la justicia, como el costo o el idioma, no impidan que se haga justicia; y asegurándose de que se ponga fin a la impunidad de algunos grupos y de que se mejoren los mecanismos de protección jurídica de otros.

12. La ampliación de los enfoques para promover el acceso a la justicia tiene consecuencias en la gama de medidas aplicadas en los planos nacional y subnacional. Una definición más restrictiva del acceso a los servicios judiciales supondría una ampliación de los enfoques basados en la asistencia jurídica, mientras que las definiciones más amplias adoptadas por la mayor parte de la comunidad internacional en el marco del estado de derecho entrañarían la participación de una gran diversidad de agentes, un enfoque más híbrido que englobaría tanto a agentes estatales como no estatales, así como cambios estructurales introducidos mediante reformas institucionales del sector de la justicia. En lo que respecta a los programas internacionales de reforma, se han incorporado un gran número de actividades muy diversas, como las reformas de los tribunales, la asistencia jurídica, la difusión de información y la educación, los métodos alternativos de solución de controversias, la rendición de cuentas del sector público y la investigación.

### **Reforma del sector de la seguridad, el estado de derecho y el problema de la aplicación**

13. El objetivo de proporcionar acceso a la justicia para todos se inserta en un conjunto más amplio de enfoques conocido como la reforma del sector de la seguridad. Si bien los enfoques para acceder a la justicia no tienen por qué incluirse necesariamente en los programas de reforma del sector de la seguridad, el enfoque de la reforma del sector de la seguridad elaborado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, entre otros, adopta deliberadamente un enfoque global de la seguridad y la justicia, y vincula a los agentes estatales y no estatales en la prestación de servicios de justicia. Con frecuencia, la reforma del sector de la seguridad es también un medio para abordar las cuestiones de seguridad desde la perspectiva del desarrollo. Por ello, existen estrechos vínculos entre la reforma del sector de la seguridad, el estado de derecho y el acceso a la justicia para todos, como previsto en el Objetivo 16.

14. A veces ha habido inconsistencias entre la construcción del Estado, la seguridad y el desarrollo. Más específicamente, existe una hipótesis según la cual la mejor manera de garantizar la seguridad humana es creando un Estado funcional que garantice la seguridad como un bien público, con un desarrollo que beneficiaría a toda la población. Sin embargo, para muchas personas, la seguridad básica y una vida libre de temores siguen siendo difíciles de alcanzar. Por consiguiente, la responsabilidad del Estado de proteger a los ciudadanos sigue sin cumplirse, sobre todo cuando la

autoridad del Estado se utiliza para obtener un beneficio económico personal y hay una corrupción sistémica, como ocurre en algunos contextos posteriores a un conflicto. Estas deficiencias, a su vez, pueden llevar a reivindicar la legitimidad de una intervención internacional en Estados vulnerables con el fin de restablecer el estado de derecho.

## II. Enfoques contemporáneos de la seguridad y la justicia

15. Los enfoques contemporáneos de la seguridad y la justicia utilizan una lógica intervencionista esencialmente lineal. Los programas internacionales de reforma del sector de la seguridad y de la justicia se basan en una serie de supuestos sobre la dirección que debe seguirse, los enfoques y los resultados que se obtienen al seguir las formas aceptadas de estos programas. En particular, este enfoque lineal o convencional también se ve afectado por las tensiones generadas por el estadocentrismo, el tecnocentrismo y la naturaleza del sentido de propiedad.

### Estadocentrismo

16. Aunque la mayoría de los analistas admiten que existen problemas con el Estado-nación en muchos de los contextos en los que los Estados están fallando, todavía hay una tendencia a aceptar los parámetros tecnocráticos de la construcción del Estado. Considerar el Estado-nación como la norma es ignorar el hecho de que la definición de la seguridad se ha ampliado y profundizado a todos los niveles, la naturaleza intraestatal de muchos conflictos, los agentes en los conflictos internacionales y el papel del propio Estado como participante. Sigue aceptándose como válido el supuesto de que la correcta combinación de políticas puede conducir a la creación de un Estado-nación sólido.

17. En el ámbito de la justicia inclusiva, hay una gran variedad de proveedores de servicios; no obstante, ello, la mayoría de los pobres no reciben servicios del Estado, a pesar del apoyo internacional a los derechos humanos. La justicia inclusiva implica un cambio de enfoque que se aleja del simple sistema judicial formal y se orienta hacia una visión más matizada de los diferentes proveedores y maneras de acceder a distintas formas de justicia. La justicia inclusiva también puede incorporar diferentes concepciones de la justicia en un sistema mixto o al menos encontrar una manera de distinguir entre las cuestiones que tienen más probabilidades de ser resueltas por los mecanismos formales de justicia o por una intervención externa (como la violencia sexual o las cuestiones de género) con las que pueden resolverse mejor en el ámbito local (algunas formas de robo).

18. El propio estadocentrismo cambia las estructuras locales de poder que se benefician de actividades de capacitación, equipos y recursos. Los Estados se basan en la legitimidad y el respeto de las normas; en un Estado liberal, esto suele expresarse mediante la participación en los procesos políticos, como las elecciones democráticas que se llevan a cabo periódicamente. Sin embargo, la legitimidad formal no siempre es alcanzable, o incluso deseable para los ciudadanos. Un enfoque tecnocrático puede hacer de Estado una superestructura institucional sin legitimidad política.

19. La construcción del Estado también es muy desigual. Por ejemplo, aun los Estados con núcleos de gobierno funcionales antes, durante o incluso después de un conflicto, rara vez tienen gobiernos de ese tipo en las zonas rurales, o están representados solo parcialmente. Muchas personas en situaciones posteriores a conflictos nunca han recibido servicios directamente del Gobierno. Por un lado, esto puede producir una situación política híbrida, un contexto en el que la población local tiene derecho a opinar y a elegir con respecto al acceso a los servicios, incluidos los de seguridad, y en el que existen muchos proveedores distintos. Por otro lado, existe

el riesgo de que una situación híbrida de este tipo refuerce la posición de las élites locales y el régimen neopatrimonial.

### **Tecnocentrismo**

20. Los enfoques basados en la reforma del sector de la seguridad y en el estado de derecho tienden a centrarse en resultados mensurables, como la formación y los modelos de infraestructura, mientras que la construcción del Estado tiende a centrarse en lo que se está construyendo. Con frecuencia, las intervenciones de las reformas del sector de la seguridad y del estado de derecho son llevadas a cabo por burócratas internacionales, la policía o personal militar cuyos mandatos pueden ser más técnicos que políticos.

21. Históricamente, las reformas técnicas del sector de la seguridad y del estado de derecho han llevado a concentrar los esfuerzos en el sistema de justicia formal del Estado, en particular la renovación y reforma de los tribunales, la formación de secretarios y jueces y la redacción de instrumentos jurídicos. Sin embargo, algunas partes del sector formal han seguido descuidadas, entre ellas las prisiones. Solo recientemente se han intensificado los esfuerzos por apoyar a los agentes no estatales, como los tribunales consuetudinarios, y trabajar con ellos en el mantenimiento de la justicia. La intensificación se debió en parte a la incertidumbre respecto de las normas jurídicas internacionales. Se reconoce que los sistemas consuetudinarios no están por desaparecer así sin más y que es necesario establecer una colaboración con ellos. Los agentes internacionales se han mostrado reacios a adoptar este enfoque porque se trata de un proceso a largo plazo, caótico y costoso.

22. La cuestión del género es de particular importancia en el sentido de que las mujeres están insuficientemente representadas en la mayoría de los sistemas de derecho consuetudinario. Es más fácil remediar esta situación en un sistema formal, pero en un entorno menos formal, en el que los tribunales locales están estrechamente vinculados al poder y a las jerarquías sociales locales, modificar el equilibrio de género o incluso mejorar el acceso a los mecanismos jurídicos puede resultar difícil para las mujeres que, por lo general, gozan de menos derechos que los hombres.

23. Los enfoques tecnocéntricos presuponen la existencia de un conjunto de normas subyacentes convenidas y que todas las intervenciones en apoyo de las normas serán respaldadas por los agentes que trabajan en el ámbito de la consolidación de la paz, incluida la justicia. Estos enfoques crean normas, parámetros de referencia y marcos para la consolidación de la paz que constituyen un tipo de conocimiento particular que puede transferirse a las zonas de conflicto como normas internacionales; a su vez, este conocimiento se acompaña de un conjunto de prácticas conocidas en lenguaje técnico como herramientas, indicadores, modelos o instrumentos, que pueden ser considerados apolíticos y como formas objetivas de representar la realidad. Estos enfoques, sin embargo, son esencialmente políticos por naturaleza.

### **Apropiación local**

24. A pesar de que el término “apropiación local” se utiliza comúnmente, no existe consenso sobre su significado ni sobre cómo puede aplicarse. Con frecuencia, la apropiación local se idealiza o se considera un problema que hay que superar, lo que indica una desconfianza hacia los agentes locales, que, a pesar de no ser siempre representativos o inclusivos y de constituir a veces una élite gobernante, no necesariamente estarán dispuestos a renunciar a su poder. La contribución internacional al fortalecimiento de las instituciones de seguridad y de justicia puede consolidar las posiciones de estos grupos y sería ingenuo pensar que los agentes locales aceptarían programas diseñados para modificar o diluir su propio poder.

25. La apropiación local puede ser cuestionada. El uso de estructuras de poder consuetudinarias facilita el ejercicio de un poder oculto que atrapa tanto a los dominantes como a los dominados en un sistema complejo de roles y comportamientos sociales fijos. A veces, en las estructuras locales de las aldeas, por ejemplo, la justicia y la administración de justicia están bajo el control de las autoridades. Es poco probable que los agentes locales, cuyo poder se ve reforzado por su capacidad de administrar justicia, renuncien a su poder para cumplir con un conjunto de normas internacionales.

26. Para que la justicia sea más inclusiva, hace falta saber más sobre el efecto de la política local en los enfoques adoptados en materia de reforma. En la gran mayoría de los casos, los fracasos y las deficiencias de las reformas del sector de la seguridad en general, y de las intervenciones en el ámbito de la justicia en particular, llevan a elaborar nuevas versiones de las soluciones tecnocráticas existentes, a aumentar la financiación o a mejorar la comunicación, a pesar de que las pruebas indican que su impacto es limitado. Al adoptar enfoques y categorías prácticos para la reforma del sector de la seguridad, la comunidad internacional debe mostrar cierta humildad con respecto a los ambiciosos objetivos de algunos programas internacionales de reforma y reconocer su ignorancia respecto de los efectos de las intervenciones internacionales en los sistemas existentes y la forma en que es probable que su aplicación coexista con ellos.

### **III. Nuevos enfoques de la justicia inclusiva**

27. Los profesionales se han percatado de un problema fundamental, a saber, cómo superar el aparente fracaso de los enfoques lineales de la construcción del Estado. En muchos casos, el debate se articula en torno a la integración de los agentes no estatales, pero también está vinculado a la elaboración de enfoques mixtos del desarrollo institucional. Esto ha llevado a examinar y promover la idea de no limitarse a los enfoques lineales de la construcción del Estado y de pasar a reconocer los vínculos existentes entre los agentes externos e internos. Con conceptos como paz cotidiana, paz híbrida y paz posliberal, el debate presenta posibles caminos para lograr una justicia inclusiva, reconociendo en particular la multiplicidad de opciones al alcance de la mayoría de las personas que buscan la justicia.

28. En la concepción liberal de la construcción del Estado se concibe un Estado en el que las instituciones apoyan el establecimiento de marcos sociales en los que el “individuo liberal” puede prosperar. Sin embargo, los enfoques no lineales de la construcción del Estado tratan de operar a nivel social y prestan atención a las políticas locales de resistencia y adaptación que han sido descuidadas. Para que los sistemas de justicia sean inclusivos es necesario comprender este mecanismo ascendente, especialmente en contextos donde la legislación y los enfoques formales han tenido un efecto limitado.

29. Esto no significa necesariamente que los ciudadanos no tengan ningún acceso a la justicia en contextos donde la legislación y los enfoques formales para reformar la justicia a fin de hacerla inclusiva han tenido efectos limitados. Por el contrario, es posible que estos sistemas judiciales no estén a la altura de las normas del derecho internacional, por lo que el derecho internacional debería considerarse como una alternativa o debería reforzarse el apoyo prestado a las personas que buscan justicia cuando ejercen los derechos que les asisten en virtud del derecho tradicional. En particular, debería quedar claro cuál es la jurisdicción competente. Se podría sostener que algunos delitos deberían ser juzgados exclusivamente en los tribunales estatales (por ejemplo, los casos de violencia sexual, violencia contra la mujer, asesinato y otros delitos graves contra la persona), ya que los tribunales locales pueden tener interés en preservar una determinada jerarquía social o un sistema de relaciones de poder.

30. El paso hacia enfoques más sutiles y no lineales de la justicia está mucho más orientado al proceso, en el sentido de que los agentes externos no pretenden imponer la construcción de instituciones, sino más bien contribuir al establecimiento de un marco en el que las sociedades locales puedan seguir sus propias reglas. Este enfoque hace hincapié en la idea de que el sistema es más importante que los elementos que lo componen. Entender la política local implica comprender no solo las instituciones, los líderes y los partidos políticos, sino también los espacios, prácticas y procesos sociales. Comprender las razones políticas en que se basan los sistemas judiciales y el contexto en que se aplica el estado de derecho es esencial para el éxito de cualquier reforma de la justicia.

31. Hay tres enfoques principales de la justicia inclusiva: el establecimiento de instituciones y del poder institucional; la instauración de procesos en lugar de estructuras; y la relación con las políticas ocultas.

### **Importancia de las instituciones**

32. Los Estados necesitan que las estructuras institucionales funcionen. Las instituciones de seguridad y justicia son esenciales porque protegen o sancionan a los ciudadanos cuando se infringen las leyes. Sin profesionalidad y directrices claras, estas instituciones pueden llegar a ser opresivas y suponer una amenaza sobre todo para los grupos marginados cuando adoptan leyes injustas o perjudiciales que violan los derechos humanos.

33. Aunque pueden constituir una amenaza, los Estados ofrecen la mejor oportunidad para construir sociedades más justas para la mayoría de la población. Por consiguiente, las autoridades civiles deberían poder ejercer un control democrático sobre las instituciones de seguridad y justicia y apoyar los enfoques basados en los derechos humanos y los progresos en el cumplimiento del Objetivo 16.

34. Sin embargo, la creación de instituciones no es suficiente para garantizar el funcionamiento eficaz de un Estado. La eficacia de las instituciones depende de su legitimidad. Además, quienes desean utilizar el sistema deben poder acceder de alguna forma a las instituciones, lo que puede requerir que los sistemas de justicia formal reconozcan los sistemas consuetudinarios u otros sistemas informales que funcionan en paralelo. De esta forma, las personas que buscan justicia pueden tener ante sí una opción positiva en vez de encontrarse sin opciones y sin acceso a la justicia.

35. La resistencia a considerar cuestiones de legitimidad y poder en la reforma del sector de la seguridad puede conducir a una falta de supervisión civil y política, a la politización de los nombramientos en la policía y en el poder judicial y, en última instancia, a una disminución de la eficacia de la justicia pública y de la confianza en ella. La división de poderes y el control de esas instituciones siguen siendo factores esenciales de los que depende el éxito o el fracaso del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.

### **Procesos y estructuras**

36. A diferencia de lo sucedido con la creación de instituciones y organizaciones, los enfoques de los sistemas de justicia no se han centrado generalmente en los procesos. Adoptar un enfoque orientado al proceso significa que, en lugar de empezar con una visión predeterminada de cómo debería ser un sistema de justicia o una fuerza de policía y luego trabajar para alcanzarla, las cualidades del sistema que se busca emergerían de las deliberaciones y los acuerdos.

37. Un enfoque orientado al proceso plantea interrogantes sobre la administración de justicia y la policía, en particular la medida en que los proveedores de servicios de

seguridad pueden ejercer su autoridad, los delitos que deben ser objeto de una investigación oficial de la policía y si las personas que buscan justicia tienen o no acceso a recursos judiciales. En la práctica, se observa que, en las zonas rurales de los países en desarrollo, por ejemplo, más personas recurren a las autoridades consuetudinarias que a las estructuras policiales formales y, a nivel local, tienen que tratar con una multitud de instituciones. En la actualidad, la dirección de la reforma se basa en la idea de que las intervenciones externas deberían permitir a las poblaciones locales tomar sus propias decisiones dentro de los marcos locales.

38. Esta nueva orientación de las intervenciones en materia de reforma permitiría que quienes pudieran verse perjudicadas en los sistemas tradicionales o consuetudinarios (generalmente mujeres o jóvenes) tuvieran la posibilidad de tomar otro camino para obtener justicia, incluido el Estado. Esto no equivale a una abdicación de la responsabilidad ni a un ejercicio de relativismo cultural. Se trata de un llamamiento a desarrollar formas más sutiles de intervención para ayudar a quienes buscan justicia a tomar decisiones e incorporar los derechos humanos fundamentales en los marcos del estado de derecho.

### **Consideración de las relaciones de poder a todos los niveles**

39. La mayoría de las reformas en los sectores de la seguridad y la justicia han sido de carácter tecnocrático, aunque algunas pueden haber tenido profundas implicaciones políticas. El énfasis en el proceso más que en la construcción de instituciones, aun cuando estas instituciones mantienen su importancia a lo largo del tiempo, plantea algunas cuestiones muy difíciles. El énfasis en el proceso presupone la reconfiguración de la arquitectura de la programación que se basa ahora en períodos de tiempo específicos y resultados mensurables. La elaboración de procesos para mejorar la seguridad y la justicia dentro de los marcos existentes requiere una sólida comprensión de la cuestión y mucho esfuerzo y tiempo, y a los agentes internacionales puede resultarles difícil, si no imposible, comprender los contextos locales.

40. Los enfoques multidimensionales también tienden a evitar la cuestión del poder dentro de los sistemas de justicia. Algunos de estos enfoques critican los enfoques lineales y liberales, pero terminan defendiendo la implementación de soluciones locales en vez de reconocer que estas también son estructuras de poder. En la mayoría de los casos, para comprender la realidad en materia de políticas, es necesario entender que el mundo real no está dividido en categorías binarias (moderno y tradicional, internacional y local o formal e informal), sino que estas categorías están interrelacionadas e influyen unas en otras. Esto es aún más importante en el ámbito de la justicia, donde los sistemas pueden solaparse y tienen graves consecuencias sociales para la vida cotidiana de la población.

41. La política es importante en los sistemas de justicia. Las definiciones de delito, los sistemas de detección, enjuiciamiento y sanción, así como los grados de impunidad o de prejuicio en el seno de un sistema, dependen del entorno político, así como de cuestiones más directas, como el nombramiento de jueces de rango superior. Por otro lado, también es una decisión política aplicar la ley por igual a todos, dispensar un trato justo a todos los grupos y hacer cumplir los fallos de los juicios. Sin voluntad política, la ley no puede aplicarse. En última instancia, la política desempeña un papel importante en lo que respecta a determinar si la población tiene acceso a la justicia y de qué manera.

42. Las políticas son particularmente importantes en los sistemas de justicia de los países que salen de un conflicto y en aquellos Estados en que la aplicación de la ley es deficiente. Después de un conflicto, las sociedades suelen tener que lidiar con problemas de corrupción, delincuencia, contrabando, trata de personas y tráfico (de

armas, drogas, tabaco, etc.), lo que genera enormes desigualdades. Estas desigualdades se reflejan en los sistemas jurídicos que castigan a unos pero no a otros. La cuestión de la impunidad ante la ley es muy amplia y tiende a reflejar la naturaleza de la transición de la etapa de conflicto a la etapa posterior al conflicto, así como el grado de corrupción de un país determinado. La impunidad de que gozan los antiguos caudillos en varios países que salen de un conflicto en virtud de acuerdos de justicia de transición es un ejemplo de ello.

43. La impunidad en los países que salen de un conflicto pone aún más de relieve la necesidad de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en las finanzas y los flujos financieros públicos. La exigencia de una mayor transparencia financiera y presupuestaria podría limitar eficazmente las actividades que socavan u obstaculizan el desarrollo de las instituciones, incluidas las instituciones judiciales.

#### **IV. Aprender de los fracasos de las reformas de la justicia**

44. Es evidente que los programas de reforma del sector de la seguridad y las iniciativas de reforma de la justicia han arrojado resultados contradictorios, lo que ha llevado a centrar la atención en la interacción entre la comunidad internacional y los Estados interesados en los programas de seguridad y justicia. El hecho de que no se hayan obtenido resultados claramente satisfactorios ha llevado a reconsiderar los enfoques, sobre todo en lo que respecta a las limitaciones del Estado liberal y a la adopción de enfoques no lineales de la reforma del sector de la seguridad. En todo caso, los enfoques no lineales de la reforma de la seguridad son incompletos a causa de las agendas ocultas que los agentes tienen en la práctica.

45. En muchos sentidos, gran parte del debate teórico sobre la reforma se centra en el plano local, sin examinar las implicaciones de la integración de los sistemas tradicionales en los programas de reforma del sector de la seguridad y las iniciativas de reforma de la justicia, que se caracterizan por sus propias políticas y estructuras de poder. Asociar las políticas y las agendas ocultas con la idea de “resistencia”, por ejemplo, contrapone las estructuras políticas locales al orden internacional, cuando en realidad las estructuras locales y las verdaderas políticas y agendas ocultas de los Estados son mucho más complejas. Los debates teóricos también ignoran que la política local tiene sus propias jerarquías y estructuras de poder que quizás no estén ofreciendo resistencia u oponiéndose al orden internacional. La realidad es que un gran número de instituciones, redes políticas que se solapan y políticas y agendas secretas ocultas que en realidad no lo son para nada, pueden simplemente no ser conocidas o reconocidas y pueden constituir un proceso político en constante evolución que desafía el poder y los recursos.

46. La formulación de enfoques no lineales de la seguridad y la justicia puede verse como un medio para integrar las estructuras tradicionales en el sistema más amplios de seguridad global y como una herramienta para integrar al “otro” en las estrategias liberales y, por lo tanto, en el sistema liberal mundial, superando así lo que se percibe como un obstáculo o una dificultad en un proceso más amplio de modernización. Los enfoques basados en el estado de derecho deben tener en cuenta tres tipos de cuestiones: la necesidad de reconocer la importancia de las instituciones, pero no necesariamente las que han recibido apoyo en el pasado o las que han recibido apoyo sin tener en cuenta el aspecto político; la necesidad de desarrollar procesos inclusivos que puedan ser sostenibles a mediano y largo plazo; y la necesidad de tener en cuenta las políticas y las agendas ocultas de los Estados, reconociendo que no son una página en blanco y que las instituciones del Estado no existen en un vacío político.

## V. Enfoques para el futuro

47. El Comité de Expertos en Administración Pública puede desempeñar un papel importante en la prestación de asesoramiento sobre gobernanza y administración pública, con miras a elaborar un enfoque más pragmático de la creación de sistemas que faciliten el acceso a la justicia para todos. Por ejemplo, es posible demostrar liderazgo ampliando la duración de las intervenciones a través de programas internacionales de reforma y adoptando enfoques más realistas del desarrollo institucional que tengan en cuenta la dinámica política.

48. El examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz puso de relieve que algunas estrategias de consolidación de la paz basadas en el despliegue de recursos políticos y militares en países en situaciones de conflicto habían tenido mucho éxito. Pero el examen también puso de relieve el hecho de que las Naciones Unidas habían tenido mucho menos éxito a la hora de convertir el logro a corto plazo de poner fin a la violencia en una consolidación de la paz a más largo plazo y en una reducción de los conflictos subyacentes. En el examen se explica que estas disparidades entre los resultados a corto y largo plazo se deben a los siguientes factores: un enfoque compartimentado, sumado a soluciones a corto plazo; una escasa comprensión de la consolidación de la paz; una renuencia a ir más allá del Estado y a colaborar con la sociedad civil y las entidades y agentes no estatales; y la determinación de las élites de bloquear cualquier alternativa al orden sociopolítico del que se benefician. En otras palabras, la consideración a largo plazo de las causas subyacentes de los conflictos y de otras partes interesadas necesarias para garantizar la consolidación de la paz se ha visto socavada por la renuencia a mirar más allá del Estado y de sus intereses particulares.

49. Las Naciones Unidas pueden estar en mejores condiciones para ayudar a los países afectados por crisis y conflictos que para asistir a los que pueden ser vulnerables pero que aún no han colapsado. La prevención de conflictos mediante la mejora de la seguridad y la justicia es mucho más difícil en un sistema que protege intensamente la soberanía de los Estados. Para ello se precisan coaliciones más amplias entre las Naciones Unidas y quienes trabajan en pro de la inclusión y la consolidación de la paz, y el Comité puede desempeñar un papel importante para poner de relieve este vínculo. En concreto, puede que el Comité esté en condiciones de ampliar el alcance de los debates sobre la naturaleza de la administración pública y las asociaciones más allá de la administración pública, y de proporcionar orientación sobre la reconfiguración del sector público para que éste pueda trabajar eficazmente con las organizaciones asociadas a fin de facilitar la inclusión.

50. El Comité podría proporcionar asesoramiento sobre cómo crear instituciones que no se limiten a adoptar enfoques estándar de la inclusión y tengan en cuenta los contextos y las estructuras políticas locales. Sin el apoyo de los sistemas políticos, las instituciones no funcionan adecuadamente y carecen de legitimidad. Esto no significa que el Comité deba asumir un papel político. Por el contrario, en sus análisis y deliberaciones, el Comité debería velar por prestar suficiente atención al papel de los sistemas políticos locales y a los vínculos existentes entre las instituciones estatales y no estatales, cuando proceda.

51. En lo que respecta a los sistemas de seguridad y justicia, esto puede significar la necesidad de reconocer que, en la práctica, algunos sectores de la población no obtienen justicia de los sistemas judiciales formales, sino de las autoridades consuetudinarias o de agentes no estatales. Este proceso puede ser positivo o negativo, pero también es político. Si los países aspiran a defender el estado de derecho y las normas internacionales de derechos humanos, es esencial que los que buscan justicia y seguridad a nivel local no queden excluidos del sistema formal, sino que tengan la oportunidad de estar sujetos a normas basadas en los derechos humanos. Muchas

personas pueden estar satisfechas con los sistemas consuetudinarios de que disponen, pero estos sistemas están diseñados también para preservar las normas sociales existentes y, con frecuencia, no se ajustan a las normas internacionales, lo que expone a las personas que no cumplen los criterios de sexualidad, género, origen étnico u otras características a mayores riesgos de exclusión. En estas circunstancias, es importante que el Comité fomente el desarrollo de instituciones inclusivas que presten servicios a la población en su totalidad y no solo a una parte de ella.

## **VI. Indicadores del acceso a la justicia para todos**

52. En materia de justicia y derechos humanos, los Estados actúan en un marco de acuerdos internacionales que los obligan a llevar a cabo determinadas actividades. En general, estas actividades están relacionadas con la adopción de leyes que se ajustan al derecho internacional y la definición del estado de derecho, lo que incluye el establecimiento de marcos institucionales que definen claramente y hacen cumplir los derechos de todos los ciudadanos, como la vigilancia y la coordinación de los derechos y los procedimientos para aplicarlos. Esos procesos pueden evaluarse analizando los procesos, resultados y estructuras de los marcos jurídicos, como los indicadores de la seguridad y la justicia aprobados por la Asamblea General como parte del marco de indicadores mundiales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

53. En la práctica, los indicadores estructurales tienden a ser los más visibles ya que son los más fáciles de medir. Los marcos estructurales consisten principalmente en la existencia de reglas, reglamentos y normas que se ajustan a los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos. Entre estos indicadores estructurales se encuentran la ratificación de los instrumentos de derechos humanos relativos al acceso a la justicia, así como la armonización de los marcos jurídicos nacionales con las normas internacionales en materia de acceso a la justicia.

54. Los indicadores de proceso se derivan de los indicadores estructurales y se refieren al grado de conformidad de las políticas, reglamentos y leyes vigentes con la definición internacional del estado de derecho. También se refieren a la existencia o ausencia de un proceso para aplicar las normas jurídicas internacionales. Esta cuestión puede ser compleja para muchos países, ya que los sistemas de justicia tradicionales, si bien es probable que no tengan las mismas definiciones, coherencia y normas jurídicas que la comunidad internacional, son así y todo considerados fuentes legítimas de justicia por las poblaciones locales. Este es un ámbito en el que pueden existir discrepancias entre las definiciones internacionales del estado de derecho y las definiciones locales de lo que significa justicia en la práctica.

55. Las maneras en que se implementan los procesos con arreglo a los marcos estructurales determinan los resultados del proceso de justicia. Si bien la mayoría de las normas internacionales establecen conjuntos detallados de derechos que los sistemas de justicia deben garantizar, la situación es diferente a nivel local donde lo que una persona puede o no hacer, o incluso qué derechos se supone que tiene, varía considerablemente de un lugar a otro. En particular, los derechos de las mujeres y los niños se interpretan de manera diferente en sociedades con normas sociales estrictas que se reflejan en los sistemas consuetudinarios o tradicionales (probablemente menos en los sistemas judiciales formales), que existen tanto para preservar una cierta armonía social mediante el fortalecimiento de las jerarquías tradicionales como para aplicar una concepción abstracta de la justicia. Por lo tanto, los resultados varían considerablemente de un país a otro y dentro de un mismo país.

56. En la práctica, medir la justicia es una tarea difícil porque es subjetiva, a pesar de las normas internacionales, y contextual, debido a las expectativas. Además, depende de una serie de variables que determinan la calidad de la justicia en un

sistema determinado. Los parámetros de referencia internacionales no son suficientes para determinar claramente la capacidad de un determinado sistema jurídico para impartir justicia, la de los agentes responsables de impartir justicia o la de los titulares de derechos para interponer acciones judiciales. Pueden ser afectados por los siguientes elementos:

a) La existencia de recursos o decisiones que garanticen la aplicación de la justicia, satisfagan las necesidades de quienes buscan justicia y no conlleven externalidades negativas (como en el caso de una demandante que gana su caso contra un miembro de su comunidad por un delito sexual pero pierde desde el punto de vista social). La justicia debe incluir un elemento de sensibilidad cultural en lo que respecta a cambiar las culturas y debe aplicar el derecho internacional;

b) El nivel de empoderamiento de las personas desfavorecidas para reclamar y luchar por sus derechos. La capacidad de los grupos marginados se ve limitada por la falta de acceso a la justicia, así como por otros obstáculos, como las finanzas, y la falta de conocimientos jurídicos en sistemas que suelen estar deliberadamente diseñados para ser exclusivos. Esto ocurre tanto en el sistema de justicia formal como entre los agentes no estatales y en los mecanismos de justicia informal;

c) La capacidad de los sistemas de justicia y seguridad (por ejemplo, la policía) para hacer cumplir las decisiones adoptadas por el sistema jurídico. Esto puede suponer una serie de medidas que van desde garantizar la imposición de la pena y el encarcelamiento hasta la justicia restaurativa y la solución alternativa de controversias.

57. La aplicación satisfactoria del Objetivo 16 desde la óptica de la justicia dependerá de la capacidad de adoptar un enfoque de la justicia basado en los sistemas. Cualquier intento de examinar los problemas de acceso a la justicia tendrá que tener en cuenta las presiones sociales, económicas y políticas subyacentes que obstaculizan la búsqueda de justicia y la aplicación de los derechos humanos en el plano nacional. Para ello habrá que centrarse en las poblaciones excluidas del ejercicio de sus derechos, así como en un análisis detallado de los distintos grupos que se dedican a impedir o facilitar el acceso a la justicia. También es esencial aclarar los vínculos entre los derechos y las obligaciones jurídicas para evitar interpretaciones erróneas o la ofuscación deliberada de la ley.

58. Por último, debería reconocerse que el marco internacional de derechos humanos forma parte de un complejo conjunto de contextos internacionales, nacionales y subnacionales, y que el acceso a la justicia debe ser negociado por diferentes grupos de personas. Algunos de estos grupos tienen los recursos, las habilidades, el poder y los conocimientos adecuados para participar en esta negociación mientras que otros no.

## VII. Conclusión y recomendaciones

59. Para apoyar la paz y alcanzar el Objetivo 16, es esencial establecer asociaciones con la sociedad civil. Es necesario crear procesos que promuevan un enfoque ascendente, que no involucre solo a las instituciones estatales que a veces pueden ser disfuncionales, ilegítimas o no representativas. Este enfoque incorpora consideraciones políticas en el debate al reconocer que la consolidación de la paz a veces requiere cuestionar explícitamente las estructuras de poder que perpetúan prácticas de gobernanza ineficaces e instituciones pocos receptivas o excluyentes.

60. La consolidación de la paz debe ser un componente central de la prevención de conflictos y la recuperación de los conflictos. Hace falta instaurar un diálogo público y sostenido sobre la paz positiva, dirigido por países que puedan convencer a un

mayor número de agentes de la necesidad de aumentar su inversión, tanto financiera como política. Esa labor implica obtener el apoyo de otros defensores de la paz, además de los habituales, así como garantizar la apropiación local de los procesos de paz y justicia.

61. La apropiación local es una cuestión clave, difícil de lograr en la práctica. Es necesario crear capacidad, mediante la formación y la experiencia en las instituciones internacionales, que reconozca la complejidad de la intervención internacional en los conflictos; tenga en cuenta el hecho de que no existe un enfoque estándar para la consolidación de la paz; tenga en cuenta el carácter caótico de la consolidación de la paz y la visión a largo plazo que entraña; y establezca redes o asociaciones de agentes que trabajen en la consolidación de la paz tanto a nivel internacional como local.

62. Las intervenciones han de ser apropiadas al contexto y han de reconocer claramente que cada sociedad es diferente y que, por lo tanto, también son diferentes las causas de los conflictos. Deben centrarse tanto en los procesos como en las instituciones, y garantizar que la función prevalezca sobre la forma y que la acción sea políticamente inteligente, lo que implica tener en cuenta las normas y realidades políticas locales y realizar cambios graduales durante períodos más largos que los establecidos en las mejores prácticas vigentes.

63. El estado de derecho es un elemento importante del proceso a largo plazo de justicia inclusiva. El respeto de la legalidad es un principio de la gobernanza que permite reducir al mínimo el poder arbitrario mediante el establecimiento de normas claras sobre la forma en se ejerce, modifica o cuestiona el poder. El estado de derecho no es algo que se pueda reforzar de un plumazo. Para la mayoría de las personas que son objeto de exclusión, la justicia es un fenómeno local al que acceden mediante un agente local. La mayoría de los sistemas consuetudinarios o tradicionales están diseñados para apoyar las jerarquías sociales locales y, por lo tanto, quienes viven al margen o forman parte de un determinado grupo o categoría social, como las mujeres o los niños, suelen ser objeto de una justicia que no es compatible con los derechos humanos. En este tipo de circunstancias, quienes defienden los enfoques basados en el estado de derecho deben reconocer que los sistemas locales existentes pueden tener legitimidad y trabajar con ellos a corto plazo a fin de lograr un cambio a largo plazo.

64. La incorporación de las cuestiones de género sigue siendo fundamental en los enfoques de la seguridad y la justicia inclusivas. Los estudios demuestran que existe una correlación positiva entre el nivel de paz y la igualdad de género. Las normas patriarcales de género excluyen deliberadamente a las mujeres, las niñas y otras minorías sexuales y contribuyen significativamente a la violencia sexual y por razón de género; estas normas pueden imponer ritos de iniciación a los hombres jóvenes que incluyen actividades violentas, como el robo de ganado, o ser deliberadamente discriminatorias, como cuando impiden que las mujeres accedan a los servicios de seguridad y justicia o participen en la toma de decisiones, o incluso considerar a las mujeres como objetos. Las mujeres pueden estar sujetas a leyes discriminatorias que restringen su derecho a la herencia o a la propiedad de la tierra y varios países penalizan ciertas identidades de género, negando así a estos grupos el acceso a la seguridad y a la justicia. El término “género” no es simplemente un sinónimo de “mujeres” y tampoco es necesariamente el primer marcador de identidad que determina la exclusión. Adoptar un enfoque en que se tengan en cuenta las cuestiones de género supone diseñar intervenciones basadas en las experiencias de todas las personas, independientemente del género, la clase social, el origen étnico, la orientación sexual, la religión, etc.

65. Cambiar las actitudes hacia la igualdad de género requiere un cambio radical en las normas culturales y el estado de derecho. Las leyes y las cuotas no bastarán para transformar las normas de género y las actitudes en esta esfera. Está claro que las

Naciones Unidas deben colaborar con las organizaciones que trabajan en pro de la igualdad de género y los derechos humanos. Es posible que muchos grupos y organizaciones locales ya estén trabajando para alcanzar el Objetivo 16, pero su acceso a las redes de políticas a nivel nacional o mundial puede ser limitado. Muchas organizaciones de mujeres, por ejemplo, pueden estar trabajando a nivel comunitario, pero tienen prohibido participar en foros públicos a otros niveles. Para integrar las cuestiones de género será necesario establecer un diálogo con este grupo dispar y prestarle apoyo.

66. Además de apoyar a quienes trabajan en pro de la igualdad de género, las Naciones Unidas también deberían hacer del género un elemento fundamental de su mecanismo de rendición de cuentas para la evaluación de la propia Agenda 2030. Para ello habría que prestar apoyo a las organizaciones comunitarias a fin de mejorar su capacidad para participar en la evaluación de la seguridad y la justicia inclusivas en el marco del Objetivo 16. El aumento de la capacidad también podría compensar la falta de datos desglosados por sexo en muchas esferas y, junto con el análisis cualitativo de las cuestiones de género que ha de hacerse a nivel local, mejoraría la metodología para evaluar los progresos realizados en materia de género en relación con el Objetivo.

67. El Objetivo 16 se refiere a la paz, no solo a los mecanismos tradicionales de seguridad, y abarca cuestiones más amplias de justicia y el reconocimiento de las preocupaciones en materia de seguridad humana con el objeto de fortalecer la legitimidad de los Estados y los sistemas de gobernanza. Sin embargo, en el marco de algunos enfoques, existe la preocupación de que se produzcan cambios en los enfoques internacionales de la seguridad, incluida la redefinición de algunas actividades de asistencia para el desarrollo en el extranjero para incluir la prevención del extremismo violento, la gestión de las migraciones y los costos militares de la asistencia humanitaria. Si bien estos cambios pueden redundar en un aumento de los fondos asignados al logro del Objetivo 16, es dudoso que esa sea la esencia del Objetivo y que no disminuya el gasto en actividades de desarrollo más amplias. También lleva a preguntarse si los intereses de los donantes en materia de seguridad (como la lucha contra el extremismo violento) se están priorizando a expensas de los ciudadanos que viven en entornos afectados por conflictos.

68. El Objetivo 16 asigna a la seguridad humana un lugar central en los enfoques de paz de las Naciones Unidas, junto con las cuestiones tradicionales relativas a las instituciones y la infraestructura. Se centra en la seguridad cotidiana en los vecindarios y en la inclusividad de la justicia, y reconoce además que la consolidación de la paz, la inclusión y la gobernanza son los principales factores que impiden que estallen conflictos violentos. La seguridad humana es indispensable para satisfacer los aspectos relacionados con la paz y la seguridad del Objetivo 16.