



# Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general  
14 de diciembre de 2006  
Español  
Original: inglés

**Asamblea General**  
**Sexagésimo primer período de sesiones**  
Tema 80 del programa  
**El estado de derecho en los planos nacional  
e internacional**

**Consejo de Seguridad**  
**Sexagésimo primer año**

## **Aunar nuestras fuerzas para fortalecer el apoyo de las Naciones Unidas al estado de derecho**

### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

En 2004 articulé una terminología común para las Naciones Unidas en el ámbito de la justicia que incorporaba los conceptos de “justicia”, “estado de derecho” y “justicia de transición”. Desde la aparición de mi informe se han producido positivas novedades de importancia. En la Cumbre Mundial 2005, los Estados Miembros reafirmaron su adhesión a un orden internacional basado en el estado de derecho y la legislación internacional, declarando que era fundamental para la coexistencia pacífica y la cooperación entre los Estados. En la actualidad, las cuestiones del estado de derecho y la justicia de transición se están integrando sistemáticamente en la planificación estratégica y operativa de las nuevas operaciones de paz, mientras que casi todos los Estados Miembros ya reconocen el establecimiento del estado de derecho como un aspecto importante del mantenimiento de la paz. Como consecuencia de ello, el Consejo de Seguridad muestra un empeño creciente por incluir en los mandatos los derechos humanos y la reforma de los sistemas policial, judicial, penal y jurídico.

El apoyo a los Estados Miembros en el fortalecimiento del estado de derecho constituye una parte fundamental de la labor de la Organización y la base para tomar medidas destinadas a garantizar la “libertad para vivir sin miseria” y la “libertad para vivir sin temor”, como se reseña en mi informe “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”. Si bien la Organización se ha empleado a fondo para prestar dicho apoyo, queda mucho por hacer en lo que respecta a nuestras capacidades, coherencia y coordinación.

El lugar central que ocupa el estado de derecho en la labor de la Organización se ha traducido en la participación de numerosos departamentos, fondos y programas



de las Naciones Unidas en una gran variedad de actividades centradas en el estado de derecho. De hecho, desde la aparición de mi informe en 2004 nuevas partes interesadas, tanto de las Naciones Unidas como ajenas al sistema, se han sumado a la labor sobre el estado de derecho formulando y aplicando programas de formación y reforma, estrategias de justicia penal, directrices y manuales, en ocasiones en coordinación entre ellas y otras veces no. Pese a esos esfuerzos, las capacidades específicas de la Organización siguen siendo limitadas, tanto en la Sede como sobre el terreno. Las necesidades son especialmente acuciantes en nuestras competencias profesionales sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren y han sufrido conflictos, que sólo cuentan con un número reducido de personal en la Sede. Ante la limitación de personal y recursos, la Organización ha recurrido inevitablemente a agentes externos para recabar asistencia. Aunque el personal especializado externo es sumamente valioso, el recurso sistemático a la contratación externa socava todo intento de constituir y retener memoria institucional y personal especializado dentro de las Naciones Unidas.

La Organización debe profundizar y racionalizar su labor sobre el estado de derecho, reforzar sus capacidades, potenciar su memoria institucional y garantizar una coordinación más eficaz dentro y fuera de las Naciones Unidas. Para alcanzar estos objetivos, se está estableciendo una división del trabajo entre los agentes principales de las Naciones Unidas. Con objeto de asegurar una mayor coordinación y unas capacidades adecuadas en todo el sistema, las entidades principales, nombradas de conformidad con sus mandatos, asumirán unas responsabilidades claramente definidas en ámbitos específicos de las actividades relacionadas con el estado de derecho. Las entidades principales se verán obligadas a tomar medidas para asegurar la existencia de la capacidad necesaria que pueda servir de base a la totalidad del sistema. La designación de entidades principales tiene por objeto alcanzar un grado mucho más elevado de congruencia, previsibilidad y rendición de cuentas en la prestación de asistencia a los Estados Miembros en relación con el estado de derecho.

Además, para contribuir a la coordinación general entre las entidades principales y otros agentes, tanto a nivel mundial como nacional, he decidido establecer el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho en la Secretaría. Este Grupo, presidido por el Secretario General Adjunto, será el centro de coordinación de las actividades relacionadas con el estado de derecho en todo el sistema con la mira puesta en el control de la calidad y una mayor coordinación y coherencia normativas. El Grupo, que contará con el apoyo de una pequeña dependencia de secretaría, hará las veces de depositario de material sobre el estado de derecho, listas de expertos, recursos web y prácticas óptimas, en estrecha cooperación con las entidades principales competentes. El Grupo también considerará la posibilidad de establecer un fondo fiduciario sobre el estado de derecho.

El Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho también dirigirá un proceso consultivo con los asociados competentes, fundamentalmente los Estados Miembros. Determinará cuáles son las carencias prioritarias de capacidad de las Naciones Unidas que deben subsanarse en el ámbito del estado de derecho y recomendará dónde y cuándo se han de establecer esas capacidades.

## I. Introducción

1. El 6 de octubre de 2004, el Consejo de Seguridad celebró una sesión para examinar el papel de las Naciones Unidas en la justicia y el estado de derecho, así como mi informe de fecha 23 de agosto de 2004 titulado “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos” (S/2004/616). En una declaración formulada en nombre del Consejo de Seguridad con motivo de la clausura de la sesión, la Presidencia subrayó la importancia y urgencia de restablecer la justicia y el estado de derecho en las sociedades que han dejado atrás un conflicto, no sólo para reconocer los abusos del pasado, sino también para promover la reconciliación nacional y ayudar a prevenir el resurgimiento de conflictos (S/PRST/2004/34). El Consejo de Seguridad pidió posteriormente a la Secretaría que formulara propuestas para cumplir las recomendaciones enunciadas en el párrafo 65 de mi informe, destinadas a afianzar las iniciativas del sistema de las Naciones Unidas para abordar las cuestiones del estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. El 22 de junio de 2006, el Consejo de Seguridad se reunió para debatir el “Fortalecimiento del derecho internacional: el imperio de la ley y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” y reiteró en una declaración de la Presidencia la necesidad de que la Secretaría presentara propuestas al respecto (S/PRST/2006/28).

2. En el presente informe se da respuesta a la solicitud de propuestas para reforzar los mecanismos del sistema de las Naciones Unidas en apoyo del estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616, párr. 65 a)), así como otras consideraciones enunciadas en mi informe (párr. 65, apartados b) a j)) en un contexto más amplio. La razón es que el fortalecimiento de la capacidad, la coherencia y la coordinación en lo que respecta al estado de derecho también se lleva a cabo en Estados en que las Naciones Unidas no despliegan operaciones políticas o de paz. Así, en el presente informe se hacen recomendaciones encaminadas a aportar claridad y coherencia al planteamiento general de la Organización en sus actividades sobre el estado de derecho y la asistencia al respecto.

3. En mi informe titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (A/59/2005, párr. 137), señalé mi intención de crear en la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz una dependencia de asistencia sobre el imperio de la ley, integrada en gran parte por personal existente del sistema de las Naciones Unidas, destinada a prestar asistencia a las iniciativas nacionales para restablecer la legalidad en sociedades que atravesasen o hubieran atravesado un conflicto. Con sujeción a la presentación de un informe, el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 secundó la idea de establecer una dependencia de asistencia a fin de fortalecer las actividades de las Naciones Unidas encaminadas a promover el imperio de la ley, entre otras formas mediante la asistencia técnica y la creación de capacidad (resolución 60/1, párr. 134 e)), y la declaración de la Presidencia del Consejo de fecha 22 de junio de 2006 expresó el apoyo del Consejo a la idea. El 4 de diciembre de 2006, en su sexagésimo primer período de sesiones, la Asamblea General aprobó una resolución que también incluía el apoyo a una entidad especializada en el estado de derecho. En el presente informe se da respuesta a tales peticiones.

## II. Antecedentes

4. El último informe que presenté al Consejo de Seguridad sobre esta cuestión fue en 2004, cuando estructuré una terminología común para las Naciones Unidas en el ámbito de la justicia que incorporaba los conceptos de “justicia”, “estado de derecho” y “justicia de transición” (véase S/2004/616, párrs. 5 a 9). Mi informe también se hacía eco del fundamento normativo de nuestra asistencia, a saber, la Carta de las Naciones Unidas, junto con los cuatro pilares del ordenamiento jurídico internacional moderno: la normativa internacional de derechos humanos, el derecho internacional humanitario, el derecho penal internacional y el derecho internacional de los refugiados, así como todo el acervo de normas de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y prevención del delito y justicia penal. Estas normas de aplicación universal constituyen el fundamento normativo de todas las actividades de las Naciones Unidas en apoyo de la justicia y el estado de derecho. Como afirmé en mi informe “Un concepto más amplio de la libertad” (A/59/2005, párr. 128), la protección y la promoción de los valores universales del imperio del derecho, los derechos humanos y la democracia constituyen fines por sí mismas. También son imprescindibles para lograr un mundo de justicia, oportunidad y estabilidad.

5. Desde la aparición de mi informe en 2004 se han producido importantes novedades. En 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno que asistieron a la Cumbre Mundial de la Asamblea General reconocieron que el estado de derecho era uno de los cuatro ámbitos clave que merecían mayor atención. Los Estados Miembros reafirmaron su compromiso con un orden internacional basado en el imperio de la ley y el derecho internacional, esencial para la coexistencia pacífica y la cooperación entre Estados (resolución 60/1, párr. 134 a)). Además, los Estados Miembros reconocieron que el imperio de la ley era asimismo fundamental para el crecimiento económico sostenido, el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y el hambre (párr. 11).

6. Por otra parte, todos los gobiernos aceptaron una terminología precisa y sin ambigüedades en relación con su responsabilidad de proteger a la población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. La comunidad internacional también asumió su responsabilidad de adoptar medidas colectivas, por medio del Consejo de Seguridad y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, para ayudar a dicha población si los medios pacíficos resultaban inadecuados y era evidente que las autoridades nacionales no protegían a su población de los crímenes mencionados (párr. 139). Desde entonces, el Consejo de Seguridad remitió a la Corte Penal Internacional la situación en Darfur. La Corte también inició su primer juicio en el contexto de la República Democrática del Congo. Se potenció asimismo la protección jurídica con la aprobación de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas por el Consejo de Derechos Humanos recientemente establecido<sup>1</sup>. Reviste asimismo importancia la entrada en vigor, el 22 de junio de 2006, del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (resolución 57/199, anexo). El Protocolo Facultativo crea un Subcomité para la Prevención y permite realizar

---

<sup>1</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 53 (A/61/53), cap. II.A, resolución 1/1.*

inspecciones de los lugares de detención en los países en colaboración con las instituciones nacionales.

7. En lo que respecta a la Organización, está integrando sistemáticamente las cuestiones del estado de derecho y la justicia de transición en la planificación estratégica y operativa de las nuevas operaciones de paz. Ahora, casi todos los Estados Miembros reconocen que la consolidación del estado de derecho es un aspecto importante de las misiones de paz con objeto de instaurar una paz y una seguridad sostenibles. Como consecuencia de ello, el Consejo de Seguridad es ahora más proclive a incluir en los mandatos las responsabilidades relativas a los derechos humanos y a los sistemas policial<sup>2</sup>, judicial, jurídico y penitenciario. En la actualidad, el Consejo ha encomendado el despliegue de más de 15.000 oficiales de policía de las Naciones Unidas en 17 operaciones de paz. Los órganos presupuestarios intergubernamentales y los países donantes financian con mayor frecuencia iniciativas relacionadas con el estado de derecho en contextos tanto de desarrollo como posteriores a un conflicto. Desde 2003, la Secretaría ha planificado, seleccionado y desplegado componentes policiales, judiciales y penitenciarios en prácticamente todas las misiones de nuevo cuño: anteriormente, los aspectos de reforma del sistema judicial y penitenciario raramente podían encontrarse al margen de las misiones ejecutivas. El modelo de planificación de las misiones de mantenimiento de la paz incluye elementos de reforma de los sistemas policial, judicial y penitenciario que están estrechamente relacionados con otros componentes clave, como los derechos humanos.

8. Se ha actualizado la lista de directrices, manuales e instrumentos elaborada por el Equipo de Tareas del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad encargado de elaborar unas estrategias exhaustivas de respeto del estado de derecho destinadas a las operaciones de mantenimiento de la paz; el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina contra la Droga y el Delito de la Secretaría, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) siguen preparando estudios sobre la experiencia válida adquirida y material de orientación en los ámbitos de los sistemas policial, penitenciario, jurídico y judicial y la justicia de transición. Se dispone de listas bien nutridas de personal judicial y penitenciario cualificado y hay actualmente muy pocas vacantes sobre el terreno. Desde 2004 se ha realizado una labor considerable para que la Organización dé con los planteamientos más eficaces y aporte toda una variedad de instrumentos con el fin de incorporar las consideraciones de género en las actividades relativas al estado de derecho y asegurar la participación de las mujeres. Varios departamentos, fondos y programas, como el ACNUDH, el PNUD, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el UNICEF y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), cuentan con personal especializado en la incorporación de la igualdad de género y su perspectiva en los programas y actividades generales, tanto en la Sede como sobre el terreno.

9. Pese a esos avances sustanciales, queda mucho por hacer en lo referente a nuestras capacidades, coherencia y coordinación.

---

<sup>2</sup> El término “policial” o “policía” utilizado en el presente informe hace referencia a todos los organismos nacionales de seguridad, como la policía y la gendarmería, que tienen competencias policiales, en particular el arresto y la detención.

### III. Funciones y capacidades existentes

#### A. Antecedentes

10. El apoyo de los Estados Miembros al fortalecimiento del estado de derecho es fundamental para la labor del sistema de las Naciones Unidas y sus numerosos departamentos, fondos y programas. Dentro de la Organización, hay un margen considerable para nuestras actividades relacionadas con el estado de derecho<sup>3</sup>.

11. La Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría se encarga del establecimiento y el apoyo operativo de los tribunales penales internacionales y los establecidos con asistencia internacional, además de prestar asesoramiento a otros mecanismos judiciales internacionales de rendición de cuentas y comisiones de expertos e investigación. Por otra parte, la Oficina ha sido precursora dentro del sistema de las Naciones Unidas en los programas de capacitación impartidos a las autoridades nacionales, entre otras instancias, con el fin de promover el derecho internacional en general.

12. En sus misiones, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría dirige la asistencia prestada a la policía en las operaciones de mantenimiento de la paz y apoya otros aspectos relacionados con el estado de derecho, como los sistemas judicial, jurídico y penitenciario. También convoca reuniones de la red de coordinadores de las Naciones Unidas para los asuntos relacionados con el estado de derecho, mecanismo de coordinación de las estrategias sobre el estado de derecho en las operaciones de paz.

13. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos marca la pauta en el sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a la promoción y la protección de los derechos humanos, incluida la justicia de transición. El ACNUDH presta apoyo y orientación sobre aspectos de la justicia de transición, como la formulación de instrumentos normativos y la asistencia en la formulación, el establecimiento y la aplicación de mecanismos de justicia de transición. Las iniciativas del ACNUDH relacionadas con el estado de derecho incluyen actividades encaminadas a favorecer la ratificación de tratados de derechos humanos, mejorar la administración de justicia a nivel nacional y dejar constancia de las transgresiones, especialmente gracias a los mecanismos creados por el Consejo de Derechos Humanos en ámbitos tales como la detención arbitraria, la independencia del poder judicial y la tortura. El ACNUDH también presta apoyo especializado a las comisiones internacionales de investigación y al establecimiento y la consolidación de las instituciones nacionales de derechos humanos.

14. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito promueve las iniciativas destinadas a combatir la trata, la delincuencia organizada transnacional, el blanqueo de dinero, la corrupción y el terrorismo de conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes. Asimismo, en su calidad de guardiana de las normas internacionales sobre prevención del delito y justicia penal, la Oficina asiste a los Estados en la reforma y el afianzamiento de sus sistemas de justicia penal. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia se afana por que la infancia esté mejor amparada por unos sistemas judiciales que presten mayor protección a las víctimas, los testigos y los infractores. Los programas se centran en la reforma

---

<sup>3</sup> Véase en el documento S/2004/616, párr. 12, un esbozo detallado de las actividades emprendidas en la Sede en relación con el estado de derecho.

jurídica y normativa con miras a la incorporación de las normas sobre justicia de menores; el fomento de la capacidad institucional de los sectores de imposición de la ley, justicia y bienestar social para mejorar la justicia de menores (incluidos los mecanismos de justicia de transición); el establecimiento de programas de remisión, y el aumento de la concienciación pública, el diálogo y el apoyo en relación con la justicia de menores. El Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría se ocupa de incorporar los elementos de justicia de transición en la resolución y gestión de los conflictos, mientras que su División de Asistencia Electoral se encarga de las cuestiones electorales.

15. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo apoya los sistemas nacionales de administración de justicia, tanto oficiales como oficiosos, con miras a un desarrollo sostenible a largo plazo y dispone de una capacidad general de movilizar recursos tanto a nivel mundial como regional. Está cada vez más involucrado en los programas de justicia de transición y en la reestructuración y el fomento de la capacidad de los programas de reforma de los sectores policial, penitenciario y de seguridad. El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer contribuye a la formulación de programas y estrategias que incorporen la igualdad y la justicia de género en los procesos de paz, rehabilitación y reconstrucción. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados contribuye al establecimiento de unos sistemas nacionales de asilo coherentes que se basen en el derecho y garanticen el acceso a la justicia de los refugiados y los desplazados dentro del país durante su desplazamiento, así como en las operaciones de retorno, con el fin de crear un entorno propicio para su regreso en condiciones de seguridad y sostenibilidad. Contribuye asimismo a la prevención y reducción de la apatridia, prestando asesoramiento jurídico y técnico a los Estados, y a la aprobación de instrumentos normativos en los planos mundial y regional.

## **B. Capacidades específicas**

### **1. La Sede**

16. En la Sede, el personal especializado de las Naciones Unidas se ocupa de diversas cuestiones del estado de derecho y la justicia de transición que surgen a lo largo del conflicto y en las fases de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz tras el conflicto, así como en contextos de desarrollo a largo plazo. Dicho personal ha de formular doctrinas y políticas coherentes sobre el estado de derecho, prestar asesoramiento y orientación de carácter estratégico a mis representantes sobre el terreno, proporcionar apoyo técnico a las operaciones de paz en relación con el estado de derecho y la justicia de transición, captar personal sobre el terreno, evaluar y planificar actividades para las operaciones de paz posteriores al conflicto e involucrar a la comunidad internacional en general, con inclusión de los donantes bilaterales y multilaterales, los organismos de asistencia, las organizaciones no gubernamentales y las fundaciones privadas, para que apoyen tales iniciativas. Además, son responsables de la interrelación con los departamentos, fondos y programas que dirigen las actividades relacionadas con el estado de derecho y cuya sede no se encuentra en Nueva York. El personal de las Naciones Unidas también formula directrices y difunde prácticas recomendadas con respecto al fortalecimiento de los sistemas e instituciones judiciales nacionales en contextos tanto de desarrollo como posteriores al conflicto.

## 2. El terreno

17. Las Naciones Unidas suelen servir de punto de convergencia para coordinar la asistencia internacional a los diversos ámbitos del estado de derecho y la justicia de transición. En el terreno, las competencias profesionales que requieren las Naciones Unidas dependen de varios factores, en particular el ordenamiento jurídico del país anfitrión, las causas y el alcance del conflicto, el grado de voluntad política, la solidez de las instituciones, las influencias culturales, la existencia de sistemas tradicionales y consuetudinarios o la medida en que el estado de derecho haya constituido tradicionalmente la base de gobernanza antes del conflicto<sup>4</sup>. Además de la asistencia técnica, la formación y el apoyo, las instituciones del país anfitrión en las situaciones de conflicto y posteriores a él suelen requerir considerable asistencia material y financiera. Esto puede adoptar la forma de mejoras de infraestructura, como la rehabilitación de las instalaciones policiales, los tribunales y las prisiones. Los fondos fiduciarios de las Naciones Unidas pueden utilizarse para canalizar un apoyo oportuno a los endeblados sistemas policial, judicial y penitenciario. En contextos de desarrollo, el apoyo de las Naciones Unidas se centra en el afianzamiento de los sistemas nacionales en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos.

## 3. Análisis de las capacidades

18. A fin de proporcionar a la Organización, la Comisión de Consolidación de la Paz y los Estados Miembros una indicación de los recursos que pueden ser necesarios cuando se formule una estrategia internacional de consolidación de la paz para la situación específica de un país determinado, en 2005 se efectuó un estudio interno de las capacidades de consolidación de la paz existentes en la Organización, tanto en la Sede como en el terreno, que se centró en cuatro ámbitos principales, entre ellos el estado de derecho.

19. Las conclusiones del estudio en relación con nuestras competencias especializadas en el estado de derecho en situaciones de consolidación de la paz, incluidos nuestros expertos en los ámbitos policial, judicial y penitenciario y en la justicia de transición, se ajustaban a los resultados generales. El estudio indicaba que, teniendo en cuenta la prominencia relativa del estado de derecho, la modestia de la capacidad de recursos humanos de las Naciones Unidas era sorprendente, especialmente en la Sede.

20. Se ha prestado suma atención en el último decenio a la mejora de nuestros conocimientos y capacidades en materia de consolidación de la paz. Aunque se han establecido círculos profesionales que se intercambian conocimientos, experiencias y prácticas recomendadas, es preciso seguir trabajando para garantizar una capacidad institucional en el seno de las Naciones Unidas. Nuestro estudio interno ha demostrado que la Organización tiene una capacidad precaria de institucionalizar

---

<sup>4</sup> Las competencias pueden incluir la asistencia electoral, la administración policial, las investigaciones internas, la administración judicial, la redacción jurídica, la responsabilización judicial, la investigación de antecedentes, los procesos de búsqueda de la verdad, la administración penitenciaria, las reparaciones, los enjuiciamientos, los tribunales internacionales y mixtos, la capacitación jurídica, los derechos de propiedad y tenencia de la tierra, el derecho internacional humanitario, el derecho relativo a los derechos humanos y el derecho de los refugiados, el derecho constitucional, la creación de instituciones, la reforma de la administración pública, etc.

y retener las prácticas óptimas, los conocimientos especializados y el personal. Pese a la gran variedad de actividades de consolidación de la paz y la experiencia práctica que nuestro personal ha adquirido sobre el terreno, la capacidad de la Organización para aprovechar o mejorar nuestra base de conocimientos con solvencia ha sido insuficiente.

21. La escasez de competencias profesionales en la Sede y sobre el terreno y nuestra limitada capacidad actual para retener una válida memoria institucional han conducido a una dependencia excesiva de agentes ajenos a las Naciones Unidas para subsanar las carencias. Este personal especializado externo es de incalculable valor porque tales alianzas no pueden sino reforzar y enriquecer nuestra labor. No obstante, una dependencia excesiva de capacidades externas que impida constituir y retener una capacidad institucional dentro de la Organización puede socavar nuestro objetivo de garantizar a los Estados miembros unas competencias profesionales de alta calidad que rindan cuentas y sean previsibles.

### **C. Directrices y demás material**

22. Desde 2004, los departamentos, fondos y programas de las Naciones Unidas se han empleado a fondo para complementar el material existente en materia de estado de derecho, centrándose en los instrumentos que sustentan nuestra limitada capacidad y base de conocimientos sobre el terreno. Esos manuales y directrices abarcan una gran variedad de temas, como el poder judicial, la justicia de transición, la legislación penal o la asistencia y reforma legislativas generales, así como los sistemas policial y penitenciario y las cuestiones relacionadas con la vivienda y la propiedad.

23. En su calidad de artífice de la interrelación del sistema de las Naciones Unidas con la Corte Penal Internacional, la Oficina de Asuntos Jurídicos presta asesoramiento a otras entidades del sistema de las Naciones Unidas en los contactos iniciales entablados entre los agentes de la Organización y la Corte para garantizar el acatamiento de las políticas establecidas por la Oficina.

24. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha formulado directrices para todos los jefes de los componentes policiales y directrices concretas sobre el uso de la fuerza, así como políticas y orientaciones sobre la reforma, reestructuración y reconstrucción de la policía, las evaluaciones internas, las funciones y la organización de las unidades de policía constituidas y el censo y la identificación de los oficiales de policía. También se ha preparado un manual para agentes de policía de las Naciones Unidas y se están formulando políticas específicas sobre la investigación de los antecedentes y la formación de los agentes de policía y la evaluación de las funciones policiales. El Departamento también ha preparado estudios de la experiencia válida adquirida y material de referencia en las esferas penitenciaria y judicial. *Prison Support Policy Directive* y *Prison Support Guidance Manual* ofrecen orientaciones sobre las prácticas óptimas en relación con los principios, la planificación, las operaciones de gestión y las necesidades técnicas del apoyo a los sistemas penitenciarios nacionales en el seno de las operaciones de mantenimiento de la paz. El manual *United Nations Primer for Justice Components in Multidimensional Peace Operations: Strengthening the Rule of Law* ofrece asesoramiento y orientación para oficiales del sector judicial sobre el terreno. Concebido como una guía práctica, describe las funciones centrales, los criterios y las técnicas, así como los ámbitos y actividades prioritarios de asistencia técnica, en

particular orientaciones sobre cómo entablar relaciones y contactos. Es el primer manual de una serie prevista de material de referencia en el ámbito de la reforma judicial y jurídica. El Departamento también ha establecido un círculo profesional electrónico sobre el estado de derecho que incluye primordialmente a oficiales policiales, judiciales y penitenciarios y sirve de foro de intercambio de información, experiencias y recursos, en particular para las operaciones sobre el terreno. El Departamento ha recopilado material de información sobre cuestiones de género que ofrece un instrumento básico para integrar las consideraciones de género en las actividades relacionadas con el estado de derecho.

25. En 2006, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos elaboró directrices que determinaban las prácticas óptimas en materia de justicia de transición. Estos mecanismos para restablecer el estado de derecho en los Estados que han salido de un conflicto están concebidos para garantizar una capacidad institucional sostenible a largo plazo en las presencias de las Naciones Unidas sobre el terreno, las administraciones de transición y la sociedad civil sobre cuestiones pertinentes de justicia de transición. Los cinco mecanismos esbozan los principios básicos que intervienen en la configuración del sector judicial, la realización de iniciativas nacionales de enjuiciamiento, la creación de comisiones de la verdad, la investigación de los antecedentes de los funcionarios públicos y el seguimiento de los sistemas jurídicos. En breve se publicarán otros instrumentos para aprovechar al máximo el legado de los tribunales mixtos y las prácticas óptimas en lo que respecta a los programas de reparación. Además, el ACNUDH apoyó varias tareas normativas, incluida la finalización de los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” (resolución 60/147 de la Asamblea General, anexo) y del “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad” (E/CN.4/2005/102/Add.1). El ACNUDH también preparó un estudio sobre el alcance y el contenido del derecho a la verdad (E/CN.4/2006/91). En consulta con otras entidades de la Organización, la sociedad civil y otros interesados, el ACNUDH también ha estudiado y analizado las actividades de justicia de transición emprendidas por los componentes de derechos humanos de las Naciones Unidas.

26. El PNUD ha elaborado directrices sobre la investigación de antecedentes y la reforma institucional, así como una serie de documentos normativos, manuales e instrumentos sobre la reforma del sector de la seguridad, el acceso a la justicia, la justicia de género, el enfoque centrado en los derechos humanos en la programación del desarrollo, la seguridad de los ciudadanos y la labor de lucha contra la corrupción. El ACNUR ha preparado material para abordar las cuestiones sobre vivienda, tierra y propiedad en las fases iniciales de una operación de paz. También ha elaborado un manual sobre nacionalidad y apatridia en cooperación con la Unión Interparlamentaria y actualiza actualmente su *Manual sobre la inscripción*. El UNICEF ha elaborado material sobre la infancia y la justicia de transición, compilaciones de buenas prácticas e indicadores mundiales sobre justicia de menores, aplicables en situaciones tanto de desarrollo como después de un conflicto. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito está actualizando su *Compendio de normas y reglas de las Naciones Unidas en la prevención del delito y la justicia penal*, que abarca diferentes ámbitos del sistema de justicia penal y cuya

edición revisada se publicará a principios de 2007. Sobre la base de esos instrumentos, entre otros, la Oficina ha elaborado una *carpeta exhaustiva de material de evaluación de la justicia penal* que consta de 16 instrumentos de evaluación y abarcan la totalidad del sistema de justicia penal. Esos instrumentos han sido ideados para permitir que los agentes de las Naciones Unidas participantes en la reforma de la justicia penal lleven a cabo evaluaciones generales de dichos sistemas, identificar ámbitos de asistencia técnica y asistir a los agentes de las Naciones Unidas en la formulación de intervenciones que incorporen las normas y reglas de las Naciones Unidas, incluidas las situaciones posteriores a un conflicto. Recientemente, la Oficina elaboró un manual sobre las respuestas de aplicación de la ley ante la violencia contra la mujer, que es aplicable a los entornos posteriores a un conflicto.

27. Muchas de esas directrices e instrumentos han sido elaborados mediante actividades de colaboración. Por ejemplo, el ACNUDH colaboró con el PNUD en la elaboración de un instrumento sobre el estado de derecho centrado en la investigación de antecedentes (descartando a personas relacionadas con abusos precedentes); los agentes de las Naciones Unidas aportaron contribuciones y apoyo a la formulación de la política penitenciaria del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, material de orientación judicial y penitenciaria y estudios sobre lecciones extraídas en materia judicial y penitenciaria; la Oficina de Asuntos Jurídicos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el ACNUDH, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el PNUD están colaborando en la elaboración del índice de las Naciones Unidas sobre el estado de derecho; y la Oficina contra la Droga y el Delito elaboró su carpeta de evaluación de la justicia penal con la colaboración del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el PNUD, el UNICEF y diversos otros agentes de las Naciones Unidas. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el UNICEF están publicando conjuntamente un manual para cuantificar los indicadores de justicia de menores y están colaborando en la preparación de material para promover el uso de las nuevas directrices de las Naciones Unidas sobre cuestiones de justicia que implican a víctimas y testigos infantiles.

28. Pese a la gran variedad de material que están elaborando las Naciones Unidas, no existe un proceso oficial para que la Secretaría refrende el material a fin de garantizar la coherencia de doctrina o criterio y evitar solapamientos. La falta de control de calidad se plasma en la elaboración de directrices y materiales que ninguna otra parte de las Naciones Unidas está obligada a utilizar. Cuando se hace uso de directrices pertinentes, no hay consenso sobre el contenido, la metodología de capacitación, los conocimientos especializados utilizados o la evaluación y el seguimiento de su aplicación.

## **IV. Enfoques de la coordinación**

### **A. Antecedentes**

29. En 2002, el Grupo de tareas del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad encargado de formular estrategias completas respecto del estado de derecho para las operaciones de paz se reunió durante un período de tres meses para estudiar la mejor forma en que la Dependencia de Asesoramiento en Derecho Penal y Asuntos Judiciales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz podría

movilizar y aplicar los recursos y la experiencia existentes en el sistema de las Naciones Unidas a fin de prestar el apoyo necesario a las operaciones de paz en relación con cuestiones relativas al estado de derecho. Entre otras cosas, el Grupo de tareas recomendó el establecimiento en los departamentos y organismos pertinentes de las Naciones Unidas de una red de coordinadores de los asuntos relacionados con el estado de derecho para que proporcionara apoyo constante y directo a la Dependencia en un intento más amplio de mantener un enfoque integrado y una estrategia global para abordar las cuestiones del estado de derecho en las operaciones de paz.

30. En su informe, el Grupo de tareas recomendó que los coordinadores fueran nombrados por los departamentos y organismos con experiencia o programas sustantivos en cuestiones relacionadas con el estado de derecho en las operaciones de paz y las situaciones posteriores a un conflicto, y señaló que, en un principio, todos los departamentos y organismos representados en el Grupo de tareas deberían nombrar coordinadores<sup>5</sup>. El Comité Ejecutivo estuvo de acuerdo con las recomendaciones del Grupo de tareas y, en 2003, los jefes de los departamentos y entidades pertinentes nombraron coordinadores.

## **B. Coordinación en la Sede**

31. Desde 2003, la Red de coordinadores de las Naciones Unidas de los asuntos relacionados con el estado de derecho se ha venido reuniendo en función de las necesidades. Por lo general, la asistencia a las reuniones se limita a un grupo central de departamentos. Aunque inicialmente estaba previsto que fuera un mecanismo de apoyo a la Dependencia de Asesoramiento en Derecho Penal y Asuntos Judiciales, la Red se ha dedicado principalmente al intercambio de información sobre formulación de políticas y actividades relacionadas con el estado de derecho, como misiones de evaluación, seminarios y conferencias. Algunos miembros de la Red han prestado apoyo a la Dependencia y a operaciones de paz en cuestiones relativas al estado de derecho. Por ejemplo, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el ACNUDH realizaron actividades de capacitación conjuntas dirigidas a funcionarios de derechos humanos y de asuntos judiciales y jurídicos sobre supervisión del sistema de justicia en Liberia, y el ACNUDH y el PNUD han participado en algunas entrevistas de personal de asuntos judiciales y jurídicos para operaciones de paz, aunque ese tipo de asistencia se sigue prestando según se necesita. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito también llevó a cabo varias misiones de programación y evaluación en operaciones de paz de las Naciones Unidas a petición del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Pese a los esfuerzos de quienes participan activamente en la Red de coordinadores, en los tres años transcurridos la Red no ha desempeñado íntegramente la función que le asignó el Grupo de tareas y que refrendó el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad debido, sobre todo, a la falta de capacidad específica en el sistema de las Naciones Unidas sobre cuestiones relativas al estado de derecho.

---

<sup>5</sup> Entre los miembros designados del Grupo de tareas figuraban la Oficina de Asuntos Jurídicos, el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Asuntos de Desarme, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, el ACNUDH, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el PNUD, el ACNUR y el UNICEF.

32. Además de la red de coordinadores, se han establecido equipos interdepartamentales de tareas para coordinar la planificación de las operaciones de paz, incluidos los aspectos del estado de derecho y la justicia de transición. El ACNUDH y el ACNUR han concertado acuerdos por separado con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en los que se esboza su coordinación y los enfoques conjuntos sobre cuestiones de derechos humanos y de refugiados en el mantenimiento de la paz. En otros contextos, la Oficina de Asuntos Jurídicos ha coordinado programas de capacitación dirigidos a Estados Miembros sobre la aplicación de acuerdos y obligaciones internacionales con la participación del ACNUDH, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Banco Mundial y el Comité Internacional de la Cruz Roja, y el Grupo de coordinación interinstitucional en materia de justicia de menores coordina políticas, proyectos y actividades entre las organizaciones internacionales que colaboran con las autoridades nacionales en la reforma de la justicia de menores.

### **C. Coordinación sobre el terreno**

33. En las operaciones de paz se han establecido grupos de trabajo sobre el estado de derecho en los que participa personal de las Naciones Unidas dedicado a cuestiones policiales, judiciales, correccionales, humanitarias, de asuntos civiles, derechos humanos, retorno de poblaciones desplazadas y género. En algunos casos, los grupos de trabajo son órganos internos de la misión que coordinan los enfoques para identificar problemas comunes y proponer estrategias. En otros casos, en la coordinación participan instancias nacionales y donantes. En el Afganistán, por ejemplo, tras diversas iniciativas de coordinación, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán fue designada entidad encargada de presidir el recientemente creado Grupo de coordinación internacional para la reforma de la justicia. El objetivo del Grupo, integrado por representantes de los principales donantes internacionales y de instancias de las Naciones Unidas dedicadas a la reforma de la justicia en el Afganistán, consiste en coordinar el apoyo y la asistencia internacionales que recibe el Gobierno del Afganistán, mejorar el intercambio de información entre los donantes y los organismos internacionales, determinar las deficiencias, limitaciones y dificultades, facilitar el debate normativo y alentar y recomendar un enfoque más coherente, estructurado y estratégico de la programación relacionada con el estado de derecho a nivel nacional y provincial.

34. Por otro lado, sin embargo, algunas operaciones de paz con capacidad en materia de estado de derecho carecen de mecanismos de coordinación. En otros casos, la coordinación no incluye a los interesados nacionales ni a los donantes. En el caso de algunas instancias de las Naciones Unidas con un alto grado de descentralización, hay poca o ninguna comunicación o coordinación con la Sede.

35. En países en que no hay operaciones de paz, el ACNUDH, el PNUD, el UNIFEM y otros fondos y programas utilizan el marco de coordinación de los equipos en el país para planear y sintetizar los programas en materia de estado de derecho. El ACNUDH y el PNUD tienen un memorando de entendimiento sobre la realización de los derechos humanos a nivel de los países desde 1999. Ese tipo de planificación tiene como objetivo principal la puesta en práctica de la medida 2 del Secretario General para mejorar los sistemas nacionales de promoción y protección (véase A/57/387, párr. 51). Además de estos mecanismos oficiales, gran parte de la labor de coordinación se realiza mediante contactos officiosos.

36. Con respecto a la coordinación y la comunicación entre las distintas operaciones sobre el terreno y entre ellas y la Sede, aún quedan muchas dificultades por superar. En el estudio interno se señaló que la participación, el enfoque y la coordinación de la Organización a nivel de la Sede y de las misiones seguían siendo officiosos y en casos concretos, y que estaban poco armonizados con los de otros asociados externos (véanse párrs. 18 a 21 *supra*).

## V. Fortalecimiento de nuestras capacidades, coherencia y coordinación

37. A fin de fortalecer los mecanismos de todo el sistema para nuestra labor relacionada con el estado de derecho en el contexto de la consolidación de la paz, en julio de 2006 encargué al Grupo de trabajo sobre el estado de derecho y la justicia<sup>6</sup> que presentara distintas opciones sobre la mejor forma de estructurar la capacidad de las Naciones Unidas en materia de estado de derecho, en la Sede y sobre el terreno, que formulara recomendaciones sobre el fortalecimiento de la capacidad de la Organización, en los casos en que fuera preciso, y que se ocupara de la mejora de los vínculos con otras instancias. Además, hubo consenso en que las soluciones planteadas no debían limitarse al contexto de la consolidación de la paz. Para abordar esta cuestión y garantizar la solución de problemas crónicos, de modo que la Organización se pueda fortalecer de manera eficaz y significativa, el Grupo de trabajo hizo recomendaciones que abarcaban las actividades relativas al estado de derecho en toda la labor de las Naciones Unidas.

38. En atención a las recomendaciones del Grupo de trabajo, he decidido que para fortalecer y racionalizar la capacidad de las Naciones Unidas, especialmente para prestar asistencia a los Estados Miembros en relación con el estado de derecho, los objetivos principales de la Secretaría y otras instancias principales de las Naciones Unidas han de ser la mejora significativa de la coherencia y la coordinación en toda la Organización y con agentes no pertenecientes a las Naciones Unidas, a nivel mundial y de los países, y el aumento de la capacidad necesaria en esferas prioritarias de las tres categorías principales de la actividad en materia de estado de derecho: **el estado de derecho en el plano internacional; el estado de derecho en el contexto de situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto; y el estado de derecho en el contexto del desarrollo a largo plazo.**

39. Para lograr esos objetivos se acordó establecer una división del trabajo entre las principales instancias de las Naciones Unidas, de modo que las entidades que fueran designadas principales se ocuparían de la coordinación bien definida y asumirían otras responsabilidades en relación con ámbitos concretos de la actividad en materia de estado de derecho.

---

<sup>6</sup> El Grupo de trabajo estaba presidido por un Subsecretario General e integrado por representantes de la Oficina de Asuntos Jurídicos, el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el ACNUDH, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el PNUD y el ACNUR.

## Categorías y sectores del estado de derecho

40. A efectos de la coherencia y la coordinación, las actividades de la Organización en materia de estado de derecho pueden agruparse en tres categorías principales, como se ha señalado anteriormente. La primera categoría, el **estado de derecho en el plano internacional**, abarca cuestiones relacionadas con la Carta de las Naciones Unidas, tratados multilaterales, mecanismos internacionales de solución de controversias, la Corte Penal Internacional y actividades de promoción, capacitación y educación en relación con el derecho internacional.

41. La segunda categoría, el **estado de derecho en el contexto de situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto**, consta de dos componentes, a saber, la **justicia de transición y el fortalecimiento de los sistemas e instituciones nacionales de justicia**. Entre las actividades incluidas en la justicia de transición figuran las siguientes: procesos nacionales de consulta sobre justicia de transición, procesos de verdad y reconciliación, indemnizaciones, tribunales internacionales y mixtos, instituciones nacionales de derechos humanos, procesos de veto e investigaciones especiales, determinación de los hechos y comisiones de investigación.

42. El segundo componente del **estado de derecho en el contexto de situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto** es también el componente principal de la tercera categoría, el **estado de derecho en el contexto del desarrollo a largo plazo**, y abarca actividades en la esfera del fortalecimiento de los sistemas e instituciones nacionales de justicia. Entre esas actividades figura la labor encaminada a fortalecer las instituciones jurídicas y judiciales (como la fiscalía, el ministerio de justicia, el derecho penal, la asistencia jurídica, la administración de tribunales y el derecho civil), las funciones policiales, la reforma penal, la administración de fondos fiduciarios y la supervisión. Además, se han identificado las siguientes esferas prioritarias: justicia consuetudinaria, tradicional y de base comunitaria y mecanismos de solución de controversias; protección y asistencia a víctimas y testigos; lucha contra la corrupción, la delincuencia organizada, la delincuencia transnacional y la trata y control de estupefacientes; educación sobre temas jurídicos; cuestiones de derecho público (por ejemplo, tierras y propiedad, inscripción, identificación nacional, ciudadanía y apatridia); desempeño por las Naciones Unidas con carácter provisional de funciones judiciales, ejecutivas y de mantenimiento del orden público; y apoyo en materia de seguridad a los organismos policiales nacionales. A fin de garantizar la coherencia, en las actividades de la tercera categoría, el **estado de derecho en el contexto del desarrollo a largo plazo**, se tendrán muy en cuenta las actividades realizadas en el contexto de las sociedades en situación de conflicto y posterior a un conflicto. Las normas de derechos humanos de las Naciones Unidas se integrarán en todas las categorías y sectores.

### 1. División del trabajo

43. La designación de **entidades principales** con responsabilidades claramente definidas tiene por objeto garantizar un grado mucho mayor de coherencia, previsibilidad y rendición de cuentas en la prestación de asistencia relacionada con el estado de derecho. Las entidades principales se designarán de conformidad con sus mandatos y no tendrán la responsabilidad exclusiva de la esfera correspondiente a nivel mundial o nacional, sino que habrán de desempeñar funciones operacionales, de coordinación y normativas; en consecuencia, tanto a nivel mundial como

nacional, será preciso garantizar que dispongan de la capacidad suficiente que pueda facilitarse en nombre de todo el sistema, teniendo en cuenta y aprovechando de la mejor forma posible la capacidad, la experiencia y los mandatos existentes en otras instancias de las Naciones Unidas y no pertenecientes a la Organización.

a) **Nivel mundial**

44. A nivel mundial, las entidades principales tendrán las siguientes responsabilidades:

- **Apoyo a los Estados Miembros**, según sea necesario;
- **Colaboración con instancias no pertenecientes a las Naciones Unidas**: colaboración proactiva y sistemática con todas las instancias pertinentes fuera de las Naciones Unidas en la esfera de que se trate;
- **Capacidad**: Evaluación de las necesidades generales y la capacidad disponible en la esfera correspondiente y adopción de medidas para garantizar la existencia de las capacidades y los mecanismos necesarios, incluida suficiente capacidad de personal que pueda aprovechar el resto de la Organización y gestión de listas de expertos;
- **Coordinación** mediante mecanismos para cada esfera concreta, manteniendo vínculos estrechos con otras instancias dentro y fuera de las Naciones Unidas, entre otros en los ámbitos de planificación, normas, prácticas óptimas, promoción y movilización de recursos;
- **Formulación de políticas, establecimiento de normas y prácticas óptimas**, incluida la elaboración de instrumentos, manuales y metodologías;
- **Capacitación** a nivel internacional y regional y elaboración de instrumentos y materiales de capacitación consensuados;
- **Asesoramiento sustantivo** a las misiones y los equipos en los países, incluido el apoyo a los procesos de planificación.

b) **Nivel nacional**

45. A nivel nacional, en consulta con los Estados Miembros, la entidad principal tendrá las siguientes responsabilidades:

- **Función como contraparte principal de las autoridades nacionales**;
- **Identificación de asociados activos** o interesados en el país en concreto;
- **Planificación coordinada y desarrollo de estrategias** en una esfera concreta, incluida la evaluación y el análisis de las necesidades;
- **Coordinación de la ejecución de programas** con todos los asociados pertinentes en una esfera determinada y establecimiento de vínculos efectivos con otras esferas conexas;
- **Aplicación de normas**, garantizando que los participantes conozcan las normas pertinentes y que las actividades se adecuen a esas normas;
- **Capacitación** a nivel nacional y local y coordinación de otras instancias que realizan capacitación en la misma esfera;

- **Movilización de recursos:** Intercesión ante los donantes para que financien a los participantes a fin de desarrollar actividades prioritarias en la esfera de que se trate.

46. Aunque cabría suponer que una entidad principal a nivel mundial desempeñará una función principal en la esfera pertinente en los Estados en que se establezcan nuevos programas en materia de estado de derecho, la designación de entidades mundiales para una esfera concreta no supondrá la exclusividad en la función de ejecución. Las entidades principales tendrán en cuenta la capacidad y la experiencia de otras entidades y se basarán en ellas. Se respetará la función primordial de los mecanismos de coordinación y planificación dirigidos por el coordinador residente o el representante especial del Secretario General o su adjunto, y los arreglos existentes para las actividades relacionadas con el estado de derecho se examinarán caso por caso, incluso por el Grupo de coordinación y apoyo sobre el estado de derecho al que se hace referencia más abajo. Entre otras cosas, este enfoque contribuirá a evitar que se produzcan situaciones no deseables en que dos instancias de las Naciones Unidas ejecutan programas diferentes sobre el mismo tema del estado de derecho en el mismo país. En los casos en que más de un organismo de las Naciones Unidas pueda trabajar en un sector concreto del estado de derecho, la labor se realizará conjuntamente, bajo el mando de la entidad principal designada. Por tanto, las operaciones de paz tendrán programas y dependencias integradas de reforma judicial y jurídica que desarrollen su labor en la misma operación de paz bajo un mando único. En casos excepcionales en que la entidad mundial carezca de la capacidad necesaria para desempeñar esa función en un país determinado, deberá ser consultada sobre los arreglos acordados por el equipo de las Naciones Unidas en el país y habrá de desempeñar las funciones de apoyo mundial descritas anteriormente.

47. El enfoque propuesto tiene por objeto aumentar la capacidad de previsión al tiempo que se mantiene la flexibilidad suficiente para tener en cuenta las circunstancias concretas a nivel nacional. Los desacuerdos que no puedan resolverse a nivel de los países se someterán al Grupo de coordinación y apoyo sobre el estado de derecho (véase *infra*), en consulta con el coordinador residente o el representante especial del Secretario General y sus contrapartes en la Sede.

## 2. Coordinación general

48. Además de la división del trabajo descrita anteriormente, he decidido crear un **Grupo de coordinación y apoyo sobre el estado de derecho**, integrado por las principales instancias de las Naciones Unidas<sup>7</sup>, que actuará de coordinador en la Sede en relación con las actividades relativas al estado de derecho a nivel de todo el sistema a fin de garantizar la calidad, la coherencia normativa y la coordinación<sup>8</sup>. El Grupo se establecerá para que colabore estrechamente con las entidades principales y para evitar duplicaciones de la coordinación por sectores concretos y de otras funciones. Gran parte de la coordinación cotidiana y sobre el terreno se realizará dentro de categorías como parte de un proceso descentralizado. El Grupo se centrará en cuestiones generales de coordinación y normativas y contribuirá a garantizar que

---

<sup>7</sup> La Oficina de Asuntos Jurídicos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el ACNUDH, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el PNUD, el UNIFEM, el ACNUR y el Departamento de Asuntos Políticos.

<sup>8</sup> Cuando los Estados Miembros lo soliciten, el Grupo de coordinación y apoyo sobre el estado de derecho coordinará también la asistencia de las Naciones Unidas en materia constitucional.

las entidades principales cumplan sus responsabilidades. Entre sus tareas concretas figuran las siguientes:

- a) Convocar periódicamente a las instancias de las Naciones Unidas que prestan asistencia en materia de estado de derecho para hablar sobre las novedades e iniciativas en ese ámbito y compartir información;
- b) Mantener un centro de información sobre qué entidades de la Organización prestan los diversos tipos de asistencia en materia de estado de derecho como recurso de información dentro y fuera de las Naciones Unidas;
- c) Prestar asistencia a la Comisión de Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz;
- d) Contribuir a garantizar que la Organización responda, de manera eficaz y coherente, a las solicitudes de asistencia de los Estados, en estrecha colaboración con las entidades principales;
- e) Ofrecer orientación normativa mediante la preparación de documentos de política, en colaboración con las entidades principales pertinentes;
- f) Mediar en los desacuerdos entre los organismos de las Naciones Unidas que prestan asistencia en materia de estado de derecho que no puedan dirimirse a nivel sectorial o nacional y, en caso necesario, presentar las controversias al Secretario General para que decida al respecto, inclusive mediante el Comité de Políticas;
- g) Ayudar en la elaboración de estrategias generales de asistencia en materia de estado de derecho;
- h) Actuar de depositario del material y las prácticas óptimas de la Organización en materia de estado de derecho, incluida la identificación y el refrendo de los principales materiales al respecto, y crear y gestionar recursos en la web;
- i) Facilitar los contactos entre las instancias de las Naciones Unidas que ejecutan programas en materia de estado de derecho y los Estados Miembros, organizaciones regionales e intergubernamentales, donantes y organizaciones no gubernamentales;
- j) Mantener una lista mundial de especialistas en el ámbito del estado de derecho;
- k) Apoyar la promoción del estado de derecho en las relaciones internacionales;
- l) Ayudar a movilizar recursos.

49. El Grupo contará con el apoyo de una secretaría integrada por una plantilla máxima de cuatro funcionarios del cuadro orgánico, respaldada por agentes principales de las Naciones Unidas durante la etapa inicial. El Vicesecretario General presidirá el Grupo y se encargará de supervisar su labor. La decisión acerca de la ubicación del Grupo correrá a cargo del nuevo Secretario General. Dada la amplitud del mandato de la nueva entidad, no convendría que dependiera de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz.

50. Cuando se haya establecido, el Grupo de coordinación y apoyo sobre el estado de derecho dirigirá un proceso de consultas con los Estados Miembros y otros asociados pertinentes a fin de determinar las principales deficiencias en la capacidad

de las Naciones Unidas en la esfera del estado de derecho y formulará recomendaciones sobre los ámbitos y los plazos en que deberían establecerse esas capacidades. En el examen de las capacidades habrá que tener en cuenta que no es necesario que la Organización participe en todos los ámbitos de actividad relacionados con el estado de derecho. Es preciso establecer un orden de prelación de las actividades dado que hay gran margen para la participación de otras instancias no pertenecientes a las Naciones Unidas. Además, el Grupo coordinará la respuesta a la petición de la Asamblea General de que se prepare una lista de las actividades actuales de la Organización relativas a la promoción del estado de derecho en los planos nacional e internacional (resolución 61/39, párr. 2). El Grupo también estudiará la posibilidad de recomendar la creación de un fondo fiduciario para la promoción del estado de derecho que pueda ser utilizado por todo el sistema.

## **VI. Observaciones finales**

51. En el presente informe he descrito medidas prácticas que adoptará el sistema de las Naciones Unidas para mejorar sus mecanismos de apoyo a las actividades de la Organización relativas al estado de derecho y la justicia de transición. He identificado las esferas prioritarias en que se prestará asesoramiento y asistencia de calidad a los Estados Miembros, en asociación con otras instancias no pertenecientes a las Naciones Unidas. La Organización seguirá incrementando y fortaleciendo su capacidad en las esferas prioritarias de las actividades relativas al estado de derecho descritas en el presente informe.

52. Mi decisión de mejorar de forma significativa la coherencia y la coordinación en toda la Organización mediante la designación de categorías y la división del trabajo permitirá aumentar en gran medida la capacidad de previsión y la rendición de cuentas en la prestación a los Estados Miembros de asistencia relacionada con el estado de derecho. Además, la creación de un mecanismo de coordinación sólido, dirigido por un funcionario de alto rango de las Naciones Unidas, garantizará el control de calidad, la coherencia normativa y una coordinación provechosa en la Sede y con nuestras operaciones sobre el terreno. Al disponer de un mecanismo de coordinación sólido y con la asistencia de las entidades principales, la Organización podrá garantizar que se inicie un proceso en el que mantengamos nuestra memoria institucional en materia de estado de derecho y la vayamos consolidando.

53. Al igual que los Estados Miembros han reafirmado su compromiso con el estado de derecho como marco primordial para promover la seguridad y la prosperidad de la humanidad, también yo reafirmo el compromiso de la Organización en apoyo de los Estados Miembros a fin de garantizar el establecimiento de instituciones nacionales jurídicas, judiciales y policiales justas y eficaces para que las sociedades puedan dejar atrás un pasado violento. Creo que mi decisión de velar por que la Organización cuente con un grupo principal de expertos en materia de estado de derecho, unida a una coordinación valiosa y sólida, no puede sino beneficiar a los Estados Miembros en la renovación de su compromiso con un orden internacional basado en el estado de derecho. Además, estoy convencido de que la inversión de los Estados Miembros para aumentar la capacidad de la Organización en apoyo de sus esfuerzos por defender el estado de derecho contribuirá significativamente a la paz y la seguridad, así como al desarrollo sostenible.