



Asamblea General

Distr. general
5 de febrero de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

13º período de sesiones

Tema 10 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los Derechos
Humanos e informes de la Oficina del Alto
Comisionado y del Secretario General**

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y las actividades de su Oficina, incluida la cooperación técnica, en Nepal*

Resumen

El presente es el cuarto informe que presenta la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y las actividades de su Oficina en Nepal al Consejo de Derechos Humanos. El informe refleja algunos avances positivos que se han producido desde el informe anterior (A/HRC/10/53), en particular en relación con las políticas sobre la violencia contra la mujer y la reducción de la discriminación. Si bien el proceso de paz de Nepal —iniciado con el acuerdo de paz que puso fin oficialmente a un conflicto armado interno de una década— ha mejorado la situación de los derechos humanos desde 2006, en el último año ha perdido considerable fuerza suscitando preocupaciones cada vez mayores sobre las posibilidades de paz y estabilidad duraderas. La inestabilidad política, el punto muerto en que se encuentra la aplicación de varias disposiciones fundamentales del Acuerdo General de Paz, la impunidad *de facto* de las violaciones y abusos graves de los derechos humanos y las deficiencias de que adolece el marco para garantizar el estado de derecho agravan la ya debilitada situación de la seguridad pública y repercuten negativamente en la situación general de los derechos humanos. La desigualdad y la discriminación generalizadas que originaron el conflicto persisten y las expectativas de que el nuevo orden político reclamado por el movimiento popular de 2006 promoviera un mayor respeto por los derechos humanos y la democracia se han visto sometidas a dura prueba. A pesar de las numerosas dificultades, el proceso de paz en Nepal sigue siendo prometedor, siempre que todas las partes renueven su adhesión a los principios de los derechos humanos que constituyen la esencia del acuerdo de paz.

* El presente informe se ha presentado con retraso para incluir en él la información más reciente relacionada con el proceso de paz.

Índice

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|---|-----------------|---------------|
| I. Introducción | 1–6 | 3 |
| II. Importancia de los derechos humanos para el proceso de paz | 7–11 | 4 |
| III. Operaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Nepal | 12–25 | 5 |
| A. Mandato | 12–14 | 5 |
| B. Función de prevención..... | 15–19 | 5 |
| C. Enfoque temático | 20–23 | 6 |
| D. Cooperación con el equipo de las Naciones Unidas en el país y la comunidad de donantes..... | 24–25 | 7 |
| IV. Principales cuestiones de derechos humanos | 26–65 | 7 |
| A. Impunidad y justicia de transición | 26–39 | 7 |
| B. Discriminación y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales..... | 40–49 | 10 |
| C. Proceso de elaboración de la Constitución | 50–53 | 12 |
| D. Capacidad nacional para promover y proteger los derechos humanos | 54–65 | 13 |
| V. Desafíos y oportunidades | 66–70 | 16 |
| VI. Conclusiones | 71–75 | 17 |
| VII. Recomendaciones..... | 76–84 | 18 |

I. Introducción

1. Los acontecimientos políticos de los últimos meses han puesto de manifiesto la situación cada vez más frágil del proceso de paz en Nepal. La actual incertidumbre política surgida a raíz de que el Partido Comunista Unificado de Nepal (Maoísta) (PCUN-M) se retirara del Gobierno en mayo de 2009, ha entrañado un estancamiento general del proceso de paz que ha mermado las oportunidades de que Nepal avance en las cuestiones de derechos humanos esenciales.

2. Se han logrado progresos con la adopción de medidas para mejorar la inclusión social, en particular respecto a la representación de grupos marginados en la Asamblea Constituyente y se han dado pasos para erradicar las prácticas de "intocabilidad" y el trabajo en condiciones de servidumbre. En mayo entró en vigor una nueva ley sobre la violencia doméstica, una de las dos únicas normas jurídicas aprobadas por la Asamblea Legislativa-Parlamento en 2009. El Gobierno ha adoptado también algunas medidas positivas para preparar el proceso de justicia de transición y ahora debe lograr su cuidadosa aplicación.

3. Los tribunales han ordenado al Gobierno que prosiga las investigaciones sobre varios casos relacionados con el conflicto, pero muy poco se ha hecho para poner fin a la impunidad, a pesar de las promesas reiteradas de las autoridades. Si bien el Gobierno ha indemnizado a varias víctimas del conflicto, no ha adoptado medidas tangibles para exigir responsabilidades a los autores de las violaciones y abusos graves de los derechos humanos cometidos durante el conflicto o posteriormente. Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Gobierno no ha aplicado la mayor parte de sus recomendaciones, y sigue siendo deficiente la cooperación de las fuerzas de seguridad del Estado con las investigaciones relativas a los derechos humanos, incluidas las que lleva a cabo la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre las violaciones relacionadas con el conflicto.

4. Los grupos de delincuentes armados y las organizaciones militantes que defienden una agenda política siguen creando graves problemas de seguridad pública, especialmente en el Tarai central y oriental. A medida que se acerca el plazo para la nueva Constitución (mayo de 2010), las protestas y las huelgas generales impuestas (*bandhs*) se están haciendo más frecuentes y la posibilidad de entablar un diálogo constructivo entre todos los interesados se ve eclipsada a menudo por intereses políticos estrechos. El Gobierno ha adoptado un nuevo plan de seguridad y otras estrategias para hacer frente al deterioro de la situación de la seguridad pública y aunque ha informado de mejoras posteriores en la seguridad pública, la aplicación del plan ha suscitado varias preocupaciones relativas a los derechos humanos.

5. La crisis política en curso ha dejado al descubierto diferencias fundamentales entre los principales partidos políticos sobre algunos de los elementos primordiales consignados en el Acuerdo General de Paz. Los prolongados desacuerdos entre los partidos han impedido el funcionamiento cabal del Gobierno y la Asamblea Constituyente. A pesar de algunos progresos alentadores iniciales sobre las cuestiones de derechos humanos, por ejemplo la propuesta del Gobierno para modificar varias leyes discriminatorias, la Asamblea Legislativa-Parlamento ha producido pocos resultados tangibles debido principalmente a la obstrucción del PCUN-M, que es el partido más grande.

6. Aunque Nepal hace frente a muchos desafíos considerables, los partidos más importantes siguen expresando su adhesión al proceso de paz. Un progreso real es posible si todos los partidos se dedican a fomentar una relación productiva de trabajo centrada en el bien superior del pueblo nepalés, para el cual el respeto de los derechos humanos es fundamental. La presencia de la Naciones Unidas, incluido el ACNUDH, sigue siendo

fundamental en este período de transición posterior al conflicto y presta apoyo a las estructuras nacientes de Nepal, que tienen por objeto establecer un orden político más estable e incluyente basado en el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho.

II. Importancia de los derechos humanos para el proceso de paz

7. Históricamente la arraigada discriminación contra los grupos marginados, la falta de ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales por la mayoría de la población y una cultura de impunidad profundamente enraizada contribuyeron al surgimiento del conflicto de Nepal, que ha durado diez años y siguen planteando desafíos importantes a la paz y estabilidad duraderas. Al conferir un lugar central a los derechos humanos en el Acuerdo General de Paz de 2006, las dos partes en el acuerdo confirmaron que el respeto de los derechos humanos debía ser el principio fundamental del proceso de paz.

8. Tres años después de la firma del acuerdo de paz, la situación en Nepal demuestra que el respeto de los derechos humanos es básico para la sostenibilidad del proceso de paz. Hasta la fecha, ni un solo autor de graves violaciones o abusos de los derechos humanos cometidos durante el conflicto ha sido condenado. La impunidad *de facto* por las violaciones y abusos relacionados con el conflicto y el ineficaz servicio de mantenimiento del orden menoscaban la confianza de los nepaleses en que el Estado imponga la ley en particular a quienes tienen influencia política. La falta persistente de mecanismos de rendición de cuentas contribuye a crear un ambiente en que los ciudadanos particulares recurren cada vez más a tomarse la justicia por su mano.

9. Hay asimismo una creciente falta de fe en la capacidad del Estado para prestar los servicios básicos y reducir las desigualdades socioeconómicas cada vez mayores, que actualmente son las más elevadas de Asia Meridional¹. La pobreza generalizada en Nepal sigue siendo una preocupación de derechos humanos particularmente acuciante por su nexos con la discriminación estructural tradicional contra las comunidades marginadas históricamente. El brote de diarrea que se produjo en las regiones centrales y del extremo occidental en 2009 y que causó cientos de muertos y graves consecuencias para los habitantes de las comunidades marginadas, en particular las mujeres, pone de relieve la estrecha relación que existe entre discriminación y pobreza en Nepal.

10. La utilización de los niños con fines políticos por los principales partidos políticos sigue siendo una preocupación importante, especialmente respecto al PCUN-M, que sigue figurando en el informe anual del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados como parte en el conflicto que ha reclutado y utilizado a niños. El plan de acción para dar de baja del ejército maoísta a 2.973 menores descalificados durante el proceso de verificación de la Misión de las Naciones Unidas en Nepal (UNWIN) en 2007, que fue suscrito por el Gobierno de Nepal, el PCUN-M y las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2009, es una evolución positiva.

11. Si el Gobierno no traduce su repetida alusión a los derechos humanos en medidas coherentes ni atiende eficazmente las quejas legítimas de muchas personas en Nepal posterior al conflicto, ello puede seguir desestabilizando la situación política y en última instancia poner en peligro el proceso de paz. El establecimiento de mecanismos de justicia de transición efectivos que atiendan los pedidos de verdad y justicia de las víctimas del conflicto, de conformidad con lo previsto en el acuerdo de paz, debería contribuir a una transformación más profunda de Nepal que sustituya la cultura de la impunidad por la de la responsabilidad y el respeto del estado de derecho.

¹ Banco Mundial, *Nepal Country Overview 2009*.

III. Operaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Nepal

A. Mandato

12. El mandato de la Oficina del ACNUDH en Nepal se estableció por primera vez en el acuerdo de 2005 concluido entre el Gobierno de Nepal y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El acuerdo se renovó en 2007 por otros dos años y en julio de 2009, tras una prórroga provisional de tres meses decidida con el fin de permitir que el entonces recién formado Gabinete examinara una prórroga más extensa, el acuerdo se renovó hasta junio de 2010. Además, el propio Acuerdo General de Paz de 2006 encarga al ACNUDH vigilar la aplicación de las disposiciones del acuerdo relativas a los derechos humanos.

13. La Oficina del ACNUDH en Nepal ha mantenido una continua presencia sobre el terreno desde su establecimiento en mayo de 2005. Debido a su prolongada y amplia presencia en las regiones fuera de la capital, a las redes que ha establecido con las autoridades, la sociedad civil y el público general, al conocimiento del país que ha adquirido, y a la capacidad de sus equipos de vigilancia para desplegarse rápidamente a los distritos, la Oficina sigue desempeñando una función importante en esta etapa del proceso de paz, especialmente para reducir al mínimo las posibilidades de violencia entre los actores políticos.

14. Sobre la base de los primeros acontecimientos positivos en el contexto posterior al conflicto, la Oficina del ACNUDH en Nepal tomó la decisión de reducir y racionalizar sus operaciones y de concentrarse en el fortalecimiento de las alianzas y de la capacidad de las instituciones nacionales y la sociedad civil a efectos de apoyar mejor un proceso de paz sostenible. Al mismo tiempo, los equipos de vigilancia del ACNUDH han continuado sus actividades en todo el país.

B. Función de prevención

15. Un efecto fundamental de la labor de la Oficina del ACNUDH en Nepal ha sido la ampliación del espacio en que los actores locales, es decir, las víctimas y los defensores de los derechos humanos, pueden plantear con tranquilidad las cuestiones y preocupaciones relativas a los derechos humanos sin temor de las repercusiones. El contacto estrecho que el ACNUDH mantiene en todas las regiones con los defensores locales de los derechos humanos y su capacidad para desplegar rápidamente vigilantes de los derechos humanos sobre el terreno, ha dado al ACNUDH múltiples ocasiones de contribuir a calmar las tensiones locales antes de que degeneren en incidentes graves.

16. Además de sus visitas periódicas sobre el terreno, la Oficina ha atendido las solicitudes de funcionarios del Gobierno para desplegar observadores de los derechos humanos en determinados distritos durante momentos de crisis locales. Por ejemplo, funcionarios regionales y de distrito solicitaron al ACNUDH que enviara equipos de observación al distrito de Ramechhap en mayo y junio de 2009 para ayudar a calmar las tensiones entre el PCUN-M y el partido Marxista-Leninista Unificado (UML), que siguieron a la dimisión del Primer Ministro del PCUN-M. En junio de 2009 un equipo del ACNUDH viajó al distrito de Kalikot situado en la región centrooccidental en una misión conjunta con la Oficina de Asuntos Políticos de la UNMIN tras varios incidentes entre el PCUN-M y dirigentes del partido UML y el Partido Congresista Nepalés que estallaron en importantes enfrentamientos el 7, 14 y 15 de junio. En octubre de 2009 el Administrador del Distrito de Bhojpur pidió al ACNUDH que visitara el distrito a fin de verificar los

hechos relativos a un reciente enfrentamiento entre el PCUN-M y otros partidos políticos y ayudar a calmar las tensiones entre los actores políticos. Los equipos del ACNUDH que trabajan sobre el terreno respondieron recientemente a las tensiones y violentos incidentes ocurridos durante las confrontaciones entre las ramas juveniles del PCUN-M y del partido UML en los distritos de Dhankuta y Taplejung.

17. Dado que las preocupaciones sobre los derechos humanos en relación con la seguridad en el Tarai aumentaron en el período posterior al conflicto, en particular en relación con las protestas protagonizadas por comunidades marginadas, el ACNUDH ha intervenido en un considerable número de casos relacionados con detenciones, secuestros y tortura, y continúa haciendo el seguimiento de numerosas denuncias de ejecuciones extrajudiciales cometidas por la policía. La vigilancia realizada por el ACNUDH revela que sigue siendo necesaria la reforma del sector de la seguridad; en varias ocasiones el ACNUDH ha formulado a las autoridades recomendaciones concretas sobre esa cuestión.

18. El ACNUDH ha seguido vigilando las protestas y concentraciones políticas en todo el país, interviniendo con las fuerzas de seguridad y los organizadores de las protestas para asegurarse de que ambas partes tienen claros sus respectivos derechos y deberes durante las manifestaciones. El ACNUDH, junto con una red de organizaciones de derechos humanos, desplegó un gran número de equipos de observadores a lugares conflictivos durante las protestas masivas realizadas por el PCUN-M en Katmandú el 12 y 13 de noviembre de 2009. La presencia de un importante número de observadores de los derechos humanos parece haber tenido un efecto moderador en la actuación tanto de las fuerzas de seguridad como de los manifestantes.

19. En todos los casos la labor del ACNUDH se ha beneficiado considerablemente de la estrecha colaboración con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los defensores locales de los derechos humanos que desempeñan desde hace mucho tiempo un papel esencial en la vigilancia y la información de la situación de los derechos humanos en Nepal, a menudo en circunstancias muy difíciles.

C. Enfoque temático

20. En relación con la vigilancia de los aspectos de derechos humanos del proceso de paz, el ACNUDH ha adoptado un enfoque más programático y estratégico para resolver algunos problemas antiguos que figuran entre las causas profundas del conflicto.

21. Para establecer una relación constructiva con la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sido necesario lograr un equilibrio entre el fortalecimiento de la función y la capacidad de la Comisión y la necesidad de evitar un vacío temporal en la protección de los derechos humanos. En febrero de 2009 el ACNUDH y la Comisión Nacional de Derechos Humanos firmaron un conjunto de directrices de cooperación que reflejaban ese equilibrio y marcaban una nueva fase de la cooperación.

22. En 2009 una de las actividades fundamentales del ACNUDH en Nepal fue el apoyo al Gobierno para concebir y comenzar a aplicar la estrategia de justicia de transición, prevista en el Acuerdo General de Paz, a fin de resolver el problema de la impunidad y las demandas legítimas de verdad, reparación y justicia de las víctimas del conflicto. Estando aún pendiente el establecimiento de instituciones de justicia de transición, el diálogo que se mantiene con el Gobierno y otros interesados importantes sobre esa cuestión ha contribuido a lograr una mayor conciencia sobre los elementos necesarios de un programa de justicia de transición eficaz.

23. Con respecto a las cuestiones de discriminación y de derechos económicos, sociales y culturales en Nepal, la Oficina ha aumentado considerablemente sus actividades de promoción dirigidas a los actores políticos y otros asociados con el fin de sensibilizar y

fomentar reformas. La oficina sobre el terreno que se encuentra en la región situada en el extremo occidental se ha transformado en una oficina de proyectos dedicada exclusivamente a los proyectos de lucha contra la discriminación.

D. Cooperación con el equipo de las Naciones Unidas en el país y la comunidad de donantes

24. El ACNUDH sigue colaborando de cerca con la UNMIN para realizar actividades complementarias y, cuando proceda, actividades conjuntas sobre las cuestiones de derechos humanos. Desde que se cerrara la presencia de la UNMIN en el terreno en julio de 2008, las oficinas del ACNUDH en el terreno han asumido un papel más importante en la facilitación de información a la misión y demás interlocutores respecto a la situación sobre el terreno.

25. Por conducto del equipo de las Naciones Unidas en el país, el ACNUDH colaboró estrechamente con los organismos de las Naciones Unidas en Nepal a efectos de fomentar un enfoque basado en los derechos humanos para todas las actividades de la Organización en el país. La cooperación entre el ACNUDH y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se ha centrado especialmente en el fortalecimiento de la capacidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En su calidad de organismo rector del grupo temático de protección del Comité Permanente entre Organismos, el ACNUDH sigue supervisando los aspectos de protección relacionados con las inundaciones que han afectado gravemente algunas partes del país, así como fomentando la capacidad de los actores nacionales en los aspectos de protección relacionados con las catástrofes humanitarias.

IV. Principales cuestiones de derechos humanos

A. Impunidad y justicia de transición

26. A pesar de los compromisos públicos y privados del Gobierno, incluidos los asumidos por el Primer Ministro ante la Asamblea General en septiembre de 2009, no se han registrado avances sustanciales para poner fin a la impunidad de las violaciones y abusos de los derechos humanos cometidos durante o después del conflicto. Tanto el Ejército nepalés como el PCUN-M siguen oponiendo resistencia a los intentos de exigir responsabilidades a su personal por las violaciones y abusos de los derechos humanos y se niegan a colaborar con las autoridades civiles competentes en la investigación de esos casos. Los avances logrados por el Gobierno en el establecimiento de instituciones de justicia de transición pueden verse comprometidos por falta de apoyo político y deficiencias en el proyecto de ley que aún no ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa-Parlamento.

27. La persistencia de la impunidad de la violación de los derechos humanos ha tenido un efecto corrosivo sobre las instituciones del estado de derecho y ha dañado aún más su credibilidad. La impunidad ha contribuido directamente a la quiebra generalizada de la seguridad pública al enviar el mensaje de que la violencia no tiene consecuencias para sus autores. En Nepal las instituciones del estado de derecho son relativamente independientes, pero siguen siendo vulnerables a la presión y manipulación políticas y necesitan apoyo.

28. No obstante la falta de progreso, el año próximo, en el que se promulgará una nueva Constitución y se iniciará un proceso de justicia de transición, ofrece grandes oportunidades al Gobierno y los dirigentes del PCUN-M de cumplir sus reiteradas promesas de garantizar la exigencia de responsabilidades y el imperio de la ley, que los actores políticos en Nepal consideran imprescindibles para que el proceso de paz llegue a buen término.

1. Impunidad de las violaciones de los derechos humanos

29. La falta de respuesta del Gobierno ante las graves denuncias de violaciones de los derechos humanos que involucran al personal del Ejército sigue siendo preocupante, en particular respecto al incumplimiento de las órdenes dictadas por los tribunales nepaleses. El tribunal del distrito de Kavre dictó una decisión en septiembre de 2009 que ordenaba al Ejército suspender al supuesto autor de la tortura y muerte de la joven de 15 años Maina Sunuwar en 2004, contra el cual está pendiente una orden de detención, y entregar los documentos pertinentes. El Ejército no cumplió la orden de suspender al sospechoso y más bien lo envió a una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. El oficial fue posteriormente repatriado por las Naciones Unidas. El Ejército nepalés se ha negado a entregarlo a las autoridades civiles a los fines de una investigación independiente, a pesar de las peticiones de la policía de Nepal y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El Gobierno no ha detenido a ninguno de los cuatro acusados en el caso, a pesar de que las órdenes de detención se dictaron en julio de 2008.

30. El Ejército nepalés no ha adoptado ninguna medida contra el personal responsable directa o jerárquicamente de actos de tortura y desapariciones forzadas relacionados con el conflicto, que se produjeron en la Décima Brigada del cuartel de Maharajgunj en Katmandú y en el cuartel de Chisapani en el distrito de Bardiya, y que han sido ampliamente documentados en los informes del ACNUDH publicados en 2006 y 2008, respectivamente². Uno de los principales presuntos autores de las violaciones cometidas en el distrito de Bardiya sigue sirviendo en el Ejército y altos oficiales implicados en las violaciones del cuartel de Maharajgunj han sido ascendidos. Preocupa profundamente al ACNUDH la reciente decisión del Gobierno de ascender al teniente general y segundo comandante en jefe del Ejército nepalés Toran Bahadur Singh, que era comandante de la Décima Brigada cuando se produjeron las desapariciones en el cuartel de Maharajgunj en 2003 y 2004, sin haber realizado una investigación completa, transparente e imparcial sobre su participación o su responsabilidad en las desapariciones.

31. De igual modo, los dirigentes del PCUN-M tampoco han cooperado con las investigaciones penales sobre la implicación de sus mandos superiores en graves abusos de los derechos humanos cometidos durante y después del conflicto, en particular la muerte de alrededor de 40 civiles en la explosión de un autobús público en Madi, distrito de Chitwan en 2005 y la muerte de Ram Hari Shrestha, Arjun Lama y el periodista Birendra Sah. El ACNUDH señaló la falta de progreso en todos esos casos, en una carta dirigida al Presidente del PCUN-M en julio de 2009, tras una reunión celebrada entre el Representante del ACNUDH y el Presidente del PCUN-M, pero aún no ha recibido respuesta. El PCUN-M tampoco ha cumplido su compromiso público de informar de lo que sucedió a sus seres queridos a las familias de las víctimas secuestradas durante el conflicto por sus mandos superiores en el distrito de Bardiya.

32. Las lagunas y ambigüedades del marco jurídico de Nepal han seguido obstaculizando el enjuiciamiento de los actos de violación de los derechos humanos en los tribunales nepaleses. A pesar de los años de campañas realizadas por las organizaciones de la sociedad civil y de la dolorosa experiencia reciente de violaciones y abusos de los derechos humanos en el país, ni la tortura ni las desapariciones forzadas están tipificadas como delito en Nepal. En el caso de la tortura, la Constitución provisional, la Convención contra la Tortura (en la que Nepal es parte) y las decisiones del Tribunal Supremo de Nepal

² Véase el *Informe sobre la investigación de las detenciones arbitrarias, la tortura y las desapariciones en el cuartel de Maharajgunj del Real Ejército de Nepal en Katmandú en 2003 y 2004*, ACNUDH en Nepal, mayo de 2006 y el *Informe sobre las desapariciones en el distrito de Bardiya relacionadas con el conflicto*, ACNUDH en Nepal, diciembre de 2008.

obligan al Estado a promulgar leyes que tipifiquen la tortura como delito; sin embargo el Gobierno no ha adoptado medidas concretas a ese respecto. Esa y otras lagunas del marco jurídico ponen nuevos obstáculos en el camino de las víctimas y las familias que exigen responsabilidades en un ya degradado sistema de justicia penal.

2. Iniciativas de la justicia de transición

33. El Gobierno ha adoptado medidas positivas para el establecimiento de instituciones de justicia de transición, en particular una comisión de investigación sobre las desapariciones y una comisión de la verdad y la reconciliación. El Consejo de Ministros aprobó un proyecto de ley por el que se tipifican como delito las desapariciones y se establece el marco funcional de una comisión y lo envió a la Asamblea Legislativa-Parlamento para su consideración en noviembre de 2009. El Ministerio de Paz y Reconstrucción introdujo mejoras en el proyecto luego de las consultas mantenidas con organizaciones de derechos humanos, incluido el ACNUDH. Sin embargo, el proyecto de ley está aún por debajo de las normas internacionales, entre otras cosas porque introduce limitación restrictiva de seis meses para la presentación de denuncias penales y porque no hace referencia a los crímenes de lesa humanidad ni a otros crímenes internacionales.

34. El Ministerio de Paz y Reconstrucción mantuvo una serie de consultas públicas sobre el proyecto de ley que establece el marco funcional de una comisión de la verdad y la reconciliación, incluidas consultas especiales con organizaciones de pueblos indígenas, niños y mujeres. Esas consultas recibieron una respuesta firme y coherente del público, en particular la solicitud de que no se concediera amnistía en los casos de violaciones graves de los derechos humanos y de que toda comisión incluyese una representación sustancial de las propias víctimas. Tras nuevas consultas con organizaciones de derechos humanos, incluido el ACNUDH, el Gobierno introdujo modificaciones sustanciales y positivas en el proyecto, que se enviará al Consejo de Ministros y después a la Asamblea Legislativa-Parlamento para su aprobación. El Gobierno confía en que el proceso de aprobación de los proyectos de ley sobre el establecimiento de una comisión de investigación de las desapariciones y una comisión de la verdad y la reconciliación concluirá en breve. El ACNUDH ha prestado asistencia al Ministerio por medio de la ejecución de un proyecto del Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz.

35. El Gobierno sigue distribuyendo ayuda financiera provisional a las familias de las personas que murieron o desaparecieron durante el conflicto. Si bien la distribución de la ayuda ha sido desigual, los grupos de las víctimas han conseguido alguna ayuda para sus miembros y los pagos recibidos por ese concepto han tenido repercusiones positivas en muchas familias afectadas por el conflicto. Según el Gobierno, hasta la fecha más de 1.430 millones de rupias se han entregado como ayuda provisional a las víctimas y sus familias. Sigue siendo necesario que el Gobierno formule una política global de reparaciones.

3. Seguridad pública y derechos humanos

36. La policía y la Fuerza de Policía Armada de Nepal siguen esforzándose por integrar los principios de los derechos humanos en sus programas de formación y orientación, incluyendo en ellos una orden permanente de la policía de Nepal sobre los derechos humanos y el manual de derechos humanos de la Fuerza de Policía Armada, elaborados con el apoyo del ACNUDH.

37. Sin embargo, Nepal sigue haciendo frente a graves problemas de orden público, especialmente en las llanuras meridionales del Tarai donde los grupos armados amenazan, extorsionan y secuestran con el fin de obtener rescate. Además, la Liga de Juventudes Comunistas afiliada al PCUN-M y otras ramas juveniles asociadas a los partidos políticos siguen cometiendo actos delictivos sin temor de tener que responder de sus actos. En respuesta al deterioro de la situación de la seguridad pública, el Gobierno anunció en julio

de 2009 un nuevo plan especial de seguridad que incluye la ampliación de la Fuerza de Policía Armada y el aumento general de la presencia policial en los distritos problemáticos. El Gobierno ha indicado que la actividad delictiva violenta en algunas partes del país ha disminuido desde que comenzó a aplicar el plan.

38. En ese contexto de seguridad pública deficiente y de instituciones estatales débiles se siguen recibiendo informaciones sobre presuntas ejecuciones extrajudiciales durante "encuentros" entre la policía y miembros de grupos armados. Si bien el Gobierno se resiste a reconocer que las ejecuciones extrajudiciales podrían haber sido cometidas por miembros de las fuerzas de seguridad, el ACNUDH ha documentado más de 30 denuncias verosímiles de ejecuciones extrajudiciales atribuidas a la policía en 2008 y 2009. Aunque algunos observadores han vinculado las recientes muertes a un servicio de mantenimiento del orden más agresivo en el marco de las nuevas políticas de seguridad del Gobierno, no existe hasta la fecha una prueba fehaciente de que ello sea una consecuencia directa del plan especial de seguridad. En muchos de esos casos la policía se negó a recibir las denuncias de las familias de las víctimas o a realizar investigaciones. Hasta ahora nadie ha sido considerado penalmente responsable de alguna de las presuntas ejecuciones extrajudiciales. El ACNUDH ha instado al Gobierno a que establezca una unidad especial de investigación con suficiente independencia para que investigue esas graves denuncias.

39. La injerencia política en la labor de la policía, los fiscales y los jueces sigue siendo preocupante. El ACNUDH ha documentado numerosos casos en que los partidos políticos en el plano local y nacional han ejercido presión sobre las autoridades a fin de lograr la puesta en libertad de delincuentes sospechosos con conexiones políticas o han obstruido de otras formas las causas penales. El Gobierno sigue retirando los casos penales que considera "motivados políticamente", incluidos los que presentan acusaciones por delitos graves como el homicidio. Esas medidas recientes se producen con posterioridad a la retirada de cientos de acusaciones de carácter penal en 2008, que suscitó la crítica generalizada de la sociedad civil y de la comunidad internacional. El ACNUDH sigue trabajando estrechamente con sus interlocutores en el sistema de justicia penal y exhortando a los actores políticos a que respeten la integridad de todas las causas penales y refuercen el estado de derecho.

B. Discriminación y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales

40. La discriminación y exclusión social tradicionales siguen firmemente enraizadas en Nepal. Las grandes disparidades en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales fueron uno de los factores del surgimiento del conflicto armado, y será fundamental corregir esa situación para que la transición posterior al conflicto llegue a buen término. La discriminación por motivos de sexo, casta, clase, etnia, discapacidad y geografía sigue siendo uno de los principales obstáculos para el disfrute efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

1. La discriminación

41. Los grupos marginados y desfavorecidos como los *haliyas* (agricultores que trabajan en condiciones de servidumbre), liberados formalmente de la servidumbre por una declaración del Gobierno en septiembre de 2008, continúan viviendo en condiciones a menudo deplorables, mientras que su acceso a la alimentación, a los servicios de salud y educación y a condiciones equitativas de empleo sigue planteando un importante desafío. En el Tarai centrooccidental persiste la práctica denominada *kamalari*, en virtud de la cual se envía a las niñas (generalmente de entre 8 a 14 años de edad) de familias tharu pobres a trabajar por largos períodos en casas particulares de familias adineradas o privilegiadas, con

el riesgo de que sean objeto de una grave explotación, en particular de explotación sexual. La práctica continúa a pesar de la decisión del Tribunal Supremo de 10 de septiembre de 2006 que ordenaba la aplicación efectiva de las leyes en vigor que prohíben la explotación infantil. El ACNUDH sigue participando en la promoción de esta cuestión en los planos regional y central, a través de su colaboración en actividades conjuntas con otros organismos de las Naciones Unidas, y en los distritos de Baitadi y Dadeldhura tiene un proyecto dedicado a la lucha contra la discriminación basada en la casta.

42. El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas visitó Nepal en diciembre de 2008. Entre las cuestiones examinadas figuraba la preocupación general sobre la aplicación adecuada del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio N° 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Algunos grupos en Nepal han invocado el Convenio N° 169 como base para asumir el control de empresas y proyectos de desarrollo, con lo cual han resultado afectados los programas de organizaciones no gubernamentales internacionales y donantes. La comunidad que trabaja en favor del desarrollo se ha reunido varias veces con representantes de los grupos indígenas para aclarar la situación y, con el aporte y el apoyo del ACNUDH, publicó recientemente una nueva política sobre el Convenio N° 169 y el enfoque de la comunidad internacional. Para responder a la necesidad de aplicar adecuadamente y con mayor claridad el Convenio en Nepal, en septiembre de 2008 el Gobierno formó un grupo de trabajo para que elaborara un plan de acción; el proyecto de ese plan se presentó al Gabinete el 28 de octubre de 2009.

43. Un amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil que representan a grupos discriminados, incluidos los dalits, los pueblos indígenas, los discapacitados y las minorías religiosas y sexuales, prepararon un informe conjunto que fue presentado a la Conferencia de Examen de Durban. Las organizaciones han seguido promoviendo esas cuestiones en las reuniones mantenidas con el Gobierno.

2. El derecho a la salud

44. El Gobierno ha seguido avanzando en lo que respecta a garantizar el derecho a la salud; un ejemplo es la prestación de atención de maternidad gratuita para todas las mujeres nepalesas a partir de 2009 y el tratamiento del prolapso uterino. Entre mediados de abril y mediados de octubre de 2009 se produjo un brote de diarrea en los distritos montañosos de las regiones centrales y del extremo occidental. Según se informó, el brote se cobró la vida de 367 personas. Aunque los dalits sólo constituyen el 15% de la población de los distritos afectados, el 39% de los fallecidos provenía de ese grupo.

3. El derecho a la alimentación

45. El ejercicio efectivo del derecho a la alimentación sigue siendo un problema grave en todo el país. Los desastres naturales, tales como las sequías, los corrimientos de tierras y las inundaciones, contribuyeron a una reducción considerable de la producción alimentaria local en 2008 y 2009, que dio como resultado una grave escasez de alimentos en varios distritos montañosos. La falta de infraestructuras en los distritos montañosos remotos y las frecuentes huelgas generales impuestas (*bandhs*) por actores políticos han complicado aún más la distribución de alimentos haciendo a la población local más vulnerable al hambre. Según el Programa Mundial de Alimentos (PMA) aproximadamente 3,7 millones de personas están en situación de inseguridad alimentaria en todo el país³. La población afectada ha recurrido a mecanismos de supervivencia austeros e insostenibles como son saltarse las comidas, sacar a los hijos de la escuela y vender sus bienes.

³ PMA en Nepal, *Nepal Food Security Bulletin*, N° 25, julio a octubre de 2009.

46. Aunque la inseguridad alimentaria persiste en todo el país, determinados grupos se han visto más afectados que otros. Entre los más afectados figuran los grupos marginados y vulnerables como los dalits, los pueblos indígenas, los antiguos trabajadores en condiciones de servidumbre, los discapacitados y las personas que viven o están afectadas por el VIH/SIDA. En su propuesta de presupuesto para el ejercicio fiscal 2009/10, el Gobierno anunció programas especiales para poner fin a la escasez de alimentos en 23 distritos afectados de las regiones montañosas, pero un retraso en la aprobación del presupuesto hasta finales de noviembre de 2009 significó que muchas de esas comunidades siguieran expuestas a un riesgo elevado de sufrir una grave escasez de alimentos.

4. El acceso a la justicia

47. Los miembros de los grupos marginados siguen teniendo dificultades para acceder a la justicia, en gran parte debido a la discriminación. Entre los principales problemas figuran los obstáculos con que tropiezan las víctimas y sus familias cuando tratan de presentar una denuncia formal a la policía. A menudo se insta, y en muchos casos se coacciona, a los denunciantes a llegar a un acuerdo al margen del sistema de justicia formal, incluso en casos de delito grave. La policía desempeña con frecuencia un papel fundamental en esos arreglos informales, que por lo general favorecen a los más ricos e influyentes. Incluso cuando las víctimas logran presentar una denuncia formal, en muchos casos son obligados a retirarla por dirigentes de la comunidad o partidos políticos en nombre del mantenimiento de la armonía en la comunidad.

48. Los informes sobre actos de violencia contra la mujer han ido en aumento, especialmente los casos de muertes relacionados con la dote y de abusos contra mujeres acusadas de practicar la brujería. En muchas comunidades las deficiencias legislativas y el insuficiente servicio de mantenimiento del orden siguen haciendo extremadamente difícil perseguir judicialmente la violencia doméstica y sexual. Para poner fin a una de las peores formas de violencia contra la mujer, el ACNUDH y el Gabinete del Primer Ministro y el Consejo de Ministros lanzaron conjuntamente un segmento corto de televisión que ponía el acento en la violencia contra las mujeres acusadas de practicar la brujería.

49. La nueva Ley sobre la violencia doméstica elimina el plazo anterior de 35 días para denunciar casos de violación, transcurrido el cual prescribían, pero aún tiene que aplicarse en la práctica. En respuesta a los informes cada vez más numerosos de violencia contra la mujer, en julio de 2009 el ACNUDH y el Gabinete del Primer Ministro y el Consejo de Ministros efectuaron una misión conjunta sobre el terreno a los cinco distritos más afectados en la región oriental. A raíz de la visita y de otras expresiones de preocupación, el Primer Ministro anunció una campaña de un año de duración para combatir la violencia contra la mujer, que comenzó el 25 de noviembre. El ACNUDH acoge con satisfacción esta iniciativa prometedora, no sin advertir al mismo tiempo la magnitud del desafío.

C. Proceso de elaboración de la Constitución

50. La Asamblea Constituyente ha avanzado lentamente en la elaboración de la nueva Constitución, que es uno de los pilares fundamentales del Acuerdo General de Paz. A pesar de los repetidos retrasos, en 2009 se constató una mayor actividad en la Asamblea Constituyente, y los comités temáticos han participado activamente en las deliberaciones sobre los proyectos de documentos conceptuales y de textos. Sin embargo, el programa de la Asamblea Constituyente se ha revisado recientemente por octava vez con el fin de permitir que los comités temáticos concluyan sus respectivos documentos. De diez comités temáticos, ocho han terminado sus proyectos de documentos conceptuales y de textos. El incumplimiento del plazo entraña el posible riesgo de estancamiento constitucional debido a que una prórroga del mandato de la Asamblea Constituyente en una situación normal (la

Constitución permite una prórroga de seis meses en caso de estado de excepción) exigiría una enmienda de la Constitución provisional, lo que es improbable sin consenso político. Además, el incumplimiento del plazo podría asimismo minar la confianza del pueblo en la Asamblea y los partidos políticos. Entre los comités que todavía tienen que completar sus documentos figuran aquellos a los que se encomendaron los difíciles temas de la asignación de poderes y recursos en una estructura federal.

51. La Asamblea Constituyente celebró en febrero y marzo de 2009 una primera ronda de consultas públicas en todos los distritos de Nepal. Sin embargo, las repetidas enmiendas del programa de la Asamblea Constituyente han mermado considerablemente el tiempo asignado a las consultas públicas sobre el primer proyecto (que se redujo de 12 a 4 semanas). Esa reducción plantea interrogantes acerca de la calidad de las consultas públicas, que son esenciales para conseguir que el país se identifique con la Constitución.

52. El ACNUDH ha comprobado los esfuerzos realizados por el Comité de Derechos Fundamentales y Principios Rectores y el Comité de Derechos de las Minorías para reforzar la protección constitucional de todos los derechos humanos en Nepal. Los proyectos de texto presentados por los comités incluyen varias disposiciones para reforzar la protección de los derechos humanos, en particular una cláusula de no discriminación más completa; una estipulación más amplia de los derechos económicos, sociales y culturales; varios derechos colectivos, incluidos los derechos de las minorías y los marginados; y garantías adicionales del derecho de las víctimas de delitos a obtener reparación.

53. El proceso de elaboración de la nueva Constitución sigue su curso y los elementos fundamentales de la misma siguen siendo objeto de examen y debate en la Asamblea Constituyente. Es fundamental que la Asamblea Constituyente asegure la independencia del poder judicial, particularmente en el contexto de la reciente propuesta de transferir del Tribunal Supremo a un comité parlamentario la competencia para determinar la constitucionalidad de las leyes. Entre las deficiencias de la Constitución provisional que se deben corregir en la nueva Constitución cabe mencionar el respeto insuficiente de los derechos de los no ciudadanos, y de los derechos a las debidas garantías procesales, la cobertura limitada de los derechos a la libertad y la seguridad, la falta de una excepción de retroactividad de las leyes penales sobre crímenes internacionales, las disposiciones que permiten suspensiones y limitaciones de derechos más amplias y contrarias al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la falta de garantías en relación con el derecho de las víctimas de violaciones de los derechos humanos a interponer un recurso efectivo y obtener una reparación, y la falta de exigibilidad de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con los derechos civiles y políticos.

D. Capacidad nacional para promover y proteger los derechos humanos

54. Las instituciones nacionales fundamentales dotadas de mandatos específicos para promover y proteger los derechos humanos, es decir, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de la Mujer y la Comisión Nacional de los Dalits, han afrontado cada una considerables problemas en el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades. Si bien en principio se ha otorgado a cada institución un amplio margen para intervenir en la defensa de los derechos humanos, en la práctica todas ellas han tenido que superar graves impedimentos, tales como la falta de recursos, una base jurídica insuficiente, la falta de cooperación del Gobierno y, a veces, la injerencia política directa.

1. Comisión Nacional de Derechos Humanos

55. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, principal órgano constitucional de promoción y protección de los derechos humanos en Nepal, ha tenido un año particularmente difícil en el cumplimiento de su mandato. Aunque la Comisión fue elevada

a nivel de órgano constitucional en 2007, aún no se ha aprobado la nueva ley que regirá su labor. El proyecto finalmente presentado a la Asamblea Legislativa-Parlamento en octubre de 2009 ha sido criticado por la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, la sociedad civil y la comunidad internacional por no cumplir los Principios de París. El ACNUDH comparte las preocupaciones de la Comisión de que el proyecto propuesto podría coartar importantes facultades de la institución y de que se ha suprimido la referencia fundamental a la independencia y autonomía de la Comisión.

56. El hecho de que el Gobierno no aplique las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sigue siendo uno de los desafíos más importantes de la Comisión. Según la Comisión, desde su establecimiento en 2000, sólo el 11% de sus recomendaciones ha sido plenamente aplicado por los órganos del Gobierno, mientras que de más del 40% no se ha recibido ninguna respuesta del Estado. La Comisión ha expresado reiteradamente su preocupación por dicha falta de aplicación. En febrero de 2009 el Presidente amenazó con dimitir si el Gobierno seguía haciendo caso omiso de las recomendaciones de la Comisión.

57. La Comisión Nacional de Derechos Humanos aún no ha logrado establecer una colaboración efectiva plena con otras entidades de derechos humanos ni elaborar una estrategia coherente para trabajar plenamente con la sociedad civil u otras instituciones nacionales que se ocupan de los derechos humanos. En un memorando dirigido al Primer Ministro en junio de 2009, la Comisión afirmaba tener competencia exclusiva sobre la promoción y protección de los derechos humanos en Nepal y además cuestionaba las actividades de la sociedad civil y de otras entidades de derechos humanos, incluido el ACNUDH. Los mecanismos de coordinación existentes operan en gran medida bajo los auspicios de entidades de la sociedad civil o de la comunidad internacional y la participación de la Comisión es mínima. Si bien la colaboración de la Comisión con otras entidades de derechos humanos es más activa en el plano local, la falta de orientación en el plano nacional ha limitado el desarrollo de esos contactos.

58. En febrero de 2009, el ACNUDH y la Comisión acordaron un conjunto de directrices que definían los ámbitos de cooperación futura. El fin principal de las directrices es reforzar la función de vigilancia y de investigación de las violaciones de los derechos humanos de la Comisión; así, el ACNUDH le remitirá los nuevos casos y seguirá prestando su colaboración y apoyo activos en las investigaciones oportunas. Aunque las directrices han permitido mejorar la colaboración entre las oficinas y propiciado varias actividades conjuntas de vigilancia, se han expresado preocupaciones relativas a la capacidad actual de la Comisión para despachar adecuadamente los casos pendientes, especialmente en los distritos inestables del Tarai. La Comisión no ha iniciado las investigaciones en cerca del 75% de los casos remitidos por el ACNUDH, incluidos los casos de supuestas ejecuciones extrajudiciales y torturas. Para que la Comisión pueda cumplir efectivamente su mandato se necesita seguir fortaleciendo su capacidad, y este elemento será el componente principal del proyecto de desarrollo de la capacidad, de 2 millones de dólares, aprobado en julio de 2009, que el ACNUDH y el PNUD ejecutarán conjuntamente.

2. Comisión Nacional de los Dalits y Comisión Nacional de la Mujer

59. La Comisión Nacional de los Dalits y la Comisión Nacional de la Mujer no han recibido recursos suficientes para cumplir efectivamente sus mandatos respectivos de proteger y promover los derechos de los dalits y de la mujer. La Comisión Nacional de los Dalits presenta asimismo debilidades específicas en relación con su establecimiento ya que aún no dispone de una ley que rija su labor y actualmente funciona sobre la base de un decreto del Gobierno. El proyecto de ley fue presentado al Gobierno en abril de 2009 y, si bien no se han registrado avances posteriores, se ha presentado una propuesta para otorgar a las dos instituciones rango constitucional una vez que se promulgue la nueva Constitución.

60. La Comisión Nacional de la Mujer sufrió una injerencia política directa cuando el Gabinete adoptó una decisión el 7 de octubre de 2009 por la que relevaba de sus cargos al Presidente y a los cinco comisionados, pese a que sus mandatos expiraban dos años después. El Tribunal Supremo dictó posteriormente una orden de suspensión de la aplicación de la decisión del Gobierno hasta que el tribunal se pronunciara. Sin embargo, la medida puede interpretarse como una injerencia política directa en la independencia de una institución nacional, especialmente si se considera conjuntamente con la decisión del Gobierno de no prorrogar los mandatos de los miembros de la Comisión Nacional de la Mujer en junio de 2009, la remoción de los miembros de la Comisión Nacional de Reforma Agraria y las debilidades del proyecto de ley de la Comisión Nacional de Derechos ya mencionados. En 2009 la Oficina del ACNUDH en Nepal trató de forjar activas relaciones de trabajo con ambas instituciones centrándose en actividades esenciales de creación de capacidad y facilitando los contactos de cada institución con los sectores de base. La Comisión Nacional de la Mujer participó en una consulta regional especial de siete comisiones similares de la mujer de la región de Asia y el Pacífico, celebrada en Yakarta en diciembre de 2009. Sin embargo, esta actividad no fue posible con la Comisión Nacional de los Dalits tras la finalización de los mandatos de los comisionados anteriores en junio de 2009. Hasta la fecha sólo se ha nombrado un nuevo presidente.

3. Sociedad civil y defensores de los derechos humanos

61. Si bien los riesgos que corren las entidades de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos han disminuido desde la firma del Acuerdo General de Paz, la incapacidad del Estado para proporcionar seguridad pública suficiente y la proliferación de grupos armados, así como el aumento de las actividades delictivas en el Tarai, han dejado a muchos defensores de los derechos humanos en situación vulnerable. Los manifestantes políticos y comunitarios imponen a menudo restricciones a la libertad de circulación de los defensores de los derechos humanos e impiden el acceso a los lugares donde se han cometido las supuestas violaciones. Los miembros de la sociedad civil han sido considerados en algunos casos protectores de delincuentes y han recibido amenazas directas de las comunidades locales. Los defensores de los derechos humanos que se han preocupado por los derechos de los detenidos se han enfrentado a importantes amenazas e intimidaciones tanto de la policía como de miembros de la comunidad.

62. Los periodistas han recibido regularmente amenazas de grupos armados y de partidos políticos por presentar informes sobre las actividades de esos grupos y partidos, y en enero de 2009 fue asesinada una periodista de radio en Janakpur. Los defensores de los derechos humanos de la mujer y el grupo de defensores que representa a las minorías sexuales están particularmente en peligro en Nepal. Los defensores de los derechos humanos de la mujer se enfrentan a amenazas adicionales de sus propias comunidades y familias por su defensa de los derechos de la mujer, que a menudo se considera un desafío al orden social establecido.

63. Los partidos políticos y los grupos armados que operan en los distritos meridionales del Tarai figuran entre los principales creadores de riesgos para los defensores de los derechos humanos. La frágil situación de la protección y la seguridad se ve agravada por la cultura de la impunidad de las violaciones cometidas contra defensores de los derechos humanos y periodistas por agentes estatales y no estatales y, en algunos casos, por las denuncias de complicidad de los agentes estatales con los autores.

64. El ACNUDH está centrando su labor en el reforzamiento de las redes de la sociedad civil existentes mediante actividades dirigidas a la creación de capacidad y la elaboración de instrumentos para los defensores de derechos locales. En el plano nacional, el Grupo de Trabajo sobre los Defensores de Derechos Humanos de la Unión Europea promueve la colaboración entre las misiones de la Unión Europea en Nepal, el ACNUDH y otros

sectores interesados nacionales e internacionales a fin de formular recomendaciones prácticas para la adopción de medidas y la promoción de las cuestiones relativas a la protección en el plano local; el ACNUDH apoyó una visita realizada por el Grupo de Trabajo de la Unión Europea a tres distritos de la región oriental en mayo de 2009. Aún falta mucho por lograr, especialmente en el establecimiento de un mecanismo efectivo de refugio para los defensores de los derechos humanos en peligro. Aunque los principales donantes han prometido fondos para apoyar la elaboración de un marco general, las organizaciones más importantes de la sociedad civil no han podido formular una propuesta conjunta sobre esa cuestión.

65. Al concluir su visita a Nepal en marzo de 2009 la Alta Comisionada afirmó que el Gobierno debería adoptar medidas concretas para garantizar la seguridad de los defensores de los derechos humanos, incluidos los periodistas, que están a la vanguardia de la defensa de los derechos humanos. La notable falta de progreso en esta materia exige la atención urgente del Gobierno.

V. Desafíos y oportunidades

66. El Gobierno sigue ofreciendo garantías de que está comprometido a cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, en particular los compromisos acordados en el Acuerdo General de Paz. El ACNUDH acoge con beneplácito el renovado compromiso del Gobierno con los derechos humanos.

67. Al mismo tiempo, el ACNUDH señala que, pese a las reiteradas promesas relativas a los derechos humanos hechas por el Gobierno en los últimos cuatro años, sólo se ha adoptado un ínfimo número de medidas para aplicar las recomendaciones formuladas por el ACNUDH, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los órganos de tratados (incluidas las recomendaciones relativas a casos particulares) y los titulares de mandatos de procedimientos especiales.

68. En los últimos tres años, en los sucesivos informes presentados al Consejo de Derechos Humanos por el ACNUDH se han incluido recomendaciones relativas a la impunidad y los mecanismos de justicia de transición, la inclusión social, las instituciones nacionales y los defensores de los derechos humanos; las libertades cívicas, incluida la libertad de expresión y de reunión; el estado de derecho y la reforma de las fuerzas de seguridad, así como recomendaciones específicas dirigidas a los partidos políticos, en particular al PCUN-M, relativas a los abusos contra los derechos humanos cometidos durante y después del conflicto y el recurso a la violencia con fines políticos.

69. Si bien el Gobierno ha adoptado algunas medidas para mejorar la seguridad pública, especialmente en el Tarai, apenas se ha progresado en lo relativo a la reforma de las fuerzas de seguridad, y el Gobierno no ha adoptado ninguna medida importante para resolver la cuestión de la impunidad. Además, la falta de medidas gubernamentales para fortalecer las instituciones nacionales de derechos humanos y para proteger a los defensores de los derechos humanos sigue teniendo un efecto negativo en la protección de los derechos humanos en los planos nacional y local.

70. Queda mucho por hacer si Nepal pretende alcanzar un nivel satisfactorio de aplicación de las normas relativas a los derechos humanos y sentar bases sólidas para una paz duradera. El Gobierno y todos los interlocutores pertinentes tienen que determinar las medidas que se deben adoptar para alcanzar ese nivel de aplicación, en particular en el marco del plan de acción nacional de derechos humanos. La determinación de esas medidas ayudará a aclarar los ámbitos que necesitan apoyo adicional. El ACNUDH está dispuesto a ayudar al Gobierno en ese proceso.

VI. Conclusiones

71. Nepal ha alcanzado varios importantes hitos en los últimos tres años, en particular la firma del Acuerdo General de Paz, la declaración de la república y la elección de la Asamblea Constituyente; además, los actores políticos han mantenido diálogos que trascienden las divisiones entre partidos y han mostrado flexibilidad sobre algunas cuestiones fundamentales. Aunque el informe expone preocupaciones fundamentales relativas a los derechos humanos, Nepal cuenta con todos los elementos necesarios para cumplir sus compromisos en materia de derechos humanos y concluir satisfactoriamente el proceso de paz.

72. Las instituciones nacionales de derechos humanos establecidas en los últimos años pueden, con la ayuda adecuada, hacer progresos considerables en la protección y promoción de los derechos humanos en Nepal. Son muchas las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en favor de los derechos humanos y los defensores de los derechos humanos se muestran activos en todo el país, a pesar de los múltiples desafíos y amenazas a que hacen frente. Las iniciativas concertadas para reforzar la posición de esos actores nacionales, en particular la Comisión Nacional de Derechos Humanos, son fundamentales para mejorar los resultados de su labor. La Comisión aprobó en julio de 2009 la segunda fase de un proyecto amplio de fomento de la capacidad con el PNUD y el ACNUDH, que es una de las varias iniciativas importantes para fortalecer la capacidad de las instituciones de derechos humanos, crucial para el futuro del país. Nepal seguirá beneficiándose de la alianza sólida de actores internacionales y nacionales que se esfuerzan por apoyar la creación de un entorno más seguro para los defensores de los derechos humanos.

73. Actualmente, los principales actores nacionales son muy conscientes de los criterios que es preciso establecer para que el proceso de justicia de transición llegue a buen término y sea justo. Uno de los puntos destacados por la Alta Comisionada al concluir su misión a Nepal en marzo de 2009 sigue siendo válido: las demandas de las familias de las víctimas no son meros deseos sino que están apoyadas por la ley. Mientras esas demandas de justicia no se atiendan ni se garantice la exigencia de responsabilidades por violaciones pasadas y presentes, no surgirá un Nepal verdaderamente nuevo y el proceso de paz podría verse comprometido. Con la presentación del proyecto "paz con justicia", en julio de 2009, en el marco del Fondo de Paz de las Naciones Unidas para Nepal, el ACNUDH, en estrecha coordinación con el Gobierno y la sociedad civil, ha procurado apoyar el establecimiento de mecanismos de justicia de transición adecuados que respeten las necesidades de las víctimas del conflicto y de sus familias.

74. A efectos de poner fin a la discriminación de larga data y a la falta de ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, el ACNUDH, junto con el Gobierno, el equipo de las Naciones Unidas en el país y los asociados para el desarrollo, está promoviendo un enfoque basado en derechos. Con la ayuda de los mecanismos de derechos humanos, tales como los órganos de tratados y los procedimientos especiales, el ACNUDH está en condiciones de ofrecer asistencia concreta a las autoridades para que el Gobierno pueda cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.

75. Así pues, el Gobierno tiene a su disposición varias fuentes importantes de apoyo para el proceso de paz y una oportunidad única de llevar adelante el proceso en el interés de todos los nepaleses.

VII. Recomendaciones

76. Reconociendo el progreso realizado en la adopción de medidas para el establecimiento de los mecanismos de justicia de transición mencionados en el Acuerdo General de Paz, el ACNUDH insta al Gobierno a tomar medidas concretas para cumplir sus reiteradas promesas de poner fin a la impunidad, en particular creando mecanismos de justicia de transición acordes con las normas internacionales, investigando las desapariciones ocurridas en los cuarteles de Maharajgunj y Bardiya documentadas en los informes del ACNUDH y enjuiciando los actos cometidos tanto por miembros del PCUN-M como por fuerzas de seguridad del Estado.

77. Tomando nota de la posición del Ejército nepalés en el caso de Maina Sunuwar de no dar cumplimiento a las instrucciones del tribunal del distrito de Kavre, que actúa de conformidad con una directiva del Tribunal Supremo, el ACNUDH exhorta al Gobierno a que se asegure de que el Ejército cumpla las resoluciones judiciales.

78. Del mismo modo, el ACNUDH insta al PCUN-M a que colabore plenamente con las investigaciones de la policía y las resoluciones judiciales relativas a las denuncias de delitos cometidos por sus miembros.

79. La reforma integral de las instituciones del sector de la seguridad mejorará la protección de los derechos humanos. El establecimiento de una unidad especial independiente que investigue las denuncias graves contra la policía y la Fuerza de Policía Armada de Nepal, en particular la investigación de supuestas ejecuciones extrajudiciales, sería una primera medida importante.

80. Se insta a la Asamblea Legislativa-Parlamento a que apruebe las leyes que rigen la labor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de conformidad con los Principios de París. El Gobierno debería también examinar seriamente todas las recomendaciones de la Comisión y aplicarlas, o bien dar una justificación válida para no hacerlo. Se deberían reforzar también los mandatos de la Comisión Nacional de los Dalits y la Comisión Nacional de la Mujer.

81. La Asamblea Constituyente tiene una tarea muy importante que completar y se le insta a que lo haga a tiempo. Debería asegurarse de que la protección constitucional de los derechos humanos y fundamentales es plenamente compatible con las normas internacionales de derechos humanos.

82. Son dignas de elogio las iniciativas del Gobierno para poner fin a la discriminación tradicional, en particular la ratificación reciente de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Se alienta la adopción de nuevas medidas legislativas y prácticas, entre otras, la aplicación del recientemente formulado plan de acción nacional para la eliminación de la violencia contra la mujer.

83. Al igual que en informes anteriores, el ACNUDH exhorta al Gobierno a que establezca mecanismos efectivos para proteger a los defensores de los derechos humanos.

84. El ACNUDH está dispuesto a seguir prestando todo el apoyo y la asistencia técnica necesarios para que el Gobierno y el pueblo de Nepal cumplan sus aspiraciones al disfrute de todos los derechos humanos.