



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/68
18 de febrero de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Séptimo período de sesiones
Tema 2 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

Este es el segundo informe sobre la situación de los derechos humanos y las actividades de mi Oficina en Nepal, el primero (A/HRC/4/97) se presentó en enero de 2007, que presento al Consejo de Derechos Humanos. Aunque desde que presentara mi primer informe han ocurrido acontecimientos políticos importantes, incluido el establecimiento de un Gobierno y un Parlamento provisionales y la introducción de reformas legislativas e institucionales tendientes a fortalecer la protección de los derechos humanos, el respeto y la protección de los derechos humanos han disminuido desde entonces. Son motivo de preocupación, en particular, la falta de voluntad política para poner fin a la impunidad por los abusos pasados y presentes cometidos por el Estado y por el Partido Comunista de Nepal (Maoísta) (PCN(M)), las insuficientes medidas adoptadas para hacer frente a la discriminación y ante el aumento de la violencia por parte de grupos armados en las llanuras, dar cumplimiento a la obligación del Estado de proteger los derechos de la población a la vida, la libertad y la seguridad. En el informe se pone de relieve la necesidad de que todas las partes traduzcan los compromisos que públicamente han contraído en materia de derechos humanos en medidas concretas que traigan consigo cambios duraderos en la situación de los derechos humanos.

* El informe se ha presentado con retraso a fin de incluir en él la información más reciente.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1	3
II. MANDATO Y ACTIVIDADES DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ACNUDH) EN NEPAL.....	2 - 80	3
A. Fortalecimiento de la capacidad nacional en materia de derechos humanos.....	5 - 10	4
B. Los derechos humanos y el proceso de paz.....	11 - 14	5
C. Acontecimientos políticos que tuvieron repercusión en los derechos humanos.....	15 - 27	6
D. Marco legislativo.....	28 - 31	9
E. Derechos democráticos.....	32 - 37	9
F. Derecho a la libertad, a la integridad física y a las debidas garantías procesales.....	38 - 46	11
G. No discriminación.....	47 - 55	13
H. Derechos económicos, sociales y culturales.....	56 - 59	15
I. Desplazados internos.....	60 - 65	16
J. Justicia de transición e impunidad.....	66 - 80	17
III. CONCLUSIONES.....	81 - 86	21

I. INTRODUCCIÓN

1. Este es el segundo informe que presento al Consejo de Derechos Humanos; el primero fue presentado en enero de 2007 (A/HRC/4/97). En él se examina la situación de los derechos humanos en Nepal desde entonces y se informa sobre las actividades de mi Oficina en el país. Se analizan los acontecimientos políticos que han tenido repercusión en los derechos humanos con especial atención a las cuestiones esenciales para el proceso de paz, como la discriminación y la representación de los grupos marginados, los derechos democráticos y la cuestión de la impunidad.

II. MANDATO Y ACTIVIDADES DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ACNUDH) EN NEPAL

2. Me complace comunicar que el acuerdo entre el Gobierno de Nepal y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) de 10 de abril de 2005 se prorrogó por otros dos años, hasta junio de 2007, y se mantuvo el mandato en toda su amplitud. La Oficina realizó actividades de supervisión y fomento de la capacidad, con una creciente interrelación entre ellas para asegurar que se ajustasen a la realidad local y potenciar sus efectos. Esas actividades se vincularon también con la asistencia técnica prestada al Gobierno mediante la realización de un análisis detallado de la legislación y otros documentos oficiales relacionados con los derechos humanos, así como cartas, informes y reuniones sobre cuestiones temáticas o relacionadas con casos concretos. A lo largo de 2008, el trabajo de la Oficina se irá orientando cada vez en mayor medida hacia la creación de capacidad nacional y la asistencia técnica centrada en cuatro temas básicos: discriminación, impunidad, derechos democráticos (incluidos los derechos humanos y las elecciones) y seguridad/estado de derecho.

3. Con algunas excepciones, la Oficina contó con la cooperación de las autoridades y del Partido Comunista de Nepal (Maoísta) (PCN(M)) en lo relativo a las reuniones y el acceso a los centros de detención o reclusión. No obstante, a la Oficina le preocupa el hecho de que muchas de sus recomendaciones no se hayan aplicado, especialmente a nivel nacional. La Oficina tropezó también con algunas dificultades para acceder a la documentación, especialmente los proyectos de ley y los informes sobre investigaciones, porque las autoridades afirmaban que únicamente podía facilitarse documentación de dominio público, en contra de lo dispuesto en el acuerdo con el ACNUDH.

4. Desde el establecimiento de la Misión de las Naciones Unidas en Nepal (UNMIN) en enero de 2007 de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1740 (2007) del Consejo de Seguridad, el ACNUDH ha mantenido una estrecha coordinación con la misión para llevar a cabo actividades complementarias -y en algunos casos conjuntas- en esferas de interés común e intercambiar información periódicamente. La Oficina colaboró con los organismos de las Naciones Unidas, especialmente el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y los organismos encargados de la protección de la infancia, en la aplicación de la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad, relativa a los niños y los conflictos armados; con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) en cuestiones de género, como la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad; y con el Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo (PNUD), especialmente en relación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

A. Fortalecimiento de la capacidad nacional en materia de derechos humanos

5. Una medida fundamental de la actuación del ACNUDH es el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de derechos humanos, incluidas las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil. Además de fortalecer la capacidad nacional mediante el asesoramiento y las recomendaciones derivadas de su labor jurídica y de supervisión, el ACNUDH organizó numerosas sesiones de capacitación, cursos prácticos, reuniones informativas sobre cuestiones especializadas y asesoramiento en el empleo. Se seleccionó como principales beneficiarios a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), las organizaciones de la sociedad civil y las fuerzas del orden.

6. Entre las principales iniciativas pueden mencionarse los cursos prácticos organizados en 11 distritos sobre el tema "Los derechos humanos y el proceso de paz" que reunieron a las autoridades locales, la policía, los partidos políticos, la sociedad civil y demás interesados para fomentar el diálogo y coordinar la respuesta a los problemas relacionados con los derechos humanos, especialmente en los distritos del Terai.

7. Tras la confirmación por el Parlamento, a principios de septiembre de 2007, de cinco comisionados, el ACNUDH trabajó con la Comisión Nacional de Derechos Humanos para diseñar estrategias tendientes al fortalecimiento de la cooperación. Aunque se expresó preocupación por el hecho de que los procedimientos de nombramiento no hubieran satisfecho plenamente las normas internacionales, el ACNUDH tomó esos nombramientos como una oportunidad importante para que la Comisión progresara hasta convertirse en una institución independiente dotada de credibilidad y eficacia. En octubre, tras un proceso de examen de 18 meses, el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos recomendó su acreditación con categoría A, aunque formuló observaciones sobre varios aspectos que habrían de revisarse después de un año, como la autonomía financiera y la interacción con el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas y con la sociedad civil.

8. El ACNUDH organizó sesiones de capacitación para el personal de la Comisión sobre, entre otras cosas, investigación en materia de derechos humanos, documentación, elecciones, derechos económicos, sociales y culturales, justicia de transición, promoción, revisión legislativa, educación en la esfera de los derechos humanos, acciones judiciales y lucha contra la trata. El ACNUDH dio formación a 15 miembros del personal para ayudar a establecer una dependencia de capacitación y remitió a la Comisión sus recomendaciones para el perfeccionamiento del proyecto de ley en el que se definían sus funciones, deberes, facultades y procedimientos de trabajo a la luz de su nueva condición como órgano constitucional.

9. Participaron en una serie de actividades de fomento de la capacidad organizadas por la Oficina unos 700 agentes de la sociedad civil, entre los que había organizaciones no gubernamentales (ONG) que desempeñaban su labor en la esfera de los derechos humanos, dirigentes juveniles y estudiantiles, mujeres defensoras de los derechos humanos, medios de comunicación e instituciones universitarias. Entre los temas abordados pueden citarse: la legislación en materia de derechos humanos y los mecanismos de protección, los derechos

humanos y los medios de comunicación, la documentación, la discriminación y los derechos de las personas desplazadas y las poblaciones indígenas. El ACNUDH también facilitó la creación de grupos de trabajo sobre indicadores de derechos humanos y sobre la adopción de un vocabulario común para mejorar la presentación de informes.

10. El ACNUDH mantuvo sus actividades de formación y sensibilización con la policía de Nepal y la Fuerza de Policía Armada. Se prestó asesoramiento sustantivo en la redacción de las órdenes permanentes sobre derechos humanos de la policía de Nepal, de las que en enero de 2008 se entregaron oficialmente a la policía 58.000 copias. Se impartió formación a 35 capacitadores de la policía de Nepal sobre cuestiones de derechos humanos directamente relacionadas con la labor de la policía y sobre los mecanismos de protección y se organizaron sesiones especializadas para unos 100 oficiales de la policía de Nepal. Capacitadores de la Fuerza de Policía Armada formados y supervisados por el ACNUDH y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) impartieron cursos regionales de capacitación centrados especialmente en las normas de derechos humanos relacionadas con el mantenimiento de la ley y el control de multitudes para unos 150 miembros de la Fuerza de Policía Armada.

B. Los derechos humanos y el proceso de paz

11. En mi anterior informe al Consejo señalaba que se habían conseguido avances en el restablecimiento de los derechos democráticos y el cese de los abusos relacionados con el conflicto, pero también ponía de relieve los problemas que era necesario abordar para poner fin a las violaciones de los derechos humanos. La complicación de las negociaciones políticas y los retrasos en la aplicación del Acuerdo General de Paz alcanzado en noviembre de 2006 y el aumento de la violencia y el empeoramiento de la situación de seguridad en el Terai tuvieron un efecto negativo en la situación de los derechos humanos durante 2007, cuando los derechos humanos hubieran debido ser una parte fundamental del proceso. A pesar de los avances políticos y las reformas legislativas que, si se aplicaran, tendrían un efecto positivo, el respeto y la protección de los derechos humanos han disminuido en general en comparación con las importantes mejoras que se experimentaron inicialmente tras la cesación del fuego en mayo de 2006.

12. En virtud del Acuerdo General de Paz, todas las partes se comprometen a respetar una amplia gama de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el fin de la discriminación, las detenciones arbitrarias, la tortura, los asesinatos y las desapariciones. En el Acuerdo se confía al ACNUDH la supervisión de la aplicación de las disposiciones relativas a los derechos humanos y se pide a las partes que colaboren con el ACNUDH proporcionándole información y aplicando sus recomendaciones, aunque a menudo no ha sido ése el caso.

13. Además, no se ha llegado a establecer un órgano nacional encargado de supervisar la aplicación del Acuerdo General y otros acuerdos de paz, incluidas sus disposiciones en materia de derechos humanos, lo que impide una supervisión y una vigilancia del cumplimiento eficaces.

14. En diciembre de 2007, el ACNUDH publicó un informe titulado "Human Rights in Nepal one year after the Comprehensive Peace Agreement" (Los derechos humanos en Nepal un año después del Acuerdo General de Paz), en el que se evaluaba la aplicación del Acuerdo y el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Gobierno en relación con los derechos

humanos. Tras señalar que desde noviembre de 2006 habían sido asesinadas más de 130 personas¹, más de la mitad de ellas como resultado de la violencia desatada por grupos armados y otras por las fuerzas de seguridad, por el PCN(M) o en incidentes de agitación social, en el informe se llegaba a la conclusión de que los derechos humanos se habían subordinado a consideraciones políticas en el proceso de paz. El Gobierno, en sus observaciones sobre el informe, cuestionó la exactitud y la objetividad de la Oficina en algunos aspectos. En particular, puso en duda las afirmaciones de que se había reducido la protección del derecho a la vida y rechazó las que se hacían acerca de la tortura y el uso excesivo de la fuerza como "carentes de base".

C. Acontecimientos políticos que tuvieron repercusión en los derechos humanos

15. Desde mi anterior informe se han producido importantes acontecimientos políticos. El proceso de paz ha demostrado sus dificultades en muchos niveles, incluida la perspectiva de los derechos humanos. Tras la firma del Acuerdo General de Paz y la aprobación en enero de 2007 de una Constitución provisional, se constituyó una Legislatura-Parlamento provisional integrada por 209 miembros elegidos en 1999, 73 designados por el PCN(M) y 48 designados por los partidos políticos que habían firmado el acuerdo de paz. Tras la celebración de amplias negociaciones entre las partes, el 1º de abril se formó un gobierno provisional de 22 miembros, entre los que había 5 ministros del PCN(M).

16. Posteriormente, tras la firma de un acuerdo sobre la supervisión de la gestión de las armas y los ejércitos, más de 31.000 efectivos maoístas fueron acantonados y sus armas almacenadas y registradas. La UNMIN emprendió un proyecto de verificación en el que utilizó dos criterios acordados por las partes: personas que se habían unido al ejército maoísta antes del 25 de mayo de 2006 y personas que habían nacido antes del 25 de mayo de 1988. A la conclusión del proceso en diciembre, la UNMIN determinó que el total de efectivos verificado ascendía a 19.602. Se comprobó que 2.973 personas habían nacido después del 25 de mayo de 1988 y, por tanto, eran menores de 18 años cuando se firmó el acuerdo de cesación del fuego. Su presencia constituía una infracción del Acuerdo General de Paz y de las disposiciones sobre los derechos de los menores. Aunque los organismos encargados de la protección de la infancia habían elaborado programas de reinserción, aún no se había producido la desmovilización oficial de los menores. Al parecer, muchos otros menores habían abandonado los campamentos al margen de cualquier proceso oficial de desmovilización, lo que hacía más difícil que pudieran acogerse a los programas de reinserción. Algunos de los que se habían marchado tuvieron que volver a los lugares de acantonamiento.

17. Las elecciones a la Asamblea Constituyente, previstas inicialmente para junio de 2007, se pospusieron hasta noviembre después de que la Comisión Electoral anunciase en abril que técnicamente no podía organizar las elecciones a tiempo debido a los retrasos en las negociaciones políticas. El clima político se deterioró a raíz de que el PCN(M) y la alianza de los siete partidos se acusaran mutuamente de no respetar el Acuerdo General de Paz. En agosto, el PCN(M) anunció 22 exigencias, incluida la declaración de una república. Los ministros

¹ Más de 45 de ellas eran cuadros del PCN(M).

pertenecientes al PCN(M) acusaron al Gobierno de no estar dispuesto a satisfacer esas exigencias y dimitieron en septiembre, con lo que las elecciones volvieron a posponerse.

18. Los ministros del PCN(M) volvieron al Gobierno tras un importante avance en las negociaciones el 23 de diciembre, cuando los partidos alcanzaron un acuerdo de 23 puntos en el que se reconocía a Nepal como una república democrática federal -que se proclamaría en la primera sesión de la Asamblea Constituyente- y se incluía una hoja de ruta para celebrar las elecciones a la Asamblea Constituyente antes del 12 de abril de 2008. Aunque se mantenía un sistema electoral mixto, el número de escaños se incrementó hasta 601, de los que 335 serían elegidos por representación proporcional.

19. Aunque se consiguió desbloquear el estancamiento de las negociaciones entre los partidos en materia electoral, quedaban sin resolver cuestiones acerca de la representación y la discriminación en relación con los madheshi, grupos indígenas (*janajati*) y otros grupos marginados, lo que dio lugar a disturbios, a veces violentos, especialmente en el Terai. Varios parlamentarios madheshi, incluido un ministro, dimitieron en diciembre entre continuas acusaciones de que las partes no se tomaban en serio los problemas de los madheshi. Se formaron nuevas alianzas entre los madheshi, incluido un nuevo partido político (véanse párrs. 47 a 55 *infra*).

20. A raíz de las manifestaciones generalizadas, y a veces violentas, convocadas a principios de 2007 para exigir respeto a los derechos de los madheshi (véase A/HRC/4/97) continuaron las protestas y la práctica de los *bandhs* -paros del comercio y el transporte a menudo impuestos mediante amenazas o mediante la violencia- especialmente en el Terai, que pusieron repetidamente trabas a la libertad de circulación, el acceso a la enseñanza y los servicios sanitarios, los programas de desarrollo y las actividades de las ONG, así como las actividades políticas.

21. Al mismo tiempo, la debilidad de las fuerzas del orden y los retrasos en la reforma del sector de la seguridad no sólo contribuyeron a consolidar la impunidad, sino que contribuyeron a que el vacío de seguridad se hiciera más profundo. La mayoría de los puestos de la Policía Nacional abandonados durante el conflicto se volvieron a abrir en 2007, a pesar de obstáculos como la oposición inicial del PCN(M) y las acciones de grupos armados.

22. No obstante, en muchos de esos puestos se seguía padeciendo la escasez de infraestructura y equipo. Muchas autoridades policiales y locales se quejaban de la falta de apoyo y orientación de las autoridades nacionales y citaban con frecuencia la falta de recursos y directrices como motivo para no adoptar medidas para proteger los derechos humanos, mantener la ley y el orden y reducir la impunidad.

23. La falta de confianza en la voluntad o la capacidad de las fuerzas del orden para proteger a la población fomenta la delincuencia. En uno de los peores incidentes de agitación social, 14 personas fueron asesinadas, varios millares resultaron desplazadas y se produjeron graves daños a la propiedad como resultado de los enfrentamientos violentos entre comunidades que tuvieron lugar tras el asesinato de un dirigente local en el distrito de Kapilvastu, en el Terai occidental, en septiembre de 2007. Las investigaciones del ACNUDH concluyeron que las autoridades locales no estaban preparadas y no intervinieron a tiempo para detener la violencia o evitar su propagación. Esos acontecimientos pusieron de relieve la necesidad de que los

gobiernos locales y la sociedad civil adoptaran medidas para resolver antiguas rencillas y promover la confianza entre las comunidades.

24. Aunque los "tribunales populares" y demás estructuras paralelas del PCN(M) habían sido en su mayoría desmanteladas antes del 1º de abril de 2007, las actividades de "mantenimiento del orden público" por parte del PCN(M) se volvieron a intensificar y hubo denuncias persistentes de abusos, especialmente por parte de la Liga de la Juventud Comunista (LJC), que volvió a establecerse en diciembre de 2006 como organización política militante bajo la dirección directa del PCN(M). Compuesta principalmente por antiguos miembros de la milicia y del ejército maoísta, sus dirigentes mencionaban a menudo que el mantenimiento del orden y la seguridad estaban entre sus funciones principales.

25. También los grupos armados explotaron el vacío de seguridad e intensificaron sus actividades en las regiones central, oriental, occidental y centro occidental del Terai. Sus actividades y la incapacidad de las autoridades estatales para hacerles frente apropiadamente tuvieron graves repercusiones en la protección de los derechos humanos en las llanuras del Terai, especialmente los derechos a la vida, a la seguridad y a la integridad física, y empeoraron el clima de temor e intimidación, así como la división entre las comunidades madheshi y pahadi (comunidad de origen montaños). Las actividades de los periodistas y los defensores de los derechos humanos, principalmente en las zonas montañosas, se vieron especialmente restringidas por la inseguridad, las amenazas y la intimidación por parte de grupos armados y, como resultado, algunos fueron desplazados.

26. Desde diciembre de 2006 se denunciaron ante el ACNUDH más de 200 secuestros y 85 asesinatos, entre ellos los de algunos funcionarios del gobierno local, cometidos por grupos armados identificados o sin identificar, principalmente facciones del Janatantrik Terai Mukti Morcha (JTMM). Se produjo un aumento de la colocación de artefactos explosivos, normalmente de pequeña potencia, principalmente en el Terai (casi diariamente a partir de enero de 2008 tras el anuncio de las elecciones), y en uno de esos incidentes se produjo la muerte de tres personas en Katmandú en septiembre de 2007. La prestación de servicios a las poblaciones locales por parte de las ONG y las autoridades locales se redujo drásticamente, especialmente en las zonas rurales del Terai. Muchas personas de origen montaños han abandonado ya las llanuras meridionales del Terai.

27. Conocer los propósitos y motivos de los grupos armados es tarea difícil, aunque la mayoría de los grupos han presentado exigencias acerca de los problemas de los madheshi. Esas exigencias se han presentado a veces en un tono encendido con el que se incitaba directamente a la violencia entre las comunidades madheshi y pahadi. Las raíces de la violencia se hunden a menudo en una complicada maraña de interrelaciones entre elementos personales, políticos, delictivos y de rencor entre comunidades. En diciembre, el Gobierno trató de abordar la situación de seguridad en el Terai mediante unidades especiales de la policía, aunque hasta ahora los resultados han sido limitados. La reducción de las actividades ilícitas de los grupos armados y la solución de los problemas relacionados con la discriminación y la representación insuficiente de los grupos marginados se perciben como algunas de las condiciones necesarias para crear un entorno propicio a unas elecciones libres y una paz sostenible.

D. Marco legislativo

28. La Constitución provisional, promulgada el 15 de enero de 2007, contiene disposiciones tendientes a fortalecer la protección de los derechos humanos, especialmente aquéllas en las que se contemplan el derecho a las debidas garantías procesales, la prohibición de la intocabilidad, el derecho de los grupos tradicionalmente marginados a participar en los mecanismos del Estado y la tipificación de la tortura como delito. Entre las deficiencias de la Constitución provisional cabe citar un insuficiente respeto de los derechos de quienes no son ciudadanos de Nepal, una protección limitada de los derechos a la libertad y la seguridad y la presencia de disposiciones que permiten la suspensión de los derechos durante un estado de emergencia.

29. En 2007, el Gobierno firmó la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N° 169 (derechos de los pueblos indígenas y tribales) y N° 105 (abolición del trabajo forzoso). Todavía no se ha ratificado el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

30. En julio de 2007 se promulgó la Ley sobre el derecho a la información en la que, por primera vez, se contemplaba el acceso a los documentos oficiales, aunque con algunas cláusulas restrictivas. En julio se aprobó también la Ley sobre la (lucha contra la) trata de personas en la que, entre otras cosas, se ampliaba la definición de la trata, se aumentaban las penas impuestas por la comisión de ese delito, se mejoraba la protección de las víctimas y se definían como víctimas menores a las que no hubieran cumplido aún los 18 años. Sin embargo, en ella se exigía que fueran los sospechosos quienes demostrasen su inocencia. Todavía no se ha presentado en el Parlamento ningún proyecto de ley en el que la tortura se tipifique como delito. El ACNUDH también ha manifestado al Gobierno su preocupación por las enmiendas de la Ley de administración local, aprobadas en agosto, algunas de cuyas disposiciones suponen una violación de los derechos a la libertad de reunión y a tener un juicio justo.

31. El Tribunal Supremo ha emitido también varios mandamientos en los que instaba al Gobierno a que promulgase leyes relacionadas con los derechos, por ejemplo sobre las desapariciones (véase párr. 69 *infra*) la tortura, los derechos de las minorías sexuales y la protección durante los procesos judiciales de la identidad de los que padecen VIH/SIDA y de las mujeres y los niños.

E. Derechos democráticos

32. El respeto de la libertad de reunión, expresión y asociación es esencial para cualquier proceso encaminado a restaurar la democracia, incluidos los procesos electorales. Las actividades políticas y de la sociedad civil pudieron realizarse de forma más abierta y amplia que antes de la cesación del fuego de abril de 2006, y se organizaron numerosas marchas y manifestaciones. No obstante, se pusieron algunos obstáculos al ejercicio de esos derechos, algunos de ellos como resultado de la respuesta del Estado, otros debidos a los abusos del PCN(M) y otros más a la violencia de los grupos armados.

33. Las trabas al ejercicio de esos derechos impuestas por el Estado se limitaron a la restricción de las manifestaciones cerca de las sedes del Gobierno y del Parlamento o la imposición de toques de queda tras algunos brotes de violencia ocurridos durante las manifestaciones. No obstante, el uso excesivo de la fuerza para controlar algunas manifestaciones supuso la violación del derecho de reunión y del derecho a la vida. Algunas manifestaciones que el ACNUDH se ocupó de supervisar estuvieron bien vigiladas por la policía, y el ACNUDH reconoce que la policía a veces tuvo que hacer frente a situaciones agresivas o violentas. No obstante, las intervenciones de la Fuerza de Policía Armada y la Policía Nacional para controlar las manifestaciones convocadas después de la conclusión del Acuerdo General de Paz provocaron al menos 27 muertos y multitud de heridos, bien por el uso de armas de fuego o por fuertes golpes. Diecinueve muertes se produjeron durante el Madheshi Andolan.

34. Las violaciones de la libertad de reunión incluyen también las situaciones en que las autoridades no actuaron para atajar la violencia; se recibieron numerosos informes de la pasividad de la policía en algunas manifestaciones violentas. En abril, el ACNUDH publicó los resultados de sus investigaciones sobre la muerte de 27 cuadros del PCN(M) en Gaur ocurrida el 21 de marzo². A pesar de que se conocía la escalada de la tensión entre el Foro para los Derechos del Pueblo Madheshi (FDPM) y el PCN(M)/LJC cuando ambos organizaban manifestaciones simultáneas, las autoridades locales no pudieron o no quisieron controlar la situación. Los varios centenares de efectivos de las fuerzas del orden presentes en el lugar no intervinieron cuando una multitud de partidarios del FDPM armados con cañas de bambú afiladas atacaron a los cuadros del PCN(M) que se retiraban. Después de casi un año, no se ha producido ninguna detención por esos asesinatos. En diciembre, las manifestaciones organizadas por el FDPM y el PCN(M) en Gaur durante un mismo fin de semana fueron pacíficas y contaron con una buena actuación de la policía.

35. Los cuadros del PCN(M) también contribuyeron a crear un entorno de temor e intimidación mediante actos de violencia dirigidos contra miembros de partidos políticos, incluidos dos asesinatos y una desaparición. El ACNUDH investigó, principalmente entre julio y octubre, 46 denuncias en 36 distritos de participación de cuadros del PCN(M) en secuestros (23 casos), agresiones o actos de humillación (23 casos). Aunque a veces no quedaba claro en qué medida el ataque estaba motivado por la afiliación política de la víctima -en algunos casos se las acusaba de corrupción o estaban envueltas en disputas personales- algunas habían sido claramente elegidas por sus patentes vinculaciones políticas, monárquicas o de otro tipo. Al parecer, en junio se encontró el cuerpo de un miembro de un partido político que en marzo había desaparecido en Humla secuestrado por el PCN(M). El PCN(M) negó haber tenido nada que ver en esa muerte.

36. Se atribuyeron al PCN(M) 14 incidentes relacionados con los medios de comunicación, principalmente en las regiones occidental y central. De manera excepcional, el PCN(M) reconoció la responsabilidad de sus cuadros por la muerte en el distrito de Bara del periodista Birendra Sah tras su secuestro el 5 de octubre. Los autores continúan en paradero desconocido a pesar de que el PCN(M) aseguró que colaboraría con la policía para llevarlos ante la justicia. Tampoco se conoce el paradero de otro periodista secuestrado en julio en Kanchanpur por

² Véase el sitio web del ACNUDH en Nepal <http://nepal.ohchr.org/en/index.html>.

cuadros del PCN(M). Al ACNUDH le preocupan también las denuncias de amenazas y otros actos ilícitos durante las disputas laborales desencadenadas por sindicatos afiliados al PCN(M), incluso en las sedes de varios medios de comunicación de ámbito nacional.

37. También se plantearon preocupaciones acerca de la protección en relación con el riesgo de violencia y explotación que corrían los menores de 18 años que participaban en manifestaciones y protestas. Al menos cinco menores de 18 años resultaron muertos, la mayoría de ellos por la policía, y otros heridos en diferentes manifestaciones celebradas en 2007.

F. Derecho a la libertad, a la integridad física y a las debidas garantías procesales

Arresto y reclusión por las autoridades del Estado

38. El ACNUDH recibió unas 100 denuncias de malos tratos, y a veces torturas, infligidos a sospechosos durante sus visitas periódicas a las comisarías de policía y de otras fuentes, y en ocasiones pudo comprobar la existencia de lesiones que concordaban con las denuncias. Entre los métodos utilizados estaban las palizas y el ahogamiento aparente. Al parecer un preso murió como resultado de las torturas mientras se encontraba bajo la custodia de la policía de Nepal. Varios presos fueron amenazados para que no hablasen con el ACNUDH y en varias ocasiones se ocultó a algunos presos antes de las visitas del ACNUDH. El ACNUDH observó también que a veces volvían a surgir algunas prácticas habituales durante el conflicto, principalmente en relación con presos acusados de pertenecer a grupos armados. Pueden citarse varios casos de detención no reconocida, palizas, liberación a cambio de la "rendición" (el compromiso del detenido a no volver a unirse al grupo armado), no observancia de los mandamientos judiciales de puesta en libertad y, en un caso, una ejecución extrajudicial después de la detención.

39. El caso más grave de detención ilegal por la policía fue el de cuatro personas acusadas de participar en los atentados con bomba ocurridos en Katmandú. La detención de los cuatro se mantuvo en secreto durante 11 días, durante los cuales la policía negó al ACNUDH que estuvieran bajo su custodia. También se negó inicialmente al ACNUDH el acceso a esas personas después de que se reconociera su detención. A pesar de la información de que disponía el ACNUDH, que confirmaba su detención el 10 y el 11 de septiembre, la policía registró posteriormente como fecha de la detención la del día en que los cuatro fueron puestos a disposición judicial. Al parecer, mientras estuvieron detenidos fueron golpeados y firmaron, bajo coacción, confesiones o documentos que no se les permitió que leyeran. Esas preocupaciones se expusieron a las más altas autoridades policiales.

40. La Fuerza de Policía Armada participó cada vez con mayor frecuencia en detenciones relacionadas con grupos armados, y algunos detenidos fueron encarcelados e interrogados ilegalmente por esa entidad. La Fuerza de Policía Armada no tiene competencias para detener o interrogar, ni cuenta con registros o centros de detención, con lo que se crean las condiciones para la violación de los derechos a no ser detenido arbitrariamente y a gozar de las debidas garantías procesales. En diciembre de 2007, en respuesta a las actividades de grupos armados y bandas de delincuentes, se desplegaron unidades especiales, constituidas por personal de la policía de Nepal y de la Fuerza de Policía Armada en ocho distritos del Terai y tres distritos de Katmandú. Esas unidades especiales detuvieron a varios sospechosos, incluidos algunos presuntos miembros de grupos armados. A veces, la obligación de respetar los procedimientos

legales, especialmente los de detención y reclusión, parecían estar subordinados a la necesidad de obtener resultados rápidos y visibles en la reducción de la inseguridad. Algunos detenidos también fueron presuntamente golpeados. No obstante, esas medidas no llegaron a convertirse en la operación indiscriminada que en un principio se temió. Algunos importantes funcionarios de policía han informado al ACNUDH de que están haciendo lo posible por poner fin a las violaciones de los derechos humanos, pero es necesario intensificar considerablemente esos esfuerzos para erradicar esas prácticas e institucionalizar un nuevo comportamiento.

41. Aunque la mayoría de los simpatizantes del PCN(M) detenidos durante el conflicto y recluidos al amparo de la Ordenanza de control y sanción de las actividades terroristas y perturbadoras (posteriormente derogada) fueron puestos en libertad, al menos 29 seguían recluidos, la mayoría acusados de delitos comunes, incluidas 3 mujeres que eran menores cuando fueron detenidas y habían estado en prisión a la espera de juicio desde 2000 y 2001. Al menos otras 33 personas que se enfrentaban también a graves cargos fueron puestas en libertad en 2007, al parecer porque el gabinete retiró los cargos contra ellas según lo dispuesto en el acuerdo de paz, sin importar que hubieran participado en violaciones graves de los derechos humanos. En el acuerdo suscrito el 23 de diciembre se establecía que todos los demás detenidos del PCN(M) fueran puestos en libertad para mediados de enero de 2008.

42. Tras la liberación y la aparente amnistía concedida a algunos presos simpatizantes del PCN(M), personas acusadas de delitos comunes organizaron largas protestas en varias prisiones pidiendo una amnistía general. Las autoridades penitenciarias tuvieron que abandonar las prisiones durante largos períodos y se produjeron daños en la infraestructura carcelaria. Algunos incidentes violentos dentro de las prisiones, en particular la de Morang, provocaron heridos graves y al menos una muerte. El ACNUDH expuso en varias ocasiones su preocupación porque no se hubiese realizado un seguimiento apropiado, incluidas las correspondientes investigaciones, de esos incidentes.

43. El 21 de junio, el Ministerio de Interior creó un comité de alto nivel sobre la reforma penitenciaria que había de centrarse en la respuesta que debía darse a las peticiones de amnistía de los reclusos; el examen de las leyes y reglamentos existentes sobre la concesión de la libertad condicional a los presos con buen comportamiento; y una evaluación de la necesidad de mejorar la infraestructura de las prisiones. En septiembre, el ACNUDH y el CICR, en colaboración con el Departamento de Administración Penitenciaria, organizaron por vez primera un curso de capacitación de cuatro días de duración sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos en las cárceles para directores de instituciones penitenciarias de todo el país.

Secuestros, torturas y abusos conexos cometidos por miembros del PCN(M)

44. Las declaraciones pronunciadas en noviembre de 2007 por el Presidente Prachanda de que se habían dado instrucciones para poner fin a los secuestros y demás abusos fueron muy importantes, pero no se cumplieron cabalmente y es necesario que se adopten medidas concretas para que esas instrucciones se cumplan, incluso colaborar para entregar a los responsables a las autoridades estatales para que se realicen las investigaciones y se inicien los procesamientos correspondientes. Los secuestros, malos tratos y torturas, así como las muertes relacionadas con los secuestros cometidos por el PCN(M), se redujeron significativamente tras la conclusión del Acuerdo General de Paz, pero volvieron a reaparecer a partir de abril de 2007, especialmente en los meses de octubre y noviembre, contra el telón de fondo de la crisis política. En la sección

anterior se han examinado ya las violaciones de los derechos relacionados con la libertad de reunión y de expresión, incluidos los asesinatos. Otros abusos cometidos por el PCN(M) y entidades afiliadas son el secuestro, las amenazas, la intimidación, la agresión física, los malos tratos o torturas y el trabajo forzoso, especialmente en relación con las actividades paralelas de mantenimiento del orden. Muchos de esos abusos se han atribuido a la LJC, como se documenta en el informe del ACNUDH de 22 de junio de 2007 sobre denuncias de violaciones de los derechos humanos por la Liga de la Juventud Comunista³. En algunos casos, las palizas fueron tan graves que pueden considerarse torturas.

45. En varios casos, el ACNUDH tuvo que soportar grandes retrasos antes de que se le permitiera visitar a las personas cautivas. Debe señalarse, sin embargo, que el período de cautividad era generalmente más corto que en el pasado, normalmente de algunas horas a varios días, aunque algunas personas estuvieron retenidas hasta una semana o más, y posteriormente fueron entregadas a la policía o puestas en libertad. En general, los autores de esos abusos no tuvieron que responder de ellos. Al parecer, dos cuadros del PCN(M) fueron expulsados del partido y, de forma excepcional, entregados a la policía a raíz de que, en marzo, un joven de 18 años fuese golpeado hasta la muerte por motivos desconocidos en el distrito de Bhojpur.

46. El ACNUDH ha expresado repetidamente ante todos los niveles del PCN(M) su preocupación por los secuestros y demás abusos y ha hecho hincapié en que esos actos contravienen el compromiso de respetar los derechos humanos contraído por el PCN(M).

G. No discriminación

47. La discriminación tradicional, por motivos de casta, origen étnico, sexo, procedencia geográfica y otras consideraciones, ha demostrado ser uno de los problemas más graves que afectan al proceso de paz. El Gobierno ha de cumplir sus obligaciones internacionales en relación con la no discriminación, incluso en lo que se refiere al derecho de las personas a participar en los asuntos públicos directamente o mediante representantes electos. La solución de ese problema, incluida la participación y representación en materia de política, a satisfacción de los diferentes grupos interesados será fundamental para crear un entorno propicio a unas elecciones libres y justas. No obstante, una discriminación tan profundamente arraigada no puede erradicarse únicamente mediante la celebración de elecciones a una Asamblea Constituyente. Se necesitan medidas a largo plazo, incluidas la aplicación de la legislación vigente por la que se prohíben las prácticas discriminatorias y la modificación de otras disposiciones jurídicas discriminatorias.

48. En el Acuerdo General de Paz, ambas partes se comprometieron a abordar la cuestión de la discriminación y los derechos de la mujer. En la Constitución provisional se incluyeron por primera vez disposiciones por las que se proscribían la intocabilidad y la discriminación racial. La Ley de ciudadanía promulgada en noviembre de 2006 permitió a más de 2 millones de personas obtener por primera vez certificados de nacionalidad, incluso en el Terai. Aún se mantiene la preocupación por algunas disposiciones contenidas en la ley que resultan discriminatorias contra la mujer y contra determinadas comunidades madheshi, dalit, y

³ Puede obtenerse en el sitio web del ACNUDH www.unchr.org.

musulmanas, y por el hecho de que las mujeres de esas comunidades no puedan obtener certificados de nacionalidad.

49. Un total de 335 de los 601 escaños de la Asamblea Constituyente se cubrirán mediante el sistema de representación proporcional. La Ley sobre las elecciones a la Asamblea Constituyente contiene complicadas disposiciones por las que se requiere que los grupos marginados estén representados proporcionalmente en las listas de candidatos de los partidos políticos y se establece que el 50% de los miembros elegidos por representación proporcional habrán de ser mujeres. Al menos el 33% de todos los candidatos deberán ser mujeres. Muchos grupos, no obstante, han considerado que esas medidas son insuficientes y han continuado las protestas, mientras los grupos marginados presionan al Gobierno para que adopte medidas más significativas para dar respuesta a sus exigencias.

50. A pesar de los compromisos de promover la integración, la exclusión social sigue siendo un grave problema. Los madheshi, dalits, janajati y demás grupos marginados siguen contando con una muy escasa representación en los comités centrales de la mayoría de los partidos políticos y en la mayoría de las estructuras del Estado y de la administración pública, incluidos los tribunales, las fuerzas del orden y las autoridades locales. Se han adoptado algunas medidas, entre las que cabe citar el nombramiento en enero de 2008 de cinco madheshi como oficial jefe de distrito; la elaboración de un nuevo proyecto de ley de la función pública aprobado en agosto, en virtud del cual el 45% de los puestos de libre designación se reservarán a las mujeres, los madheshi, janajati/adivasi, las denominadas "regiones atrasadas" (zonas remotas y subdesarrolladas), los dalits y las personas discapacitadas; y la enmienda de los reglamentos de la policía de Nepal y la Fuerza de Policía Armada aprobada a mediados de noviembre en virtud de la cual se reservará un cupo de personal para las mujeres y los grupos marginados.

51. En el contexto de las conversaciones con grupos marginados, el 8 de agosto el Gobierno alcanzó acuerdos con la Federación de Nacionalidades Autóctonas de Nepal, el 31 de agosto con el FDP y el 13 de septiembre con el Chure Bhawar Ekta Samaj, en relación, entre otras cosas, con la representación, la integración, el respeto de los derechos indígenas y la participación de los grupos marginados en los asuntos públicos. Sin embargo, como el proceso de diálogo no ha sido plenamente participativo, no todos los grupos se sienten parte en esos acuerdos o consideran que realmente se les ha consultado. Las organizaciones firmantes también han protestado por el lento ritmo de aplicación de los acuerdos y los discursos de los madheshi y janajati se volvieron más radicales hacia fines de año. Varios de ellos han establecido brigadas de autodefensa, voluntarias o de jóvenes. Aunque los organizadores insistieron en que esas brigadas no estaban armadas, mencionaron que la seguridad era una de sus tareas principales, y resulta preocupante la forma en que esos grupos podrían utilizarse de cara a las elecciones. La posible participación de menores de 18 años en esas actividades es también motivo de preocupación.

52. Se ha echado en falta un enfoque global de la participación, la no discriminación y la representación de los grupos marginados, y es de lamentar que el diálogo y las conversaciones se hayan celebrado con los diferentes grupos por separado y los acuerdos se hayan alcanzado de una forma aislada. Por lo que se refiere al derecho de participación, debe velarse por que en el proceso de diálogo se reflejen las opiniones de los que se encuentran en los confines del país, en las zonas más aisladas y remotas. Algunos de los grupos adivasi y janajati están muy marginados y se corre el peligro de que desaparezcan su idioma, su identidad y su cultura. Es necesario que en el diálogo a nivel nacional y de distrito se reconozca y se haga frente a la

amenaza a los derechos individuales y colectivos de esos grupos, así como a la escasa participación de los dalits muy poco representados en las estructuras del Estado y en lo que se refiere a la adopción de decisiones.

53. A pesar del reconocimiento de los derechos de la mujer, incluido el de representación, en el Acuerdo General de Paz y en la Constitución, en la práctica han sido pocos los progresos en la lucha contra la extrema falta de participación de la mujer a todos los niveles del Gobierno, del Estado y de los partidos políticos. Por ejemplo, entre los 35 secretarios nombrados por el Gabinete a fines de 2007 en 19 ministerios y 8 comités y oficinas sólo había una mujer. Las mujeres parlamentarias, activistas y miembros de partidos políticos han expresado su profundo desaliento y frustración por la falta de avances en lo que se refiere a la representación, y resulta necesario poner en práctica programas de acción afirmativa.

54. También preocupan otras formas de discriminación contra la mujer, incluida la doble discriminación que sufren las mujeres que pertenecen a grupos marginados como los dalits. La violencia de género, incluidas la violencia en el hogar y la violencia sexual, el riesgo de convertirse en víctimas de la trata, las leyes discriminatorias y, especialmente, la falta de acceso a la justicia para buscar amparo frente a los abusos o la discriminación siguen afectando a la vida de las mujeres. En 2007 se denunciaron al ACNUDH 38 casos de violencia sexual -en 24 de ellos las víctimas eran muchachas menores de 18 años- aunque se cree que hay muchos otros casos que no se denuncian. Entre esas denuncias había casos de personas de casta superior que habían violado a mujeres y niñas dalits. Las víctimas que buscan justicia y las ONG que prestan apoyo a las víctimas de la violencia sexual siguen siendo objeto de violentas represalias. En 2007 se pospusieron en repetidas ocasiones las audiencias en el Tribunal Supremo de una petición tendiente a modificar el plazo para presentar denuncias por violación (que en la actualidad es de tan sólo 35 días). El ACNUDH participó en varios debates acerca de un proyecto de ley sobre la violencia en el hogar que en la actualidad está siendo objeto de examen por el Gobierno.

55. También hay discriminación por motivos de orientación sexual. El ACNUDH intervino en varios casos de detención arbitraria y presuntos malos tratos infligidos por la policía a personas vinculadas con minorías sexuales. En diciembre de 2007, en respuesta a una petición formulada por una ONG para la defensa de los derechos de las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales y transexuales, el Tribunal Supremo pronunció un fallo en el que ordenaba al Gobierno que modificase las leyes discriminatorias y promulgase otras en las que se establecieran los derechos de las minorías sexuales.

H. Derechos económicos, sociales y culturales

56. En Nepal, la realización de los derechos económicos, sociales y culturales está estrechamente vinculada a la discriminación. Las enormes diferencias en el acceso a la tierra, los alimentos, la salud, la vivienda, el agua y otras necesidades básicas figuran entre las causas profundas del conflicto y siguen siendo obstáculos importantes para el proceso de transición. El Acuerdo General de Paz contiene disposiciones por las que las partes se comprometen a hacer realidad los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, el interés en el proceso político que ha de desembocar en las elecciones a la Asamblea Constituyente, así como la inestabilidad en el Terai, desvió la atención lejos de los problemas relativos a los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente a medio y largo plazo.

57. En mayo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales presentó sus observaciones finales relativas a su examen del segundo informe periódico del Gobierno de Nepal. El Comité acogió con beneplácito algunas medidas positivas adoptadas por el Gobierno, aunque al mismo tiempo lamentó que la mayoría de las recomendaciones que había formulado en 2001 no se hubiesen aplicado. Entre sus preocupaciones cabe mencionar la extrema pobreza, especialmente en las zonas rurales, el hecho de que las desigualdades entre los sexos se mantuvieran a pesar de las garantías legislativas, la trata de personas, el alto nivel de desempleo, la violencia en el hogar y el trabajo infantil. También se mencionaron como motivos de preocupación la falta de una política nacional de vivienda, la discriminación que entrañaba el sistema de castas y la dificultad del acceso a la enseñanza primaria, así como las deficiencias en los servicios de atención de la salud. El informe del Comité contenía numerosas recomendaciones, incluida la de elaborar un mecanismo para evaluar los avances en la lucha contra la pobreza. Un equipo de consultores de las Naciones Unidas que visitó Nepal en febrero para examinar posibles estrategias del ACNUDH en relación con la reducción de la pobreza alcanzó conclusiones similares. No obstante, el UNICEF informó de un avance considerable en la reducción de las tasas de mortalidad infantil, y la OIT ha anunciado la puesta en práctica de programas para ayudar en la reforma del mercado laboral y hacer frente al problema del trabajo infantil.

58. Las cuestiones relacionadas con la tierra fueron cobrando importancia a lo largo de 2007 por las expulsiones forzosas, los conflictos entre personas que tenían tierras y personas que no las tenían, y la ocupación de tierras por diversas organizaciones, incluidos grupos dirigidos por los tharu y el JTMM. En el Acuerdo General de Paz se incluyó el compromiso de establecer una reforma científica de la tierra, pero se han producido retrasos en el establecimiento de un mecanismo apropiado.

59. El 25 de julio, tras las protestas en las regiones occidental y centro occidental y en Katmandú, el Gobierno firmó un acuerdo en el que se establecía un calendario para la asignación de tierras y la adopción de otras medidas de apoyo a quienes habían sido *kamaiyas* (trabajadores forzados liberados). Aunque en 2002 se promulgaron leyes por las que se prohibía el uso de trabajadores forzados y se liberaba a éstos de sus deudas, las medidas de indemnización y rehabilitación nunca se han puesto en práctica plenamente.

I. Desplazados internos

60. Muchas de las personas desplazadas por el conflicto armado se han integrado en el lugar en el que actualmente residen o han regresado ya -la mayoría espontáneamente- a sus lugares de origen. En algunas zonas, los desplazados que regresan han sido aceptados sin condiciones por el PCN(M) y se les han restituido sus bienes. En otros lugares, el regreso de los terratenientes y otros desplazados activos en el plano político se ha visto dificultado porque el PCN(M) no les ha restituido todos los bienes confiscados y no ha creado un entorno seguro.

61. Los cuadros locales del PCN(M) son quienes deciden quién puede regresar y, al parecer, imponen las condiciones del regreso, incluidas peticiones de perdón públicas por las supuestas malas acciones. En muchos casos, las tierras confiscadas no se han devuelto a sus propietarios desplazados en un esfuerzo por reformar las estructuras de propiedad de la tierra y evitar problemas con los ocupantes posteriores. Ese problema se ha visto exacerbado por la ausencia de un mecanismo para resolver las disputas relacionadas con la restitución de las tierras y los

bienes confiscados. En el acuerdo de 23 puntos firmado el 23 de diciembre (véase párr. 18 *supra*) se contemplaba el establecimiento en el plazo de un mes de un comité que se ocuparía de formular recomendaciones sobre la reforma de la propiedad de la tierra. En una reunión con el ACNUDH celebrada en enero de 2008, el Presidente del PCN(M) confirmó que había dado instrucciones para que las tierras fuesen restituidas "excepto en unos pocos casos complejos".

62. Los desplazados que regresaron a sus lugares de origen lo hicieron a pesar de la ausencia de un plan general para atender a sus necesidades. Hasta fines de 2007 el Gobierno no anunció un conjunto de medidas de ayuda por un total de 5,6 millones de dólares con cargo al Fondo Fiduciario para la Paz de Nepal para prestar asistencia a los retornados y la apertura de un nuevo proceso de inscripción para que los desplazados que no se habían inscrito pudieran hacerlo y, de esa forma, recibir esa asistencia. Algunas autoridades locales han confirmado haber recibido los fondos y haber comenzado a distribuirlos, aunque ha habido quejas de que el proceso de inscripción y distribución de los fondos no es coherente ni integrador.

63. Los organismos de las Naciones Unidas trabajaron en estrecha colaboración con el Gobierno para finalizar un conjunto de directrices, basadas en los Principios Rectores de los desplazamientos internos de las Naciones Unidas, a fin de ayudar a los ministerios y autoridades locales competentes a poner en práctica la política revisada para las personas desplazadas y ayudar a esas personas a comprender sus derechos.

64. En la política para las personas desplazadas figura una disposición que les permite votar en las elecciones, pero quienes han preferido no volver a su lugar de origen (un número que podría llegar a las 50.000 personas) no podrán ejercer ese derecho en las próximas elecciones a la Asamblea Constituyente, a menos que se modifique la Ley electoral. En la ley actualmente en vigor se exige a los ciudadanos que residan en el distrito electoral en el que deseen votar y no hay ninguna disposición sobre el voto a distancia a la que pudieran acogerse los desplazados.

65. Resulta perturbador observar que, aunque muchas personas desplazadas por el conflicto armado se han integrado en nuevos lugares o han regresado, actualmente se están produciendo nuevos desplazamientos forzosos como resultado de la permanente inestabilidad en el Terai. Aunque no se dispone de cifras precisas, muchas personas de origen montañés han abandonado las zonas meridionales del Terai, temporal o permanentemente, por temor a las amenazas, los secuestros y demás acciones violentas de los grupos armados. Otras personas se han visto desplazadas por las amenazas del PCN(M).

J. Justicia de transición e impunidad

66. Durante mi visita a Nepal hice hincapié en la importancia de poner fin a la impunidad para evitar futuras violaciones de los derechos humanos y crear una sociedad en la que nadie estuviera por encima de la ley. La permanente falta de voluntad política para adoptar medidas eficaces para resolver ese problema resulta profundamente preocupante. En enero de 2008 dirigí una carta al Primer Ministro en la que instaba al Gobierno a que redoblase sus esfuerzos por poner fin a la impunidad y expresaba mis preocupaciones por la falta de progresos desde la visita que realicé en enero de 2007.

67. El Gobierno distribuyó en julio un proyecto de ley sobre la creación de una comisión de la verdad y la reconciliación, pero ese proyecto contenía disposiciones contrarias a las obligaciones

dimanantes de tratados en los que Nepal es Parte y a los principios internacionales. En particular, no se garantizaba la independencia de la comisión, con lo que se dejaba un amplio margen para la interferencia del Gobierno. Contenía también disposiciones que hubieran llevado a la concesión de amnistías a los responsables de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Además, las limitaciones del mandato de la comisión socavarían sus posibilidades de dar cuenta pormenorizada de las violaciones de los derechos humanos relacionadas con el conflicto.

68. El ACNUDH presentó al Gobierno sus observaciones sobre el proyecto de ley e hizo hincapié en la importancia de que se celebrasen amplias consultas con todos los interesados, incluidas las víctimas. En diciembre comenzaron unas consultas limitadas a nivel regional sobre una versión ligeramente mejorada del proyecto de ley, pero no se abordaron las preocupaciones sustanciales del ACNUDH en relación con el proyecto original. Tras el acuerdo firmado por los siete partidos políticos el 23 de diciembre, en el que se contemplaba el establecimiento de esa comisión en el plazo de un mes, se temió que se acelerase la tramitación del proyecto de ley. Tras una intensa presión nacional e internacional, el Gobierno anunció que, dada la gravedad de la cuestión, era necesario celebrar nuevas consultas. El ACNUDH se ofreció a proporcionar asistencia técnica para elaborar una estrategia de consultas nacionales.

69. Son centenares las desapariciones relacionadas con el conflicto que aún quedan por resolver. Entre ellos se encuentran los casos de desaparición de casi 200 personas después de ser detenidas por fuerzas de seguridad en el distrito de Bardiya en los años 2001 y 2002 y los de las personas que fueron torturadas y desaparecieron de los cuarteles del batallón Bhairabnath del (Real) Ejército de Nepal que se documentaban en el informe del ACNUDH de mayo de 2006 y sobre las cuales el ACNUDH nunca ha recibido una respuesta satisfactoria del Gobierno. En diciembre, defensores de los derechos humanos, incluida la Comisión Nacional de Derechos Humanos, descubrieron un lugar en el que una de las personas desaparecidas del cuartel del batallón Bhairabnath podría haber sido incinerada por el ejército de Nepal y pidieron que se protegiera el lugar a la espera de que se realizaran investigaciones. Tampoco se han aclarado los casos de las personas cuyo paradero se desconoce todavía después de haber sido secuestradas por el PCN(M). En junio de 2007, el Tribunal Supremo pronunció un fallo pionero en relación con varios casos de desaparición en virtud del cual ordenó al Gobierno que promulgase una ley en la que se tipificara como delito la desaparición forzosa según lo dispuesto en la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; estableciese una comisión de investigación sobre las desapariciones relacionadas con el conflicto que se ajustara a las normas internacionales; enjuiciase a las personas responsables de las desapariciones; y ofreciese una indemnización a las familias de las víctimas. Esa decisión, que constituyó un paso importante en el reconocimiento de los derechos de las víctimas de la desaparición y sus familias a la verdad, la justicia y la reparación, todavía no ha sido aplicada por el Gobierno.

70. En abril, el Gobierno presentó ante la Legislatura-Parlamento provisional un proyecto de ley en el que se tipificaban como delito en la legislación nacional la desaparición, el secuestro y la toma de rehenes. La sociedad civil, el ACNUDH y demás interesados acogieron en principio con beneplácito la iniciativa, pero plantearon varias preocupaciones en relación con el proyecto de ley, como el hecho de que no pudiese aplicarse retroactivamente y que la pena máxima que podía imponerse a los culpables de las desapariciones fuese de tan sólo cinco años. En noviembre de 2007 se suprimieron del proyecto de ley las disposiciones relativas a las

desapariciones y se aprobó una enmienda del Código Civil en la que se tipificaban como delitos el secuestro y la toma de rehenes. El Ministro del Interior anunció que poco después se promulgaría una nueva ley sobre las desapariciones, aunque en enero de 2008 todavía no se había presentado al Parlamento ningún proyecto de esa naturaleza.

71. El Gobierno había anunciado la constitución de una comisión de investigación sobre las personas desaparecidas tras el fallo pronunciado en junio por el Tribunal Supremo, pero la iniciativa se suspendió a raíz de las críticas generalizadas de que el tipo de comisión que se había previsto no se ajustaba a las normas internacionales, entre ellas las relativas a su independencia, funciones y facultades y la publicación de sus informes. Posteriormente, en el acuerdo de 23 puntos se exigió el establecimiento de una comisión de investigación sobre las desapariciones en el plazo de un mes.

72. Los intentos de las ONG, las víctimas y sus familiares por presentar primeros informes en relación con antiguas y recientes violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad y abusos por parte del PCN(M) tuvieron poco éxito. Muchos de esos primeros informes fueron rechazados por la policía por motivos que el ACNUDH consideró inapropiados, incluido el hecho de que no se consignara en ellos el nombre de los autores. En los casos en que se admitieron las denuncias, ello no dio lugar a la iniciación de investigaciones criminales completas y ningún miembro de las fuerzas de seguridad o del PCN(M) ha sido condenado como resultado de uno de esos primeros informes.

73. En el caso de Maina Sunuwar (véase A/HRC/4/97, párr. 51), en septiembre de 2007 el Tribunal Supremo ordenó a la policía que, en el plazo de tres meses, informara sobre sus investigaciones acerca de la muerte de la niña de 15 años. En enero de 2008, un año después de que el Jefe de la Plana Mayor del ejército de Nepal y el Ministro del Interior me hubiesen dado seguridades de que en ese caso se haría justicia, las investigaciones policiales seguían siendo lentas y el ejército de Nepal no había facilitado a la policía acceso a la documentación, a los sospechosos ni a los testigos.

74. Tras una intensa campaña de concienciación, que se prolongó incluso durante mi visita, un cuerpo que se creía podría ser el de Maina Sunuwar fue exhumado de una tumba sin marcas en el Centro de Formación para el Mantenimiento de la Paz Birendra del ejército de Nepal, para lo que se contó con el apoyo técnico forense del ACNUDH. Sin embargo, la muestra de ADN tomada de los restos óseos en el mes de marzo no se envió para su análisis hasta la última semana de noviembre, y el cuerpo no se ha devuelto a la familia al no tenerse aún confirmación de su identidad.

75. El ACNUDH siguió experimentando dificultades para acceder a documentos oficiales sobre las investigaciones del ejército de Nepal y, a veces, de la policía. En agosto, el ejército de Nepal facilitó al ACNUDH copias de los fallos emitidos por los consejos de guerra celebrados en el caso de Maina Sunuwar y otros dos casos. Posteriormente se permitió al ACNUDH leer, pero no copiar, otros documentos relacionados con Maina Sunuwar, por lo que el ACNUDH considera insuficiente el acceso que se le dio. Lo que es más grave, muchos de los documentos que pudo ver el ACNUDH revestían interés para la investigación criminal, pero no se han remitido a la policía.

76. Tampoco los intentos de las víctimas de discriminación y otros abusos por obtener justicia tuvieron mucho éxito, ya que la policía trataba a menudo de que se recurriese a la mediación, a veces con la participación de partidos políticos, en lugar de a los tribunales. Aunque la mediación puede ser apropiada en algunas circunstancias, el hecho de que no se castigue a quienes han aplicado prácticas discriminatorias prohibidas por la ley o han cometido otros abusos contra miembros de grupos marginados ha contribuido a perpetuar el clima de impunidad. Con todo, la mayoría de las víctimas no pueden acceder a la justicia por falta de medios y otras trabas.

77. Se establecieron comisiones de encuesta para investigar varios incidentes importantes que tuvieron lugar en 2007, incluidos los asesinatos de enero en Lahan, el asesinato en marzo de cuadros del PCN(M) en Gaur y los asesinatos y la destrucción de bienes durante las protestas de los madheshi y durante los incidentes violentos en Kapilvastu. Esas comisiones no consiguieron que los autores respondieran de sus actos, y sus informes tampoco se han hecho públicos. En el caso de Kapilvastu, las posteriores investigaciones de la policía se centraron no en los asesinatos, sino en los daños a la propiedad. El Comité Especial establecido para investigar la violencia presentó su informe al Gobierno en enero de 2008.

78. En agosto, tras una intensa presión pública, el Gobierno publicó el informe elaborado en noviembre de 2006 por la Comisión Rayamajhi, creada para investigar, entre otras cosas, las violaciones de los derechos humanos cometidas durante las manifestaciones de abril de 2006. En el informe se recomendaba que se adoptaran medidas contra algunos funcionarios y ex funcionarios del Gobierno cuyos nombres se facilitaban, contra quienes se vertían incluso acusaciones de corrupción, así como el procesamiento de 31 miembros del ejército de Nepal, la Fuerza de Policía Armada y la policía de Nepal, principalmente como responsables de asesinatos cometidos durante las manifestaciones de abril. El Gobierno dijo que había aplicado la mayoría de las recomendaciones del informe y que algunas de ellas se habían remitido a las autoridades competentes para su ulterior investigación. Sin embargo, el Fiscal General no inició procesamiento alguno, aduciendo que las pruebas recogidas eran insuficientes. Como respuesta a la inacción del Estado, cuadros del PCN(M) humillaron públicamente a algunas de las personas identificadas en el informe y destruyeron o mutilaron algunas propiedades.

79. En enero de 2008 se publicó un informe de la Comisión Parlamentaria establecida para investigar la violación y asesinato de una mujer y el asesinato de seis manifestantes en Belbari en abril de 2006. La Comisión recomendaba al Gobierno que adoptase medidas legales contra 28 miembros del ejército de Nepal, incluidos el comandante de la brigada, miembros de la policía y un oficial jefe de distrito.

80. La presión política sobre la policía, mediante la intimidación y las amenazas, para que libere a los detenidos vinculados con los principales partidos políticos, en particular el PCN(M), ha contribuido a que persista la impunidad por la comisión de abusos y los actos de violencia. El ACNUDH documentó numerosos casos en los que detenidos vinculados con el PCN(M), el FDPM, los principales partidos políticos y otras organizaciones fueron detenidos únicamente para ser liberados tras la celebración de negociaciones en las que a menudo participaron los siete partidos políticos, el PCN(M) y el oficial jefe de distrito. Aunque esa mediación puede ayudar a reducir la tensión local a corto plazo, no ha servido para modificar de forma importante las prácticas de abusos y violencia, ha fortalecido la percepción de que pueden cometerse actos de violencia impunemente y ha socavado la moral de la policía.

III. CONCLUSIONES

81. Los importantes y positivos acontecimientos políticos ocurridos desde 2006, incluidos la conclusión del Acuerdo General de Paz y el establecimiento de un Gobierno provisional, han suscitado grandes expectativas, en particular en lo que se refiere al fin de la discriminación, las desigualdades y la impunidad. A medida que el proceso de paz avanza, la complejidad que supone conseguir esos cambios, que requieren una voluntad política y el abandono de pautas tradicionales de comportamiento profundamente arraigadas, se ha hecho más patente. La celebración de elecciones a la Asamblea Constituyente es un paso esencial hacia la creación de una sociedad más participativa, integradora e igualitaria, pero todavía quedan obstáculos por superar para que las elecciones puedan celebrarse en un clima libre de intimidación y temor. El hecho de que no se hayan aplicado muchas de las disposiciones contenidas en el Acuerdo General de Paz, así como en las leyes nuevas y antiguas, que podrían fortalecer la protección de los derechos humanos ha conducido a la frustración de muchos nepaleses.

82. Son motivo de especial preocupación los largos retrasos en la resolución satisfactoria de la cuestión de la participación de los grupos marginados en la Asamblea Constituyente y en las instituciones del Estado, así como en la aplicación de medidas tendientes a resolver las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales que dan pie a muchos de los agravios. Aunque el Gobierno ha conseguido avances significativos en lo que se refiere a abordar algunas de esas preocupaciones, incluida la reserva de cupos para los grupos tradicionalmente marginados en el segmento de las elecciones a la Asamblea Constituyente reservado a la representación proporcional, las negociaciones con varios grupos marginados importantes siguen sin finalizar y resulta necesario alcanzar acuerdos. Asimismo, es imprescindible reducir las actividades violentas de los grupos armados en el Terai. A menos que puedan disiparse esas preocupaciones, existe un grave riesgo de que se ahonden las divisiones sociales y se recrudezca la violencia, incluso la violencia entre comunidades.

83. Existe la urgente necesidad de elaborar un programa coherente de fortalecimiento y reforma de las fuerzas de seguridad y la administración de justicia. Las fuerzas del orden tienen reservado un papel especial en la creación de cara a las elecciones de un clima libre de temor e intimidación. Para desempeñar ese papel, necesitarán de toda su capacidad y profesionalismo para hacer frente a situaciones difíciles y a veces violentas. Las fuerzas del orden deben disponer de los instrumentos, la formación, el apoyo y el liderazgo necesarios que les permitan hacer frente a esos retos.

84. Otra condición previa para la creación de un clima libre de temor o intimidación ha de ser el compromiso de todas las partes y organizaciones, así como sus partidarios, de respetar las opiniones y actividades pacíficas de los demás. Para resolver las diferencias debe recurrirse a la confianza y el diálogo en lugar de a las amenazas, la intimidación y la violencia. El PCN(M), en su proceso de transformación de una organización militar en otra exclusivamente política, debe tomar también medidas efectivas para poner fin a los abusos cometidos por sus cuadros.

85. El paso de un clima de impunidad a una cultura de rendición de cuentas será esencial para lograr el éxito en la transformación y conseguir una paz sostenible. Preocupa

profundamente la falta de avances en la lucha contra la impunidad. Se necesitarán voluntad política, valor y determinación para hacer avanzar el proceso, pero no hay tiempo que perder. El proceso de paz y la celebración de elecciones siguen ofreciendo una oportunidad histórica para crear un Estado plenamente integrador y democrático que proteja los derechos humanos y permita que todos los nepaleses participen en la sociedad eficazmente y en condiciones de igualdad. Sobre todas las partes recae la responsabilidad de velar por que esa promesa se haga realidad.

86. Mi Oficina en Nepal está dispuesta, con arreglo a su mandato, a proporcionar todo el apoyo y la asistencia técnica que sean necesarios para alcanzar esos fines, especialmente trabajando en sus prioridades básicas. El fortalecimiento de la capacidad nacional mediante una integración más estrecha de la supervisión, el fomento de la capacidad, el asesoramiento y el apoyo jurídico y de otra naturaleza a las instituciones nacionales será un componente esencial de la estrategia de la Oficina a la hora de apoyar el proceso de cambio en Nepal.
