



Asamblea General

Distr. general
16 de febrero de 2011
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

16º período de sesiones

Temas 2 y 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**

Asistencia técnica y fomento de la capacidad

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 quinto informe que la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presenta al Consejo de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y las actividades de su Oficina en Nepal. En él se exponen algunos avances positivos ocurridos desde la presentación del informe anterior (A/HRC/13/73), como las medidas prácticas adoptadas para poner fin a la impunidad en relación, por ejemplo, con los casos de discriminación. Sin embargo, en otros elementos del proceso de paz no ha habido progreso alguno, debido a un prolongado período de estancamiento político; entre esos elementos cabe mencionar el establecimiento de mecanismos de justicia de transición, crucial para poner fin *de facto* a la impunidad por los graves abusos y violaciones de los derechos humanos, y la finalización de una nueva constitución. Aunque se ha avanzado algo en la adopción de las medidas necesarias para crear una sociedad incluyente, aún persisten la desigualdad y la discriminación generalizadas que fueron las causas básicas del conflicto. Con voluntad política para aplicar políticas y medidas de derechos humanos prácticas y concertadas, el proceso de paz en Nepal podrá continuar y será posible dejar atrás la actual cultura de la impunidad.

* Documento presentado con retraso.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–2	3
II. Derechos humanos y situación política.....	3–5	3
III. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Nepal.....	6–9	4
IV. Impunidad y justicia de transición	10–40	5
A. Panorama general	10	5
B. Retos institucionales y estructurales.....	11–25	5
C. Retos jurídicos.....	26–35	8
D. Avances alentadores.....	36–40	10
V. La lucha contra la discriminación	41–67	12
A. Panorama general	41–43	12
B. Retos institucionales y estructurales.....	44–53	12
C. Retos jurídicos.....	54–58	15
D. Avances alentadores.....	59–67	16
VI. Conclusiones.....	68–70	18
VII. Recomendaciones	71–79	18

I. Introducción

1. La persistente fragilidad del proceso de paz en Nepal ha quedado demostrada por un año que se caracterizó por el estancamiento político. El hecho más negativo fue que la Asamblea Constituyente no logró cumplir el plazo de mayo de 2010 para finalizar una nueva constitución. El mandato de la Asamblea se prorrogó un año más, hasta mayo de 2011. El prolongado punto muerto ha supuesto que más de seis meses después de que el Primer Ministro Madhav Kumar Nepal accediera a dimitir, el Parlamento no había elegido aún a un nuevo Primer Ministro, situación que seguía sin resolverse cuando se elaboró el presente informe, y muchas leyes importantes aún estaban pendientes de aprobación en el Parlamento.

2. Esto ha repercutido directamente en la situación de los derechos humanos, en particular en los avances relativos a dos grandes problemas de derechos humanos que aquejan a Nepal desde hace largo tiempo: la impunidad y la discriminación. En el presente informe se examinan los retos institucionales, estructurales y jurídicos que se relacionan con esas dos cuestiones. También se destacan los avances más alentadores. En las diferentes secciones del informe se resumen las actividades realizadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en Nepal (ACNUDH-Nepal) en apoyo de la promoción y protección de los derechos humanos.

II. Derechos humanos y situación política

3. El año recién transcurrido se caracterizó por una continua incertidumbre política, con un prolongado punto muerto en los contactos entre las principales partes, que condujo a continuas tensiones y episodios esporádicos de violencia. De particular importancia fueron las protestas de mayo de 2010 en todo el país y el *bandh*¹ de seis días impuesto por el Partido Comunista Unificado de Nepal (Maoísta) (PCUN-M). Las protestas fueron organizadas para pedir la dimisión del Primer Ministro y el establecimiento de un gobierno de unidad nacional. Se programaron especialmente para presionar al Gobierno, cuando se aproximaba el plazo para confirmar la nueva constitución, aumentando así la posibilidad de que la Asamblea Constituyente perdiera su mandato. Aunque los primeros días de las protestas fueron relativamente tranquilos, los incidentes de violencia aumentaron a medida que continuaba el *bandh* y crecía la frustración por sus efectos, lo que condujo a importantes contramanifestaciones, algunas de las cuales terminaron en violentos enfrentamientos entre los manifestantes rivales y con la policía. El PCUN-M dio por terminadas las protestas sin haber alcanzado resultados inmediatos; sin embargo, el Primer Ministro presentó su dimisión al Presidente al mes siguiente. Aunque desde entonces ha habido 17 intentos infructuosos de elegir a un nuevo Primer Ministro, la reciente intervención de la Corte Suprema debería facilitar el proceso y se espera que ponga fin al estancamiento político.

4. Al no poderse finalizar la nueva constitución, se adoptó el acuerdo político de último minuto de prorrogar el mandato de la Asamblea Constituyente, y el plazo para redactar la nueva constitución, por otro año, hasta mayo de 2011. Aunque hace poco se creó un grupo de trabajo político de alto nivel para que resolviera las cuestiones controvertidas, hasta el momento los avances han sido mínimos. El estancamiento político ha impedido además que el país progrese en las cuestiones de derechos humanos que son centrales para el proceso de paz: los anteproyectos de ley destinados a establecer los mecanismos de justicia de transición siguen pendientes de examen desde que se presentaron al Parlamento a

¹ Un *bandh* es un cierre impuesto de todo el comercio, las escuelas, el transporte, etc.

comienzos de 2010, y las propuestas leyes contra la discriminación y los nuevos códigos penal y de procedimiento penal han sido objeto de una consulta pública pero aún no se han finalizado. No obstante, ha habido algunos avances positivos, entre los que destacan el establecimiento de la secretaría del Comité Especial y la aprobación de directivas específicas respecto de los combatientes del ejército maoísta.

5. Los grupos delictivos armados, que operan principalmente en los distritos meridionales del Terai, siguen teniendo un gran impacto en la situación de la seguridad general. Los atentados y secuestros de miembros de la comunidad empresarial, las autoridades locales, los partidos políticos y la población son frecuentes, y a menudo se pide el pago de un rescate. Las fuerzas de seguridad han respondido con métodos que también han suscitado gran inquietud, ya que son muchos los informes de presuntas detenciones ilegales y homicidios extrajudiciales de miembros de esos grupos, no obstante el inveterado compromiso de Nepal contra la pena de muerte. El Gobierno ha destacado la importancia de su código de conducta para el personal de seguridad, así como los esfuerzos por mejorar la situación mediante la negociación con los grupos armados y las fuerzas del orden regulares. Aun así, es probable que las incertidumbres relativas a la futura constitución, particularmente en lo que respecta al federalismo, generen continuas tensiones en todo Nepal en 2011, especialmente en los distritos en que las cuestiones relacionadas con las posibles estructuras federales suscitan profundas controversias entre los diferentes grupos étnicos y etnopolíticos.

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

6. El ACNUDH-Nepal fue creado en 2005. El mandato actual se renovó en junio de 2010, por un año más. Además de su mandato oficial con arreglo al Acuerdo entre la Alta Comisionada y el Gobierno de Nepal, el ACNUDH-Nepal tiene, en virtud del Acuerdo General de Paz, la misión de vigilar que se respeten las disposiciones sobre los derechos humanos contenidas en el Acuerdo.

7. Durante el período del que se informa, el ACNUDH-Nepal siguió supervisando la situación de los derechos humanos en Nepal, y para ello desplegó regularmente equipos de vigilancia en todo el país. Por ejemplo, durante las protestas maoístas de mayo, el ACNUDH-Nepal envió 21 equipos a toda la nación para seguir de cerca los acontecimientos. Además, la Oficina ha prestado una atención creciente al desarrollo de un sistema de protección nacional, concentrándose en fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil. A este respecto, el ACNUDH-Nepal está finalizando una guía práctica para los defensores de los derechos humanos y ha seguido cooperando estrechamente con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de la Mujer y la Comisión Nacional de los Dalits.

8. En septiembre de 2010, el ACNUDH-Nepal dio a conocer un resumen de los motivos de preocupación titulado "Investigación de las denuncias de homicidios extrajudiciales en el Terai", en que se documentan 39 incidentes que culminaron en la muerte de 57 personas entre enero de 2008 y junio de 2010; en todos los casos, hay denuncias verosímiles del uso ilícito de la fuerza por los agentes de seguridad². El ACNUDH-Nepal ha realizado también una labor continua de defensa de los derechos humanos en relación con los casos emblemáticos de abusos y violaciones de esos derechos

² Recientemente, el ACNUDH-Nepal ha recibido observaciones detalladas del Gobierno de Nepal sobre el resumen de los motivos de preocupación y muchos de los casos que en él se señalan, y espera proseguir el diálogo con las autoridades sobre las cuestiones planteadas y las recomendaciones formuladas.

cometidos durante el conflicto y después de éste, que ponen de manifiesto la persistencia de la impunidad por esos crímenes. Si bien durante el período del que se informa se hicieron pocos progresos, la realización de una exhumación en un caso, gracias a los persistentes esfuerzos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y del ACNUDH-Nepal, resulta alentadora, aunque queda por ver si se procederá al enjuiciamiento de los responsables.

9. El ACNUDH-Nepal ha proseguido su campaña ante el Gobierno para la mejora de varios anteproyectos de ley que están en trámite en el Parlamento, y ha prestado asistencia al respecto. Actualmente está celebrando consultas con organizaciones de la sociedad civil a fin de presentar recomendaciones sobre las repercusiones en los derechos humanos de los tres anteproyectos de ley del futuro sistema de derecho penal de Nepal. El ACNUDH-Nepal ha participado también en la ejecución de proyectos respaldados por el Fondo de Paz de las Naciones Unidas para Nepal, entre ellos uno que apoya los futuros mecanismos de justicia de transición, otro que se concentra en las reparaciones para las víctimas de los delitos relacionados con el conflicto, y otro que vigila el cumplimiento por el partido PCUN-M de la debida desmovilización de los antiguos niños soldados del ejército maoísta, de conformidad con la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad.

IV. Impunidad y justicia de transición

A. Panorama general

10. En virtud del Acuerdo General de Paz de 2006, las partes se comprometieron a establecer mecanismos de justicia de transición para tratar los delitos y las violaciones de los derechos humanos perpetrados durante el conflicto armado, mantener el Estado de derecho y velar por que no se alentara la impunidad. Sin embargo, cuatro años después los tribunales civiles aún no han enjuiciado a ninguna persona por un caso relacionado con el conflicto, pese a la existencia de una larga y bien documentada lista de denuncias de violaciones y abusos cometidos por las partes en el conflicto armado. Además, en lo que respecta a las violaciones de los derechos humanos perpetradas desde el final del conflicto armado, también sigue reinando la impunidad.

B. Retos institucionales y estructurales

1. Factores políticos

11. Desde el final del conflicto, los sucesivos gobiernos y principales actores políticos han expresado repetidas veces en público el compromiso de poner fin a la impunidad y mejorar el orden público. En la práctica, los principios de la rendición de cuentas y la justicia se han visto supeditados a los imperativos políticos.

12. Aunque el Gobierno ha declarado que diversos miembros del ejército y agentes de policía han sido objeto de sanciones departamentales y de otra índole por violaciones de las Leyes Militar y de la Policía, respectivamente³, las medidas adoptadas para hacer comparecer ante la justicia a las personas contra las que existen denuncias verosímiles de abusos y violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario han sido inadecuadas. De hecho, algunas de esas personas han sido ascendidas y varias han sido enviadas a misiones de consolidación de la paz de las Naciones Unidas o cursos de

³ En sus observaciones sobre el presente informe, el Gobierno de Nepal comunicó que 169 miembros del ejército, entre ellos algunos oficiales, han sido castigados por violaciones de los derechos humanos, y que más de 100 casos están todavía siendo investigados. El ACNUDH-Nepal está procurando obtener más detalles sobre estos casos.

formación en el extranjero. En octubre de 2010, el Gobierno prorrogó en el cargo a un oficial del ejército supuestamente responsable de actos de tortura y desapariciones forzadas ocurridos en los cuarteles de Maharajgunj en 2003 y 2004. Además, uno de los principales sospechosos de violaciones de ese tipo en el distrito de Bardiya fue ascendido a un puesto clave en el ejército. Hasta la fecha, el Gobierno no ha adoptado ninguna medida para dejar sin efecto esas decisiones o suspender a los funcionarios del Estado implicados en espera de que se realicen investigaciones fidedignas.

13. El ejército de Nepal se ha negado en repetidas ocasiones a cooperar plenamente con las investigaciones policiales y las órdenes de las autoridades judiciales, incluida la Corte Suprema. Un ejemplo claro sigue siendo el caso de la tortura y muerte de Maina Sunuwar, de 15 años de edad, ocurrida en 2004 a manos de cuatro oficiales del ejército de Nepal. El Gobierno ha señalado que el veredicto y las declaraciones de una corte marcial del ejército fueron enviados a la Corte Suprema. Sin embargo, el ejército no sólo incumplió la orden del tribunal de distrito, emitida en septiembre de 2009, de suspender de sus funciones a uno de los acusados, sino que además envió al oficial en cuestión a la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad. Aunque el oficial fue repatriado a Nepal en diciembre de 2009, el ejército se ha negado a entregarlo a la policía pese a la existencia de una orden de detención. Del mismo modo, el ejército de Nepal no ha cooperado con las investigaciones policiales de un incidente ocurrido en marzo de 2010, cuando personal del ejército utilizó la fuerza de forma innecesaria e ilegal en el parque nacional de Bardiya, dando muerte a dos mujeres y un niño.

14. Tampoco ha habido una cooperación auténtica del PCUN-M o sus organizaciones hermanas con las investigaciones policiales de casos ocurridos durante el conflicto o después de éste en que están implicados funcionarios del partido. En septiembre de 2010, en lugar de cooperar con la investigación policial de la muerte de un empresario en 2007, el PCUN-M simplemente suspendió a uno de los miembros de su comité central. El partido no ofreció tampoco ningún apoyo a la investigación policial del homicidio en 2007 del periodista Birendra Shah, a pesar de los informes según los cuales las principales personas acusadas participaban activamente en actividades de organizaciones afiliadas al partido. Además, en el caso de la muerte del civil Arjun Lama, miembro de la Asamblea Constituyente del PCUN-M, ocurrida durante el conflicto, uno de los principales acusados ha amenazado, al parecer, a los abogados y los defensores de los derechos humanos que trabajan en el caso.

2. Demoras en la justicia de transición

15. Uno de los principales impedimentos al estado de derecho en Nepal, y una justificación que se aduce con frecuencia ante la inacción respecto de los delitos relacionados con el conflicto, es la creencia de muchos actores políticos de que los mecanismos de justicia de transición previstos en el Acuerdo General de Paz serán las instituciones *de jure* que se ocuparán de esos delitos, de que antes de su establecimiento no habrá actuaciones penales contra los supuestos autores de abusos y violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario, y de que no deberían obstaculizarse las decisiones relativas a sus ascensos u otras medidas de recompensa. Con todo, el compromiso de establecer mecanismos de justicia de transición no puede constituir una excusa para no investigar y perseguir los casos con arreglo a la ley. La Corte Suprema ha reiterado este principio en diversas decisiones en que se pide la inmediata investigación y procesamiento de los casos de violaciones graves de los derechos humanos cometidas durante el conflicto, con inclusión de las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales.

16. A comienzos de 2010, tras extensas consultas con los interesados, se presentaron en el Parlamento proyectos de ley encaminados a establecer los mecanismos pertinentes —una

comisión de verdad y reconciliación y una comisión de investigación sobre las desapariciones—, pero esos proyectos siguen pendientes de trámite en el comité legislativo, que está estudiando más de 80 propuestas de enmienda. Además, en su forma actual los proyectos de ley no prevén la creación de mecanismos dotados de poderes de enjuiciamiento ni el traspaso directo al sistema de justicia penal de los casos que revelen delitos en virtud del derecho nacional o internacional, limitando así su competencia para transferir esos asuntos al Fiscal General. En realidad, el sistema de justicia penal está paralizado en espera de que se establezcan unos mecanismos de justicia de transición que, por su parte, podrían no tener las atribuciones necesarias para entablar las actuaciones adecuadas en relación con los delitos cometidos durante el conflicto, si las leyes se aprueban tal como están redactadas ahora.

3. Debilitamiento de las instituciones del estado de derecho

17. La prevalencia de la impunidad tiene un efecto negativo en el sistema de justicia penal y la administración de justicia. Aunque la Corte Suprema desempeña un papel positivo a través de los importantes fallos dictados en causas de derechos humanos, el hecho de que las personas no respondan por delitos importantes socava la fe pública en la capacidad de las instituciones del estado de derecho de aplicar la ley con imparcialidad y sin sesgos políticos. Al mismo tiempo, la falta de rendición de cuentas envalentona a los que practican actividades delictivas y el uso de la violencia.

18. Durante el período del que se informa, la policía de Nepal siguió siendo reacia a llevar a cabo investigaciones penales en que estuvieran implicados el ejército, la Fuerza de Policía Armada, miembros del ejército maoísta o sus propios miembros como presuntos autores. Los oficiales de policía se remiten sistemáticamente a la necesidad de decisiones de política al más alto nivel y se niegan a efectuar investigaciones a pesar de que existe un claro procedimiento legal para ello. Del mismo modo, los fiscales públicos, responsables de asesorar a la policía sobre las investigaciones y presentar las causas ante los tribunales, a menudo no utilizan correctamente los procedimientos establecidos para promover la debida realización de las investigaciones.

4. Retiro de causas penales, indulto y clemencia

19. El hecho de que los principios de la rendición de cuentas y la justicia están cada vez más supeditados a los imperativos políticos queda ilustrado también por el gran número de causas penales que el Gobierno ha retirado en los últimos años, cediendo a las presiones de diversos partidos políticos y grupos étnicos.

20. Esta práctica comenzó en 2008, con la justificación inicial de que el Acuerdo General de Paz requería el retiro de los casos "motivados políticamente". Sin embargo, desde entonces se ha hecho extensiva a casos ocurridos después del conflicto, y partidos políticos, grupos armados y grupos indígenas y étnicos han exigido que se retiraran causas penales contra sus seguidores. Ante esas presiones, los sucesivos gobiernos han accedido a retirar esas causas, algunas de ellas con cargos graves, como asesinato o violación, y han hecho ofrecimientos proactivos de amnistías mientras negociaban con los grupos armados del Terai. La práctica ha continuado, a pesar de la orden provisional de la Corte Suprema, en 2008, de que cesaran el retiro de las causas.

21. Esta práctica alienta la injerencia política en el estado de derecho, lo que desmoraliza a los oficiales de policía, los fiscales y los jueces que trabajan en esos casos, contribuye a la inseguridad pública al permitir que los presuntos delincuentes escapen a la justicia y socava aún más la confianza de la población en las instituciones de mantenimiento del orden público y el Gobierno. También preocupa que la Asamblea Constituyente haya propuesto para la nueva constitución una disposición que permite al Presidente conceder el indulto sin excluir específicamente la clemencia a personas que

hayan cometido graves violaciones de los derechos humanos. El Gobierno ha comunicado que el nuevo proyecto de código de procedimiento penal contiene varias restricciones en relación con el retiro de causas.

5. Ausencia de un mecanismo de supervisión eficaz

22. En los países que salen de un conflicto, la reforma de las instituciones de seguridad nacional es un paso importante en la transición hacia una paz y una democracia duraderas, y un elemento vital a este respecto es el establecimiento de mecanismos de supervisión eficaces y dignos de fe. Ahora bien, los mecanismos y procesos de supervisión existentes en Nepal apenas hacen nada para poner fin a la impunidad.

23. En su resumen de los motivos de preocupación relacionados con las presuntas ejecuciones extrajudiciales perpetradas por las fuerzas de seguridad (véase el párrafo 8 *supra*), el ACNUDH-Nepal señaló que los comités y tribunales especiales constituidos para investigar las denuncias parecían servir a menudo de instrumentos para encubrir los incidentes. Por ejemplo, en junio de 2009, cuando un agente de policía protagonizó un incidente con disparos mortales en el distrito de Dhanusha, en lugar de investigar el caso en aplicación de los procedimientos del derecho penal, la policía estableció un tribunal especial que simplemente impuso una sanción disciplinaria de carácter financiero al agente de policía acusado.

24. El Ministerio de Interior también establece regularmente comisiones de indagación para investigar los incidentes importantes en que está implicado personal de la policía. Sin embargo, estas comisiones han demostrado estar viciadas en varios sentidos: sus miembros pertenecen en muchos casos a las mismas fuerzas de policía que las personas que están siendo investigadas, lo que genera importantes conflictos de intereses; su labor no es transparente, y sus atribuciones y su informe final no suelen hacerse públicos. Del mismo modo, una disposición de la Ley del ejército establece procedimientos de corte marcial que, de hecho, impiden la persecución ulterior de las violaciones de los derechos humanos. Por ejemplo, el ejército ha sostenido sistemáticamente que la decisión de su corte marcial en la causa de Maina Sunuwar, en que los oficiales responsables fueron condenados a suspensiones temporales, constituyó un castigo adecuado.

25. Por último, el hecho de que el Gobierno no aplique las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos también es un obstáculo importante a la lucha contra la impunidad. En los diez años transcurridos desde su establecimiento, esas recomendaciones han sido aplicadas plenamente por los órganos gubernamentales en menos del 9% de los casos, y sólo en lo referente a ofrecer una indemnización financiera a las víctimas, no en lo que respecta a un enjuiciamiento efectivo. El Gobierno señala que ha establecido un mecanismo de seguimiento para mejorar la tasa de aplicación de las decisiones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

C. Retos jurídicos

1. Tipificación de delitos internacionales

26. El marco jurídico interno para el enjuiciamiento de los responsables de abusos y violaciones graves de los derechos humanos sigue siendo inadecuado. Graves violaciones de esos derechos, como la tortura, las desapariciones forzosas y los crímenes de lesa humanidad, que deberían perseguirse de conformidad con las obligaciones jurídicas internacionales del Estado, aún no están tipificadas como delito en el derecho nepalés. Sin embargo, el Gobierno está redactando un código penal amplio, con disposiciones que penalizan la tortura, las desapariciones forzosas y los crímenes de lesa humanidad.

27. Ha habido algunos avances positivos en relación con la tipificación como delito de las desapariciones forzosas, al presentarse al Parlamento, a comienzos de 2010, un anteproyecto de ley sobre esas desapariciones. No obstante, el anteproyecto no es todavía plenamente conforme con las normas internacionales y aún tiene que abrirse camino en el Parlamento. Además, la legislación vigente no penaliza los actos de tortura y malos tratos, a pesar de la decisión de la Corte Suprema de 2007 en ese sentido. El Gobierno ha anunciado un nuevo anteproyecto de ley por el que la tortura se tipifica como delito, pero este documento no se ha hecho público ni se ha presentado ante el Parlamento y el proceso de redacción se llevó a cabo sin que mediara ninguna consulta al respecto.

28. Pese a las numerosas iniciativas de la sociedad civil y a la resolución parlamentaria aprobada en 2006 por la que se ordena al Gobierno que se adhiera al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, todavía no se ha presentado una propuesta de adhesión.

2. Establecimiento de los mecanismos de justicia de transición

29. No obstante los requisitos constitucionales y otros compromisos, no se han establecido todavía los mecanismos de justicia de transición. La presentación por el Gobierno al Parlamento, a comienzos de 2010, de los anteproyectos de ley para la creación de dos comisiones constituyó un paso positivo, pero después de eso no ha habido nuevos avances, y ambos proyectos de ley se encuentran en trámite ante el comité legislativo.

30. Antes de su presentación al Parlamento, el anteproyecto de ley sobre la comisión de verdad y reconciliación fue revisado tras una serie de consultas públicas celebradas por el Ministerio de Paz y Reconstrucción en cooperación con el ACNUDH-Nepal. Aunque se introdujeron mejoras notables, aún se requieren nuevas modificaciones para que el anteproyecto se ajuste a las normas pertinentes de derechos humanos, como la adición de disposiciones que aseguren un proceso transparente de selección de los comisionados y la capacidad independiente de la comisión de nombrar a su personal. Además, el texto actual incluye disposiciones relativas a la amnistía que podrían menoscabar las obligaciones del Estado, en virtud del derecho internacional, de investigar y enjuiciar a los autores de delitos graves con arreglo al derecho nacional o internacional. Y la insistencia en el enfoque de la reconciliación podría socavar los derechos de las víctimas y la necesidad de protección de los testigos y las víctimas.

31. El anteproyecto de ley sobre las desapariciones forzosas presentado a comienzos de 2010 es un instrumento mejor que los anteproyectos anteriores, entre otras cosas porque se tuvieron en cuenta recomendaciones formuladas por el ACNUDH-Nepal y otras organizaciones. Aun así, sigue teniendo graves deficiencias en lo que respecta a la tipificación del delito y al marco jurídico para establecer una comisión de indagación sobre las desapariciones forzosas. Estas deficiencias comprenden la imposición de la carga de la prueba al acusado; una definición del delito que es incompatible con el derecho internacional; sanciones inadecuadas que no reflejan la gravedad del delito; una prescripción restrictiva para la interposición de denuncias; y el hecho de que no considera la desaparición forzosa como un crimen de lesa humanidad. Respecto de la futura comisión, el anteproyecto tampoco establece un proceso transparente para la selección de los comisionados. La aprobación de legislación enérgica y adecuada y la rápida formación de las dos comisiones de justicia de transición siguen siendo elementos decisivos del proceso de paz y deberían llevarse a cabo de forma prioritaria y expedita.

3. El proyecto de constitución

32. El actual proceso de redacción de la constitución ofrece una oportunidad histórica de sentar una base sólida para un Estado que se fundamente en el respeto de los derechos humanos y la justicia, y allanar así el camino para ocuparse de las violaciones y los abusos de los derechos humanos cometidos en el pasado y establecer garantías que impidan la

repetición de esos actos. La sección relativa a los derechos fundamentales del actual proyecto tiene varios puntos fuertes que pueden contribuir en gran medida a una promoción y protección eficaz de los derechos humanos en Nepal. Sin embargo, en los futuros debates deberán abordarse varios puntos controvertidos, a fin de promover la rendición de cuentas en el marco de la futura constitución. Por ejemplo, el proyecto contiene una prohibición general de la retroactividad en la legislación penal, pero no reconoce excepciones para los delitos internacionales, como lo permite el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

33. En la futura constitución debería abordarse también la inadmisibilidad de toda medida que prevea la posibilidad de amnistías *de facto* o *de jure* por delitos graves con arreglo al derecho nacional e internacional, incluidos los indultos y el retiro de los cargos penales, para proteger los derechos de las víctimas a un recurso efectivo y una reparación y confirmar la supremacía de los tribunales civiles sobre todos los delitos que no sean de carácter puramente militar.

4. El proyecto de ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

34. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nepal tiene la posibilidad de desempeñar un papel importante en la lucha contra la impunidad, como quedó demostrado este año con la exhumación de Dhanusha (véanse los párrafos 36 y 37 *infra*). Sin embargo, el Gobierno aún no se ha comprometido a crear una institución capaz de proteger y promover eficazmente los derechos humanos, y el Parlamento no ha aprobado todavía la legislación necesaria para que la Comisión pueda funcionar de manera efectiva.

35. En agosto de 2009 el Gobierno presentó en el Parlamento un nuevo proyecto de ley, pero hasta el momento no se ha hecho nada al respecto. Aunque el Gobierno ha declarado su compromiso de hacer de la Comisión un órgano fuerte y dinámico, el ACNUDH-Nepal y la Comisión Nacional de Derechos Humanos han señalado varias preocupaciones respecto de la medida en que el proyecto de ley establece una base jurídica firme para la creación de una Comisión Nacional de Derechos Humanos competente, independiente y digna de fe, de conformidad con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París). Por ejemplo, en el proyecto no se establece expresamente una institución "independiente y autónoma", ni se confiere suficiente independencia operacional a la Comisión, como la capacidad de contratar y nombrar directamente a su propio personal. Además, el procedimiento previsto para el nombramiento de los comisionados está subordinado al poder ejecutivo, sin un mecanismo incluyente que asegure una representación pluralista entre los comisionados. Asimismo, el proyecto de ley atribuye a la Comisión Nacional de Derechos Humanos una función débil, de mero asesoramiento, sin otorgar carácter vinculante a sus recomendaciones, y no obliga al Parlamento a consultar con ella sobre los proyectos de ley que repercutan en los derechos humanos.

D. Avances alentadores

1. La exhumación de Dhanusha

36. En octubre de 2003 se produjo la desaparición de cinco estudiantes varones, presuntamente a manos de miembros de las fuerzas de seguridad; según alegaciones fidedignas, se les había dado muerte y sus cuerpos habían sido sepultados en un lugar del distrito de Dhanusha. No obstante los persistentes y continuos esfuerzos de los parientes de los estudiantes para obtener justicia, la policía siguió oponiéndose a la interposición de una denuncia penal hasta septiembre de 2009, y sólo la aceptó cuando se lo hubo ordenado la Corte Suprema. La policía había retrasado la investigación a pesar de que el ministerio

público competente había dado instrucciones detalladas al respecto, incluso sobre la realización de una exhumación.

37. Con todo, el 4 de septiembre de 2010, casi siete años después del incidente y tras una sostenida campaña ante el Gobierno, la Comisión Nacional de Derechos Humanos pudo llevar a cabo una exhumación en el presunto lugar del enterramiento, junto con la policía y expertos forenses nacionales e internacionales; se recuperaron los restos de cuatro personas, junto con otras pruebas, y se espera que los exámenes forenses aclaren la suerte de las víctimas.

38. Esta lograda operación demuestra el importante papel que puede desempeñar la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la lucha contra la impunidad, al ejercer presiones para que la policía cumpla cabalmente la función que le asigna la ley. La exhumación sienta también el precedente de que los futuros mecanismos de justicia de transición no sustituirán a los procesos legales ordinarios, y pone de relieve la obligación de la policía de realizar investigaciones en todas las causas pendientes. Este avance debe ahora aprovecharse, y las investigaciones policiales deben seguirse de cerca para velar por que se cumplan las instrucciones del ministerio público y los autores sean llevados ante la justicia. También es esencial que se mejore la capacidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para desempeñar su importante papel, con apoyo de los asociados pertinentes, por ejemplo aclarando debidamente su mandato respecto de las exhumaciones y la función central de la policía en la realización de esos procedimientos.

2. Asistencia a los futuros mecanismos de justicia de transición

39. Puesto que sólo dispondrá de dos años para llevar a cabo su labor, es crucial que, una vez establecida, la comisión de verdad y reconciliación esté en condiciones de planificar sus trabajos prontamente y con referencia a datos objetivos. Consciente tanto de la importancia histórica como de las exigencias técnicas de esa tarea, el ACNUDH-Nepal está ejecutando, con cargo al Fondo de Paz de las Naciones Unidas para Nepal, un proyecto de reunión, compilación y análisis de datos que tiene por objeto ayudar a las comisiones a llevar a cabo su planificación estratégica y su trabajo.

40. Tras haber consultado con el Ministerio de Paz y Reconstrucción y con la sociedad civil, en 2010 un equipo de expertos nepaleses e internacionales elaboró un conjunto de datos sobre aproximadamente 7.000 incidentes ocurridos en el período del conflicto en que existen motivos suficientes para sospechar que se cometieron graves abusos y violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario. La recopilación de esos datos desglosados a partir de los informes de organizaciones dignas de fe, como el ACNUDH-Nepal, proporcionará a las comisiones un instrumento que podrán utilizar inmediatamente para la planificación estratégica y como referencia para apoyar las investigaciones. El equipo ha compilado asimismo un archivo de referencia de más de 25.000 documentos relacionados con el conflicto, que podría servir de base para un archivo nacional de documentos. Esta labor culminará en un informe que facilitará a las comisiones la información y las investigaciones clave, con inclusión de orientación sobre el derecho internacional aplicable, información objetiva sobre las cadenas de mando de las partes en el conflicto, y, en algunos capítulos, estudios basados en casos y análisis de patrones y del derecho internacional sobre los actos ilegales de homicidio, desaparición, tortura y violencia sexual.

V. La lucha contra la discriminación

A. Panorama general

41. Aún hay considerables lagunas en el cumplimiento y la aplicación de las leyes contra la discriminación; los grupos marginados, como la casta de los dalits⁴, y las víctimas de la violencia de género tropiezan con muchos obstáculos para obtener acceso a la justicia. La discriminación basada en las castas y en las etnias se considera en general una de las causas básicas del conflicto de diez años que vivió Nepal, y esas prácticas persisten en toda la sociedad del país, especialmente en las zonas menos desarrolladas y más remotas. El Gobierno aduce que ha aumentado el gasto en medidas sociales en las administraciones locales y ha ejecutado programas de sensibilización y aplicado las salvaguardias jurídicas. Sin embargo, los dalits siguen teniendo denegado en muchos casos el acceso a recursos vitales, como los grifos públicos de agua, y a los templos y otros lugares públicos. La segregación ocupacional reduce sus posibilidades de empleo, confinándolos a los trabajos que tradicionalmente han desempeñado y creando barreras sociales a un empleo alternativo. Quienes se oponen a las prácticas no sólo corren el riesgo de sufrir un ostracismo aún mayor, sino que también son objeto de actos de violencia. El ACNUDH-Nepal ha catalogado ejemplos de agresiones físicas, incendios intencionales, desplazamientos forzosos, violencia sexual y explotación laboral practicados contra individuos que se habían opuesto a esas prácticas discriminatorias tradicionales.

42. La violencia sexual y de género sigue siendo una característica prevalente en Nepal. Aunque el Gobierno, la sociedad civil y otros interesados están prestando más atención a estas cuestiones, varios factores, como las costumbres religiosas y culturales, las disposiciones jurídicas discriminatorias y el enfoque institucional patriarcal de la condición de la mujer, impiden el acceso a la justicia. En consecuencia, el ACNUDH-Nepal ha determinado que muchos presuntos casos de violencia de género ni siquiera se denuncian a las autoridades competentes, ya que las víctimas, por temor al rechazo de sus familias y a las represalias, son reacias a interponer una denuncia.

43. La falta de acceso a la justicia por parte de las víctimas de la discriminación basada en la casta y de la violencia sexual y de género es con frecuencia el resultado del hecho de que las autoridades estatales no traten las causas penales de la manera prescrita por la ley sino que tengan propensión a recurrir a procesos de "mediación", al margen del sistema de justicia penal. Esta forma de proceder contribuye a la impunidad generalizada de los autores de los actos de discriminación.

B. Retos institucionales y estructurales

1. Falta de acceso a la justicia: el hecho de no tratar los delitos como actos criminales

44. En virtud de la ley vigente, la discriminación basada en la casta constituye un delito penal, punible con penas de cárcel o multas, al igual que los delitos relacionados con la violencia contra la mujer, como la violación y la victimización de las personas acusadas de practicar la "brujería". Sin embargo, aunque las prácticas discriminatorias en razón de la casta, el género y la sexualidad siguen siendo muy frecuentes en todo Nepal, el bajo número de delitos de ese tipo que se persigue demuestra, por un lado, que las víctimas

⁴ Con arreglo a las creencias de la cultura hindú, los dalits se consideran "impuros y contaminantes" y están estigmatizados como "intocables".

carecen de acceso a la justicia y, por otro, que las autoridades estatales, en particular la policía, no tratan esos delitos como actos criminales.

45. Cuando existen indicios que fundamentan la presunción de que se ha cometido un delito, la policía tiene la obligación de presentar de oficio una causa por discriminación en razón de la casta, aun cuando la víctima no haya interpuesto una queja oficial. Sin embargo, la policía espera normalmente a que las víctimas comparezcan y presten testimonio directo antes de proceder a inscribir una causa, e incluso cuando las víctimas lo hacen, no siempre procede efectivamente a la presentación de la causa. Por ejemplo, en septiembre de 2010, en el distrito de Kanchanpur, un hombre de una "casta superior" sometió presuntamente a una mujer dalit a una grave agresión y luego incendió su casa, destruyendo la mayor parte de los bienes que poseía su familia, simplemente por ser ella de la casta de los dalits. En lugar de investigar el caso, la policía envió a la víctima a la administración local para que obtuviera una confirmación por escrito de la destrucción de los bienes. La policía sólo presentó la causa después del regreso a la aldea del marido de la víctima, que se hallaba en el extranjero, y lo hizo con cargos por delito público y no con los cargos penales más graves de discriminación, incendio intencional e intento de violación. En noviembre de 2010, el presunto autor dio fuego a lo que quedaba de los bienes de la víctima, causando lesiones a dos de sus familiares.

46. Con respecto a la violencia de género, tanto la agresión sexual como la violencia contra las mujeres acusadas de practicar la brujería son también delitos penales por los que la policía debe presentar una causa de oficio. Ahora bien, los casos en que la policía actúa de forma proactiva a este respecto son raros, e incluso cuando una víctima logra denunciar un delito a la policía, es frecuente que ésta retrase el proceso de presentación de la causa, por ejemplo insistiendo en que se obtenga un informe médico, a pesar de que éste no es un requisito legal para la interposición de una causa. En febrero de 2010, una niña dalit de 10 años de edad fue presuntamente violada en el distrito de Kailali; aunque un pariente interpuso una denuncia ante la policía dos días después, la policía no presentó la causa dentro de los 35 días del período de prescripción y el presunto autor no fue objeto de ninguna actuación penal.

2. Otras deficiencias del sistema de justicia penal

47. En las raras ocasiones en que se realizan investigaciones o enjuiciamientos en casos de discriminación, la tramitación en el sistema de justicia penal tiende a ser lenta e ineficaz. En algunos casos, las deficiencias pueden ser de carácter técnico: por ejemplo, la falta de agentes de policía capacitados para prestar la debida asistencia a las víctimas de la violencia de género y para tratar los casos de discriminación en razón de la casta. Las acciones de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley revelan una falta de sensibilidad respecto de las cuestiones de género, e indican que no se sigue el debido procedimiento legal. En el contexto nepalés, en que las prácticas discriminatorias tradicionales han sido aceptadas por siglos como un aspecto normal de la vida de la sociedad, es fundamental que haya instrucciones y procedimientos claros y detallados para tratar el problema, tanto si se presenta una denuncia como si no, a fin de comenzar a cambiar las cosas.

48. En los pocos casos que han culminado en una decisión judicial, los autores rara vez han cumplido una pena de reclusión. Ello se debe en gran medida a que la policía no distribuye las órdenes de detención ni adopta medidas proactivas para localizar a los autores. Por ejemplo, en un fallo histórico emitido en enero de 2009 en el distrito de Baitadi, una persona fue declarada culpable de practicar la intocabilidad y condenada a dos años de prisión y el pago de una multa. Sin embargo, cuando se redactó el presente informe, más de 15 meses después de la confirmación del veredicto en apelación, el autor no sólo seguía libre, y no había pagado ninguna multa, sino que había sido incluso nombrado para un cargo público en un ministerio del Gobierno. Dos años después del fallo del tribunal de

distrito, la comisaría del distrito aún no había distribuido las órdenes de detención a la policía de otros distritos. Otro delincuente declarado culpable por el Tribunal de Distrito de Baitadi en un caso parecido en marzo de 2010 también seguía impune cuando se redactó el presente informe.

49. La existencia de instituciones nacionales de derechos humanos con el mandato específico de centrarse en estos asuntos, como la Comisión Nacional de los Dalits y la Comisión Nacional de la Mujer, así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ofrece nuevas posibilidades de actuar para combatir el problema de la discriminación. Sin embargo, aunque en 2010 se registraron algunos avances positivos a este respecto, como los esfuerzos de las Comisiones de los Dalits y de la Mujer para intervenir en las cuestiones a nivel local y darles respuesta, las tres comisiones siguen teniendo demasiado pocos recursos y la tasa de aplicación de sus recomendaciones sigue siendo baja.

3. Recurso a medidas ajenas al sistema de justicia penal: la "mediación"

50. En lugar de presentar las causas como lo exige la ley e iniciar una investigación penal oficial, es mucho más común que la policía aliente a las víctimas o a los denunciantes a que busquen una solución informal de los casos penales de discriminación, normalmente a través de una "mediación". Aunque estos procesos tienen lugar al margen del sistema de justicia penal, suelen ser la policía o las autoridades locales quienes alientan a las víctimas a buscar un arreglo con el presunto autor, a menudo en respuesta a presiones de los partidos políticos locales, especialmente cuando los implicados están afiliados a un partido. Por ejemplo, en relación con el caso de la violación, en febrero de 2010, de una niña de 10 años mencionado más arriba (párr. 46), ante las presiones de los políticos locales (debido a la afiliación de la familia del autor), el caso se resolvió con el pago extraoficial de una indemnización, con la mediación de la comisaría del distrito. En el caso de discriminación con incendio intencional e intento de violación de una mujer dalit antes señalado (párr. 45), la víctima recibió 40.000 rupias nepalesas a modo de "indemnización", tras la mediación de la policía del distrito. La falta de orientación clara sobre los procedimientos que se han de seguir en esos casos contribuye ciertamente a alentar esta práctica, al igual que la creencia equivocada de que ello es necesario para mantener la "armonía social" en la comunidad.

51. Si bien el uso de mecanismos de mediación puede complementar la aplicación de la ley en circunstancias específicas, en los casos de graves delitos penales como la discriminación en razón de la casta y la violencia de género esos mecanismos contravienen el derecho penal de Nepal y vulneran el derecho de la víctima a un recurso efectivo al amparo de la normativa internacional de derechos humanos. Como tales, estas prácticas perpetúan un círculo de discriminación, violencia, indignidad e impunidad.

4. Obstáculos socioeconómicos y culturales a la justicia

52. Además del papel que desempeñan las autoridades, numerosas barreras socioeconómicas y culturales se oponen al acceso a la justicia. Inveterados tabús sociales, el miedo al ostracismo dentro de la comunidad, la falta de información, el aislamiento geográfico y las dificultades financieras disuaden a las víctimas de interponer denuncias ante la policía y buscar una reparación por la vía judicial.

53. Las víctimas de la discriminación basada en la casta o en el género suelen pertenecer a los estratos más pobres de la sociedad nepalesa. Por lo general carecen de acceso a información sobre sus derechos y tropiezan con dificultades intrínsecas, como las barreras lingüísticas, para tener acceso a las autoridades policiales con el fin de incoar una causa penal. Además, los dalits sienten, con razón o sin ella, que ponen en peligro su seguridad si inician alguna acción o se oponen a las prácticas discriminatorias; la mayoría se encuentra atrapada en relaciones de poder desiguales y en una situación de dependencia de los vecinos de castas superiores. Los riesgos asociados con la interposición de una demanda

comprenden el ostracismo social, el boicot económico y la violencia física. Por ejemplo, en mayo de 2010 una mujer dalit sufrió graves lesiones en la cabeza en una agresión perpetrada por un varón de una casta superior en relación con el uso compartido de un grifo de agua público. Además, a pesar de la directiva del Gobierno de 2008 que "libera" a los *haliya* de su relación laboral en régimen de servidumbre con los terratenientes, muchos de ellos siguen trabajando en virtud de los mismos acuerdos de servidumbre por deuda que se vienen perpetuando por generaciones, por temor a la miseria económica en que se sumirían si abandonaran esas tierras.

C. Retos jurídicos

1. Penalización de la discriminación en razón de la casta

54. Tanto la Constitución Provisional como el Código Civil tipifican como delito la discriminación basada en la casta y castigan con penas de cárcel o multas los actos que perpetúan la intocabilidad. La legislación anterior, como el Código General de 1963, había procurado poner fin a la discriminación en razón de la casta; sin embargo, el marco jurídico actual ha demostrado ser insuficiente para poner freno efectivamente a las prácticas discriminatorias basadas en la casta o llevar a los responsables ante la justicia. Debido a que la disposición del Código Civil es vaga, los funcionarios del Gobierno no consideran que determinados actos de discriminación constituyan delitos y no adoptan las medidas adecuadas. Las sanciones establecidas y el período de prescripción de 35 días son insuficientes, y en ninguna disposición se prevé el pago de una indemnización, pese a ser éste un requisito constitucional. Aunque la Ley de asistencia letrada estipula que se ha de prestar asistencia jurídica gratuita y un socorro inmediato a las víctimas con limitados recursos financieros, esa ley rara vez se cumple y en la mayoría de los casos las víctimas no tienen conocimiento de ese apoyo.

55. A la luz de ello, la presentación del anteproyecto de ley sobre la eliminación y el castigo de los delitos de discriminación en razón de la casta e intocabilidad al Parlamento en julio de 2009 es un paso positivo hacia la debida tipificación de esos delitos y las medidas que han de adoptarse al respecto. El anteproyecto de ley especifica los actos que equivalen a discriminación y penaliza la incitación a cometerlos y la obstrucción de las investigaciones, a la vez que aumenta las penas imponibles a los autores que ostentan cargos públicos y la indemnización disponible para las víctimas. Dicho esto, algunos aspectos del proyecto de ley necesitan ser mejorados para que la ley sea plenamente eficaz. El ACNUDH-Nepal ha formulado varias recomendaciones que reforzarán el anteproyecto de ley, en consonancia con la normativa internacional de derechos humanos y las prácticas óptimas⁵. Entre ellas cabe mencionar la incorporación de una clasificación completa de los actos que equivalen a discriminación, con indicación de la gravedad de cada delito y la prescripción de penas adecuadas; la descripción en detalle de las funciones y responsabilidades específicas de la policía con respecto a la realización de investigaciones; la ampliación del plazo de prescripción a un año por lo menos, para tener en cuenta las dificultades con que se tropieza para interponer una denuncia; y la indicación de las obligaciones positivas del Estado de aplicar activamente la ley, incluido el requisito de impartir educación a los funcionarios del Estado y al público en general sobre la ley y la ilegalidad de las prácticas discriminatorias basadas en la casta.

56. Aunque la Comisión Nacional de los Dalits está en funcionamiento desde 2002, se estableció mediante proclamación gubernamental y no mediante una legislación adecuada. La ausencia de la debida base legislativa sigue siendo otro obstáculo al desarrollo y

⁵ En sus observaciones al presente informe, el Gobierno anunció que las sugerencias hechas para mejorar el proyecto de ley se incorporarán como corresponda.

funcionamiento eficaz de un mecanismo nacional para combatir las prácticas discriminatorias en razón de la casta. En julio de 2009 se presentó al Parlamento un anteproyecto de ley, pero desde entonces no ha habido progreso alguno en los trámites para su aprobación.

2. Discriminación y violencia de género

57. En relación con los delitos sexuales, las definiciones de la legislación nepalesa se centran en el "consentimiento" y no en los actos cometidos, y limitan esos actos a las relaciones sexuales con penetración. Además, el plazo de prescripción en el Código Civil sigue siendo de 35 días contados a partir de la fecha de la comisión del delito, período de tiempo que es absolutamente insuficiente si se tienen en cuenta la gravedad del delito, la falta de acceso de muchas personas al procedimiento penal y las barreras culturales que se oponen a la denuncia de esos casos. La Corte Suprema emitió en 2008 una directiva en la que ordenaba al Gobierno que ampliara el plazo de prescripción, pero, aunque el Gobierno ha informado de que está redactando un proyecto de ley, aún no lo ha finalizado.

58. La legislación sobre los actos de violencia contra las personas acusadas de practicar la brujería también sigue siendo inadecuada, no obstante las enmiendas del Código Civil efectuadas en septiembre de 2006, en que esos actos se tipificaron como delito penal. La disposición no distingue entre delitos de distinta gravedad y no prevé ninguna reparación por las lesiones o las pérdidas que hayan sufrido las víctimas. En vista de ello, la Comisión Nacional de la Mujer redactó un proyecto de ley encaminado a penalizar y castigar esos actos, que presentó al Ministerio de la Mujer, la Infancia y el Bienestar Social en agosto de 2010. El proyecto de código penal contiene además disposiciones que penalizan la brujería y otras prácticas sociales de discriminación basada en el género.

D. Avances alentadores

1. Decisiones positivas de los tribunales de distrito en la región del Lejano Oeste de Nepal

59. Las causas por discriminación en razón de la casta presentadas por la policía y las innovadoras decisiones judiciales de la región del Lejano Oeste, donde las prácticas discriminatorias siguen siendo frecuentes, representan avances alentadores, que se produjeron después de una campaña concertada llevada a cabo por una coalición de organizaciones de derechos humanos, con apoyo del ACNUDH, y que comprendió misiones e iniciativas conjuntas, incluidas declaraciones de prensa, con la Comisión Nacional de los Dalits y la sociedad civil.

60. El Tribunal de Distrito de Baitadi envió un enérgico mensaje sobre la ilegalidad de las prácticas de la "intocabilidad" al adoptar dos decisiones sobre causas de discriminación en razón de la casta, en 2009 y 2010, en que se citaban, en particular, los instrumentos internacionales pertinentes. En el vecino distrito de Darchula, el tribunal pronunció su primer veredicto sobre cargos de discriminación basada en la casta en julio de 2010, y en el distrito de Kanchanpur, también situado en la región del Lejano Oeste, hay actuaciones judiciales en curso por otro caso referente a una agresión cometida en mayo de 2010 contra una mujer dalit por motivos relacionados con el acceso al agua. Las decisiones de los tribunales de distrito han sido mantenidas también en los tribunales de apelación de la región, que han confirmado las penas de reclusión para los autores.

61. Estas medidas son, hasta cierto punto, excepciones; sin embargo, demuestran el papel que podría desempeñar el sistema de justicia penal en la lucha contra las prácticas discriminatorias y la reducción de la impunidad. Aunque persisten problemas importantes —por ejemplo, sólo uno de los responsables ha cumplido hasta ahora una pena de prisión—,

las actividades de algunos magistrados para aplicar las leyes contra la discriminación en zonas remotas, a pesar de las importantes presiones sociales tradicionales, son encomiables y merecen apoyo.

2. Medidas adoptadas por la sociedad civil y las instituciones nacionales para combatir las prácticas discriminatorias

62. La creación de redes de la sociedad civil que se concentran en luchar contra las prácticas discriminatorias, a menudo mediante campañas innovadoras y actividades específicas, ha contribuido a mejorar la comprensión de los problemas y a reducir ciertas actividades discriminatorias. En el distrito de Baitadi, un grupo de 23 organizaciones de la sociedad civil, conocidas colectivamente como la Red para la eliminación de la discriminación basada en la casta, trabajan juntas desde hace más de tres años para combatir la discriminación. Desde que ocurrieron una serie de incidentes violentos durante el festival religioso de Dashain en 2007, en relación con las prácticas tradicionales de los dalits, la red ha llevado a cabo campañas de sensibilización y organizado talleres para los principales agentes del distrito. En 2008 y 2009 los incidentes disminuyeron considerablemente, y en 2010 no se registró ninguno.

63. Durante 2010, la Comisión Nacional de la Mujer y la Comisión Nacional de los Dalits también ampliaron sus actividades para abarcar el nivel local. La Comisión de los Dalits ha acrecentado su colaboración con redes locales, y la Comisión de la Mujer ha establecido una red nacional de vigilancia de los derechos de la mujer y a la fecha está presente en 30 distritos. El ACNUDH-Nepal apoya a ambas comisiones en el fortalecimiento de sus redes y de su capacidad general para vigilar e investigar los derechos humanos.

3. Decisiones progresistas de la Corte Suprema

64. La Corte Suprema ha adoptado recientemente varias decisiones importantes sobre casos de discriminación y violencia de género que contienen claras directivas destinadas al Gobierno para que enmiende la legislación en consecuencia. Por ejemplo, en febrero de 2010 pronunció un fallo en que exigía el establecimiento de tribunales especiales para la vista rápida de los casos que entrañaran violencia contra mujeres y niños y ordenaba a las autoridades que adoptaran las disposiciones necesarias para la creación de esos tribunales. El Gobierno anunció que ha constituido un grupo de trabajo para llevar a efecto la orden de establecer esos tribunales rápidos.

65. La Corte Suprema ha adoptado también medidas positivas respecto de la presunta violación en grupo de una mujer agente de policía por colegas del distrito de Achham en septiembre de 2009. Aunque la Oficina del Fiscal de Distrito había decidido no enjuiciar a tres de los seis presuntos responsables, el 1º de diciembre de 2010 la Corte Suprema ordenó a dicha Oficina que presentara cargos contra esos tres sospechosos. En su decisión, la Corte puso de relieve que la facultad de detener los procedimientos penales está limitada por el derecho de la víctima a un recurso efectivo, decisión que es importante para la futura reforma del sistema de justicia penal. Aunque los fallos progresistas de la Corte Suprema son encomiables, la falta de avances en la aplicación de las decisiones reduce enormemente su impacto.

4. Función que podría desempeñar el Gobierno en la lucha contra la violencia de género

66. Aunque en 2009 se promulgó legislación que tipificaba la violencia doméstica como delito, esa legislación no entró en vigor hasta septiembre de 2010, cuando el Gobierno finalmente aprobó los reglamentos necesarios. De resultas de ello, las personas acusadas de

violencia doméstica pueden ahora ser juzgadas y sancionadas por un tribunal, aunque queda por ver si la ley se aplicará como corresponde.

67. Durante 2010, la Oficina del Primer Ministro y el Consejo de Ministros hicieron progresos en la aplicación del Plan Nacional de Acción sobre el año contra la violencia de género: se establecieron oficinas para la violencia de género en la mayoría de los distritos, se crearon centros de servicio y centros comunitarios para la protección y rehabilitación de las víctimas, se incluyó el tema de la violencia de género en los programas de formación de la policía, y se elaboraron procedimientos normalizados, apoyados por la sociedad civil y el ACNUDH-Nepal, para la prevención de la violencia de género y la intervención correspondiente por agentes estatales, definiéndose las respectivas funciones y responsabilidades. El Gobierno ha finalizado el Plan Nacional de Acción sobre las resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad, con lo cual Nepal ha sido el primer país de Asia Meridional que ha adoptado esta medida.

VI. Conclusiones

68. No obstante el estancamiento político, Nepal ha logrado preservar los principales logros del proceso de paz. Aunque la Asamblea Constituyente no consiguió promulgar la Constitución para mayo de 2010, se llegó un acuerdo de prorrogar el mandato, y las sugerencias relativas a una decisión presidencial o a la declaración del estado de excepción no se materializaron. Con enfoques más conciliadores, los partidos políticos de Nepal tendrían todos los elementos necesarios para que la Asamblea Constituyente terminara su labor a más tardar en mayo de 2011.

69. En el presente informe se plantean importantes preocupaciones relacionadas con la impunidad de que siguen gozando las violaciones de los derechos humanos y se destaca el efecto que está teniendo la situación política en los avances hacia el respeto de los derechos humanos. Aun así, el ACNUDH-Nepal observa algunos progresos en estas esferas, y señala que actualmente se encuentran en examen ante el Parlamento importantes anteproyectos de ley sobre cuestiones relacionadas con la impunidad y el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de protección de los derechos humanos. Las iniciativas adoptadas por las instituciones nacionales de derechos humanos y las importantes decisiones de la Corte Suprema y los tribunales locales demuestran la función que puede desempeñar un sistema nacional de protección eficaz en la reducción de las violaciones de los derechos humanos y de la impunidad. Del mismo modo, los esfuerzos desplegados por el Gobierno para ejecutar los planes nacionales de acción sobre las cuestiones relacionadas con el género también son dignos de elogio.

70. Si se asegura la debida rendición de cuentas por las violaciones de los derechos humanos, se eliminarán importantes obstáculos al disfrute de esos derechos, se promoverá el estado de derecho y, en definitiva, se fortalecerá la democracia. Con la necesaria voluntad política de elaborar y aplicar políticas prácticas y de adoptar medidas concertadas, y con unos organismos de aplicación de la ley que tengan la capacidad y la determinación de cumplir plenamente las funciones que les asigna la ley, Nepal estará en condiciones de superar el problema de la impunidad, que socava sus instituciones y la estabilidad del proceso de paz.

VII. Recomendaciones

71. La Alta Comisionada para los Derechos Humanos insta a los partidos políticos de la Asamblea Constituyente a que hagan progresos concretos en la redacción de la nueva constitución y aprueben los importantes proyectos de ley que están pendientes,

de conformidad con los compromisos del Gobierno en virtud del derecho internacional. La aprobación de la nueva constitución y de los proyectos de ley para establecer mecanismos de justicia de transición no debería depender de la resolución de otras cuestiones políticas controvertidas. Se alienta a adoptar nuevas medidas legislativas y prácticas, como la aprobación de una legislación completa que penalice la intocabilidad y la ampliación del plazo de prescripción para la violación.

72. Reconociendo el papel fundamental desempeñado por los órganos nacionales encargados de hacer cumplir la ley en la protección de los derechos humanos, la Alta Comisionada pide al Gobierno que vele por que los agentes pertinentes lleven a cabo investigaciones rápidas, completas e independientes de las violaciones de los derechos humanos, sea cual sea la condición social de los sospechosos. Los enjuiciamientos y las investigaciones penales de los crímenes graves relacionados con el conflicto deberían continuar, independientemente del futuro establecimiento de mecanismos de justicia de transición.

73. La Alta Comisionada llama al ejército de Nepal y al Partido Comunista Unificado de Nepal (Maoísta) a respetar el estado de derecho y a esforzarse por promover la rendición de cuentas por las violaciones cometidas durante el conflicto, en particular respetando la independencia del poder judicial y dando efecto a sus decisiones.

74. Como consecuencia del gran número de denuncias de malos tratos presentadas contra miembros de las fuerzas de seguridad, la Alta Comisionada recomienda el rápido establecimiento de un mecanismo externo de supervisión civil de las fuerzas de seguridad. De igual modo, el Gobierno debería aplicar las sanciones adecuadas en los casos en que las fuerzas de seguridad no lleven a cabo las investigaciones penales, o no cooperen con ellas, no cumplan con las decisiones judiciales o no apliquen las recomendaciones de las instituciones nacionales de derechos humanos.

75. La Alta Comisionada hace un llamamiento al Gobierno para que se esfuerce más por aumentar la capacidad de todos los órganos estatales que conforman el sistema de justicia penal, en particular con respecto a la debida realización de las investigaciones penales, y para que mejore el conocimiento de las situaciones en que el recurso a mecanismos de justicia no oficiales constituye una violación de la normativa internacional de derechos humanos.

76. La Alta Comisionada recomienda que la Oficina del Fiscal General cumpla cabalmente su obligación jurídica de supervisar las investigaciones penales realizadas por la policía. Al mismo tiempo, el Gobierno debería cumplir sus obligaciones relativas al funcionamiento independiente y eficaz de esa Oficina.

77. La Alta Comisionada alienta al Gobierno a que revise el anteproyecto de ley sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos a fin de sentar una firme base jurídica para una institución nacional competente, independiente y digna de fe que sea conforme con los Principios de París, y a que mejore la tasa de aplicación de las decisiones de dicha Comisión.

78. La Alta Comisionada alienta al Gobierno a que refuerce las disposiciones fundamentales del anteproyecto de ley sobre la eliminación y el castigo de los delitos de discriminación en razón de la casta e intocabilidad, de conformidad con las normas internacionales, y a que vele por su pronta aprobación.

79. La Alta Comisionada pide además al Gobierno que cumpla con sus compromisos de fortalecer la protección de las víctimas de la discriminación basada en la casta y la violencia sexual y de género, entre otras cosas reforzando la Comisión Nacional de la Mujer y la Comisión Nacional de los Dalits, elaborando legislación para transformar esta última en un organismo público, y garantizando a las víctimas y los testigos el acceso a la justicia y a la protección.
