



Asamblea General

Distr. general
11 de agosto de 2014
Español
Original: inglés

Sexagésimo noveno período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Independencia de los jueces y abogados

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los jueces y abogados, Sra. Gabriela Knaul, presentado de conformidad con la resolución 26/7 del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/69/150](#).



Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los jueces y abogados

Resumen

En el presente informe se examina la necesidad de considerar e integrar en el marco de desarrollo posterior a 2015 el concepto de estado de derecho, en particular dos de sus elementos fundamentales: el acceso a la justicia y la independencia del sistema judicial. En el informe se formulan respuestas a las deficiencias de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que estaban basados en una perspectiva económica estrecha del desarrollo, y se pone de relieve la oportunidad única que tiene la comunidad internacional de abordar mejor la relación intrínseca que hay entre el estado de derecho, los derechos humanos y el desarrollo en la agenda para el desarrollo después de 2015.

La Relatora Especial examina en primer lugar el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; luego examina la relación que existe entre el estado de derecho, la justicia y el desarrollo; y, por último, presenta sus argumentos a favor de la integración del acceso a la justicia y la independencia e imparcialidad del sistema judicial como elementos esenciales para el éxito del marco de desarrollo para después de 2015. El informe concluye con una serie de recomendaciones.

En su informe, la Relatora Especial expresa la opinión de que el estado de derecho y el desarrollo son conceptos que se refuerzan mutuamente y que el estado de derecho abarca los siguientes aspectos importantes: la facilitación del acceso a sistemas judiciales imparciales y receptivos, capaces de ofrecer recursos eficaces en caso de no cumplimiento de los derechos humanos; la reducción de la pobreza; la transparencia; la rendición de cuentas; y la sostenibilidad. El acceso a la justicia y la independencia del sistema judicial se ponen de relieve como elementos esenciales para romper el ciclo de la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad, así como para que la población pueda reclamar sus derechos humanos y lograr acceso a reparaciones efectivas por la violación de sus derechos. La Relatora Especial pone de relieve que es imperativo que las normas y obligaciones de derechos humanos se incorporen en la agenda para el desarrollo después de 2015.

La Relatora Especial insta a que el acceso a la justicia y la consolidación de la independencia del sistema judicial queden recogidos como objetivos por derecho propio en el nuevo marco de desarrollo. Los aspectos y elementos fundamentales del acceso a la justicia, la independencia del poder judicial y el estado de derecho también deben considerarse al formular las metas y los indicadores mensurables que acompañarán a la nueva serie de objetivos de desarrollo.

I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 26/7 del Consejo de Derechos Humanos.
2. A medida que la incorporación de los conceptos de estado de derecho y acceso a la justicia en el marco de desarrollo posterior a 2015 adquiere cada vez más importancia, la Relatora Especial decidió contribuir a los debates en curso dando a conocer su visión en el presente informe, visión que ha desarrollado a lo largo de los más de cinco años de duración de su mandato.
3. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, establecidos mediante un proceso participativo y constructivo, representaron un esfuerzo singular encaminado a reducir la pobreza extrema y establecer una serie de metas e indicadores con plazos concretos. Sin embargo, ahora está claro que, a pesar de varios logros satisfactorios, el marco de desarrollo establecido por los Objetivos de Desarrollo del Milenio era demasiado limitado desde el punto de vista conceptual y carecía de referencias a los derechos humanos, en particular en relación con conceptos importantes como la justicia y el estado de derecho. *A posteriori*, se puede observar que ese marco de desarrollo estaba basado imprudentemente en el concepto de crecimiento económico, que es demasiado reducido para representar íntegramente la experiencia humana de desarrollo.
4. La comunidad internacional ya ha comenzado a examinar la forma de abordar esas deficiencias y consolidar el legado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nuevo marco de desarrollo cuya aplicación debería comenzar después de 2015. Tanto las Naciones Unidas como la sociedad civil, se han involucrado especialmente en la organización de un gran número de consultas, reuniones de grupos de expertos y mesas redondas de alto nivel para examinar los diferentes aspectos de la agenda para el desarrollo después de 2015. En este contexto, varios Relatores Especiales, han recalcado no solo en informes, sino también en declaraciones públicas, la importancia de incorporar los derechos humanos y una perspectiva de derechos humanos en el marco de desarrollo posterior a 2015.
5. En este contexto, la Relatora Especial espera que el presente informe ayude a subrayar la importancia de un sistema judicial imparcial, transparente e independiente, que garantice la igualdad de acceso a la justicia para todos como elemento esencial de un marco de desarrollo de mayor alcance. La inclusión del acceso a la justicia en la agenda para el desarrollo después de 2015 representará un paso importante para romper el círculo vicioso de la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad, que menoscaba el disfrute de varios derechos humanos¹. La falta de reconocimiento de la función del sistema judicial, y de las obligaciones jurídicas internacionales del Estado a que pertenece, sin duda pondrá en peligro el éxito de la agenda para el desarrollo después de 2015.
6. En el presente informe, la Relatora Especial examina en primer lugar el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (cap. III, secc. A), antes de analizar la interrelación fundamental del estado de derecho, la justicia y el desarrollo (cap. III, secc. B). Por último, presenta sus argumentos a favor de la integración del acceso a la justicia y de la independencia, imparcialidad, responsabilidad y competencia del sistema judicial en el marco de desarrollo para después de 2015 como elementos

¹ A/67/278, párr. 5.

centrales de este (cap. III, secc. C), antes de concluir y presentar recomendaciones específicas (caps. IV y V).

II. Actividades de la Relatora Especial

7. Las actividades llevadas a cabo por la Relatora Especial desde la publicación de su informe anterior a la Asamblea General hasta el 27 de abril de 2014 figuran en su informe más reciente al Consejo de Derechos Humanos ([A/HRC/26/32](#)). Desde entonces, ha participado en las actividades que se detallan a continuación.

8. Del 27 de abril al 1 de mayo de 2014, la Relatora Especial asistió a la 63ª Asamblea General de la Federación Latinoamericana de Magistrados y a la reunión anual del Grupo Iberoamericano de la Unión Internacional de Magistrados, celebrada en Santo Domingo. En esa ocasión, la Relatora formuló una declaración sobre los obstáculos que impiden actualmente la independencia del poder judicial y la importancia de promover actividades de fomento de la capacidad de jueces y magistrados con respecto a la normativa internacional de derechos humanos.

9. El 8 y 9 de mayo de 2014, la Relatora Especial participó en un simposio internacional sobre la justicia y el estado de derecho organizado por la Asociación de Abogados YükselKarkinKüçük en Estambul (Turquía), durante la cual pronunció un discurso sobre las diferentes formas de injerencia, presión y los ataques contra el poder judicial.

10. El 13 de junio de 2014, la Relatora Especial presentó su informe temático anual al Consejo de Derechos Humanos, en el que se hacía especial hincapié en la rendición de cuentas judicial ([A/HRC/26/32](#)). También presentó un informe sobre su visita oficial a la Federación de Rusia ([A/HRC/26/32/Add.1](#)). Además, la Relatora Especial presentó el manual de capacitación sobre la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos por los jueces y magistrados que estaba preparando para el 29º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, en 2015. En este contexto, alentó a los Estados a que respondieran al cuestionario que había enviado a fin de que sus aportaciones sirvieran de base para la preparación del manual.

11. En su declaración ante el Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial también reiteró su grave preocupación por los actos de represalia contra las personas y los grupos que cooperaban, o trataban de cooperar, con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, entre ellos los que se reunieron con los Relatores Especiales durante visitas oficiales a los países o los que aplicaron las decisiones adoptadas por los mecanismos de derechos humanos. Haciéndose eco del Secretario General, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los demás Relatores Especiales, la Relatora pidió a los Estados que concluyeran los debates en la Asamblea General sobre la resolución 24/24 del Consejo a fin de que el nombramiento del coordinador superior a nivel de todo el sistema para las represalias se realizara lo antes posible.

12. Durante la sesión del Consejo de Derechos Humanos celebrada el 11 de junio de 2014, la Relatora Especial también participó como panelista en un acto paralelo titulado “Fortalecimiento del estado de derecho en Venezuela”, organizado por la Comisión Internacional de Juristas. En ese acto, la Relatora Especial se refirió a los temas siguientes: los diversos aspectos de la independencia interna y externa de los

jueces; la independencia judicial y la armonización de la jurisprudencia; y el papel de los presidentes de los tribunales en la salvaguardia de la independencia judicial.

13. El 18 de junio de 2014, la Relatora Especial participó en un acto titulado “Independencia del poder judicial: las normas y la práctica internacionales”, organizado en Belgrado por la Misión a Serbia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

14. El 15 de julio de 2014, la Relatora Especial fue la oradora principal en una conferencia de prensa sobre las recientes reformas judiciales de Camboya organizada por el Instituto de Derechos Humanos de la Asociación Internacional de Abogados en Phnom Penh.

15. Además, desde que presentó su último informe a la Asamblea General, la Relatora Especial envió solicitudes y recordatorios de las solicitudes de visitas oficiales a los Gobiernos de Alemania, la Argentina, China, Egipto, España, los Estados Unidos de América, Fiji, Filipinas, Francia, Grecia, la India, el Iraq, Kenya, Nepal, Portugal, Túnez y Venezuela (República Bolivariana de). La Relatora Especial desea agradecer a los Gobiernos de Alemania, España, los Estados Unidos de América, Francia, Grecia, el Iraq, Kenya, Marruecos, Nepal, Portugal y Túnez por haberla invitado a visitar sus países.

III. La justicia y la agenda para el desarrollo después de 2015

A. El marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

16. En la Declaración del Milenio aprobada el 8 de septiembre de 2000 por la resolución 55/2 de la Asamblea General, se enunciaron, en el marco de un único documento de consenso, los compromisos ambiciosos de los Estados Miembros en el umbral del nuevo milenio en las esferas de la paz, la seguridad y el desarme; el desarrollo y la erradicación de la pobreza; la protección del medio ambiente; los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno; y la protección de las personas vulnerables. En esa ocasión, los jefes de Estado y de Gobierno destacaron que el principal desafío que enfrenta la humanidad es la necesidad de velar por que la globalización se convierta en una fuerza positiva para la población del mundo.

17. En la Declaración del Milenio se habían incluido inicialmente referencias claras al estado de derecho, la justicia y los derechos humanos. En particular, los jefes de Estado y de Gobierno resolvieron fortalecer el respeto del estado de derecho en los asuntos internacionales y nacionales (párr. 9) y declararon que no escatimarían esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho, así como el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo (párr. 24).

18. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se establecieron en 2001 sobre la base de la Declaración del Milenio como marco de desarrollo para los 14 años siguientes y obtuvieron rápidamente apoyo internacional y nacional. Los Objetivos tenían por finalidad hacer de las Naciones Unidas un instrumento más eficaz para erradicar la pobreza y fomentar el desarrollo, para lo cual estaban centrados en las siguientes prioridades limitadas: erradicar la pobreza extrema y el hambre (Objetivo 1); lograr la enseñanza primaria universal (Objetivo 2); promover la igualdad entre los sexos y

el empoderamiento de la mujer (Objetivo 3); reducir la mortalidad infantil (Objetivo 4); mejorar la salud materna (Objetivo 5); combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades (Objetivo 6); garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (Objetivo 7); y fomentar una alianza mundial para el desarrollo (Objetivo 8). Para cada Objetivo, se elaboraron metas e indicadores, que daban indicaciones claras de la forma en que los Objetivos habían de alcanzarse y la manera de medir los avances.

19. Si bien algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio representaban en cierta medida los derechos humanos pertenecientes a las categorías de derechos sociales y económicos, carecían de referencias amplias a las normas internacionales de derechos humanos existentes. De hecho, las referencias a cuestiones relacionadas con la justicia, la gobernanza, la rendición de cuentas y el estado de derecho, cuya importancia se había destacado claramente en la Declaración del Milenio, estaban notablemente ausentes del último documento marco. En particular, los Objetivos de Desarrollo del Milenio guardaban silencio sobre los efectos devastadores de los conflictos, la violencia, la injusticia y la discriminación en el desarrollo.

20. La Relatora Especial desea subrayar que no rechaza el papel fundamental que desempeñan los Objetivos de Desarrollo del Milenio a escala mundial. Los Objetivos establecieron un marco de desarrollo en el que se fijaba un número limitado de metas e indicadores claros con la esperanza de lograr la máxima eficacia. Además, el consenso político que rodeó a la aprobación de los Objetivos dio lugar al impulso político sin precedentes que catalizó los esfuerzos para alcanzarlos y ha prestado asistencia en el seguimiento de los progresos y los éxitos durante los últimos 13 años. No obstante, los progresos en relación con algunos de los Objetivos ocultaban las disparidades cada vez mayores en lo tocante al género, la geografía, la edad, el origen étnico, la discapacidad y la condición socioeconómica, entre otras cosas².

21. A juicio de la Relatora Especial, la necesidad de un verdadero cambio de paradigma es evidente, ya que los modelos de análisis económico que llevaron a la adopción del marco de desarrollo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no abordaban las cuestiones relacionadas con las desigualdades y la represión. El crecimiento económico por sí solo no es suficiente para medir el desarrollo humano, porque el concepto de desarrollo abarca mucho más de lo que pueden representar los indicadores y parámetros económicos. Las exigencias de desarrollo de la población no se limitan a reclamaciones puramente económicas, sino que incluyen reclamaciones de justicia, no discriminación y oportunidades. Por lo tanto, es evidente que un modelo de desarrollo de amplio alcance debe tener en cuenta todos esos aspectos.

22. La importancia de incluir el acceso a la justicia en la agenda para el desarrollo después de 2015 reside precisamente en el hecho de que el acceso a la justicia constituye un derecho que permite el disfrute de otros derechos, sean estos civiles, culturales, económicos, políticos o sociales. Por lo tanto, el nuevo marco de desarrollo debe tener en cuenta toda la gama de derechos humanos internacionales, lo que significa que debe incluir una atención cuidadosa a la administración imparcial de justicia. Como reafirmó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el marco normativo de derechos

² Centro de Derechos Económicos y Sociales, “Una cuestión de justicia: garantizar los derechos humanos en la agenda de desarrollo sostenible posterior a 2015” (2013), pág. 6.

humanos convenido universalmente y universalmente aplicable es más pertinente que nunca a los desafíos mundiales del desarrollo³.

23. La Relatora Especial también apoya firmemente la posición expresada por los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas en una declaración conjunta sobre la agenda para el desarrollo después de 2015 emitida en mayo de 2013, en la que afirmaron en particular que la atención insuficiente prestada al principio de derechos humanos de rendición de cuentas y acceso a la justicia había debilitado los incentivos para alcanzar los objetivos y excluido la posibilidad de ejercer cualquier recurso para las personas cuyos derechos se habían omitido o violado en el proceso de desarrollo.

24. En este contexto, se deben hacer esfuerzos para alcanzar niveles más altos de rendición de cuentas. El marco normativo de derechos humanos identifica claramente a los titulares y garantes de derechos que tienen la obligación de respetar, proteger y satisfacer los derechos humanos. Un enfoque del nuevo marco de desarrollo basado en los derechos humanos basaría los objetivos de desarrollo futuros en un marco normativo universalmente aceptado y aprobado.

25. La Relatora Especial espera que el reconocimiento de la necesidad de un nuevo enfoque en la agenda para el desarrollo después de 2015 dé el impulso necesario a los Estados Miembros para convenir en un próximo conjunto de objetivos de desarrollo sostenible que sea más incluyente y centrado en la relación entre el estado de derecho, los derechos humanos, la justicia y el desarrollo.

B. La interrelación del estado de derecho, la justicia y el desarrollo

1. El estado de derecho: facilitador y resultado del desarrollo

26. Según el Secretario General, el estado de derecho puede definirse como un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos⁴.

27. En consonancia con la definición del Secretario General del concepto de estado de derecho, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) explicó que el estado de derecho debía entenderse como un ordenamiento jurídico y político basado en los valores de los derechos humanos en el que se garantiza la seguridad humana; un entorno propicio para el desarrollo que proporciona orden social, seguridad y cumplimiento de los derechos y las obligaciones; y un proceso mediante el cual los resultados en materia de desarrollo se logran mediante sistemas claros de aprobación de normas, adopción de

³ Equipo de Tareas del sistema de las Naciones Unidas sobre la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, "Towards freedom from fear and want: human rights in the post-2015 agenda" (mayo de 2012), pág. 5.

⁴ S/2004/616, párr. 6.

decisiones, y prestación de servicios que son esenciales para el desarrollo sostenible, como la educación de calidad⁵.

28. En este contexto, la Relatora Especial siempre ha recalcado que el respeto del estado de derecho es fundamental en cualquier democracia que funcione y que la independencia del sistema judicial tiene un papel primordial que desempeñar como institución garante de la aplicación del estado de derecho. La igualdad de acceso a la justicia y la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia son derechos humanos que constituyen aspectos esenciales del estado de derecho.

29. Sin embargo, según la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres, 4.000 millones de personas en el mundo no pueden mejorar sus vidas ni salir de la pobreza por estar excluidas del estado de derecho⁶. Esta situación es inaceptable.

30. Como lo explica la Comisión, cuando la ley funciona para todos, define y hace cumplir los derechos y las obligaciones de todos. Esto permite que las personas interactúen entre sí en una atmósfera segura y previsible. Por lo tanto, el estado de derecho no es un mero adorno del desarrollo; es una fuente vital de progreso⁷. La Comisión no deja ninguna duda de que, en su opinión, el estado de derecho y la reducción de la pobreza y, por lo tanto, el desarrollo, están relacionados entre sí hasta el punto en que no habrá progreso sostenible en un aspecto a menos que se tenga plenamente en cuenta el otro aspecto en todas las políticas y medidas.

31. En un informe reciente, la UNODC hizo hincapié en que las consecuencias de no aplicar el estado de derecho, tales como el miedo a la violencia, la corrupción, una cultura de impunidad y la falta de rendición de cuentas, constituían una amenaza para la legitimidad del contrato social, debilitaban el estado de derecho, y reducían los progresos en materia de desarrollo y tal vez los hacían retroceder⁸.

32. A juicio de la Relatora Especial, el hecho de no tener en cuenta aspectos esenciales del estado de derecho, como la justicia y la seguridad, ha tenido enormes repercusiones negativas en los logros relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como señaló el Director Ejecutivo de la Iniciativa Pro Justicia de la Sociedad Abierta, ningún país de bajos ingresos que sufra conflictos armados ha alcanzado un solo Objetivo de Desarrollo del Milenio. Por el contrario, los Estados afectados por conflictos —aquellos en que, por definición, el estado de derecho es insuficiente— tienen un porcentaje desproporcionadamente alto de pobres y de personas sin educación, así como de mortalidad infantil, de entre los países en desarrollo. También en las economías avanzadas, los sectores de la población que carecen de acceso a la justicia sufren niveles más altos de discriminación en la educación y otros servicios públicos⁹.

⁵ UNODC, “Accounting for security and justice in the post-2015 development agenda” (octubre de 2013), pág. 8.

⁶ Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres, “La ley: clave para el desarrollo sin exclusiones”, vol. I (2008), pág. 1.

⁷ *Ibid.*, pág. 3.

⁸ UNODC, “Accounting for security and justice in the post-2015 development agenda”, págs. 6 y 7.

⁹ Véase James Goldston, “Why development needs the rule of law” (Iniciativa Pro Justicia de la Sociedad Abierta, 4 de abril de 2013).

33. Según la UNODC, existen razones prácticas para incorporar las prioridades en materia de seguridad y justicia en el marco de desarrollo sostenible con posterioridad a 2015. La Oficina agrega que las mejoras en algunos aspectos de la seguridad y la justicia están estadísticamente correlacionados con los consiguientes avances en los sectores clave de desarrollo. A modo de comparación, la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres ha demostrado que las mejoras del acceso a la justicia están también correlacionadas con los avances en el acceso a los principales sectores de desarrollo como la salud, la educación, la sostenibilidad ambiental y la igualdad entre los géneros¹⁰.

34. En su informe titulado “Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015” (A/68/202), el Secretario General, junto con tomar nota de la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas para garantizar la participación ciudadana en la formulación de políticas, reconoció claramente la relación entre el desarrollo, los derechos humanos y el estado de derecho. En el párrafo 95 del informe, el Secretario General fue un paso más allá al decir que el empoderamiento jurídico, el acceso a la justicia y un poder judicial independiente y la implantación general de documentos de identificación legales también podían ser esenciales para lograr acceso a los servicios públicos.

35. Sumando su voz a los debates, el Grupo de Trabajo de Composición Abierta de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹¹, en el párrafo 144 de su informe de 2014 sobre la marcha de los trabajos, llegó a la conclusión de que la buena gobernanza a todos los niveles basada en los derechos humanos, el estado de derecho, la democracia, el acceso a la justicia y la información, la transparencia y la rendición de cuentas, y en sociedades pacíficas y no violentas, era un facilitador del desarrollo sostenible.

36. La Relatora Especial opina que el estado de derecho y el desarrollo son conceptos que se refuerzan mutuamente. De hecho, el estado de derecho abarca una serie de aspectos relacionados con el desarrollo, incluido el suministro de acceso a sistemas judiciales imparciales y receptivos, capaces de ofrecer recursos efectivos en caso de no cumplimiento de los derechos humanos pertinentes a los objetivos de desarrollo.

37. En este contexto, la Relatora Especial cree firmemente que la promoción de la justicia y la consolidación del estado de derecho proporcionan las herramientas necesarias para fomentar un desarrollo más equitativo, inclusivo y sostenible. El estado de derecho es a la vez un facilitador y un resultado del desarrollo. En consecuencia, nunca se insistirá lo suficiente en la contribución del estado de derecho al desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, la seguridad y el empoderamiento de los ciudadanos.

¹⁰ UNODC, “Accounting for security and justice in the post-2015 development agenda”, págs. 18 y 19.

¹¹ Establecido en el párr. 248 del informe final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulado “El futuro que queremos” (resolución 66/288 de la Asamblea General, anexo).

2. La corrupción: una cuestión intersectorial que redundará en desmedro tanto del estado de derecho como del desarrollo

38. La Relatora Especial decidió hacer referencia a la cuestión intersectorial de la corrupción para ilustrar su posición respecto de la importancia fundamental del estado de derecho en la consecución del desarrollo sostenible.

39. Las referencias a la corrupción quedaron excluidas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto llevó a los presidentes de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos a afirmar, en su declaración conjunta de mayo de 2013 sobre la agenda de desarrollo para después de 2015, que se debía prestar especial atención a abordar problemas de gobernanza más generales, como la corrupción. Sin embargo, los delitos que constituyen corrupción y los delitos contra la integridad no solo debilitan directamente el estado de derecho, la credibilidad de las instituciones del Estado, y la democracia, sino que pueden causar efectos negativos considerables en los procesos y los resultados del desarrollo, debilitando de ese modo el desarrollo social y económico¹².

40. Los efectos nocivos de la corrupción en el desarrollo económico y social es una cuestión que no puede abordarse sin tener en cuenta el fenómeno de manera integral, incluidos sus aspectos relativos al estado de derecho. En particular, un poder judicial de integridad indiscutible es una institución esencial para garantizar el respeto de la democracia y el estado de derecho.

41. Dado que el sistema judicial sirve para controlar otras instituciones públicas, un poder judicial independiente e incorruptible es fundamental para el respeto del estado de derecho y los derechos humanos y para la supervisión del desempeño apropiado de la función pública. Tanto en el plano interno como el plano mundial, cuando fallan todos los demás mecanismos de protección, el poder judicial ofrece al público un baluarte contra toda violación de los derechos y libertades que garantiza la ley (A/67/305, párr. 14).

42. En particular, asegurar y fortalecer la independencia institucional de los jueces, fiscales y abogados es esencial para proteger a esos agentes de toda presión e injerencia externa o interna y permitirles desempeñar su labor profesional con integridad, decoro e imparcialidad. Los jueces, fiscales y abogados deberían tener la seguridad de que pueden cumplir adecuadamente sus funciones legítimas sin temor, acoso o intimidación de ningún tipo en su vida profesional (*ibid.*, párr. 96).

3. Un marco amplio para el acceso a la justicia en la agenda para el desarrollo después de 2015

43. Como ya se señaló, la definición de desarrollo debería ser de alcance más amplio que aquella en la que se basaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El desarrollo no debe estar vinculado únicamente al crecimiento económico, sino que debe abarcar conceptos tales como la justicia, el estado de derecho, la calidad institucional, la buena gobernanza, la paz y la seguridad.

44. La Relatora Especial opina que el estado de derecho ofrece a la vez un marco conceptual y una variedad de instrumentos que pueden contribuir a convertir el discurso sobre derechos en resultados concretos, pues el respeto de algunos

¹² Para un análisis más completo de la corrupción judicial y el papel que desempeña el sistema judicial en la lucha contra la corrupción, véase A/67/305.

principios básicos sobre el estado de derecho se pueden medir prácticamente. La consolidación de la paz y una gobernanza eficaz basada en el estado de derecho y unas instituciones sólidas, en particular, un poder judicial independiente, es fundamental en la agenda para el desarrollo después de 2015.

45. Además, la Relatora Especial está de acuerdo con la afirmación de la UNODC de que, no obstante la importancia que se asignó a la paz y la seguridad durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y las consultas celebradas dentro y fuera de las Naciones Unidas desde 2012, el debate sobre el desarrollo guarda un relativo silencio sobre cuestiones relacionadas con el estado de derecho y, en particular, el lugar de la seguridad y la justicia en la agenda para el desarrollo después de 2015, y que, si bien las interconexiones entre la seguridad, la justicia y el desarrollo se aceptan en principio a los más altos niveles, existen desacuerdos considerables sobre la forma en que se podrían insertar en el proceso en la práctica¹³.

46. La Relatora Especial desea pedir a todos los Estados Miembros que hagan todo lo posible para concretar sus compromisos en forma de una serie de metas e indicadores relacionados con el estado de derecho, la justicia y los derechos humanos, que guíen y complementen las políticas, los objetivos y las medidas de desarrollo.

C. La importancia del acceso a la justicia y la independencia del sistema judicial en el marco de desarrollo después de 2015

47. El acceso a la justicia, según la definición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es la capacidad de los particulares de solicitar y obtener una reparación por conducto de las instituciones judiciales formales o informales, y de conformidad con las normas de derechos humanos¹⁴. Esta definición, generalmente aceptada por la comunidad internacional, colma el vacío dejado por los tratados internacionales de derechos humanos en los que no se encuentra ninguna definición específica de acceso a la justicia. No obstante, varios instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos se refieren al acceso a la justicia como un derecho fundamental que debe garantizarse a todas las personas.

48. El acceso a la justicia está directamente relacionado con el principio de la independencia judicial ya que la integridad, independencia e imparcialidad de la judicatura son elementos esenciales de un sistema judicial eficiente y transparente, lo que contribuye a la protección de los derechos humanos y el fomento del desarrollo económico¹⁵.

49. La independencia del sistema judicial y el acceso a la justicia son dos de los elementos primordiales del estado de derecho. Si bien la Relatora Especial limitará su análisis en la presente sección a esos dos elementos, desearía señalar que otros aspectos importantes del estado de derecho, como la seguridad, la gobernanza, la

¹³ UNODC, “Accounting for security and justice in the post-2015 development agenda”, pág. 7.

¹⁴ PNUD, “Programming for Justice: Access for All: A Practitioner’s Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice” (2005), pág. 5.

¹⁵ Véase PNUD, “Access to justice: practice note” (2004).

adopción de decisiones y la rendición de cuentas, son fundamentales y, por lo tanto, también deberían estar plenamente integrados en la agenda para el desarrollo después de 2015.

1. El acceso a la justicia: un derecho en sí mismo y un medio para hacer valer los derechos propios

50. Como afirmó claramente el predecesor de la Relatora Especial, Sr. Leandro Despouy, el acceso a la justicia constituye tanto un derecho humano fundamental en sí mismo como el medio de imponer o restablecer el ejercicio de los derechos que han sido desconocidos o vulnerados (A/HRC/8/4, párr. 17). El acceso a la justicia es, por lo tanto, un derecho humano fundamental para cualquier sistema democrático que tenga por objeto garantizar los derechos humanos de todos en condiciones de plena igualdad. Como consecuencia de ello, la falta de acceso a la justicia tiene graves consecuencias para el pleno disfrute de los derechos humanos.

51. De este modo, el acceso a la justicia permite la realización de todos los derechos humanos, porque sin él, las personas no pueden reclamar sus derechos o impugnar los delitos, abusos o violaciones cometidos contra ellas, lo que a su vez, puede mantenerlas atrapadas en un círculo vicioso de impunidad, privación y exclusión.

52. Como consecuencia, el acceso a la justicia es esencial para el desarrollo, porque cuando los miembros de grupos vulnerables son víctimas de violaciones de los derechos humanos, experimentan un sentimiento generalizado de inseguridad e inestabilidad, que contribuye a una pobreza y un subdesarrollo mayores. Los sistemas judiciales imparciales y eficaces capaces de brindar a las personas reparaciones efectivas y recursos apropiados constituyen la forma más eficiente de lograr un sentido de seguridad, estabilidad y prosperidad, pues reducen los riesgos asociados a la violencia y los abusos de los derechos y disuaden a los perpetradores de cometer nuevas violaciones.

53. En su sentido más amplio, el concepto de acceso a la justicia implica no solo acceso al sistema judicial, sino que además, acceso a otros procedimientos e instituciones que ayudan a las personas a reclamar sus derechos y tratar con los organismos estatales, como por ejemplo las comisiones nacionales de derechos humanos, los defensores del pueblo o las instituciones de mediación (A/62/207, párr. 38).

54. El acceso a la justicia se puede considerar en función de diversos aspectos complementarios: a) el acceso *per se*, es decir, la posibilidad de lograr acceso al sistema judicial con una representación letrada adecuada, que es fundamental para convertir un problema en una querrela judicial; b) la disponibilidad de un sistema judicial eficaz, es decir, un sistema que permite dictar una decisión o un fallo imparciales dentro de un plazo razonable; y c) la posibilidad de apoyo durante todo el proceso judicial, lo que significa, por ejemplo, que las personas involucradas no deberían verse obligadas a abandonar una acción judicial durante el juicio por razones que escapan a su control (en este sentido, el sistema debería proporcionar los recursos e instrumentos necesarios para garantizar el apoyo a lo largo de todo el proceso judicial).

55. Como se indicó anteriormente, el acceso a la justicia está estrechamente vinculado a una serie de derechos ampliamente reconocidos en instrumentos

internacionales y regionales de derechos humanos. Por ejemplo, el derecho a un juicio justo implica, entre otras cosas, el acceso a un tribunal previamente determinado e imparcial, cuyas decisiones estén basadas en la ley, tras un proceso que respete las garantías procesales. A su vez, el derecho a un recurso efectivo refuerza las condiciones de acceso a la justicia en la medida en que incluye garantías procesales eficaces como el amparo o el habeas corpus en las exigencias y los requisitos de un juicio imparcial o del derecho a la protección de los tribunales. Además, el derecho a la igualdad ante los tribunales prohíbe toda distinción en el acceso a los tribunales y cortes de justicia que no esté basada en la ley y no pueda justificarse por razones objetivas y lógicas. El concepto de acceso a la justicia también está relacionado indisolublemente con el principio de igualdad de medios procesales y el derecho a asistencia letrada, que debe ser pronta, confidencial y gratuita cuando sea necesario, entre otras cosas ([A/HRC/8/4](#), párrs. 17 a 22).

56. Como lo destacó la Relatora Especial en un informe anterior ([A/HRC/23/43](#) y Corr.1), el objetivo de la asistencia jurídica es contribuir a la eliminación de obstáculos y barreras que impiden o limitan el acceso a la justicia mediante la prestación de asistencia a las personas que de otro modo no podrían permitirse representación jurídica y acceso al sistema judicial. Por lo tanto, la definición de asistencia jurídica debe ser lo más amplia posible, e incluir no solo el derecho a la asistencia jurídica gratuita en los procedimientos penales, tal como se define en el artículo 14.3 d) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sino también la prestación de una asistencia jurídica eficaz en cualquier procedimiento judicial o extrajudicial destinado a determinar derechos y obligaciones, incluidos los derechos civiles.

57. En efecto, para que el acceso a la justicia preserve su carácter universal esencial y, por lo tanto, funcione de manera adecuada y apropiada, es necesario establecer un sistema judicial que garantice los derechos y que adopte medidas paralelas, como el establecimiento de mecanismos y programas para facilitar la asistencia letrada gratuita en las causas penales y civiles. En este contexto, cabe recalcar la importancia primordial de velar por que los sistemas de asistencia letrada sean autónomos e independientes a fin de que sirvan a los intereses de quienes necesitan apoyo financiero para tener acceso a la justicia en igualdad de condiciones con los demás.

58. La Relatora Especial señala la importancia de reconocer el carácter amplio del acceso a la justicia. A este respecto, el anterior Relator Especial puso de relieve que, como medio de reclamar el goce o el restablecimiento de otros derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), el acceso a la justicia no se limitaba a garantizar la admisión a un tribunal, sino que se aplicaba a todo el proceso, que debía llevarse a cabo de conformidad con los principios del estado de derecho (entre ellos un juicio imparcial y las debidas garantías procesales), hasta el momento mismo de la ejecución de la sentencia. Por lo tanto, los principios de igualdad y las condiciones de accesibilidad y efectividad que deben caracterizar a cualquier mecanismo establecido para ocuparse de las controversias, deben respetarse no solo al inicio sino a lo largo de todo el procedimiento de solución de las mismas ([A/HRC/8/4](#), párr. 58).

59. El acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia permite que las personas reivindiquen sus derechos, den testimonio de los crímenes a los que se han enfrentado, y se liberen del círculo vicioso de la impunidad y la exclusión. Al

proporcionar un instrumento eficaz para romper ese círculo vicioso, el acceso a la justicia permite el empoderamiento de diversos segmentos de la sociedad, en igualdad de condiciones. Empoderar a las personas para reclamar sus derechos es aún más esencial en contextos de violaciones generalizadas de los derechos humanos.

60. Diversos factores y circunstancias impiden un acceso a la justicia apropiado y en condiciones de igualdad (*ibid.*, párrs. 24 a 32). El predecesor de la Relatora Especial ya observó que la ausencia de políticas públicas para eliminar los obstáculos que dificultaban el acceso a la justicia producía un impacto mayor en aquellos sectores que se encontraban en situación de vulnerabilidad, o que vivían en la pobreza extrema, o que estaban cultural, económica o socialmente desfavorecidos (*ibid.*, párr. 48).

61. Por ejemplo, las barreras financieras producen un impacto enorme en el acceso a la justicia. En el plano institucional, resultan, entre otras cosas, en la falta de formación de los jueces y otros agentes del sistema judicial, en condiciones materiales de trabajo difíciles, y en la falta de fondos para financiar la asistencia jurídica gratuita. Los obstáculos institucionales pueden consistir también en problemas relacionados con el recurso excesivo y arbitrario a la detención y el encarcelamiento, así como con la corrupción (A/67/278, párrs. 48 a 50 y 57 a 59). En el plano individual, los procedimientos judiciales pueden ser una pesada carga financiera, como también pueden serlo los costos relacionados con el inicio y la tramitación de los juicios, incluidos los honorarios de los abogados. Esas barreras financieras afectan de manera desproporcionada a las personas de sectores sociales de bajos ingresos y en particular a las personas que viven en la pobreza extrema.

62. Las barreras vinculadas a la información también dificultan el acceso a la justicia. Además, la falta de conocimiento de sus derechos fundamentales, y de los recursos disponibles y los procedimientos que han de seguir para reclamar sus derechos, entre otras cosas, afectan directamente el acceso de la población a la justicia.

63. El acceso a la justicia puede verse limitado aún más por las barreras culturales, como las dificultades con el idioma, el estigma social, la subordinación socio-económica, la falta de empoderamiento y la desconfianza en el sistema judicial (*ibid.*, párrs. 20 a 27).

64. Además de lo anterior, el acceso a la justicia se ve obstaculizado con demasiada frecuencia por barreras físicas, que consisten, entre otras cosas, en la distancia geográfica desde los tribunales o las instituciones estatales, como la policía, y en instalaciones que no son adecuadas para los grupos con necesidades especiales, como las personas con discapacidad y las personas de edad. La Relatora Especial desea señalar que todos esos obstáculos se agravan aún más en situaciones de conflicto armado o situaciones posteriores a los conflictos, en que las instituciones del Estado son por lo general extremadamente frágiles, por no decir inexistentes.

65. Por otra parte, en particular en lo que respecta a las personas pobres y vulnerables, el acceso a la justicia puede resultar gravemente menoscabado por barreras legales y normativas, como la insuficiencia de los marcos jurídicos, la falta de revisión judicial y la falta de identidad legal, y por problemas estructurales, como excesivas demoras de los juicios y los procedimientos judiciales, un formalismo

excesivo, la falta de capacidad jurídica y los efectos limitados de los litigios. Además, el uso de sistemas informales de justicia por aquellos que tienen dificultades para acceder al sistema judicial plantea graves problemas en lo que respecta a la observancia de los derechos humanos (*ibid.*, párrs. 85 a 90).

66. Como lo resumió la UNODC, los aspectos como la accesibilidad, la eficacia, la rapidez y la calidad de los servicios prestados por los sistemas judiciales formales e informales repercuten en la medida en que se experimenta una justicia “imparcial”. Esos aspectos representan ámbitos en los que se podrían formular objetivos, metas e indicadores¹⁶.

67. Al igual que cualquier otro derecho humano, el acceso a la justicia requiere que se establezca un sistema de garantías, de modo que se facilite su pleno ejercicio. Como se indicó anteriormente, esas garantías deben incluir las condiciones jurídicas y materiales que permitan la igualdad de acceso a la justicia para todos. A fin de establecer esas garantías, el solo abstenerse de crear obstáculos no es suficiente; se necesita una acción positiva, que incluye la eliminación activa de los obstáculos materiales que se oponen al ejercicio efectivo del derecho de acceso a la justicia.

68. Como ya lo afirmó la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, el acceso a la justicia es fundamental para hacer frente a las causas profundas de la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad (A/67/278, párr. 5). Por lo tanto, el establecimiento de una justicia eficaz contribuiría a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre.

69. El mejoramiento del acceso a la justicia también ofrece la esperanza de mejorar las condiciones de vida de la mujer mediante el establecimiento de medios eficaces de hacer valer sus derechos. En apoyo de este argumento, se señaló que los esfuerzos realizados para proporcionar a las mujeres acceso a la justicia habían reducido las prácticas ilegales que afectan desproporcionadamente a las mujeres, como el pago de dotes¹⁷. Como destacó la Relatora Especial en un informe anterior, el acceso a la justicia desempeña un papel crucial en la protección efectiva de los derechos humanos de la mujer, el empoderamiento y el adelanto de la mujer y la promoción de la igualdad entre los géneros (A/HRC/17/30 y Corr.1, párr. 82).

70. El acceso a la justicia también puede tener efectos positivos en el medio ambiente y los derechos ambientales. En efecto, como señaló la organización Namati, el acceso a asistencia jurídica puede ayudar a las comunidades a asegurar sus derechos sobre las tierras comunes, dándoles un mayor control sobre sus medios de vida y mayores incentivos para preservar el medio ambiente¹⁸. En 1992, el vínculo entre el acceso a la justicia y el medio ambiente fue establecido en el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en el que los Estados Miembros reconocieron que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales era con la participación de todos los ciudadanos interesados, al nivel que correspondiera, y que debía proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

¹⁶ UNODC, “Accounting for security and justice in the post-2015 development agenda”, pág. 16.

¹⁷ Véase Namati, “Justice 2015: how justice impacts development” (Iniciativa Pro Justicia de la Sociedad Abierta, marzo de 2013).

¹⁸ *Ibid.*

71. Además de su obligación de crear un marco jurídico que permita el libre ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y de castigar todas las violaciones de esos derechos, los Estados deben, por lo tanto, proporcionar a los titulares de los derechos las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia y obligar a determinadas instituciones a que contribuyan a hacerlo. Eso incluye la obligación de organizar al Gobierno y todas las estructuras e instituciones por cuyo intermedio se ejerce el poder público con el fin de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, que pueden reclamarse y hacerse efectivos por medio de un recurso judicial.

72. Sin embargo, garantizar acceso *de jure* a los mecanismos judiciales y procesales no basta para que todas las personas tengan acceso *de facto* a la justicia. Por consiguiente, los Estados deben tomar medidas positivas a fin de que las leyes y políticas sean sustancialmente no discriminatorias, porque las situaciones en que los intentos de una persona de lograr acceso a los tribunales competentes se frustran sistemáticamente *de jure* o *de facto* son contrarias a la garantía de igualdad ante los tribunales¹⁹.

73. En resumen, el acceso a la justicia significa que cualquier persona debe conocer y poder reclamar la protección y los servicios que le corresponden en virtud de la ley²⁰. Por consiguiente, el acceso a la justicia como componente esencial del estado de derecho es fundamental para el desarrollo y el establecimiento de los objetivos de desarrollo sostenible en la agenda para el desarrollo después de 2015.

74. Recientemente, en una nota de antecedentes sobre la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre las contribuciones de los derechos humanos y el estado de derecho a la agenda para el desarrollo después de 2015, el Presidente de la Asamblea General reiteró que velar por que todas las personas puedan acceder a sistemas judiciales rápidos, transparentes, eficaces, justos, receptivos, participativos y responsables (incluidos los sistemas de justicia informales o tradicionales) permitía la solución pacífica de las controversias y ofrecía recursos efectivos en caso de quejas y reclamaciones de una forma imparcial e independiente. Ello proporcionaba la estabilidad social propicia para un desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, la independencia del sistema judicial, junto con su imparcialidad e integridad, era un requisito previo esencial para hacer respetar el estado de derecho.

2. Fortalecimiento de la independencia, la imparcialidad, la integridad y la competencia del sistema judicial²¹

75. La independencia del poder judicial se ha definido como costumbre internacional y principio general de derecho reconocido por la comunidad internacional²². También constituye una obligación basada en tratados, como lo demuestra el requisito de “tribunal independiente” establecido en el artículo 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que, como afirma el Comité de Derechos Humanos, es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna (CCPR/C/GC/32, párr. 19). Además, tal como se consagra en los

¹⁹ CCPR/C/GC/32, párr. 9, y A/67/278, párr. 11.

²⁰ Véase George Soros, “Development’s missing ingredient” (Iniciativa Pro Justicia de la Sociedad Abierta, 4 de febrero de 2014).

²¹ Para un análisis más exhaustivo de las garantías de la independencia judicial, véase A/HRC/11/41.

²² En el sentido del párrafo 1 b) del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, la independencia judicial es un requisito previo del estado de derecho y una garantía fundamental de la existencia de un juicio imparcial.

76. La importancia de la independencia de los jueces también la ha subrayado el Comité de Derechos Humanos en su interpretación del contenido y el alcance del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Según el Comité, el requisito de competencia, independencia e imparcialidad de un tribunal en el sentido del párrafo 1 del artículo 14 es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna (*ibid.*).

77. Sin independencia del poder judicial no hay separación de poderes y sin esa separación no hay garantías para el estado de derecho ni la democracia. El predecesor de la Relatora Especial afirmó la importancia de los principios de la separación de poderes y el estado de derecho cuando señaló que era la separación de poderes, junto con el estado de derecho, lo que abría el camino a una administración de justicia que ofrecía garantías de independencia, imparcialidad y transparencia²³. Como lo señaló el Comité de Derechos Humanos en su Observación General núm. 32, una situación en que las funciones y competencias del poder judicial y el poder ejecutivo no se pueden distinguir claramente o en que este último es capaz de controlar o dirigir al primero, es incompatible con la noción de tribunal independiente (CCPR/C/GC/32, párr. 19).

78. Cuando falla la administración de justicia, reina la impunidad y las consecuencias pueden ser dramáticas. La impunidad menoscaba la democracia, el estado de derecho, la confianza de la población en las instituciones del Estado, y las oportunidades de desarrollo. Además, los sistemas judiciales débiles que no garantizan el acceso a la justicia para todos, dan lugar a situaciones en que los grupos más marginados de la población quedan excluidos del sistema judicial, lo que los pone en una situación de necesidad en lugar de empoderamiento.

79. Los factores y las circunstancias que afectan a la independencia del poder judicial son numerosos y variados y abarcan dimensiones tanto individuales como institucionales. Es preciso establecer garantías para abordar todos esos elementos de manera amplia, a fin de reforzar la independencia de la judicatura y de ese modo garantizar el buen funcionamiento del poder judicial.

80. Sobre todo, la independencia del poder judicial se debería garantizar legalmente al más alto nivel, en la medida de lo posible en la Constitución. Otras garantías institucionales que es necesario establecer para asegurar la independencia del poder judicial son las siguientes: a) procedimientos transparentes de selección y nombramiento de los jueces y magistrados, incluidos criterios claros y objetivos basados en la competencia, la integridad y el mérito; b) el principio del juez natural o legítimo, que prohíbe los tribunales *ex-post facto* y limita el uso de tribunales especiales y tribunales militares; c) un presupuesto suficiente para el poder judicial, que debe prever recursos suficientes para que el sistema de justicia pueda desempeñar sus funciones debidamente; d) libertad de asociación y de expresión de los jueces y magistrados, en particular que permita su participación en los debates relativos a sus funciones y su situación, así como a cuestiones jurídicas; e) la asignación de causas judiciales, que debe ser transparente y objetiva a fin de prevenir inferencias del exterior y dentro del poder judicial; f) independencia

²³ A/HRC/11/41, párr. 18; véase también E/CN.4/2004/60, párr. 28.

interna, que debe incluir procedimientos transparentes para el nombramiento de los presidentes de los distintos órganos de los tribunales; y g) la disponibilidad de procedimientos disciplinarios, que debe respetar los principios del juicio imparcial y las debidas garantías procesales, al mismo tiempo que refuerza la rendición de cuentas de los jueces y magistrados.

81. En lo que respecta a la dimensión individual de independencia e imparcialidad, las salvaguardias deben incluir la garantía de la tenencia y la inamovilidad de los jueces; la inmunidad personal con respecto a determinados actos u omisiones en el ejercicio de su función judicial, que debe estar claramente establecida en la legislación y el código de conducta; los ascensos basados en factores objetivos; y condiciones adecuadas de servicio, entre ellas un nivel suficiente de sueldos, recursos humanos y materiales, seguridad y capacitación y fomento de la capacidad.

82. Como miembros del poder judicial, los jueces tienen la obligación y la responsabilidad en virtud del derecho internacional de velar por que los derechos sustantivos se disfruten sin discriminación de ningún tipo, por ejemplo, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, a fin de proteger y hacer efectivos los derechos humanos para todos en pie de igualdad. Como ha observado anteriormente la Relatora Especial, ello entraña el deber de asegurar, de manera proactiva, que los jueces respeten las normas internacionales sobre igualdad y no discriminación, tanto en las deliberaciones de los tribunales como en la aplicación de los procedimientos judiciales. Los jueces pueden recomendar la derogación o enmienda de una ley o norma incompatible con las normas internacionales de derechos humanos (A/66/289, párr. 38).

83. A ese respecto, es preciso educar y capacitar suficientemente a todos los miembros del sistema judicial a fin de que este pueda ser verdaderamente independiente y desempeñe una función transformadora de promoción y protección de los derechos humanos de manera justa y transparente, teniendo debidamente en cuenta las obligaciones y los compromisos internacionales de los Estados, en lugar de perpetuar las prácticas discriminatorias arraigadas mediante la aplicación estricta de leyes injustas y no equitativas.

3. Establecimiento de objetivos, metas e indicadores que abarquen los elementos que garantizan el acceso a la justicia y un sistema judicial independiente

84. La Relatora Especial no está de acuerdo con el argumento simplista de que “la justicia no se puede medir”. Cree que el derecho de los derechos humanos establece normas de conducta y principios de funcionamiento mensurables que permiten evaluar la justicia.

85. Como se subraya en un llamamiento mundial a los Estados Miembros de las Naciones Unidas, existen formas prácticas de medir los progresos hacia la justicia, y los gobiernos están avanzando a pasos agigantados en ese sentido. Los ministerios de justicia ya están recopilando datos sobre el número de causas y su duración. Las oficinas nacionales de estadística suelen incluir los conocimientos jurídicos y el acceso legal en sus encuestas²⁴.

²⁴ Véase “Llamado a los Estados Miembros de las Naciones Unidas: la justicia debe estar incluida en los objetivos de desarrollo después de 2015”, disponible en www.namati.org/justice2015.

86. En efecto, los gobiernos y la judicatura han estado utilizando desde hace tiempo indicadores y otras medidas para observar y evaluar el funcionamiento del sistema de justicia y de los tribunales. Además, los organismos de las Naciones Unidas han elaborado numerosas series de indicadores²⁵ relacionados con la medición de los progresos del funcionamiento del sistema judicial, en particular en lo que concierne al sistema de justicia penal o el acceso a la justicia.

87. Se dispone de varias herramientas metodológicas para asistir en la medición de los progresos en lo que respecta al estado de derecho. Esas herramientas deberían servir de orientación con respecto a cuáles indicadores se han de elegir y deberían incluir datos administrativos, estudios sobre necesidades legales, encuestas sobre percepciones, estudios de expertos e investigaciones cualitativas²⁶.

88. Concretamente en relación con el acceso a la justicia y la independencia del poder judicial, la fijación de objetivos debería reflejar el hecho de que esos conceptos son, a la vez, fines en sí mismos, y medios para hacer valer otros derechos humanos. Se deberían elaborar indicadores cualitativos y cuantitativos, de modo que tanto los medios como los resultados se puedan medir. Urge también reconocer la importancia de los procesos, porque, como señala Peter Chapman de la Iniciativa Pro Justicia de la Sociedad Abierta, con frecuencia es el proceso mediante el cual se establecen las prioridades nacionales el que en último término determina su éxito²⁷.

89. Recordando las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, el Relator Especial desea subrayar que el sistema judicial se debe concebir, y de hecho, ya se concibe, como instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas vulnerables. En ese empeño, la adopción de medidas para desglosar los datos y el material utilizados como base de los indicadores y las medidas y para evaluar los avances realizados hacia el logro de las metas fijadas por género, origen étnico o raza, y situación económica u otras categorías pertinentes, contribuirá en gran medida a ayudar a los gobiernos a centrar sus actividades de desarrollo en aquellos que más las necesitan.

90. Además, dado que el poder judicial debe ser independiente e imparcial, y además debe aparecer como independiente e imparcial a los ojos de un observador razonable, es necesario tener en cuenta la realidad que viven las personas que toman contacto con el sistema de justicia al proyectar las metas y los indicadores. En efecto, solo si se conocen las experiencias concretas de las personas que utilizan el sistema de justicia, o que han intentado obtener acceso a él, será posible encontrar las soluciones específicas que mejoren el acceso a la justicia para todos y sin discriminación, *de jure* o *de facto*.

91. Es importante destacar que, si bien los objetivos universales garantizan una unidad de propósito, las metas e indicadores deben reflejar las condiciones, las

²⁵ Por ejemplo, los indicadores del estado de derecho preparados bajo los auspicios de la UNODC que elaboró 135 medidas diferentes para evaluar los avances en los distintos aspectos del estado de derecho; o los indicadores de derechos humanos desarrollados y promovidos por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

²⁶ Véase Peter Chapman, "Function, not form: defining targets for justice in the post-2015 development agenda" (Iniciativa Pro Justicia de la Sociedad Abierta, 7 de noviembre de 2013).

²⁷ *Ibid.*

prioridades, las capacidades y las limitaciones de los recursos en los planos nacional y local²⁸.

92. Durante todo su mandato, la Relatora Especial ha venido subrayando constantemente que no existe un sistema de justicia ideal; más bien, hay principios universales que es necesario respetar en la estructura y el funcionamiento de cualquier sistema judicial, para que pueda cumplir debidamente sus propósitos.

93. Por consiguiente, aunque la universalidad de los derechos humanos y el estado de derecho debería situarse en su centro, estableciendo en esa forma una valiosa base común para todos, el nuevo marco de desarrollo debería apoyar estrategias contextualmente pertinentes. Sobre esa base, el proceso de formulación, aprobación y aplicación de las reformas necesarias se considerará sin duda tan importante como su contenido.

94. Ciertamente, una agenda de desarrollo basada en el estado de derecho y la justicia permite que se establezcan los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas necesarios para que las personas puedan reclamar sus derechos y obtener acceso a recursos efectivos cuando sus derechos hayan sido violados o desatendidos.

95. En ese contexto, el acceso a la justicia y el fortalecimiento de la independencia del sistema judicial deberían ser objetivos por derecho propio, y reflejar los numerosos compromisos asumidos por la comunidad internacional y a que se hace referencia en el presente informe. Los aspectos y elementos fundamentales del acceso a la justicia, la independencia del poder judicial y el estado de derecho deberían integrarse también en metas concretas y mensurables.

96. Se han sugerido ya muchas metas e indicadores para el estado de derecho, el acceso a la justicia y la independencia del poder judicial. Los indicadores tienen importancia como marcadores para la evaluación de resultados. Según las Naciones Unidas, es posible medir el acceso a la justicia de manera cuantitativa y cualitativa. Por ejemplo, para evaluar si el sistema judicial ofrece acceso a la justicia penal, se pueden utilizar los elementos siguientes para elaborar indicadores: la disponibilidad de intérpretes; la protección de los derechos de los acusados y las víctimas; el acceso a reparación por error judicial; el pago de derechos por el acceso a los tribunales; la disponibilidad de asistencia letrada gratuita para los acusados indigentes; la calidad de la representación legal; y la respuesta a la violencia por motivos de género²⁹. Según el PNUD, al acceso a la justicia se puede medir mediante la elaboración de indicadores tales como la accesibilidad de los procesos judiciales; la disponibilidad de asistencia letrada suficiente; el acceso a procesos jurídicos más informales, como los tribunales de menor cuantía y los tribunales administrativos; la disponibilidad de asesoramiento jurídico; y la educación jurídica pública³⁰.

97. Por ejemplo, en su informe de 2013 titulado “Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías mediante el desarrollo sostenible”, el Grupo de alto nivel de personas eminentes sobre la agenda para el desarrollo después de 2015 propuso metas, entre otras cosas, sobre identidad legal, reducción de las muertes violentas, e instituciones accesibles, independientes y dotadas de

²⁸ UNODC, “Accounting for security and justice in the post-2015 development agenda”, pág. 43.

²⁹ Véase *The United Nations Rule of Law Indicators: Implementation Guide and Project Tools* (2011).

³⁰ Véase PNUD, “Access to justice: practice note”.

recursos suficientes. A su vez, la organización no gubernamental internacional Namati recomendó como metas la identidad legal y la existencia de sistemas accesibles de solución de controversias. La organización Saferworld también propuso una cantidad de metas e indicadores³¹.

98. La Relatora Especial desea reiterar que es preciso prestar más atención y destinar más recursos al aumento de la eficacia y la transparencia de los sistemas de justicia a fin de lograr la igualdad de acceso a la justicia para todos.

IV. Conclusiones

99. Es innegable que existe una conexión directa e intrínseca entre el desarrollo sostenible y el estado de derecho y los derechos humanos, incluidos el acceso a la justicia y la independencia del sistema judicial.

100. En este contexto, la Relatora Especial desearía recordar que en 1993, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, los Estados reconocieron que la administración de justicia, en particular los organismos encargados de hacer cumplir la ley y del enjuiciamiento y, especialmente, un poder judicial y una abogacía independientes, en plena conformidad con las normas aplicables contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, son de importancia decisiva para la cabal realización de los derechos humanos sin discriminación alguna y resultan indispensables en los procesos de democratización y desarrollo sostenible³².

101. Por lo tanto, no sólo las cuestiones relacionadas con el acceso a la justicia y la administración de justicia deberían ocupar un lugar prominente en la agenda de desarrollo, sino que además deberían estar incluidas explícitamente en el marco práctico de desarrollo que se establecerá para continuar y complementar el legado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto es esencial para ayudar a romper el círculo vicioso de la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad. El papel primordial que puede desempeñar un sistema de justicia que funciona satisfactoriamente y es independiente, imparcial, transparente y competente para permitir a las personas reclamar sus derechos humanos u obtener acceso a un recurso eficaz cuando se han violado sus derechos humanos también se debería poner de relieve en la agenda para el desarrollo después de 2015.

102. Un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos es necesario para volver a situar a los seres humanos en el centro del proceso de desarrollo, definir a los que tienen derechos y a los que tienen obligaciones, y promover los principios de derechos humanos fundamentales e intersectoriales de participación, rendición de cuentas, no discriminación, empoderamiento y estado de derecho, todos los cuales son esenciales para lograr el desarrollo sostenible sin dejar a nadie rezagado. Como resultado, es imperativo que las normas y obligaciones de derechos humanos se incorporen en toda la agenda para el desarrollo después de 2015.

³¹ Véase Peter Chapman, "Function, not form: defining targets for justice in the post-2015 development agenda".

³² Declaración y Programa de Acción de Viena, párr. 27.

103. La universalidad de los derechos humanos es una razón de peso para incluir el concepto de acceso a la justicia y la aplicación imparcial de la justicia en el marco de desarrollo posterior a 2015. A este respecto, se han elaborado indicadores en los planos internacional y nacional para seguir de cerca los avances en el logro de los derechos humanos para todos, incluidos los derechos relacionados con el sistema judicial. En particular, ya se han elaborado indicadores para medir el desempeño del sistema judicial y la satisfacción pública con este. Esos indicadores se podrían evaluar y adaptar a fin de que queden recogidos en el marco práctico de desarrollo futuro.

104. La Relatora Especial desea concluir con una pregunta planteada por James Goldston ante la Asamblea General el 10 de junio de 2014: ¿qué papel desempeñará la justicia en la próxima generación de objetivos de desarrollo?³³ Aunque actualmente se reconoce que el estado de derecho y los derechos humanos son condiciones previas necesarias para una sociedad pacífica, estable y próspera, la justicia desempeñará el papel que los Estados Miembros estén dispuestos a permitirle desempeñar. Por lo tanto, el mensaje final es muy simple: el desarrollo necesita justicia, y esa necesidad sólo se puede concretar si los Estados Miembros asumen sus responsabilidades.

V. Recomendaciones

105. Las siguientes recomendaciones deberían examinarse conjuntamente con los debates en curso sobre la incorporación de los conceptos de derechos humanos como la justicia y el estado de derecho en el marco de desarrollo posterior a 2015, y teniéndolos presentes. La Relatora Especial se hace eco de la Iniciativa Pro Justicia de la Sociedad Abierta al reconocer que actualmente la comunidad internacional tiene una oportunidad única de cerrar la brecha entre el mundo de los derechos y el mundo del desarrollo, y es a través de este lente que se deben examinar las recomendaciones que siguen.

106. Al formular el marco de desarrollo posterior a 2015, debe prestarse especial atención a la ausencia de muchas cuestiones de derechos humanos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Específicamente, los Estados deben aprender del silencio que guardan los Objetivos con respecto a los efectos destructivos de los conflictos, la violencia, la injusticia y la discriminación en el desarrollo. En este contexto, la Relatora Especial insta a todos los Estados a considerar la inclusión explícita de cuestiones de derechos humanos en el marco de desarrollo posterior a 2015.

107. La Relatora Especial reitera que una perspectiva predominantemente económica sobre el desarrollo no atiende a las demandas del desarrollo, como justicia, no discriminación y oportunidad, e insta a que en el marco de desarrollo posterior a 2015 se incluya la gama completa de derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales internacionales, incluso en forma de objetivos, metas e indicadores.

³³ Véase James Goldston, “Justice for development: integrating justice and human rights into the post-2015 development framework” (Iniciativa Pro Justicia de la Sociedad Abierta, 10 de junio de 2014).

108. Los Estados deberían tratar de incorporar el enfoque basado en los derechos humanos universalmente aceptado y adoptado en el marco de desarrollo posterior a 2015, con un énfasis preliminar en asegurar el acceso a la justicia y la independencia e integridad del poder judicial. Deberían asignarse metas e indicadores específicos al acceso a la justicia y a la independencia del poder judicial.

109. La Relatora Especial insta a los Estados a eliminar en forma proactiva los obstáculos materiales que impiden el acceso a la justicia y a adoptar medidas positivas para velar por que las leyes y políticas sean no discriminatorias, combatiendo en esa forma las causas profundas de la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad, todo lo cual, además de ser inaceptable en una democracia, afecta negativamente al desarrollo.

110. La Relatora Especial pide a los Estados que presten atención especial a los problemas de gobernanza, concretamente los problemas de corrupción, ya que amenazan la legitimidad pública, menoscaban el estado de derecho y afectan negativamente a los avances en materia de desarrollo.

111. Los Estados deberían hacer todo lo posible por concretar sus compromisos respecto de la incorporación de referencias al estado de derecho y a la justicia en el marco de desarrollo posterior a 2015 mediante la formulación de objetivos independientes acompañados de metas e indicadores cualitativos y cuantitativos, así como de la incorporación de referencias al estado de derecho y la justicia en las metas e indicadores relacionados con otros objetivos. A este respecto, los Estados deberían utilizar datos administrativos, estudios sobre necesidades jurídicas, encuestas de percepción, estudios de expertos e investigaciones cualitativas para orientar el proceso de selección de indicadores cualitativos y cuantitativos.
