



Asamblea General

Distr. general
17 de febrero de 2022
Español
Original: inglés

Septuagésimo sexto período de sesiones

Tema 146 del programa

Informe sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Evaluación de resultados del apoyo prestado por la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo a las instituciones del estado de derecho y de seguridad en la República Democrática del Congo

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Resumen

La División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) evaluó la pertinencia y eficacia del apoyo prestado por la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) a las instituciones del estado de derecho y de seguridad en la República Democrática del Congo.

Durante el período que abarca la evaluación (2014-2021), el escaso compromiso político (hasta 2018), el deterioro de la situación de los derechos humanos (especialmente en el este de la República Democrática del Congo) y los recursos insuficientes limitaron la aplicación del mandato de la MONUSCO. Pese a estos desafíos, la Misión contribuyó de manera fundamental a brindar un amplio apoyo a las instituciones del estado de derecho y de seguridad y lograr un entorno más seguro y protegido.

Debido a las importantes brechas y necesidades en materia de capacidad de las instituciones del estado de derecho y de seguridad en la República Democrática del Congo, el apoyo de la MONUSCO solo pudo reforzar parcialmente la capacidad, las aptitudes y la rendición de cuentas de estas instituciones. Las opiniones del Gobierno de la República Democrática del Congo y la MONUSCO no siempre coincidían respecto a las tareas incluidas en el mandato en materia de reforma del sector de la seguridad y de desarme, desmovilización y reintegración, pero en los últimos años había aumentado la convergencia en ese sentido. Las reformas que tanto se necesitaban en los sectores de la gobernanza, la seguridad (ejército y policía) y en los sectores judicial y penitenciario seguían siendo escasas.



El apoyo de la MONUSCO se ajustó a su mandato y fue pertinente para los desafíos y las necesidades contextuales de sus beneficiarios. La MONUSCO contribuyó a mejorar la infraestructura y amplió la presencia de las instituciones del estado de derecho y de seguridad. La promoción y el apoyo de la MONUSCO contribuyeron a establecer mecanismos de rendición de cuentas y mejorar en parte la actitud y el comportamiento de los agentes de seguridad. En los dos últimos años, la colaboración con los interesados clave fue difícil, pero se mantuvo y mejoró.

El apoyo de la MONUSCO contribuyó a lograr múltiples resultados, pero el ritmo de las reformas, el alcance de la asistencia y la continua inestabilidad limitaron los cambios transformadores. Algunos resultados destacables del apoyo de la MONUSCO fueron el establecimiento de una paz, seguridad y estabilidad relativas en las provincias de Kasái, Kasái Central y Tanganica, el fortalecimiento del enfoque del triple nexo y la elaboración del plan de transición. Sin embargo, el Gobierno de la República Democrática del Congo y el equipo de las Naciones Unidas en el país afrontaron limitaciones de recursos y capacidad para aplicar eficazmente los programas vinculados al estado de derecho y la seguridad en las zonas posconflicto.

En el ámbito de la cadena de justicia penal, las deficiencias de capacidad y aptitudes siguieron limitando la eficacia de la policía para desempeñar sus funciones y responsabilidades, pero se informó de mejoras en la actividad policial en las zonas en que la MONUSCO había realizado esfuerzos concertados. Pese a algunas mejoras en las investigaciones, la calidad de la administración de justicia y el enjuiciamiento penal, seguía habiendo obstáculos para acceder a la justicia. Aunque la MONUSCO proporcionó una asistencia clave a las cárceles prioritarias designadas, el sistema penitenciario de la República Democrática del Congo seguía afrontando dificultades de gran escala.

Los abusos y las violaciones graves de los derechos humanos, incluida la violencia sexual y las violaciones graves contra los niños cometidas por los grupos armados y los agentes estatales, aumentaron constantemente en el este de la República Democrática del Congo durante el período que se examina. Las tensiones intercomunitarias continuaron, y las causas profundas y los factores que impulsaban los conflictos siguieron sin resolverse. Sin embargo, la MONUSCO logró resultados destacables en la lucha contra la impunidad por los delitos en virtud del derecho internacional y las violaciones graves de los derechos humanos.

Los programas de desarme, desmovilización, repatriación, reasentamiento y reintegración lograron algunos avances, y el inicio de proyectos de reducción de la violencia comunitaria por la MONUSCO y la promulgación del Programa de Desarme, Desmovilización, Recuperación Comunitaria y Estabilización por el Gobierno de la República Democrática del Congo ofrecieron nuevas oportunidades. Sin embargo, la percepción comunitaria de la seguridad y la confianza en los agentes de seguridad nacionales disminuyeron. La falta de apoyo presupuestario a las instituciones estatales afectó a la sostenibilidad del apoyo que la MONUSCO facilitaba.

En los planes y programas se incorporaron perspectivas de género, protección del medio ambiente e inclusión y empoderamiento de las personas con discapacidad; sin embargo, para lograr un impacto creíble se necesitarían esfuerzos sostenibles.

Para reforzar aún más la pertinencia y eficacia del apoyo facilitado por la MONUSCO a las instituciones del estado de derecho y de seguridad en la República Democrática del Congo, en la evaluación se formularon seis recomendaciones importantes.

I. Introducción

1. El objetivo de la evaluación era determinar la pertinencia y eficacia del apoyo de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) a las instituciones del estado de derecho y de seguridad en la República Democrática del Congo.

2. La evaluación abarcó el período comprendido entre 2014 y junio de 2021 y se centró en los resultados del apoyo de la MONUSCO a la reforma del sector de la seguridad, las actividades de desarme, desmovilización y reintegración y de desarme, desmovilización, repatriación, reasentamiento y reintegración, los sectores judicial y penitenciario, y las instituciones militares y policiales de la República Democrática del Congo. La evaluación abarcó seis provincias donde estaba desplegada la MONUSCO (Kasái, Kasái Central, Tanganica, Kivu del Norte, Kivu del Sur e Ituri). El apoyo de la MONUSCO benefició principalmente a las instituciones estatales y, en última instancia, a la población congoleña. En la evaluación se examinó en qué medida se reforzaron la capacidad, las aptitudes y la rendición de cuentas de las instituciones del estado de derecho y de seguridad en la República Democrática del Congo mediante el apoyo de la MONUSCO y cómo esto contribuyó a la estabilización, la paz y la seguridad¹. En la evaluación también se consideraron los aspectos de derechos humanos (en particular la inclusión de la discapacidad), medio ambiente y género en la programación del apoyo prestado a las instituciones del estado de derecho y de seguridad.

3. Se solicitaron observaciones sobre el proyecto de informe a la MONUSCO y al Departamento de Operaciones de Paz, que se examinaron en el informe final. La respuesta oficial de la administración se adjunta como anexo I.

II. Antecedentes

4. **Panorama general y función.** La MONUSCO se estableció el 1 de julio de 2010 mediante la resolución [1925 \(2010\)](#) del Consejo de Seguridad, por la que se autorizaba a la Misión a utilizar todos los medios necesarios para cumplir su mandato, entre otras cosas, en los ámbitos de la protección de los civiles, el personal de asistencia humanitaria y los defensores de los derechos humanos que se encontraran en peligro inminente de sufrir violencia física, y para contribuir a las actividades de estabilización y consolidación de la paz del Gobierno de la República Democrática del Congo y sus instituciones. A lo largo de los años, el mandato de la Misión ha evolucionado, manteniendo como prioridad básica la protección de los civiles. En virtud de su resolución [2098 \(2013\)](#), el Consejo autorizó el uso de la fuerza a fin de llevar a cabo unilateralmente operaciones ofensivas selectivas para proteger a los civiles. La presencia de la Misión siguió evolucionando, centrándose siempre en las zonas afectadas por conflictos. Desde 2019, la MONUSCO había apoyado la estabilización y el fortalecimiento de las instituciones estatales en la República Democrática del Congo y el logro de reformas clave de la gobernanza y la seguridad como segunda prioridad estratégica.

¹ Incluía el apoyo facilitado por las Secciones de Justicia, Asuntos Penitenciarios, Reforma del Sector de la Seguridad y Desarme, Desmovilización y Reintegración, así como la policía de las Naciones Unidas y la Fuerza, junto con otras divisiones o secciones de la MONUSCO.

5. **Situación a la que se desea llegar en la Misión.** En la estrategia conjunta de transición elaborada por el Gobierno y la Misión², que se presentó al Consejo de Seguridad en octubre de 2020, la situación a la que se deseaba llegar al final de la MONUSCO se definió en los siguientes términos: “reducir la amenaza que plantean los grupos armados nacionales y extranjeros a un punto en que pueda ser gestionada por las autoridades nacionales y tratar las causas profundas del conflicto posibilitará la salida de la Misión”.

6. **Situación política.** Durante el período de intervención de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (1999-2021), se celebraron elecciones tres veces (en 2006, 2011 y 2018). Sin embargo, entre 2006 y 2018, el apoyo del Gobierno del país receptor a la MONUSCO y su compromiso con esta en el ámbito político disminuyeron constantemente, lo que redujo la capacidad de la Misión para aplicar su mandato. En 2019 se estableció un Gobierno de coalición, con lo que la situación política en la República Democrática del Congo se normalizó, lo cual brindó al Consejo de Seguridad la ocasión de estudiar la posibilidad de una reducción y salida graduales, responsables y sostenibles de la MONUSCO. En diciembre de 2020 cayó el Gobierno de coalición y en abril de 2021 se instauró un nuevo Gobierno, lo que brindó nuevas oportunidades de impulsar reformas clave. En mayo de 2021, el nuevo Gobierno declaró el estado de sitio en las provincias de Kivu del Norte e Ituri para frenar la inseguridad creciente.

7. **Situación de la seguridad.** La situación de la seguridad en el este de la República Democrática del Congo siguió viéndose menoscabada por los ciclos recurrentes y cambiantes de conflicto y la violencia persistente de los grupos armados extranjeros y nacionales, así como los vacíos de poder y de seguridad, la escasa capacidad de las instituciones militares, policiales y judiciales para proteger eficazmente a los civiles, y la explotación ilegal de los recursos³. Esto agravó la crisis de seguridad, de derechos humanos y humanitaria, así como la violencia intercomunal y de las milicias. Entre 2014 y 2020, en las zonas de conflicto se denunciaron 33.067 violaciones de los derechos humanos, incluidas 7.177 ejecuciones extrajudiciales y 6.164 casos de violencia sexual⁴. Además, 7 millones de personas corrían peligro de sufrir algún tipo de violencia por razón del género⁵.

8. **Situación humanitaria.** La República Democrática del Congo siguió afrontando una crisis humanitaria que dejó a cerca de 26 millones de personas necesitadas de asistencia humanitaria, incluidos 6 millones de desplazados internos (con un 51 % de mujeres) y 535.235 refugiados en la República Democrática del Congo, así como los más de 962.142 refugiados de la República Democrática del Congo que se encontraban en otros lugares de África⁶.

9. **Oportunidades.** La promulgación de la Orden sobre el Programa de Desarme, Desmovilización, Recuperación Comunitaria y Estabilización, así como el posterior nombramiento del coordinador nacional en julio de 2021, la elaboración en septiembre de 2021 del plan de transición⁷, estrechamente vinculado al programa de acción del Gobierno, y la mejora del clima político entre los países de la región de los Grandes Lagos ofrecieron nuevas oportunidades de impulsar reformas clave, mejorar la seguridad y fomentar la consolidación de la paz y la estabilización.

² Véase [S/2020/1041](#).

³ Véase la resolución [56/4](#) de la Asamblea General.

⁴ Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo.

⁵ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios.

⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

⁷ [S/2021/807](#), anexo.

III. Metodología

10. En la evaluación se usaron principalmente datos primarios, incluida la observación directa realizada en una visita sobre el terreno y entrevistas individuales y colectivas a los beneficiarios, los asociados, las organizaciones de la sociedad civil, el personal de la MONUSCO, el Departamento de Operaciones de Paz, la Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad del Departamento de Operaciones de Paz y el equipo de las Naciones Unidas en el país. En total, el equipo de evaluación realizó 116 entrevistas individuales y 19 entrevistas colectivas, con lo que llegó a más de 300 encuestados, incluidos grupos poco representados, como las mujeres de los campamentos de desplazados internos. Para validar las conclusiones se realizó una encuesta electrónica en que participaron 192 personas (una tasa de respuesta del 42 %) de la MONUSCO, el Departamento de Operaciones de Paz, el Gobierno de la República Democrática del Congo y las organizaciones de la sociedad civil (encuesta de la OSSI). Para calibrar las percepciones y experiencias de las comunidades del este de la República Democrática del Congo, en la evaluación se utilizó una encuesta longitudinal realizada por la Iniciativa Humanitaria de Harvard, financiada conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la MONUSCO, sobre el período 2014-2021⁸.

11. **Limitaciones de la evaluación.** Debido al aumento de las tensiones, que se tradujeron en manifestaciones contra la presencia de la MONUSCO, el equipo de evaluación no pudo viajar a Beni (provincia de Kivu del Norte) y Bunia (provincia de Ituri). Debido a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), el equipo tampoco pudo viajar a las provincias de Kasái. En lugar de ello, el equipo se mantuvo en contacto a distancia con el personal de la MONUSCO en Bunia y el equipo de las Naciones Unidas en el país que se encontraba en las provincias de Kasái.

IV. Resultados de la evaluación

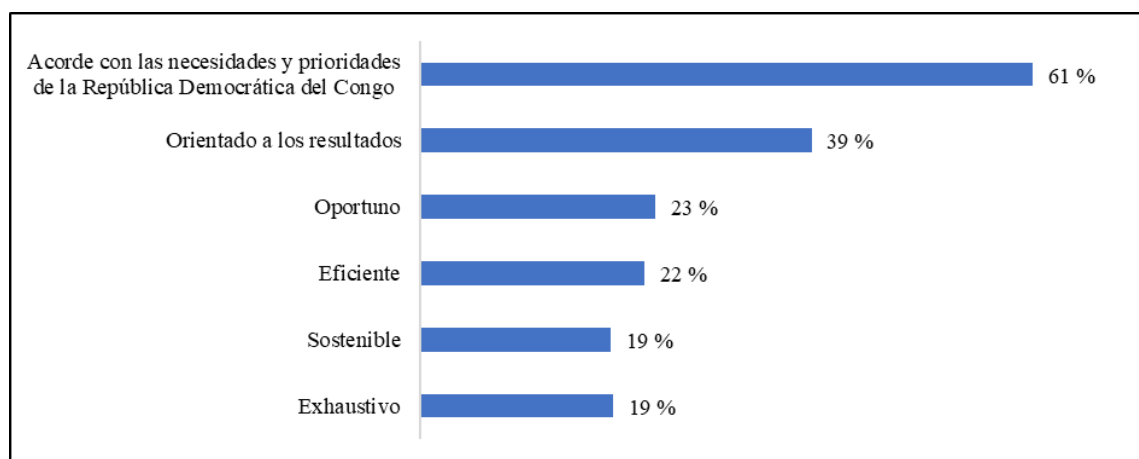
A. El apoyo de la Misión reforzó parcialmente la capacidad, las aptitudes y la rendición de cuentas de las instituciones del estado de derecho y de seguridad de la República Democrática del Congo

1. El apoyo de la MONUSCO fue acorde con su mandato y pertinente para los desafíos y las necesidades contextuales de los beneficiarios

12. La mayoría de los beneficiarios estatales y de las organizaciones de la sociedad civil se mostraron muy agradecidos por el apoyo de la MONUSCO y reconocieron su importancia. Sin embargo, varios encuestados señalaron problemas de puntualidad en el apoyo y expresaron la necesidad de una ayuda adicional y más amplia. En la encuesta de la OSSI, la conformidad con las necesidades y prioridades de la República Democrática del Congo fue la característica del apoyo de la MONUSCO a las instituciones del estado de derecho y de seguridad que obtuvo una calificación más alta, mientras que la sostenibilidad y la exhaustividad obtuvieron las calificaciones más bajas (véase la figura I).

⁸ Entre los encuestados había civiles seleccionados aleatoriamente de las provincias de Kivu del Norte, Kivu del Sur e Ituri.

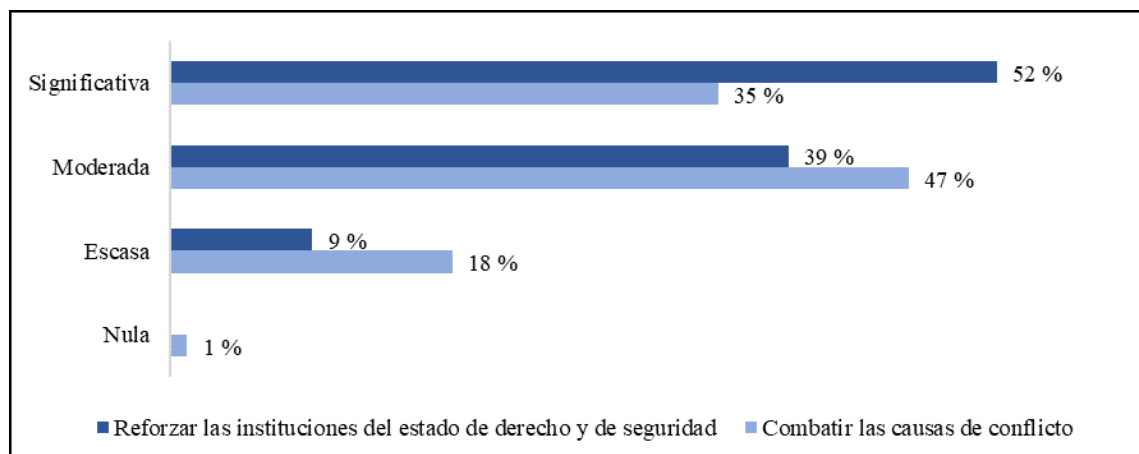
Figura I
Características del apoyo de la Misión a las instituciones del estado de derecho y de seguridad



Fuente: encuesta de la OSSI, 2021.

13. Algo más de la mitad de los encuestados por la OSSI calificaron de significativa la contribución de la MONUSCO a reforzar las instituciones del estado de derecho y de seguridad y a combatir las causas fundamentales de los conflictos (véase la figura II). Sin embargo, la encuesta de la Iniciativa Humanitaria de Harvard indicó que gran parte de la contribución positiva de la MONUSCO parecía estar poco reconocida por la población del este de la República Democrática del Congo. La mayoría de los encuestados calificaron de nula o escasa la contribución de la MONUSCO al establecimiento de la seguridad y la paz. En las entrevistas, las organizaciones de la sociedad civil expresaron una opinión más positiva sobre la contribución de la MONUSCO, pero dijeron que debía aumentar sus actividades de protección. Una persona que representaba a una organización de la sociedad civil del este de la República Democrática del Congo dijo: “da la impresión de que la MONUSCO tiene la capacidad de poner fin a la inseguridad pero no lo hace”.

Figura II
Percepción de la contribución de la Misión entre los encuestados por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna



Fuente: encuesta de la OSSI, 2021.

2. La Misión y el Gobierno de la República Democrática del Congo no tenían una visión común de algunas tareas del mandato, pero con el tiempo las necesidades y prioridades estratégicas de los principales interesados confluyeron

14. La falta de una visión común entre el Gobierno de la República Democrática del Congo y la MONUSCO sobre algunas tareas incluidas en el mandato se reflejó en el escaso avance que lograron los programas de reforma del sector de la seguridad y de desarme, desmovilización y reintegración, como se explica en el subresultado 3. Tras las elecciones de 2018, el nuevo Presidente tomó posesión del cargo con una agenda de reforma que iba desde el fortalecimiento de la justicia y el estado de derecho hasta la profesionalización de las instituciones de seguridad y defensa y el establecimiento de un sistema de equilibrio de poderes a nivel institucional. Varios interesados indicaron que con esto se abría un espacio para colaborar con el Gobierno a fin de impulsar la aplicación del mandato de la MONUSCO.

3. Las reformas previstas a fin de aumentar la profesionalización, la capacidad y la rendición de cuentas de las instituciones del estado de derecho y de seguridad en la República Democrática del Congo no se aplicaron plenamente

15. Los sectores policial, judicial y penitenciario tenían planes y estructuras nacionales de reforma pero carecían de recursos humanos y presupuestarios suficientes, por lo que su aplicación fue escasa. La reforma del sector de la seguridad, incluidas las reformas militares y las actividades de desarme, desmovilización y reintegración y de desarme, desmovilización, repatriación, reasentamiento y reintegración, afrontaron múltiples desafíos. La MONUSCO contribuyó a elaborar los planes junto al equipo de las Naciones Unidas en el país y otros agentes internacionales, mediante buenos oficios, alianzas y una programación conjunta (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Resumen de las reformas en seis sectores evaluados

<i>Sector de reforma</i>	<i>Pruebas de progreso</i>	<i>Situación</i>
Reforma del sector de la seguridad	No hay pruebas medibles	<ul style="list-style-type: none"> No se elaboró una estrategia nacional ni una hoja de ruta El papel de coordinación de la MONUSCO no fue eficaz, ya que los esfuerzos colectivos no fueron suficientes ni sostenidos, los resultados en materia de coordinación no estaban definidos y las instituciones establecieron acuerdos bilaterales con asociados afines
Reformas militares	Pruebas escasas	<ul style="list-style-type: none"> La MONUSCO ejerció un papel escaso, ya que el Gobierno y los asociados optaron por acuerdos bilaterales
Reformas policiales	Algunas pruebas	<ul style="list-style-type: none"> Primer plan de acción quinquenal (2012-2016): 21 % del total de 141 acciones se terminaron y 49 % estaban en curso Segundo plan de acción quinquenal (PAQ 2) (2020-2024): en 2020 no se registró ninguna actividad y en 2022 se prevé terminar de establecer 18 prioridades
Reformas judiciales	Pruebas escasas	<ul style="list-style-type: none"> Se elaboró la Política Nacional de Reforma de la Justicia (2017-2026) y el Plan de Acción Prioritaria (2018-2022) (en proceso de examen, ya que se están integrando las prioridades del nuevo Gobierno)

<i>Sector de reforma</i>	<i>Pruebas de progreso</i>	<i>Situación</i>
Reformas penitenciarias	Pruebas escasas	<ul style="list-style-type: none"> Se apoyó al Ministerio de Justicia y al Consejo Superior del Poder Judicial Mejoró la administración y la seguridad en 14 cárceles prioritarias Se presentó al Ministerio de Justicia un conjunto de medidas de reforma penitenciaria, que incluye cuatro leyes
Desarme, desmovilización y reintegración-desarme, desmovilización, repatriación, reasentamiento y reintegración	Algunas pruebas	<ul style="list-style-type: none"> Las actividades de desarme, desmovilización y reintegración afrontaron muchos obstáculos, pero las de desarme, desmovilización, repatriación, reasentamiento y reintegración avanzaron más Las tres últimas generaciones de programas nacionales de desarme, desmovilización y reintegración no lograron los resultados previstos y, con ayuda de la MONUSCO, se estableció el Programa de Desarme, Desmovilización, Recuperación Comunitaria y Estabilización para reintegrar a los excombatientes en las comunidades

16. Entre 2014 y 2020, la MONUSCO formó a 3.194 funcionarios judiciales, 41.030 funcionarios policiales y 3.503 funcionarios penitenciarios. Además, ofreció servicios de mentoría y asesoramiento a jueces para organizar juicios móviles a fin de atender mejor todos los casos pendientes y reducir el uso de la prisión preventiva. En general, los encuestados por la OSSI calificaron de bajas la profesionalización y la rendición de cuentas de las instituciones que recibieron apoyo (véase el cuadro 2). Solo el 26 % consideraba que las instituciones militares y policiales tenían la capacidad y las aptitudes necesarias para funcionar eficazmente. Muchos entrevistados de instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil dijeron que la MONUSCO debía seguir apoyando la creación de capacidad en las instituciones estatales. Los dirigentes de las instituciones estatales y los beneficiarios del apoyo de la MONUSCO en materia de creación de capacidad se declararon satisfechos e indicaron que habían aumentado sus conocimientos sustantivos y aptitudes técnicas.

Cuadro 2

Porcentaje de encuestados por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que estaban de acuerdo o muy de acuerdo

<i>Instituciones/indicadores</i>	<i>Justicia civil</i>	<i>Justicia militar</i>	<i>Cárceles</i>	<i>Policía</i>	<i>Ejército</i>
Se han estructurado y gestionado profesionalmente:	17 %	36 %	39 %	32 %	25 %
Ha aumentado la rendición de cuentas en el ejercicio de sus funciones:	27 %	34 %	37 %	30 %	24 %

4. La MONUSCO contribuyó a mejorar la infraestructura y ampliar la presencia de las instituciones del estado de derecho y de seguridad

17. Entre las aportaciones clave de la MONUSCO cabe destacar la mejora de la infraestructura judicial (se construyeron o reacondicionaron 26 tribunales y fiscalías, se equiparon 32 tribunales y se pusieron en funcionamiento 15 tribunales de apelación); la facilitación del despliegue de 831 agentes de policía en zonas libres de grupos armados; el despliegue de 13 puestos de policía de proximidad y 4 unidades

de intervención; el establecimiento de 11 centros para la estrategia operacional de lucha contra la inseguridad; y la puesta en marcha de un proyecto para la construcción de siete bases del ejército para aumentar su presencia en zonas clave.

18. Debía seguir estableciéndose la infraestructura judicial. De las 352 jurisdicciones locales (tribunales de paz para zonas urbanas y rurales) previstas en la legislación nacional, en 2017 solo había 174 establecidas y en funcionamiento (un 49 %). Había grandes zonas del país sin tribunales específicos para menores. El ejército y la policía ampliaron su presencia y se desplegaron en la mayoría de las zonas del país. En la encuesta de la Iniciativa Humanitaria de Harvard, la presencia del ejército y la policía se calificó de insuficiente. En la República Democrática del Congo, la proporción entre la policía y la población era de un agente por cada 567 habitantes, frente a la norma ampliamente aceptada a nivel internacional de un agente por cada 360 habitantes, y había una brecha de 90.000 efectivos policiales⁹.

5. La promoción y el apoyo de la Misión contribuyeron al establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y a una mejora parcial en la actitud y el comportamiento de los miembros de las instituciones militares y policiales

19. Múltiples encuestados indicaron que la actitud y el comportamiento de los comandantes y oficiales militares y policiales habían mejorado notablemente a raíz de la labor de la MONUSCO en materia de promoción, formación, vigilancia de la conducta y apoyo al establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas. A consecuencia de la labor de promoción de la MONUSCO se establecieron la Comisión Nacional de Derechos Humanos y comisiones provinciales de derechos humanos, órganos de supervisión en el ejército nacional (comités de disciplina) y en las estructuras de policía (Inspección General de la Policía Nacional y Comité de Seguimiento de la Reforma Policial), comités militares y policiales de seguimiento de las violaciones de los derechos humanos a nivel provincial, y grupos de trabajo técnico conjunto sobre la protección de las mujeres y los niños; asimismo, se designó a una Asesora Especial del Presidente sobre la Juventud, el Género y la Violencia contra la Mujer para reforzar los mecanismos de rendición de cuentas. El 51 % de los encuestados por la OSSSI consideraban que había aumentado la rendición de cuentas de la policía en el ejercicio de sus funciones, y el 34 % opinaba lo mismo sobre el ejército.

20. La MONUSCO dio seguimiento a violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes de seguridad nacionales, entre otras cosas mediante misiones sobre el terreno, y promovió investigaciones de las autoridades judiciales, inclusive mediante comités de seguimiento conjuntos con instituciones militares y policiales para llevar a cabo procedimientos judiciales o disciplinarios. A raíz de ello, en 2020 las instituciones militares y policiales impusieron 378 sanciones administrativas y disciplinarias por violaciones de los derechos humanos en que estaban implicados comandantes y efectivos. El seguimiento dio lugar a detenciones y a la apertura de 11 investigaciones judiciales y la sustitución de tres oficiales de alto rango por comandantes con mucho mejor historial de derechos humanos. Como parte de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos, la MONUSCO realizó pruebas de selección a 3.558 oficiales militares y agentes de policía; de todos ellos, se autorizó el apoyo a 3.088 y el apoyo supervisado a 328, y se denegó el apoyo a otros 142.

21. Estaban aplicándose planes de acción y una hoja de ruta para abordar la violencia sexual relacionada con los conflictos y los seis tipos de violaciones graves contra los niños cometidas por las instituciones militares y policiales. Se había puesto fin al reclutamiento de niños por el ejército en 2017, y se había redoblado el empeño

⁹ Segundo plan de acción quinquenal (PAQ 2).

en prevenir la violencia sexual relacionada con los conflictos a manos de agentes estatales. La MONUSCO mejoró su vigilancia de la detención ilegal en las cárceles y las celdas de detención policial y judicial¹⁰. El 60 % de los encuestados por la OSSI consideraban que, a raíz de las actividades de creación de capacidad realizadas por la MONUSCO, la policía nacional había mejorado su gestión del orden público y había limitado su uso de la fuerza. Un interlocutor de categoría superior mencionó, como ejemplo de la mejora de la rendición de cuentas y la actitud, el importante papel que ejerció la policía nacional para evitar que los funcionarios de las Naciones Unidas resultaran muertos o heridos y que los bienes de la Organización resultaran dañados en la manifestación pública que se llevó a cabo en Beni contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en abril de 2021.

22. Sin embargo, los agentes de seguridad estatales siguieron utilizando prácticas abusivas (el 82 % de los encuestados por la OSSI no estaban de acuerdo en que la policía hubiera reducido su uso de estas prácticas, y el 70 % opinaba lo mismo sobre el ejército) y cometiendo violaciones graves de los derechos humanos de los civiles, lo cual aumentó después de las operaciones realizadas por las fuerzas de seguridad. Las fuerzas de seguridad eran responsables del 48 % de las violaciones de los derechos humanos cometidas en las zonas de conflicto desde 2014.

6. La colaboración con los interesados nacionales clave se mantuvo, aunque fue difícil, y desde 2019 mejoró

23. El Gobierno de la República Democrática del Congo y los dirigentes del equipo de las Naciones Unidas en el país agradecían y valoraban mucho sus alianzas con la MONUSCO. Sin embargo, entre 2014 y 2018, la relación con el Gobierno se debilitó, con lo que se redujo la aplicación del mandato de la MONUSCO, pero la situación mejoró notablemente desde 2019 con el establecimiento del nuevo Gobierno. Las alianzas estratégicas entre el Gobierno, el equipo en el país y la MONUSCO condujeron a la adopción y aplicación de la estrategia conjunta para la reducción progresiva por etapas de la MONUSCO¹¹, las prioridades y los puntos de referencia de la transición¹², el Programa Conjunto de Apoyo a la Reforma de la Justicia, el plan de acción quinquenal para la reforma de la policía nacional, el Programa Conjunto de Desarme, Desmovilización, Recuperación Comunitaria y Estabilización, y una comisión conjunta destinada a elaborar una hoja de ruta para la justicia de transición. La alianza facilitó la aplicación de programas de consolidación de la paz y estabilización¹³ acordes con el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible para 2020-2024.

24. El equipo de las Naciones Unidas en el país se benefició de la presencia y el apoyo específico de la MONUSCO a través de los buenos oficios de los dirigentes de la Misión, la mejora de la seguridad y la protección, la programación conjunta y los acuerdos logísticos. La MONUSCO colaboró eficazmente con el PNUD en la ejecución de reformas judiciales y policiales y actividades de estabilización; con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en la protección de sectores de población vulnerables y el regreso de estos a sus lugares de origen; con la Organización Internacional para las Migraciones en la capacitación de la policía nacional; con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y

¹⁰ Los esfuerzos de la MONUSCO dieron lugar a la liberación de 757 personas bajo detención ilegal y 700 presos políticos.

¹¹ [S/2020/1041](#).

¹² [S/2021/807](#).

¹³ Entre 2014 y 2021 se asignaron 57,2 millones de dólares con cargo al Fondo para la Consolidación de la Paz y 47,5 millones de dólares con cargo al Fondo de Coherencia para la Estabilización.

el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en la protección de los niños y las mujeres, incluso mediante el mecanismo de vigilancia y presentación de informes sobre los niños y los conflictos armados y los mecanismos de supervisión, análisis y presentación de informes; y con el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas en la gestión de armas y municiones.

25. La alianza entre la Oficina del Enviado Especial del Secretario General para la Región de los Grandes Lagos y la MONUSCO con miras a aplicar el Mecanismo de Supervisión Regional del Acuerdo Marco sobre la Paz, la Seguridad y la Cooperación para la República Democrática del Congo y la Región fue eficaz y positiva¹⁴. La colaboración entre las instituciones garantes del Acuerdo Marco sobre la Paz, la Seguridad y la Cooperación y los Gobiernos de Burundi, la República Democrática del Congo, Rwanda, Tanzania y Uganda, así como la Oficina del Enviado Especial y la MONUSCO, dio lugar a una mejora del intercambio de información e inteligencia; la cooperación para combatir a los grupos armados extranjeros; la solución pacífica de incidentes transfronterizos; el fomento de la confianza; la adopción de medidas no militares; y el establecimiento de un grupo de contacto y coordinación con una célula operacional desplegada en Goma (República Democrática del Congo) para interactuar con los grupos armados en pro de su desarme y su repatriación a sus países de origen de manera voluntaria. La Red Regional de Cooperación Judicial de los Grandes Lagos también favoreció la colaboración transfronteriza para combatir delitos graves como las violaciones del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos.

26. Si bien el papel de la comunidad internacional fue clave, especialmente para crear capacidad en las instituciones estatales, apoyar la estabilización a través del Fondo de Coherencia para la Estabilización y favorecer el proceso de transición hacia la paz y el desarrollo sostenibles, algunos Estados Miembros preferían establecer acuerdos bilaterales con el Gobierno de la República Democrática del Congo y sus instituciones (por ejemplo, con respecto a la reforma del sector de la seguridad y la creación de capacidad) en lugar de actuar bajo la coordinación de la MONUSCO, lo que reducía la coherencia y la exhaustividad de las actividades.

B. El apoyo de la Misión a las instituciones del estado de derecho y de seguridad contribuyó a varios resultados, pero el ritmo de las reformas, el alcance de la asistencia y la continua inestabilidad impidieron lograr un cambio transformador y dar respuesta a las necesidades de justicia y seguridad del pueblo congolés

1. Se lograron una paz, seguridad y estabilidad relativas en las provincias de Kasái, Kasái Central y Tanganica

27. La MONUSCO contribuyó a que imperara la paz y a que mejorara la situación de la seguridad y se creara un entorno propicio para la consolidación y el fomento de la paz y la estabilización en las provincias posconflicto de Kasái, Kasái Central y Tanganica (donde seguía habiendo dos territorios inestables). La Misión se retiró de las provincias de Kasái y Kasái Central en junio de 2021 y se preveía que en junio de 2022 se retirara de la provincia de Tanganica. Casi el 50 % de los encuestados por la OSSI consideraban que la amenaza que representaban los grupos armados se había reducido hasta un nivel que las instituciones nacionales de las provincias de Kasái podían gestionar, mientras que solo el 33 % opinaban lo mismo sobre Tanganica. La

¹⁴ Base de datos de la Oficina del Enviado Especial del Secretario General para la Región de los Grandes Lagos.

situación de la seguridad en las provincias de Ituri, Kivu del Norte y Kivu del Sur siguió siendo muy preocupante, ya que los grupos armados nacionales y extranjeros siguieron cometiendo graves violaciones de los derechos humanos y socavando con ello la autoridad del Estado.

28. La MONUSCO encabezó la elaboración, entre el Gobierno de la República Democrática del Congo, la MONUSCO y el equipo de las Naciones Unidas en el país, de un plan de transición conjunto¹⁵ con 18 parámetros de referencia, de acuerdo con lo solicitado por el Consejo de Seguridad en su resolución 2556 (2020). Los parámetros establecían las condiciones mínimas para la reducción de la Misión y las medidas prioritarias para la ejecución del plan, en colaboración con el Gobierno, el equipo en el país y otros interesados nacionales, con miras a lograr una transición progresiva y sostenible en la República Democrática del Congo.

2. Se logró establecer el enfoque del triple nexo gracias a los esfuerzos de la Misión junto al Gobierno de la República Democrática del Congo y el equipo de las Naciones Unidas en el país, pese a las limitaciones de recursos de estos y su escasa capacidad para aplicar los programas eficazmente

29. Las instituciones estatales y el equipo de las Naciones Unidas en el país ampliaron gradualmente su presencia y sus actividades en pro de la consolidación de la paz en las tres provincias posconflicto (Kasái, Kasái Central y Tanganica) pero no tuvieron la presencia, las capacidades clave y los recursos adicionales suficientes para la labor de consolidación de la paz y estabilización. Solo el 40 % de los encuestados por la OSSI consideraban que el equipo en el país tenía capacidad para ampliar sus actividades, pese a que la MONUSCO y el equipo en el país habían planeado y coordinado bien la continuación del apoyo a las instituciones del estado de derecho y de seguridad en las provincias posconflicto. Un estudio de la MONUSCO sobre las lecciones aprendidas subrayó la necesidad de planificar la transición en una etapa temprana, encontrar proyectos realistas, evaluar las brechas clave en las instituciones estatales y el equipo en el país, mantener la coordinación entre los distintos pilares de la Misión, aumentar la integración con el equipo en el país, llevar a cabo iniciativas acordes con los recursos provinciales para que los programas sean sostenibles, y adoptar iniciativas complementarias de fomento de la confianza entre las comunidades locales. Los entrevistados indicaron que había mejorado la coordinación y se habían aplicado las lecciones aprendidas en la provincia de Tanganica.

30. La MONUSCO y el equipo de las Naciones Unidas en el país, en colaboración con las autoridades nacionales y provinciales clave, las organizaciones de la sociedad civil y los interesados internacionales, comenzaron a aplicar el enfoque del nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz (triple nexo) en las provincias en situación de conflicto y posconflicto. Esto tuvo por efecto positivo la creación de un entorno propicio para la estabilización sostenible, especialmente en las provincias posconflicto de Kasái, Kasái Central y Tanganica. De conformidad con el enfoque del triple nexo, las esferas temáticas prioritarias para el uso conjunto del Fondo para la Consolidación de la Paz¹⁶ y el Fondo de Coherencia para la Estabilización fueron la reintegración de los excombatientes en las comunidades; la justicia de transición en Kasái; la reconciliación y la cohesión social; la gobernanza local inclusiva, prestando especial atención a la participación de las mujeres; y el fomento de soluciones duraderas para los grupos de población desplazados¹⁷.

¹⁵ S/2021/807, anexo.

¹⁶ Se estaban aplicando 13 programas del Fondo para la Consolidación de la Paz, por valor de 29,2 millones de dólares.

¹⁷ Véase S/2020/1041.

3. Las deficiencias de capacidad y aptitudes siguieron limitando la eficacia de la policía para ejercer sus funciones y responsabilidades, pero se informó de mejoras en la actividad policial en las zonas donde la Misión y las fuerzas de policía realizaron esfuerzos concertados

31. Para combatir la inseguridad, la policía de las Naciones Unidas y la policía nacional aplicaron la estrategia operacional de lucha contra la inseguridad en 11 zonas estableciendo el control del mando, facilitando combustible y números telefónicos gratuitos para denunciar delitos, y estableciendo servicios de desarrollo de la capacidad mediante la coubicación y patrullas conjuntas. La estrategia demostró ser eficaz ya que estableció una relación entre la policía y la comunidad (por ejemplo, en el periodo 2018-2020, sus destacamentos recibieron 312.708 llamadas), mejoró la respuesta policial (se realizaron 50.124 intervenciones, que condujeron a la detención de 21.495 sospechosos) e hizo que disminuyeran algunos delitos.

4. Pese a ciertas mejoras, seguía habiendo importantes obstáculos para acceder a la justicia

32. Los datos obtenidos en la encuesta de la Iniciativa Humanitaria de Harvard indicaban que el acceso a la justicia había mejorado en Ituri, Kivu del Sur y Kivu del Norte, pero seguía habiendo obstáculos importantes al acceso equitativo, especialmente para los grupos marginados, entre ellos los altos costos, la lejanía de las instituciones de justicia para quienes vivían fuera de las zonas urbanas principales, la falta de una protección suficiente de los testigos¹⁸, la estigmatización, la escasa aplicación de las decisiones judiciales, incluida la reparación a las víctimas, y el escaso conocimiento de las leyes. Había un gran déficit de confianza en las instituciones de justicia. El sector de la justicia no podía tramitar eficazmente todos los casos que tenía ante sí, por lo que el porcentaje de presos en detención preventiva era alto en relación con el de presos condenados. Esta proporción se había mantenido en el 75 % desde 2014 en las cárceles que recibían ayuda de la MONUSCO, pese a que esta fomentó que aumentaran las actividades de enjuiciamiento. Tras promulgarse el estado de sitio en mayo de 2021 en Kivu del Norte e Ituri, la jurisdicción penal de los tribunales civiles se transfirió a los tribunales militares, que no tenían capacidad para tramitar la cantidad adicional de casos, hecho que repercutía en el acceso oportuno a la justicia. La MONUSCO, de conformidad con su mandato, dio prioridad a fomentar la investigación y el enjuiciamiento de los crímenes de genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, así como las violaciones del derecho internacional humanitario y las violaciones o los abusos de los derechos humanos, que se resolvían en el sistema de justicia militar (incluso en las causas civiles), pero debían hacerse más esfuerzos por mejorar el sistema de justicia civil.

5. La Misión proporcionó una asistencia crucial a las cárceles prioritarias, pero el sistema penitenciario de la República Democrática del Congo seguía enfrentándose a grandes desafíos

33. Tras realizar un proceso de examen estratégico en 2016 y 2017, la MONUSCO priorizó el apoyo a las cárceles con presos de alto valor y de alto riesgo. En junio de 2021, la Misión daba apoyo a 12 cárceles prioritarias con una población de 22.729 presos (un 64 % de ellos, de alto riesgo). La Misión contribuyó a los siguientes fines: a) la mejora de la seguridad en las cárceles prioritarias (instaló muros o verjas de seguridad, obstáculos hechos con alambre, cámaras, luces y detectores; frustró cinco ataques; trasladó a 638 presos de alto riesgo a cárceles seguras y creó 10 células de inteligencia penitenciaria); b) la rehabilitación de 20 infraestructuras; c) la

¹⁸ La MONUSCO estableció medidas de protección judicial contextualizadas para las víctimas y los testigos.

separación de presos por sexos en seis cárceles; d) el refuerzo de la vigilancia de los derechos humanos; e) la puesta en libertad condicional de 5.708 presos; f) el alivio de la escasez alimentaria, inclusive mediante huertos en las cárceles; y g) la mejora de las condiciones y la atención sanitaria para los presos y la respuesta al ébola y la COVID-19.

34. El sector penitenciario siguió sin tener recursos suficientes y se caracterizó por el hacinamiento (la población penitenciaria total de las cárceles a las que apoyaba la MONUSCO superaba el 320 % de su capacidad oficial), la escasez alimentaria (incluidos casos de muerte por inanición)¹⁹, las instalaciones básicas de higiene y saneamiento inadecuadas, unidas a unas instalaciones sanitarias deficientes y una seguridad inadecuada, que había culminado en fugas de presos (entre 2014 y 2020, en Kinshasa y seis provincias se fugaron de la cárcel 13.360 presos o detenidos).

6. El apoyo de la Misión a la lucha contra la impunidad de los delitos de derecho internacional y las violaciones graves de los derechos humanos tuvieron resultados destacables en cuanto al número de condenas y la calidad de los fallos

35. La ayuda de la Célula de Apoyo a la Fiscalía de la MONUSCO y la Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, en colaboración con otros interesados pertinentes del sistema de justicia militar, dio lugar al enjuiciamiento de 1.953 personas en relación con 1.135 casos, lo que dio lugar a la condena de 1.502 autores de delitos, incluidos agentes estatales (55 %), civiles (27 %) y miembros de grupos armados (18 %). La calidad de los fallos mejoró. Como dijo uno de los entrevistados, “se ha pasado de que en el país no hubiera ningún tipo de rendición de cuentas a imponer condenas en más de 1.000 casos, incluso a generales. Esto tiene un efecto importante: las condenas ya no se basan en confesiones, que posiblemente fueran forzadas, sino en pruebas”. El apoyo de la MONUSCO a 38 juicios emblemáticos, a 82 misiones de determinación de hechos o de investigación conjunta y a 78 tribunales móviles desplegados en zonas remotas del este de la República Democrática del Congo donde se habían cometido atrocidades pero que contaban con escasa infraestructura judicial se mencionó como elemento esencial para acercar la justicia a las comunidades y demostrar que podía hacerse justicia en el país.

36. Pese a este importante avance en la lucha contra la impunidad, el número de enjuiciamientos que recibieron apoyo de la MONUSCO siguió siendo bajo con respecto a la escala de las violaciones de derechos humanos cometidas.

7. Los abusos de los derechos humanos y las violaciones del derecho internacional humanitario a manos de los grupos armados aumentaron progresivamente y siguieron desestabilizando el este de la República Democrática del Congo

37. La presencia y el número de miembros de los grupos armados nacionales y extranjeros y los abusos de los derechos humanos cometidos por estos perpetuaron la inseguridad, forzaron el desplazamiento de la población y constituyeron una grave amenaza a la paz y la estabilidad en el este de la República Democrática del Congo, lo que impidió avanzar hacia la situación a la que se deseaba llegar en la MONUSCO. En el período que abarca la evaluación disminuyó el número de grupos armados extranjeros y los grupos armados nacionales proliferaron, aunque siguieron estando fragmentados. Se estimaba que en el este de la República Democrática del Congo actuaban entre 90 y 130 grupos armados, compuestos de entre 14.000 y 17.000 combatientes.

¹⁹ Entre junio y agosto de 2021 murieron 66 presos en 11 cárceles prioritarias.

38. El Grupo de Expertos sobre la República Democrática del Congo con mandato del Consejo de Seguridad había documentado el uso de grupos armados como agentes por las fuerzas estatales (por ejemplo, Nduma Defensa del Congo Renovado (NDC-R)/facción de Bwira²⁰). Se informó de que algunas instancias militares utilizaban a grupos armados locales para “subcontratar la guerra” en sus operaciones militares contra grupos armados extranjeros²¹. Se determinó que el 80 % de las armas que la MONUSCO había recuperado de grupos armados procedían de fuerzas militares, y para el otro 20 % se consideró imposible determinar su origen. Entre 2014 y 2020, el 52 % de los abusos y las violaciones de los derechos humanos, el 72 % de las ejecuciones extrajudiciales o sumarias y el 70 % de los actos de violencia sexual relacionada con los conflictos y de las violaciones graves contra los niños²² fueron cometidos por grupos armados.

8. Los programas de desarme, desmovilización y reintegración y de desarme, desmovilización, repatriación, reasentamiento y reintegración lograron algunos avances; el inicio de proyectos de reducción de la violencia comunitaria por parte de la Misión y la promulgación del Programa de Desarme, Desmovilización, Recuperación Comunitaria y Estabilización por parte del Gobierno de la República Democrática del Congo brindaron nuevas oportunidades

39. La reintegración de excombatientes en las fuerzas de seguridad afectó negativamente a la profesionalización y la disciplina, y la reintegración en comunidades sin suficientes incentivos y oportunidades económicas llevó a muchos excombatientes a reincorporarse a grupos armados. Otros excombatientes fueron “reciclados” por las fuerzas de seguridad para que se reincorporaran al conflicto. Pese a los desafíos, mediante el apoyo de la MONUSCO a las actividades de desarme, desmovilización y reintegración y de desarme, desmovilización, repatriación, reasentamiento y reintegración, se tramitaron los casos de 11.459 excombatientes (incluidas 1.582 mujeres), niños asociados a grupos armados y familiares a cargo, se recuperaron 1.381 armas y se destruyeron 1.358 armas y 23.540 cartuchos de munición como parte del mandato de desarme y desmovilización²³. Entre julio de 2016 y junio de 2021, la Misión realizó 159 proyectos de reducción de la violencia comunitaria²⁴ por valor de 13,9 millones de dólares, que beneficiaron a 40.313 personas (incluidas 16.473 mujeres). Los buenos oficios y la labor de promoción política de la MONUSCO contribuyeron a que el Gobierno de la República Democrática del Congo promulgara una orden en favor del Programa de Desarme, Desmovilización, Recuperación Comunitaria y Estabilización²⁵ para allanar el camino hacia una nueva estrategia. Los encuestados por la OSSI indicaron que una de las cinco prioridades máximas era mejorar la aplicación del Programa de Desarme, Desmovilización, Recuperación Comunitaria y Estabilización de la MONUSCO.

²⁰ Véase [S/2021/560](#).

²¹ Véase [S/2019/842](#).

²² Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo-MONUSCO.

²³ Sección de Desarme, Desmovilización y Reintegración de la MONUSCO.

²⁴ Incluía 15.218 excombatientes, 7.084 jóvenes en situación de riesgo, 7.609 mujeres vulnerables, 7.830 niños separados de los grupos armados y 2.088 miembros de la comunidad.

²⁵ Orden núm. 21/038 del Gobierno de la República Democrática del Congo (4 de julio de 2021).

9. Las tensiones intercomunitarias continuaron, y las causas profundas y los factores de conflicto solo se resolvieron parcialmente

40. La inseguridad causada por los grupos armados en el este de la República Democrática del Congo se agravó debido a los conflictos intercomunitarios en esa zona y en las provincias de Kasái, lo que causó sufrimiento a la población y frenó el avance hacia la estabilización. Los conflictos intercomunitarios se debieron principalmente a cuestiones étnicas, políticas, territoriales, consuetudinarias, socioeconómicas y de trashumancia. Desde 2020 se había observado cierta reducción en los conflictos intercomunitarios, especialmente en las provincias de Kasái, Kasái Central y Tanganica, pero las tensiones podían intensificarse, ya que los factores impulsores de los conflictos y sus causas profundas no se habían resuelto por completo. Los buenos oficios y el apoyo de la MONUSCO en los planos nacional, provincial y local, el fomento del diálogo, la mediación, la reconciliación con perspectiva de género, la implicación comunitaria y las medidas de solución de conflictos a nivel local, así como la respuesta de los componentes uniformados, ayudaron a prevenir, mitigar y resolver algunos de los conflictos intercomunitarios. Los encuestados por la OSSI opinaban que el apoyo de la MONUSCO contribuyó a reducir los conflictos intercomunitarios (49 %) y a redoblar los esfuerzos de solución de conflictos a nivel local (59 %).

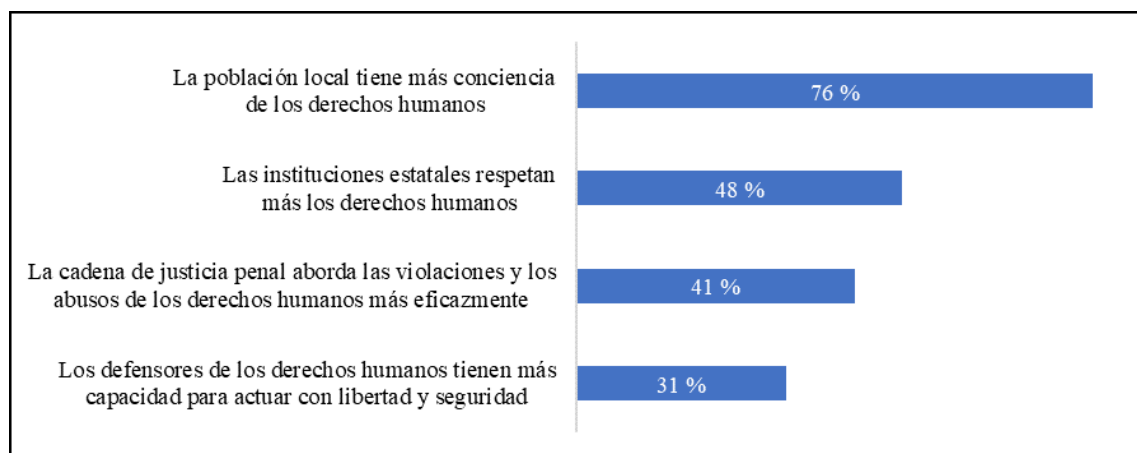
10. Las violaciones y los abusos graves de los derechos humanos aumentaron constantemente a lo largo de los años en el este de la República Democrática del Congo, lo que causó muchas muertes de civiles

41. Entre 2014 y 2020, las violaciones y los abusos graves de los derechos humanos, incluidas las muertes de civiles a manos de agentes estatales y grupos armados, prácticamente se triplicaron. Cerca del 80 % de las denuncias de violaciones de los derechos humanos procedieron del este de la República Democrática del Congo (provincias de Ituri, Kivu del Norte y Kivu del Sur) y el 20 %, de las tres provincias posconflicto (Kasái, Kasái Central y Tanganica). Entre 2017 y 2020, el 21 % de las violaciones de derechos humanos (7.177 personas) consistieron en ejecuciones extrajudiciales o sumarias (un 72 % de ellas cometidas por grupos armados y un 28 % por agentes del Estado). La violencia sexual relacionada con los conflictos fue en aumento, y desde 2014 se habían verificado 6.164 casos. Algunas de las violaciones graves contra niños cometidas por grupos armados fueron el reclutamiento (40 %), el secuestro (19 %), la violencia sexual (17 %) y el asesinato y la mutilación (14 %). Como promedio, el 70 % de los actos de violencia sexual relacionada con los conflictos y las violaciones graves contra los niños fueron cometidos por grupos armados, y el 30 % por fuerzas estatales.

42. A pesar de estas tendencias negativas en las violaciones de los derechos humanos, gran parte del trabajo de la MONUSCO se basó en la protección y promoción de los derechos humanos. Además, para reforzar los mecanismos de vigilancia, investigación, documentación, denuncia y aumento de la rendición de cuentas (véase la secc. IV.A.5), entre 2017 y 2020 la Misión fomentó la creación de capacidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos e impartió formación sobre los derechos humanos a 73.801 miembros de fuerzas de seguridad, organizaciones de la sociedad civil y redes de protección comunitaria. Había una firme percepción de aumento de la conciencia sobre los derechos humanos (véase la figura III).

Figura III

Porcentaje de encuestados por la OSSI que estaban de acuerdo o muy de acuerdo sobre aspectos de derechos humanos



Fuente: encuesta de la OSSI, 2021.

11. La sensación de seguridad empeoró en general, aunque con importantes diferencias provinciales y territoriales

43. Los resultados de la encuesta de la Iniciativa Humanitaria de Harvard indicaban que en general, entre 2014 y 2020, la sensación de seguridad había empeorado en el este de la República Democrática del Congo, si se consideraba como tal la sensación de seguridad que uno tenía al caminar solo de día y de noche. Desde 2017, la sensación de seguridad mejoró en Kivu del Norte, se mantuvo relativamente estable en Kivu del Sur y empeoró considerablemente en Ituri. El continuo conflicto exponía a las mujeres y otros grupos vulnerables a un alto riesgo de inseguridad, y por lo general las instituciones del Estado no podían atender sus necesidades específicas. Los continuos ataques a civiles mermaban la confianza de las personas en la capacidad de las instituciones del Estado y la MONUSCO para garantizar la seguridad.

12. El apoyo de la Misión a las instituciones del estado de derecho y de seguridad fue parcialmente sostenible

44. En el apoyo a las instituciones del estado de derecho y de seguridad se incorporaron diversas medidas vinculadas a la sostenibilidad, haciendo hincapié en el desarrollo de la capacidad local mediante la formación (incluida la formación de formadores y el reacondicionamiento de los centros de formación), la mentoría y la coubicación, y se indicó que se habían logrado algunos efectos positivos para los beneficiarios particulares e institucionales. Las visitas a algunos de los lugares donde se ejecutaban proyectos indicaron que las instituciones receptoras usaban y mantenían adecuadamente los activos facilitados por la MONUSCO (por ejemplo, los dispensarios, los edificios de policía y tribunales, los vehículos, el equipo de oficina, la infraestructura y los sistemas de mejora de la seguridad).

45. Sin embargo, todas las instituciones del estado de derecho y de seguridad siguieron adoleciendo de una capacidad y un apoyo presupuestario escasos, incluso en el ámbito operacional y logístico. La excesiva dependencia del apoyo externo, que reducía la implicación de las instituciones estatales y su responsabilidad a la hora de facilitar los recursos necesarios para garantizar la continuidad de los programas, era la consecuencia imprevista de la presencia de la MONUSCO más mencionada en la encuesta de la OSSI. Hasta que se lograra la autosuficiencia y un apoyo

presupuestario adecuado a las instituciones del Estado a nivel nacional, seguía siendo fundamental contar con un continuo apoyo en función de las necesidades, entre otras cosas mediante programas de transición de la MONUSCO, el equipo de las Naciones Unidas en el país y otros interesados, a fin de aumentar su capacidad y sostenibilidad.

C. La Misión promovió y apoyó activamente resultados vinculados al estado de derecho en los ámbitos de la protección del medio ambiente, la inclusión de la discapacidad y la incorporación de la perspectiva de género

1. Los aspectos ambientales se tuvieron en cuenta en la planificación y aplicación de programas

46. La MONUSCO instaló en la cárcel central de Uvira una planta de biogás que servía como fuente alternativa de energía limpia, eliminaba los desechos orgánicos y mejoraba las condiciones de higiene y saneamiento, y de la que se beneficiaban 1.281 presos²⁶. La instalación de paneles solares en las cárceles prioritarias, las comisarías de policía y las carreteras vulnerables mejoró las condiciones de seguridad. Desde 2015 funcionaba un equipo de tareas conjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la MONUSCO sobre delitos ambientales destinado al apoyo de las iniciativas nacionales y regionales para investigar, enjuiciar y sancionar a los miembros de grupos armados y redes delictivas que cometían actos de delincuencia organizada nacional y transnacional, haciendo especial hincapié en eliminar las causas de conflicto y salvaguardar las zonas protegidas y los sitios del Patrimonio Mundial de la UNESCO. La MONUSCO apoyó un proyecto de reducción de la violencia comunitaria para la reintegración ambiental junto a la sociedad en Bukavu fomentando la conciencia de cuestiones relativas a los desechos, como su recogida, clasificación, reciclaje y eliminación.

2. La labor de promoción de la Misión mejoró la aplicación de la estrategia de inclusión de la discapacidad por el Gobierno de la República Democrática del Congo

47. La promoción y el apoyo técnico de la MONUSCO facilitaron que en la Asamblea Nacional y el Senado se adoptara una ley orgánica para la protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad, que estaba a la espera de ser promulgada por el Presidente de la República Democrática del Congo²⁷. La Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo y la MONUSCO estaban realizando una evaluación para determinar el número, las categorías y la condición de las personas con discapacidad en la República Democrática del Congo. La Oficina Conjunta de Derechos Humanos y la MONUSCO también apoyaron una evaluación del impacto socioeconómico de la COVID-19 en las personas con discapacidad y organizaron, con el Ministerio encargado de las personas con discapacidad y otras personas vulnerables, talleres conjuntos sobre la eficacia del principio de la educación inclusiva en la República Democrática del Congo con miras a que se impartiera una educación equitativa, inclusiva y de calidad a todos los niños, sin discriminación por motivos de discapacidad.

²⁶ Dependencia de Asuntos Penitenciarios-MONUSCO.

²⁷ Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo-MONUSCO.

3. Se incorporó y promovió adecuadamente una perspectiva de género

48. Los dirigentes de la MONUSCO colaboraron con miembros del Gobierno de la República Democrática del Congo, el Parlamento, los senadores y las organizaciones de la sociedad civil en los planos nacional y provincial para mejorar la representación de las mujeres en los cargos sujetos a nombramiento y a elección. En 2020, la representación de las mujeres en el Gobierno aumentó del 18 % al 26 %. En las evaluaciones, los programas, los planes y los informes de la Misión se incorporaron y desglosaron debidamente las cuestiones de género. Las iniciativas de creación de capacidad de la MONUSCO se orientaron específicamente a funcionarias y a mujeres de las comunidades. Los equipos de enlace femenino interactuaron con las comunidades locales para sensibilizarlas sobre cuestiones de protección a fin de elaborar respuestas colectivas adaptadas. La labor de promoción de la MONUSCO dio lugar al nombramiento de 48 puntos focales sobre cuestiones de género en las oficinas de policía. La MONUSCO construyó espacios habitables separados para mujeres y menores en seis cárceles prioritarias. La MONUSCO también apoyó la creación de capacidad para escuadrones especializados con miras a combatir la violencia sexual en seis provincias. La labor de promoción y apoyo de la MONUSCO dio lugar a la revisión del Código de Familia en 2016 y la Estrategia Nacional contra la Violencia de Género en 2020.

V. Recomendaciones

49. La OSSI formula las seis recomendaciones importantes siguientes:

Núm. de serie	Recomendación	Tipo	Indicadores
1	La MONUSCO debe ejercer su función de buenos oficios, coordinación y facilitación para: a) fomentar que el Gobierno dé prioridad a la reforma del sector de la seguridad; b) aumentar la implicación nacional; y c) construir alianzas estratégicas con asociados internacionales sobre la base de una hoja de ruta amplia para la aplicación de la reforma del sector de la seguridad.	Importante	a) Se apoya con carácter prioritario la elaboración por el Gobierno de la República Democrática del Congo de una estrategia, un plan de acción y una hoja de ruta nacionales para la reforma del sector de la seguridad; b) Se crea y se apoya ampliamente una estructura de coordinación conjunta del Gobierno, la MONUSCO, el equipo de las Naciones Unidas en el país y los interesados bajo el liderazgo del Gobierno, con resultados definidos; c) Se facilitan diálogos nacionales para alentar la inclusividad en la reforma del sector de la seguridad.
2	La MONUSCO debe apoyar el Programa de Desarme, Desmovilización, Recuperación Comunitaria y Estabilización para reducir la amenaza de los grupos armados en el este de la República Democrática del Congo y asegurar las sinergias y la coordinación con iniciativas conexas de estabilización y justicia de transición.	Importante	a) Se elabora una estrategia y un plan de acción conjuntos del Gobierno, la MONUSCO, el equipo de las Naciones Unidas en el país y los interesados para el Programa de Desarme, Desmovilización, Recuperación Comunitaria y Estabilización, bajo el liderazgo del Gobierno; b) Aumenta el número de casos de excombatientes tramitados y armas recuperadas por la MONUSCO; c) Aumentan el desarme, la desmovilización, la repatriación, el reasentamiento y la reintegración de excombatientes extranjeros, con la cooperación de los interesados pertinentes.

<i>Núm. de serie</i>	<i>Recomendación</i>	<i>Tipo</i>	<i>Indicadores</i>
3	La MONUSCO debe aumentar su apoyo al sistema de justicia civil y al sistema de justicia militar para reforzar la lucha contra la impunidad y facilitar el acceso a la justicia y una administración de justicia eficaz y responsable.	Importante	<p>a) Se impulsa la aplicación por el Gobierno del plan nacional de reforma judicial (que incluye el sector penitenciario) aumentando el apoyo, la coordinación y la programación conjunta;</p> <p>b) Se crean, bajo el liderazgo del Gobierno, planes y programas conjuntos del Gobierno, la MONUSCO y el equipo de las Naciones Unidas en el país para la capacitación integrada de funcionarios judiciales y penitenciarios.</p>
4	La MONUSCO debe redoblar sus esfuerzos por mejorar la administración penitenciaria y las condiciones de los presos en las cárceles prioritarias que apoya.	Importante	<p>a) Se refuerza y vigila la aplicación por el Gobierno de las “Reglas Nelson Mandela” para el trato a los presos en las cárceles prioritarias y se informa al respecto;</p> <p>b) Se reducen los incidentes de seguridad en las cárceles.</p>
5	La MONUSCO, en colaboración con sus asociados, debe ayudar a mejorar las capacidades, las aptitudes y la rendición de cuentas de las instituciones militares y policiales a fin de proteger eficazmente a los civiles.	Importante	<p>a) La MONUSCO y las fuerzas de seguridad combaten eficazmente los abusos de los derechos humanos cometidos por grupos armados;</p> <p>b) Se impulsa la aplicación de planes de acción para prevenir la violencia sexual relacionada con los conflictos y las violaciones graves contra los niños cometidas por agentes de seguridad;</p> <p>c) Se fomenta el respeto de los derechos humanos y se fomenta una menor impunidad entre los agentes estatales;</p> <p>d) Se promueve la gestión, el almacenamiento, la vigilancia y la protección seguras y eficaces de las existencias de armas y municiones por las fuerzas de seguridad;</p> <p>e) El Gobierno, la MONUSCO y el equipo de las Naciones Unidas en el país elaboran planes conjuntos de creación de capacidad para instituciones militares y policiales (incluidos programas especializados para aumentar la participación significativa de las mujeres), de acuerdo con las brechas y necesidades detectadas.</p>
6	La MONUSCO, en colaboración con sus asociados, debe acelerar la prestación de apoyo a las instituciones del estado de derecho y de seguridad estatales en el marco del plan de transición en las zonas de conflicto y posconflicto en pro de una paz, seguridad y estabilidad duraderas.	Importante	<p>a) Se crean estructuras de planificación y coordinación conjuntas entre la MONUSCO, el equipo de las Naciones Unidas en el país, el Gobierno y los interesados y se elaboran planes de programas conjuntos bajo el liderazgo del Gobierno;</p> <p>b) Se inician, bajo el liderazgo del Gobierno, programas prioritarios conjuntos que avanzan según lo previsto.</p>

Anexo I

Respuesta de la administración de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo

Nuestra Misión desea agradecer a la División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) su evaluación de los resultados del apoyo de la MONUSCO a las instituciones del estado de derecho y de seguridad en la República Democrática del Congo.

En términos generales, la evaluación facilita un examen útil y detallado del impacto del apoyo prestado por la MONUSCO a las instituciones del estado de derecho y de seguridad estatales. En el informe, que parece adoptar un enfoque equilibrado, se tienen en cuenta varios factores contextuales que ayudan a explicar sus conclusiones. La Misión agradece que, al realizar la evaluación y preparar el informe, la OSSI haya tenido en cuenta las aportaciones, perspectivas y pruebas aportadas por diversos colegas en apoyo de iniciativas vinculadas al estado de derecho, tanto en el plano de la Misión como en la Sede. En general, el informe de la OSSI ha puesto de relieve las ventajas del apoyo de la MONUSCO y sus logros fundamentales.

La Misión quisiera que se aclarara la referencia que se hace a iniciativas de reforma sobre las que solo había “pruebas escasas” o “algunas pruebas” de progreso, ya que esto aportaría información útil para aplicar las recomendaciones (párrafos 16 y 17).

En general, las recomendaciones de la OSSI se ajustan a los objetivos estratégicos de la MONUSCO, que el Consejo de Seguridad especificó en la resolución [2612 \(2021\)](#). Además, el plan de transición que el Consejo de Seguridad acogió con beneplácito en su resolución [2612 \(2021\)](#) prevé las actividades que la Misión, el equipo de las Naciones Unidas en el país y el Gobierno deben realizar para aplicar las recomendaciones. Cabe agradecer la especial atención prestada a la responsabilidad compartida de cumplir los indicadores de las recomendaciones, ya que la MONUSCO realiza actividades para ayudar al Gobierno a reforzar las instituciones del estado de derecho y de seguridad.

Cabe señalar que algunos indicadores se verán afectados por factores que van más allá del alcance del apoyo de la MONUSCO al Gobierno. Pese a los esfuerzos de la Misión por aplicar las medidas previstas en el Plan de Acción, se prevé que algunos indicadores sigan sin lograrse en el plazo establecido por la OSSI.

En cuanto al aspecto general de la programación conjunta, deseo informar de que el equipo de las Naciones Unidas en el país, junto a los componentes pertinentes de la Misión y en colaboración con el Gobierno y los representantes de la sociedad civil, ha tomado medidas que obedecen directamente a la necesidad de iniciativas conjuntas indicada por la OSSI, principalmente en el contexto de la transición. En el Plan de Acción se incluye más información.

Los puntos focales de la Misión fomentarán la vigilancia de la aplicación del Plan de Acción, que se adjunta a este memorando interno.

Anexo II

Respuesta de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna a la respuesta de la administración de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo

La OSSI agradece a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) sus valiosas observaciones sobre el presente informe de evaluación y el plan de acción que ha presentado para aplicar las seis recomendaciones.

En la solicitud de aclaraciones formulada por la MONUSCO (párr. 3 de la respuesta de la administración de la MONUSCO) sobre las referencias incluidas en los párrafos 16 y 17 del informe a “pruebas escasas” o “algunas pruebas” de progreso en las iniciativas de reforma, la OSSI evaluó los planes nacionales de reforma de los sectores judicial y penitenciario y de las instituciones policiales y militares, así como la reforma del sector de la seguridad y las actividades de desarme, desmovilización y reintegración y de desarme, desmovilización, repatriación, reasentamiento y reintegración para averiguar el progreso alcanzado en su aplicación. Las pruebas de progreso se evaluaron sobre la base de planes, indicadores y plazos acordados conjuntamente, y se corroboraron a partir de fuentes de datos primarias y secundarias. La MONUSCO y los interesados pertinentes aportaron pruebas escasas del progreso alcanzado en la ejecución de los procesos de reforma judicial, penitenciaria y militar (véase la información actualizada sobre la situación incluida en el cuadro 1). Esto se debió en parte a la falta de una evaluación sectorial de las brechas y necesidades de capacidad, la ausencia de una vigilancia y presentación de informes suficientes y sistemáticas, y la falta de recursos humanos y presupuestarios adecuados para impulsar los planes de reforma previstos. En el caso de las reformas policiales y las actividades de desarme, desmovilización y reintegración y de desarme, desmovilización, repatriación, reasentamiento y reintegración, aunque en el cuadro 1 se incluían algunas pruebas de progreso, la ejecución de la mayoría de las líneas de trabajo estaba rezagada. En cuanto a la reforma del sector de la seguridad, la OSSI no pudo obtener ninguna prueba medible.

En el marco de la transición prevista, la OSSI subraya el papel clave y fundamental que la MONUSCO tiene el mandato de ejercer a fin de aumentar el apoyo a las instituciones del estado de derecho y de seguridad en la República Democrática del Congo; prevenir, desalentar y poner fin a la comisión, por parte de los grupos armados, de abusos graves de los derechos humanos y violaciones del derecho internacional humanitario; y proteger mejor a los civiles del este de la República Democrática del Congo con miras a lograr una paz, seguridad y estabilidad sostenibles.

La OSSI supervisará periódicamente el progreso alcanzado en la aplicación de las recomendaciones mediante sus procedimientos en vigor.