



**Pacto internacional
de Derechos Civiles
y Políticos**

Distr.
GENERAL

CCPR/C/SR.1509
18 de julio de 1996

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS

COMITE DE DERECHOS HUMANOS

57º período de sesiones

ACTA RESUMIDA DE LA 1509ª SESION

celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra,
el jueves 11 de julio de 1996, a las 15.00 horas

Presidente: Sr. AGUILAR URBINA
más tarde: Sr. BÀN

SUMARIO

Observaciones generales del Comité

La presente acta podrá ser objeto de correcciones.

Las correcciones deberán redactarse en uno de los idiomas de trabajo. Dichas correcciones deberán presentarse en forma de memorando y, además, incorporarse en un ejemplar del acta. Las correcciones deberán enviarse, dentro del plazo de una semana a contar de la fecha del presente documento, a la Sección de Edición de los Documentos Oficiales, Oficina E.4108, Palacio de las Naciones, Ginebra.

Las correcciones que se introduzcan en las actas se reunirán en un documento único que se publicará poco después de la clausura del período de sesiones.

Se declara abierta la sesión a las 15.05 horas

OBSERVACIONES GENERALES DEL COMITE (tema 5 del programa)

Examen del proyecto de observaciones generales sobre el artículo 25 del Pacto (CCPR/C/56/CRP.1) (continuación)

1. El PRESIDENTE recuerda que el Comité prosiguió el examen del proyecto en su 56° período de sesiones y adoptó los párrafos 1 a 20, con ciertas modificaciones que no aparecen en el documento (CCPR/C/56/CRP.1) que los miembros tienen ante sí. Invita a la Sra. Evatt, Relatora para este proyecto de observaciones generales a indicar las modificaciones que hay que introducir en el resto del proyecto, párrafo por párrafo.

Párrafo 21

2. La Sra. EVATT tiene dos modificaciones que aportar al texto del párrafo 21. Para empezar, en la segunda frase, el orden en que se enumeran los tres adjetivos debe ajustarse al que se sigue en otras partes del texto, es decir "objetivos, razonables y de carácter no discriminatorio". La segunda modificación consiste en suprimir la última frase y completar la penúltima para que quede así: "Reviste especial importancia el garantizar que las personas que desempeñen cargos en la administración pública no sean objeto de discriminación a causa de sus ideas políticas ni se les impongan condiciones absurdas o sin relación con el cargo".

3. El Sr. Ban ocupa la presidencia.

4. El Sr. BRUNI CELLI expresa sus reticencias con respecto a la utilización del adjetivo "razonables" para calificar a unos criterios, por considerar que el término es demasiado general y vago y puede prestarse a interpretaciones subjetivas.

5. La Sra. CHANET comparte la inquietud del Sr. Bruni Celli; estima que es menester definir los criterios con mayor exactitud y que, en todo caso, hay que insistir más en la no discriminación, enumerando todos los motivos de discriminación que figuran en el artículo 2 y que se recogen en el artículo 26 del Pacto. En ese sentido, le sorprende comprobar que, en el párrafo 21, el único motivo de discriminación citado son las "ideas políticas". Todos saben que existen efectivamente otros motivos por los que se impide acceder a las personas a cargos públicos. Por último, por lo que respecta a las "medidas razonables", además del problema ya mencionado del carácter razonable de esas medidas, no se ve muy bien cuál es su objetivo; convendría, una vez más, concretar la idea.

6. El Sr. ANDO propone abreviar la segunda frase del segundo párrafo, que podría decir así: "...los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, etc.". En la frase siguiente habría que eliminar el adjetivo "razonables" ("medidas razonables"). Una vez dicho ésto, el Sr. Ando opina, contrariamente a los demás miembros del Comité, que los adjetivos "objetivos" y "no discriminatorio" no significan lo mismo que el adjetivo "razonables". Por ejemplo, el país que fijara la edad de elegibilidad para el Senado en 80 ó 90 años, no estaría aplicando un criterio parcial o discriminatorio, pero

todos los miembros del Comité coincidirían en pensar que se trata de un criterio absurdo. Hay, por tanto, un matiz que no debe perderse.

7. La Sra. MEDINA QUIROGA comprende las objeciones relativas al adjetivo "razonables", pero teme que al Comité no le quede otra elección, pues en el contexto de unas observaciones generales cualquiera es imposible definir unas restricciones aceptables sin caer en una situación peligrosa. La única posibilidad estribaría en citar ejemplos, pero entonces los Estados siempre podrían alegar ante el Comité que las restricciones que imponen no figuran entre los ejemplos mencionados.

8. Lord COLVILLE recuerda que, además, en el proyecto de observación general (párrafos 3, 13 y 14), el Comité no ha vacilado en proponer ejemplos. Si ahora mantiene una fórmula general en el párrafo 21, tendrá quizá que indicar al lector, de una manera u otra, la razón por la que ha decidido no dar ejemplos.

9. El Sr. EL SHAFEI preferiría, por su parte, dejar que las dos últimas frases del párrafo 21 quedaran como estaban. La cuestión está en que al unir las dos, las "condiciones" (en inglés "qualifications") recaen sobre la situación de alguien que ya desempeña un cargo, siendo así que las "condiciones" se aplican generalmente a la fase anterior al nombramiento. Habría que encontrar un medio de no mezclar las dos etapas.

10. Además, la cuarta frase del párrafo 21 ("Si la administración pública se basa en los méritos...o presión política") está redactada en términos tales que afecta al ejercicio propiamente dicho del cargo público, mientras que el apartado c) del artículo 25 se refiere a las personas que desempeñarán un puesto titular en la función pública. En este caso hay que encontrar también un medio de demostrar que el propio titular del cargo debe estar protegido gracias a la aplicación de los principios de méritos e igualdad de oportunidades y la estabilidad en el cargo.

11. Por último, el Sr. El Shafei suscribe plenamente la idea de la Sra. Chanet de citar todos los motivos de discriminación enumerados en el Pacto.

12. El Sr. BHAGWATI piensa, como el Sr. El Shafei, que más vale evitar la palabra "condiciones" respecto del desempeño de un cargo. Aprueba igualmente la propuesta de la Sra. Chanet sobre los motivos de discriminación. Se opone, además, a la sugerencia de dar ejemplos, que serán forzosamente limitados. Calificar a los criterios de "razonables" y de "objetivos" está totalmente justificado; se podría incluso añadir "no arbitrarios". Conviene así mismo puntualizar en el texto que la aplicación de los criterios se refiere al acceso a la administración pública (cuarta frase: "Basing access to public service..."). Para terminar, la última frase modificada por la Sra. Evatt cuenta con su aprobación, siempre que se estipule claramente que las condiciones tienen que estar en relación "con el cargo desempeñado".

13. El Sr. BUERGENTHAL considera que puede eliminarse el adjetivo "razonables" de la tercera frase, sin perjudicar para nada al texto. Desearía que se modificara esa misma frase como sigue: "medidas para promover...a fin de asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a la administración pública en condiciones de igualdad".

14. El Sr. KLEIN es partidario de suprimir el adjetivo "razonables" detrás de la palabra "medidas" y hace suya igualmente la observación del Sr. El Shafei sobre la necesidad de garantizar la protección a los titulares de cargos públicos y no al cargo propiamente dicho. Suscribe plenamente, por último, la idea de la Sra. Chanet de enumerar todos los motivos de discriminación citados en el artículo 2 del Pacto.

15. La Sra. MEDINA QUIROGA propone eliminar la mención a las "ideas políticas" en la penúltima frase, y decir que no debe ejercerse ninguna discriminación contra las personas que desempeñan un cargo en la administración pública " en el ejercicio de los derechos enunciados en el apartado c) del artículo 25" del Pacto. Habría que insistir además, en el hecho que cualquier condición o aptitud requeridas debe guardar relación directa con el cargo postulado.

16. El Sr. FRANCIS sugiere mencionar a las autoridades judiciales entre los ejemplos citados en la primera frase, a fin de dar cabida a las diferentes situaciones nacionales.

17. El Sr. KRETZMER pone de relieve que se trata del acceso "a la administración pública", y no al cargo público, y la expresión engloba así a todas las personas que desempeñan responsabilidades públicas. Otro comentario: el acceso a los cargos judiciales ha de ajustarse efectivamente a lo dispuesto en el artículo 25 del Pacto, pero la expresión "como los" de la primera frase, indica a las claras que el Comité se limita a citar ejemplos. Por esos dos motivos, el Sr. Kretzmer está a favor de dejar la primera frase tal cual.

18. La Sra. CHANET opina, por el contrario, que cabría suprimir los ejemplos propuestos en la primera frase, pues su enumeración es tan larga que podría parecer exhaustiva y excluir otros cargos.

19. La Sra. EVATT da lectura a una nueva versión del párrafo 21, que recoge las propuestas de fondo y otras sugerencias, secundarias, que afectan a la forma, formuladas por los miembros del Comité. Ese nuevo párrafo 21 quedaría así:

"El apartado c) se refiere al derecho y a la posibilidad, para los ciudadanos de acceder, en condiciones generales de igualdad, a cargos públicos. Para garantizar el acceso a esos cargos públicos en condiciones generales de igualdad, tanto los criterios como los procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser objetivos y razonables. Deberán adoptarse medidas correctoras en los casos apropiados para velar por que todos los ciudadanos tengan acceso a la administración pública en condiciones de igualdad. La aplicación de los principios de méritos, igualdad de oportunidades y estabilidad en el cargo para acceder a la administración pública protege a las personas que desempeñen cargos públicos de toda injerencia o presión política. Reviste especial importancia el garantizar que esas personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de los derechos reconocidos en el apartado c) del artículo 25 del Pacto por cualquiera de los motivos enumerados en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto. Por ejemplo, los requisitos exigidos para ejercer un cargo público deben guardar relación con dicho cargo".

20. Queda aprobado el párrafo 21 en la forma enmendada oralmente por la Sra. Evatt.

Párrafo 22

21. La Sra. EVATT cree haber comprendido que algunos miembros del Comité se preguntan por la necesidad de mantener ese párrafo en el texto de las observaciones generales. A su juicio, sin embargo, ese párrafo tienen su razón de ser, pues permite hacer hincapié en el hecho de que a los Estados partes les conviene instaurar mecanismos jurídicos y otros sistemas de revisión aplicables a esos procedimientos.

22. El Sr. BRUNI CELLI estima que el párrafo 22 es absolutamente necesario.

23. Sin embargo, el termino español "medidas" para traducir la expresión "mesures palliatives" (affirmative measures) no es satisfactorio y sería oportuno estudiar la formulación de la última frase en español.

24. La Sra. MEDINA QUIROGA y los Sres. ANDO; BHAGWATI, EL SHAFEI y KLEIN se declaran igualmente partidarios de conservar el párrafo 22.

25. Lord COLVILLE sugiere simplemente, habida cuenta del hecho de que la primera frase del nuevo párrafo 21 concluye con las palabras "cargos públicos", que se utilicen los mismos términos en la primera frase del párrafo 22, y hablar de condiciones de acceso a los "cargos públicos".

26. El PRESIDENTE cree comprender que el Comité en conjunto desea adoptar el párrafo 22, con las modificaciones introducidas por Lord Colville y con la reserva de que se vuelva a formular la versión española.

27. Así queda acordado.

28. Queda aprobado el párrafo 22, con las modificaciones introducidas verbalmente.

29. El Sr. Aguilar Urbina vuelve a ocupar la presidencia.

Párrafo 23

30. El Sr. BRUNI CELLI se pregunta si, en el párrafo 23, no debería el Comité hacer referencia al artículo 19 del Pacto relativo a la libertad de expresión. Le parece, en efecto, que habría que incitar a los Estados partes a hacer una lectura simultánea de los artículos 25 y 19 del Pacto.

31. El Sr. EL SHAFEI estaría a favor de eliminar los términos "de criticar al gobierno, de pertenecer a la oposición,.. " que le parecen excesivos. A su modo de ver, bastaría con decir que el artículo 25 consagra la libertad de celebrar manifestaciones y reuniones pacíficas.

32. El Sr. BUERGENTHAL se declara partidario así mismo de incorporar en el párrafo 23 del proyecto una referencia al artículo 19 del Pacto. Quizá fuera útil también aludir a los artículos 21 y 22 del Pacto, a fin de evitar cualquier rastro de ambigüedad en la interpretación de las disposiciones del artículo 25.

33. El Sr. KLEIN, por su parte, se muestra contrario a suprimir los términos relacionados con la libertad de criticar al gobierno y de pertenecer a la oposición, pues le parece que ese punto es importante para que los Estados partes puedan interpretar los derechos derivados del artículo 25 del Pacto.

34. La Sra. MEDINA QUIROGA piensa que debería aprobarse el párrafo 23 del proyecto tal como ha sido redactado, pues contiene, a su parecer, un mensaje muy claro para los Estados partes en cuanto a la actitud que han de adoptar frente a las violaciones de los derechos enunciados en el artículo 25 del Pacto.

35. El Sr. BHAGWATI y el Sr. FRANCIS comparten la opinión de la Sra. Medina Quiroga.

36. La Sra. EVATT, atendiendo a las preocupaciones de los miembros del Comité, propone añadir en el párrafo 23 del proyecto una frase que indique que la protección de los derechos establecidos en el artículo 25 del Pacto exige igualmente el pleno ejercicio y el pleno respeto de los derechos recogidos en los artículos 19, 21 y 22 del Pacto.

37. El PRESIDENTE declara que, si no hay objeciones, dará por sentado que el Comité decide aprobar el párrafo 23 del proyecto de observaciones generales, con las modificaciones introducidas verbalmente por la Sra. Evatt.

38. Así queda acordado.

Párrafo 24

39. Lord COLVILLE no ve la necesidad de que en la primera frase figuren las palabras "incluso grupos de presión o asociaciones dedicadas a promover sus intereses y opiniones", pues le parece que esa categoría ya está incluida en las "organizaciones y asociaciones interesadas en cuestiones políticas y públicas", mencionadas en la línea anterior.

40. Los Sres. MAVROMMATIS y FRANCIS se adhieren a esa opinión.

41. El Sr. KLEIN se pregunta si el párrafo 24 no es superfluo, habida cuenta de que en el párrafo 23 se habla ya de la participación en los asuntos públicos y en las elecciones a través de partidos políticos y otras organizaciones.

42. El Sr. BUERGENTHAL considera que se puede suprimir la referencia a los grupos de presión y comparte las dudas del Sr. Klein sobre la utilidad del párrafo 24.

43. Para el Sr. ANDO, la última frase del párrafo 24 no queda muy clara y le parece que es a los propios partidos políticos a quienes corresponde velar por que se respete el artículo 25 del Pacto. Desearía recibir aclaraciones sobre esa frase.

44. La Sra. MEDINA QUIROGA aprobaría la eliminación de la referencia a los grupos de presión.

45. El Sr. BRUNI CELLI recuerda que la última frase del párrafo 24 se agregó por iniciativa suya: se trata de exigir a los Estados partes que no bajen la

guardia para evitar que los partidos políticos se conviertan en oligarquías, como ocurre en muchos países y respeten así mismo en su organización interna las reglas fundamentales de la democracia. Es un punto al que no quiere renunciar.

46. El Sr. KRETZMER teme que no sea posible elaborar normas destinadas a 132 Estados partes basándose en lo que sucede en ciertos países. En el párrafo 24, tanto la primera como la segunda parte de la última frase le plantean problemas. Ante todo, no desea que se aliente a los Estados a injerirse en los asuntos internos de los partidos políticos y, después, el Comité no tiene por qué pronunciarse sobre el debate que se ha entablado en la actualidad en las democracias acerca de si deben restringirse las actividades de los grupos políticos no democráticos, ya que hay opiniones para todos los gustos. La mejor solución sería suprimir la última frase del párrafo 24.

47. Al Sr. EL SHAFEI le da también cierto miedo la injerencia de los Estados en los asuntos internos de los partidos políticos y propone conservar sólo la primera parte de la frase, terminando con las palabras "los partidos políticos respeten los principios (y no "el principio") del artículo 25 en su organización interna". Por lo demás, cabe preguntarse si no será más bien a las instancias judiciales y no al Estado a quienes corresponda velar por el respeto de dichos principios.

48. La Sra. EVATT declara que esa última frase se incorporó efectivamente al párrafo 24 para hacerse eco de la preocupación expresada por el Sr. Bruni Celli desde el comienzo mismo de los trabajos del Grupo encargado de redactar el proyecto de observaciones generales. Si bien la idea de que los partidos políticos deben acatar los principios del artículo 25 del Pacto no suscita verdaderamente objeciones, no tardan en aparecer dificultades en cuanto se quiere afirmar que la responsabilidad de velar por que los partidos políticos respeten esos principios incumbe a los Estados y se intenta entrar en detalle de las diferentes modalidades. En esas condiciones, la Sra. Evatt se pregunta si no sería preferible limitarse a decir que "los partidos políticos deben respetar los principios del artículo 25" y punto.

49. El Sr. BRUNI CELLI cree que el término español "velar" es quizá demasiado fuerte para expresar la idea que le preocupa y que no es otra que la de que corresponde al Estado, dentro del marco de la ley y a través del poder ejecutivo o judicial, exigir que los partidos políticos no se desvíen, a nivel de su organización interna, de las normas que observan por lo demás en el proceso democrático por el que se rige la sociedad en general. Los partidos políticos desempeñan un papel demasiado importante en su calidad de mecanismos de participación en los asuntos políticos y públicos y de organizaciones que aglutinan una amplia gama de intereses e instrumentos para iniciar a la población en las reglas del juego político, como para que no se garantice que los candidatos que se eligen en el seno de los propios partidos con miras a presentarse a las elecciones, presidenciales o de otra índole, no sean simplemente cooptados por una oligarquía, de una manera a veces fraudulenta, que desvirtúa el funcionamiento de la democracia.

50. El Sr. BHAGWATI coincide con la opinión del Sr. Bruni Celli sobre la última frase del párrafo 24. Desearía también que se conservase la alusión a los grupos de presión en la primera frase, pues su papel es fundamental para promover la máxima participación posible en los asuntos públicos.

51. El Sr. BAN no siente los mismos temores que los oradores precedentes y recuerda que, para velar por el respeto de los principios del Pacto, los Estados disponen no sólo de los órganos del poder ejecutivo, sino también de los del poder judicial y legislativo. Sin embargo, teniendo en cuenta los riesgos de interpretaciones discrepantes susceptibles de dar lugar a arbitrariedades como las que pudieran afectar a la última frase del párrafo 24, el Sr. Bán estaría dispuesto a aceptar su modificación o supresión.

52. El Sr. BUERGENTHAL preferiría, por su parte, que se eliminase la última frase del párrafo 24 pero, si no hay consenso al respecto, sería partidario de la revisión propuesta por la Sra. Evatt o de la redacción siguiente: "En su organización interna, los partidos políticos deberían respetar los principios del artículo 25 que sean aplicables", pues se opone a la idea de invocar la responsabilidad de los Estados al respecto.

53. El Sr. FRANCIS se adhiere a la opinión del Sr. Bruni Celli en relación con la última frase del párrafo 24, pero aceptaría que se acortara la frase en el sentido indicado por la Sra. Evatt en el caso de que hubiera consenso.

54. El Sr. KLEIN entiende perfectamente los argumentos enumerados por el Sr. Bruni Celli e indica, por lo demás, que el artículo 21 de la Constitución de su país, Alemania, dispone expresamente, por su parte, que la organización interna de los partidos políticos debe basarse en principios democráticos. Si la última frase del párrafo 24 suscita en él ciertas reservas, ello se debe a que, en su opinión, al enunciar una regla general sobre la manera en que deben funcionar los partidos políticos, el Comité se está alejando del artículo 25 del Pacto. Sería totalmente partidario, por consiguiente, de suprimir esa última frase e incluso la totalidad del párrafo 24, de cuyo tema se ocupa ya el párrafo 23.

55. La Sra. MEDINA QUIROGA respalda la postura del Sr. Bruni Celli y propone, para limitar los riesgos de malentendidos, que se modifique el texto diciendo que "Los Estados tienen la responsabilidad de velar, gracias a una legislación apropiada, por que los partidos políticos respeten los principios del artículo 25". A su modo de ver, el artículo 25 no tiene ningún sentido si los propios partidos políticos no son democráticos.

56. El PRESIDENTE, tomando la palabra a título personal, se declara de acuerdo con el Sr. Bruni Celli. Considera así mismo que, para cumplir con su función, consistente en designar candidatos para los cargos de representantes de la población dentro del marco electoral, los partidos políticos deben respetar las normas del artículo 25 y funcionar de manera democrática. Cita el ejemplo de un país de América Latina, considerado como la democracia más antigua de la región, en el que 46 de los 50 presidentes que ha tenido el país pertenecen a sólo tres linajes familiares. La influencia de las oligarquías sobre los partidos políticos es tanto más grave cuanto que hoy en día somos testigos de que el abismo entre las categorías socioeconómicas es cada vez mayor. Hay países en que los partidos políticos están en manos de quienes, por disponer de cuantiosos medios financieros, se las arreglan para nombrar a un candidato que será elegido sin lugar a dudas, puesto que se habrán desechado las demás candidaturas. Los resultados de las elecciones son conocidos prácticamente de antemano.

57. El Sr. KRETZMER propone para la última frase del párrafo 24 un texto que podría contar con la aprobación general: "Por consiguiente, cuando sea necesario, deberían tomarse las medidas adecuadas para velar por que los partidos políticos respeten...", sin modificar el resto de la frase.

58. El PRESIDENTE invita a los miembros del Comité a reanudar y finalizar el examen del proyecto de observaciones generales en la siguiente sesión.

Se levanta la sesión a las 18.05 horas.