



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2005/41
24 de junio de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
57º período de sesiones
Tema 6 del programa provisional

CUESTIONES CONCRETAS DE DERECHOS HUMANOS

Cooperación técnica en materia de derechos humanos

**Documento de trabajo elaborado por el Sr. Gudmundur Alfredsson
y el Sr. Ibrahim Salama ***

* El documento se presentó con retraso porque los autores debían realizar consultas y coordinar sus actividades.

Resumen

En su decisión 2004/115 la Subcomisión pidió al Sr. Gudmundur Alfredsson y al Sr. Ibrahim Salama que prepararan, sin consecuencias financieras, un documento de trabajo sobre el contenido y la prestación de cooperación técnica en el ámbito de los derechos humanos, a los efectos de obtener posibles mejoras, y que lo presentaran a la Subcomisión en su 57º período de sesiones.

En cumplimiento de esta decisión y con el fin de fomentar el debate y buscar posibles mejoras, los autores examinaron el contenido y la prestación de la cooperación técnica en el ámbito de los derechos humanos. Asimismo, vincularon estas cuestiones al debate actual sobre la reforma de los mecanismos de derechos humanos de la Organización y de sus métodos de trabajo. Los temas abordados incluyen: el contexto institucional en el sistema de las Naciones Unidas, en particular la incorporación sistemática de los derechos humanos y la perspectiva de los derechos en todas las actividades; la base fundamental para la cooperación técnica que ofrecen los instrumentos de derechos humanos aprobados por las Naciones Unidas y aceptados por los Estados, en particular la cooperación técnica para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales; la atención prestada al diálogo y al intercambio de experiencias positivas como, por ejemplo, los resultados satisfactorios obtenidos por diversas instituciones nacionales; el sentido de identificación y responsabilidad nacionales como elemento crucial de la sostenibilidad; y los aspectos técnicos de la prestación de cooperación técnica, como la intervención de agentes nacionales e internacionales, los conocimientos locales especializados y las evaluaciones independientes.

Introducción

1. La promoción es crucial para hacer efectivos los derechos humanos y esa actividad de promoción figura entre los principales objetivos de las Naciones Unidas. La cooperación técnica, que es una de las herramientas disponibles para llevarla a cabo, merece una atención constante y una actitud creativa basada en las enseñanzas que han aportado diversas experiencias en todo el mundo. Los autores de este conciso documento de trabajo pretenden definir y sacar a la luz algunos temas que la Subcomisión puede considerar interesantes y dignos de ser debatidos para, de este modo, intensificar el aporte de la cooperación técnica a la promoción de los derechos humanos.

2. El debate sobre la cooperación técnica puede poner de manifiesto factores importantes que son pertinentes para la actual reforma de los mecanismos de derechos humanos de la Organización y de sus métodos de trabajo. No se registrarán grandes mejoras si los problemas reales no se solucionan de una forma exhaustiva y creativa, y no es probable que esto se logre con una mera reestructuración institucional. Además de cambios positivos en el plano nacional, una mejor cooperación técnica podría proporcionar importantes puntos de partida para solucionar los problemas y, así, fomentar el proceso de reforma.

3. Se pueden abordar y considerar de forma innovadora muchas cuestiones relativas a la cooperación técnica en el ámbito de los derechos humanos como: a) el contexto institucional en el sistema de las Naciones Unidas, en particular la incorporación sistemática de los derechos humanos y de la perspectiva de los derechos en todas las actividades; b) la base fundamental para la cooperación técnica que ofrecen los instrumentos de derechos humanos aprobados por las Naciones Unidas y aceptados por los Estados, en particular la cooperación técnica para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales; c) la atención prestada al diálogo y al intercambio de experiencias positivas como, por ejemplo, los resultados satisfactorios obtenidos por diversas instituciones nacionales; d) el sentido de identificación y responsabilidad nacionales como elemento crucial de la sostenibilidad; y e) los aspectos técnicos de la prestación de cooperación técnica, como la intervención de actores nacionales e internacionales, los conocimientos locales especializados y las evaluaciones independientes. Al mismo tiempo, todos estos factores pueden contribuir a crear un mejor clima político internacional, más allá del sistema de las Naciones Unidas, para avanzar en la realización de los derechos humanos.

Arreglos institucionales e incorporación sistemática de los derechos humanos en todas las actividades

4. No se puede sino estar de acuerdo con el Secretario General en que "el Consejo Económico y Social ha quedado muchas veces al margen de la gobernanza mundial en las esferas económica y social" (E/59/2005, párr. 165). Este órgano, principal encargado de la cooperación para el desarrollo, ha sufrido una crisis existencial y no ha sido capaz de ocuparse de la cooperación técnica en el ámbito de los derechos humanos en un contexto de nuevas realidades. Si se materializasen las propuestas del Secretario General relativas al Consejo Económico y Social, habría nuevos horizontes para la cooperación técnica sobre los derechos humanos. De hecho, su visión de un nuevo Consejo Económico y Social se basa en "la necesidad de examinar las tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo, promover una mayor coherencia de las actividades de desarrollo de las diferentes entidades y fortalecer los vínculos entre la labor normativa y la labor operacional del sistema de las Naciones Unidas. **Para eliminar esa**

carencia, el Consejo Económico y Social debería servir de foro de alto nivel sobre la cooperación para el desarrollo" (ibíd., párr. 176).

5. Una participación mayor y más seria del Consejo Económico y Social también podría servir para favorecer la incorporación sistemática de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas y afianzar aún más el enfoque de las actividades basadas en los derechos. Gracias a las iniciativas del Secretario General y del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), se está intentando incluir sistemáticamente los derechos humanos en un gran número de actividades de las Naciones Unidas. A tal efecto, la cooperación técnica es una vez más una de las herramientas disponibles para llevar a cabo estas tareas.

Contenido

6. El contenido de la cooperación técnica debe cimentarse en los instrumentos internacionales de derechos humanos tal como han sido aprobados por las Naciones Unidas y aceptados por los Estados. Gracias a los cientos de instrumentos en vigor y a las docenas de procedimientos de supervisión que también generan jurisprudencia en la materia, los conocimientos y la experiencia técnica deberían estar al alcance de los gobiernos siempre y cuando lo deseen. Este tipo de conocimiento es una condición previa necesaria para hacer efectivos los derechos humanos en el plano nacional. Por su parte, la experiencia puede estar relacionada con el examen técnico de la legislación, la formación en materia de derechos humanos, la traducción de los instrumentos y de la jurisprudencia, y el intercambio de experiencias positivas, entre otros.

7. Actualmente la cooperación técnica se centra en gran medida en los derechos civiles y políticos y existen buenas razones que justifican esta atención. Al mismo tiempo, en lo que respecta a la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos, existen innumerables motivos para hacer extensivas las actividades de cooperación técnica al ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, en mayor medida de lo que se está haciendo hoy en día. Otras prioridades, basadas en los instrumentos internacionales, deberían ser los derechos humanos de la mujer; los derechos humanos, la salud y la alimentación; los derechos de las minorías y los indígenas; los derechos de los trabajadores migratorios; y los derechos de los solicitantes de asilo y los refugiados. Por prevención, debería prestarse una atención especial a las carencias en materia de derechos humanos que puedan, ahora o más adelante, generar conflictos violentos.

8. La indivisibilidad de todos los derechos humanos y el deber de tratarlos en pie de igualdad, de manera justa y equitativa, de conformidad con lo dispuesto en la Declaración y el Programa de Acción de Viena, no es una cuestión trivial, sino una de las cuestiones que pueden determinar el futuro de uno de los movimientos políticos más influyentes de la historia moderna. Además, si la financiación de las actividades de derechos humanos no está equilibrada, tampoco lo estará todo el enfoque de la comunidad internacional sobre las cuestiones de derechos humanos. Este tipo de enfoque estratégico de la cooperación técnica podría ayudar a reducir las polémicas y la politización que rodean a los derechos humanos. De hecho, pueden ser contraproducentes las intervenciones extranjeras que no se han solicitado y que carecen de justificación en terrenos que, comprensiblemente, son tan delicados. Al mismo tiempo, los derechos humanos son fuente de preocupaciones y obligaciones legítimas en la medida en que los Estados han acordado respetar ciertas normas y leyes a este respecto. Estas preocupaciones deberían abordarse dentro de los ámbitos de competencia de los diferentes organismos y mecanismos de derechos

humanos, a través de otras instituciones y organismos de las Naciones Unidas en las que se han incorporado los derechos humanos, y mediante el diálogo y la cooperación.

9. Además de la incorporación sistemática de los derechos humanos en las actividades institucionales, también debería facilitarse la incorporación sistemática de ideas. Las normas y directrices internacionales sobre el estado de derecho, la democracia y la buena gestión de los asuntos públicos, incluidas las medidas contra la corrupción, pueden con frecuencia integrarse en la cooperación técnica en el ámbito de los derechos humanos.

10. En los últimos años se ha observado que se confiere una creciente importancia a numerosas iniciativas regionales y mundiales, como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y el proyecto de fondo para la democracia en las Naciones Unidas con el que se prevé acelerar la promoción de la democracia, la buena gestión de los asuntos públicos y los derechos humanos en distintos lugares del mundo. Si se analizan adecuadamente, las normas internacionales de derechos humanos vigentes abarcan todos los componentes de los procesos de reforma política. Merece la pena recordar que ya en 1993, en la Declaración y Programa de Acción de Viena, se establecía un claro vínculo entre la democracia y los derechos humanos al recomendar que se diese prioridad a la adopción de medidas nacionales e internacionales con el fin de promover la democracia, el desarrollo y los derechos humanos. Debía insistirse especialmente en las medidas destinadas a ayudar a establecer y fortalecer las instituciones que se ocupaban de derechos humanos, afianzar una sociedad civil pluralista y proteger a los grupos que habían pasado a ser vulnerables. En este contexto, revestía particular importancia la asistencia, prestada a petición de los Estados, para celebrar elecciones libres y con garantías, incluida la asistencia en relación con los aspectos de los derechos humanos de las elecciones y la información acerca de éstas. Igualmente importante era la asistencia que debía prestarse para la consolidación del imperio de la ley, la administración de justicia, y la promoción de la libertad de expresión, así como para lograr la participación real y efectiva de la población en los procesos de adopción de decisiones (parte II, párrs. 66 y 67).

Experiencias positivas y diálogos

11. En las últimas décadas se han logrado éxitos notables en el ámbito de los derechos humanos: se han sentado normas mundiales, algunos de los tratados de derechos humanos disfrutaban de una amplia y creciente aceptación y se han establecido docenas de procedimientos de supervisión que tienen un gran alcance. Lo mismo puede decirse de las actividades regionales en las que éstos existen. En el plano nacional, la democracia se está extendiendo, la concienciación y la educación sobre los derechos humanos han aumentado de forma bastante espectacular, los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales (ONG) informan sobre los problemas, y cada vez hay más países que están dando a las instituciones existentes los medios necesarios y/o creando otras nuevas con el fin de hacer efectivos los derechos humanos. Podría ser útil analizar los motivos que explican estos avances y cuál es la mejor manera de incorporar las enseñanzas extraídas en las actividades de cooperación técnica.

12. En vista de los éxitos obtenidos en muchos países, debería verse a las instituciones nacionales independientes de derechos humanos como colaboradores clave para la cooperación técnica en ese terreno. A menudo son catalizadores en el plano nacional. Su función en la cooperación técnica merece una mayor atención, así como recursos financieros adicionales, debido a su capacidad sin parangón de lograr reformas auténticas y una "legitimidad cultural".

Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden colmar la frecuente brecha entre los diversos enfoques de derechos humanos propios de sus países y la universalidad de las normas en la materia.

13. Los problemas de derechos humanos no siempre pueden achacarse a la falta de voluntad política; también pueden ser resultado de la falta de una capacidad apropiada en el plano nacional para garantizar el respeto de las correspondientes obligaciones de los Estados. En vista del papel singular de las instituciones nacionales de derechos humanos, debería existir un plan exhaustivo para promover y ampliar esta experiencia en la medida de lo posible en todos los países. Debería alentarse a los Estados a conceder prioridad en sus planes y programas nacionales de derechos humanos a la creación y/o al fortalecimiento de las instituciones nacionales independientes que trabajan en ese terreno.

14. Debería animarse a esas instituciones a analizar las necesidades de cooperación técnica y elaborar metodologías e indicadores para estos programas. De esta forma, pueden alcanzarse muchos objetivos: opiniones específicas de la nación, incorporación de elementos culturales y sentimiento de identificación y responsabilidad nacionales en los procesos de cooperación, garantía de una continuación para las actividades de creación de capacidad y el aumento de la sostenibilidad.

15. Es importante establecer una cooperación Sur-Sur, en particular mediante contribuciones para la creación de capacidad y donaciones en especie. El objetivo de la cooperación técnica debería ser acabar con la cooperación técnica. Desde esta perspectiva, habría que hacer especial hincapié en capacitar a los formadores locales en sectores clave de la promoción y protección de los derechos humanos, en particular en los países en desarrollo, lo que puede fomentar las culturas nacionales de derechos humanos. La capacitación de los formadores nacionales debería ser en sí misma un elemento fundamental de los programas de cooperación técnica, que debería repetirse periódicamente e incorporarse en los programas de estudios de los centros de enseñanza como, por ejemplo, escuelas judiciales, academias de policía y otras instituciones similares. Sería éste un enfoque muy útil, no sólo en lo que respecta a la sostenibilidad sino también para reducir el coste de los programas de cooperación y aumentar su eficacia.

Sentido de identificación y responsabilidad nacionales

16. Como se mencionó anteriormente, el sentido de identificación y responsabilidad nacionales es crucial para promover los derechos humanos. La mejor manera de crear capacidades nacionales en este ámbito es hacerlo de forma "autóctona", respetando los deseos populares y las culturas locales. Este enfoque es importante para hacer verdaderamente universales las normas y leyes de derechos humanos y evitar los abusos políticos supuestos o reales.

17. Para ser justo y exacto se necesita prestar la misma cuidadosa atención a las diferencias jurídicas, culturales y sociales que existen entre las sociedades. El concepto y el movimiento de los derechos humanos no empezaron con la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 y los derechos no son patrimonio de una sola civilización. El análisis de los factores culturales en el ámbito de los derechos humanos no es bastante frecuente y, cuando se hace, por desgracia suele llevarse a cabo con escepticismo y actitudes antagónicas. Esto es comprensible, habida cuenta de que las particularidades culturales en muchos casos han revelado sobre todo sus aspectos negativos. La promoción de los derechos y las libertades puede poner en

tela de juicio manifestaciones negativas de antiguas creencias, tradiciones o prácticas gubernamentales que niegan a las personas la igualdad de oportunidades y de trato y que, a pesar de ello, han adquirido con el tiempo algún tipo de supuesta legitimidad social. Estas creencias, tradiciones o prácticas no están cimentadas o arraigadas en la religión, en la letra ni en el espíritu, y con gran frecuencia contradicen las propias normas y valores profesados y defendidos por distintas religiones. Por tanto, es necesario un cierto grado de escepticismo, a condición de que el objetivo siga siendo lograr el respeto mutuo y una mayor comprensión entre las distintas culturas. Por estos motivos, es obvia la necesidad de dialogar entre las culturas, y no sólo entre ellas. Nada dificulta tanto la promoción y la protección de los derechos humanos como que estos sean considerados una imposición de conceptos occidentales.

18. Si bien los programas de cooperación técnica aplican las normas internacionales de derechos humanos, no deberían perderse de vista las realidades nacionales, las culturas locales y las particularidades que, de definirse adecuadamente, pueden contribuir de forma constructiva como fuerzas dinámicas para el cambio, propiciando que la promoción y protección de los derechos humanos sean mejores y más creíbles. Cuando no contradicen las obligaciones de los Estados en el ámbito de los derechos humanos las particularidades culturales positivas deberían respetarse por generar energía positiva. De hecho, en contra de la creencia generalizada, ciertos países occidentales también conservan sus propias particularidades; por tanto, una apertura de miras con respecto al concepto de particularidades culturales refrendadas por la opinión pública podría enriquecer el movimiento de derechos humanos.

19. Conseguir el apoyo regional para la cooperación técnica en el ámbito de los derechos humanos es un aspecto importante que también sirve a la causa de la legitimidad cultural y del sentimiento de identificación y responsabilidad nacionales. Además, los enfoques regionales crean nuevas posibilidades para la cooperación técnica Sur-Sur. A este respecto son cruciales las organizaciones regionales.

Prestación de cooperación técnica

20. Si bien los deseos de los Estados deberían constituir la base principal de la cooperación técnica, también es necesario tener en cuenta las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales. Se trata de un requisito fundamental para garantizar la coherencia del sistema de derechos humanos, evitar repeticiones y concesiones mutuas y obtener mejores resultados. En la medida de lo posible, los programas de cooperación técnica deberían incorporarse en los planes y políticas nacionales de desarrollo para contar con un enfoque nacional basado en los derechos. Debería estudiarse la posibilidad de responder a las solicitudes de cooperación técnica formuladas por agentes no oficiales, como las minorías o los sindicatos (si bien se sobreentiende que se exigiría una autorización oficial para llevar a cabo estas actividades).

21. Saber cuál es la forma más eficaz de prestar asistencia técnica debería ser una preocupación constante, ya que las experiencias revelan que la presencia de asesores y expertos extranjeros no necesariamente permite alcanzar los mejores resultados para un intercambio y seguimiento eficaces, en especial cuando estos expertos o asesores trabajan en los países por períodos breves. Resulta necesario y útil recurrir a ese tipo de expertos cuando se necesitan conocimientos especiales o una experiencia particular; sin embargo, siempre que sea posible, sería recomendable dar prioridad a los especialistas nacionales o regionales y brindarles

instrucción y capacitación antes de emplear a expertos internacionales. Este enfoque profundiza la cultura de derechos humanos y, al mismo tiempo, garantiza el sentimiento de identificación y responsabilidad nacionales así como resultados sostenibles.

22. La creación de alianzas institucionales entre las organizaciones intergubernamentales y las ONG locales y regionales para la educación, la capacitación, la investigación, la organización de grupos de reflexión y otras actividades académicas contribuiría a promover la capacidad en el ámbito de los derechos humanos y a fomentar una estructura sostenible y eficaz para la cooperación técnica. Así, pueden alcanzarse una gran diversidad de objetivos como, por ejemplo, lograr la incorporación sistemática de una verdadera cultura local de derechos humanos en las actividades y llevar la cooperación internacional en materia de derechos humanos al lugar que le pertenece, es decir, al terreno. De este modo, el ACNUDH podría desempeñar la función de promoción que verdaderamente le corresponde: ser un centro de excelencia; un centro de enlace; un crisol de distintas experiencias; un organismo de coordinación, concienciación y facilitación; una fuerza movilizadora; un instrumento de promoción; un centro de capacitación de formadores y de detección de carencias.

23. Siguiendo esta tónica, podría ser útil crear una lista de colaboradores potenciales para los proyectos y programas de cooperación técnica en el ámbito de los derechos humanos, que incluiría entidades internacionales y nacionales, ámbitos de conocimiento, experiencias e idiomas disponibles. Asimismo, podría facilitar la cooperación Sur-Sur al permitir que los países en desarrollo accedan directamente a estos conocimientos especializados. Los contactos directos entre los múltiples colaboradores pueden dar resultados mejores y sostenibles y, además, complementarían las actividades del ACNUDH y otros agentes de las Naciones Unidas. Un compendio de buenas prácticas fáciles de usar también podría ser una herramienta útil para lograr una cooperación técnica más eficaz.

24. Con el fin de sacar el mayor provecho de las enseñanzas extraídas de la práctica, las repercusiones de proyectos de cooperación técnica realizados bajo los auspicios del ACNUDH o en colaboración con él deberían ser objeto de una evaluación posterior cuyos resultados se comunicarían a todas las partes interesadas. Para el ACNUDH es muy importante garantizar que la cooperación técnica no se solape con sus actividades de supervisión, ya que ambas líneas de trabajo pueden resentirse a causa de ello. Los exámenes periódicos y las reuniones para evaluar los proyectos de cooperación técnica ejecutados bajo los auspicios del ACNUDH o en colaboración con él deberían realizarse de forma transparente y las evaluaciones deberían tenerse en cuenta al definir las orientaciones futuras de esas políticas. Incluso podría preverse una posible evaluación tripartita en la que participarían el ACNUDH, los representantes de los gobiernos correspondientes y las instituciones nacionales de derechos humanos.

25. Además de los exámenes y las evaluaciones con la participación de los gobiernos y otros colaboradores directos en los programas y proyectos de cooperación técnica, está más que justificada la realización de evaluaciones externas independientes de las actividades del ACNUDH y otras entidades. Teniendo en cuenta la experiencia que se necesita y los intereses en juego, este elemento es esencial para una prestación eficiente y eficaz de la cooperación técnica.

26. En este documento, no abordamos la cuestión de la recaudación de fondos para las actividades de cooperación técnica del ACNUDH ni, teniendo siempre presente el proceso de incorporación sistemática de los derechos humanos en otros sectores, de otras entidades de las Naciones Unidas. Somos conscientes de los argumentos que defienden que debería financiarse la cooperación técnica con cargo al presupuesto regular de las Naciones Unidas y que las contribuciones voluntarias reflejarían mejor la visión inicial de la Carta si fueran de uso ilimitado o se destinaran a un único fondo común, sin asignarlas a un fin determinado.

Observaciones finales

27. Los autores están convencidos de que, aunque sólo se tratan algunos aspectos de un tema muy amplio, las cuestiones planteadas en este documento de trabajo merecen ser examinadas más a fondo. Como se señaló en la introducción, los autores esperan que el documento propicie un muy necesario debate y la presentación de nuevas ideas en la Subcomisión.
