



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
LIMITADA

E/CN.4/Sub.2/2005/L.48
9 de agosto de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección de
los Derechos Humanos
57º período de sesiones
Tema 1 del programa

ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS

**Sr. Alfonso Martínez, Sr. Alfredsson, Sr. Bíró, Sr. Bossuyt, Sr. Chen Shiqui,
Sr. Cherif, Sra. Chung, Sr. Decaux, Sr. Dos Santos, Sra. Hampson,
Sra. Koufa, Sra. Motoc, Sra. O'Connor, Sr. Pinheiro, Sra. Rakotoarisoa,
Sr. Salama, Sr. Sattar, Sr. Sorabjee, Sr. Tuñón Veilles, Sra. Warzazi y
Sr. Yokota: proyecto de decisión**

**2005/... Función de un órgano de expertos independientes
en la reforma del mecanismo de derechos
humanos de las Naciones Unidas**

La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos,

Decide pedir a su Presidente que transmita el documento sobre la función de un órgano de expertos independientes en la reforma del mecanismo de derechos humanos de las Naciones Unidas que figura en el anexo de la presente decisión:

a) Al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos;

b) A la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con la solicitud de que lo distribuya ampliamente, en particular entre las Misiones Permanentes de los Estados Miembros en la Sede de Nueva York y en Ginebra.

ANEXO

Función de un órgano de expertos independientes en la reforma del mecanismo de derechos humanos de las Naciones Unidas

Resumen

Mediante el presente texto se pretende contribuir al debate acerca de la reforma del mecanismo de derechos humanos de las Naciones Unidas. Se tratan los asuntos siguientes:

- a) Los principios en que deben basarse las reformas;
- b) Las funciones que deben desempeñarse, en particular:
 - i) Iniciativas normativas;
 - ii) Fijación de criterios en lo que respecta a:
 - a) Nuevas normas;
 - b) Directrices relativas a su aplicación;
 - iii) Detección de lagunas en las normas y los métodos de seguimiento;
 - iv) Indicación de prácticas idóneas.

Estas funciones no son desempeñadas ni por los órganos creados en virtud de tratados, ni por los procedimientos especiales, ni por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Lo mejor es que las desempeñe un órgano colegial y elegido de expertos independientes. Este órgano deberá escuchar a la mayor variedad posible de representantes de la sociedad civil y trabajar estrechamente con ellos, incluidas organizaciones no gubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones intergubernamentales.

En el documento también se indican medios para mejorar el funcionamiento de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

INTRODUCCIÓN

1. La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos desea contribuir a los debates acerca de la reforma del sistema de derechos humanos dentro de las Naciones Unidas. Dicha reforma debería:

- Ser conforme a la Carta de las Naciones Unidas;
- Preservar y mejorar los puntos fuertes del sistema actual;
- Aumentar las sinergias entre componentes del sistema de derechos humanos.

I. NECESIDAD DE UN ÓRGANO COLEGIAL DE EXPERTOS INDEPENDIENTES

2. En el mecanismo de derechos humanos de las Naciones Unidas hay una clara necesidad de un órgano colegial de expertos independientes porque un órgano de este tipo es el que mejor puede desempeñar determinadas funciones esenciales. Las actividades de las Naciones Unidas relativas a la promoción, la protección y el respeto de los derechos humanos deben formar un todo coherente y se requiere una mayor claridad en cuanto a los diferentes tipos de actividades desempeñadas por los distintos órganos. La reforma debería mejorar la coherencia del sistema.

3. Las diversas actividades relacionadas con la promoción de los derechos humanos tienen caracteres claramente distintos:

- a) Los órganos creados en virtud de tratados cumplen importantes funciones de seguimiento y ejecución cuando sacan conclusiones acerca de las violaciones de los derechos humanos o cuando se ocupan de la vigilancia mediante la aprobación de observaciones finales. El papel de los procedimientos especiales se parece más al de un supervisor, que reúne pruebas y hace críticas¹.

¹ En líneas generales, los procedimientos especiales, a excepción del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, no pueden llegar a ninguna conclusión acerca de la existencia de violaciones de los derechos humanos, debido a que a menudo las pruebas son contradictorias. En el cumplimiento de sus mandatos, pueden aclarar el alcance de una determinada norma. Eso no equivale a fijar normas en el sentido habitual de la expresión, sino más bien se parece a la

- b) La función de aplicar en la práctica las normas de derechos humanos, por medio de leyes, reglamentos, políticas y prácticas, corre a cargo sobre todo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). En el plan de acción del ACNUDH (A/59/2005/Add.3, anexo) se prevé un papel mucho más importante para el Alto Comisionado, en especial mediante una mayor presencia sobre el terreno. Eso hace pensar que será todavía más difícil para el ACNUDH dedicarse al mismo tiempo a la fijación de normas, la vigilancia y la ejecución.
- c) La primera fase de un proceso consistente en la selección de cuestiones que pueden requerir la adopción de determinadas normas, reglamentos, políticas y prácticas debería ser debatida por un grupo de expertos que tuviera en cuenta las implicaciones de cualquier propuesta antes de hacer sugerencias concretas. En esta fase inicial se necesita una aportación lo más amplia posible de diversas fuentes, incluida la sociedad civil. Las propuestas concretas pueden ser examinadas luego por un órgano político que les dé legitimidad haciéndolas suyas. Existe un peligro real de que las normas no sean debidamente examinadas si sólo se ocupa de ellas el órgano político. Por regla general, las normas, principios, directrices y criterios sólo deberían adoptarse una vez analizados y debatidos por un órgano de expertos independientes.

4. La fijación de normas se refiere a las primarias, como las que figuran en los tratados, y a las secundarias, que generalmente son más flexibles y sirven para aclarar el alcance y la manera de funcionar de las normas primarias, como lo demuestran la labor y los logros de la Subcomisión. La necesidad de fijar normas primarias se da en tres contextos:

- a) En primer lugar, puede haber un hecho totalmente nuevo que requiera un nuevo régimen jurídico para tener en cuenta sus implicaciones desde el punto de vista de los derechos humanos²;

función que desempeña un tribunal al determinar el alcance de una norma que ha de aplicar. El examen de un país por otros países representa una forma muy particular de función cuasijudicial. Se basa más en obligaciones dimanantes de la condición de Miembro de las Naciones Unidas que en obligaciones derivadas del derecho internacional en general.

² Por ejemplo, el estudio actual de las implicaciones que los trabajos sobre el genoma humano tienen para los derechos humanos.

- b) El segundo contexto es cuando cambia la situación fáctica y es preciso elaborar normas para hacer frente a la nueva situación³;
- c) La tercera situación es cuando se detecta una laguna en las normas actuales o en los métodos de vigilancia⁴.

Hay una considerable y constante necesidad de establecer normas secundarias en todo el espectro de los derechos humanos. Un buen ejemplo son las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. Entre otras importantes iniciativas emprendidas por la Subcomisión cabe señalar los Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones y el Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Entre los estudios en curso sobre cómo aplicar principios generales a determinadas cuestiones figuran el proyecto de principios sobre la administración de justicia por los tribunales militares, la labor sobre las directrices relativas a la discriminación en el sistema de justicia penal y los principios básicos para la aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza, el proyecto de directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento y las directrices futuras sobre las mejores prácticas contra la corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos.

5. Un órgano como el indicado es el más idóneo para ocuparse de la primera fase del proceso de fijación de normas antes descrito:

- a) El ACNUDH, habida cuenta del papel que desempeña en la aplicación de normas, no debería ocuparse de su fijación. Puede hacer propuestas al respecto pero es preciso que éstas sean examinadas por un órgano independiente del ACNUDH;
- b) Los procedimientos especiales no pueden desempeñar esta función porque:

³ Por ejemplo, el trabajo de preparación de directrices para asegurarse de que las medidas contra el terrorismo respeten las exigencias de los derechos humanos.

⁴ Por ejemplo, la preparación de los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.

- i) Tienen sus mandatos específicos y lo que se requiere es un órgano con un mandato general;
- ii) Tan sólo pueden clarificar sus mandatos pero no ampliarlos; y
- iii) Una persona no puede hacer la labor de un grupo que representa diversos sistemas jurídicos, situaciones y disciplinas profesionales.

Aunque cada procedimiento especial pudiera disponer de un grupo asesor o incluso si los procedimientos especiales se reunieran para proponer nuevas normas, su experiencia seguiría estando compartimentada de acuerdo con sus mandatos;

- c) Los órganos creados en virtud de tratados no pueden desempeñar esa función porque están limitados por los términos del tratado en cuestión. Pueden orientar acerca del alcance de determinadas disposiciones, por ejemplo mediante observaciones generales, pero no pueden crear directrices detalladas para aplicar o hacer operativas las normas.

6. Por consiguiente, se necesita un órgano de expertos independientes que sea representativo, pueda reflexionar de manera colectiva y esté libre de las restricciones de un mandato especializado y de consideraciones políticas, a fin de ofrecer y elaborar ideas nuevas e innovadoras sobre las normas de derechos humanos y su aplicación. Debería prestar atención de un modo equilibrado a los derechos civiles y políticos y a los derechos económicos, sociales y culturales.

II. FORMA QUE DEBERÍA ASUMIR ESE ÓRGANO DE EXPERTOS INDEPENDIENTES

7. El órgano de expertos independientes debería tener suficientes miembros para representar no sólo a diferentes regiones sino también las diferencias existentes dentro de las regiones. Debería ser lo bastante amplio para representar diversas tradiciones jurídicas, medios profesionales y aportaciones regionales y nacionales. La experiencia enseña que lo ideal sería un total de 25 ó 26 miembros, o quizás alguno más. Esos miembros tendrían que ser expertos e independientes, y elegidos en vez de nombrados, a fin de garantizar la transparencia y la legitimidad democrática del órgano.

III. RELACIÓN DEL ÓRGANO DE EXPERTOS INDEPENDIENTES CON OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES

8. El órgano mencionado debería mantener estrechas relaciones con el órgano político que puede adoptar normas (la Comisión o el Consejo de Derechos Humanos) y con los procedimientos especiales y los órganos creados en virtud de tratados. La fijación de normas secundarias sobre la aplicación será de considerable ayuda para los órganos creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales, a condición de que se tengan en cuenta los principios ya establecidos por ellos. También es importante que ese órgano coordine su labor con la Comisión de Derecho Internacional a fin de evitar la duplicación de actividades y de asegurarse de que las cuestiones de derechos humanos se tengan en cuenta en los trabajos de esta Comisión⁵.

9. El órgano debería ofrecer el máximo acceso posible -por lo menos el mismo que en la actualidad- a la sociedad civil y conseguir que ésta participara activamente en su labor. Esto vale tanto para las organizaciones no gubernamentales (ONG) como para las instituciones nacionales de derechos humanos. Por lo general, se reconoce que, dentro de las actividades de las Naciones Unidas relacionadas con los derechos humanos, la actual Subcomisión es la que mejor acceso ofrece a las ONG. A este respecto, son especialmente importantes los grupos de trabajo de la Subcomisión entre períodos de sesiones. Éstos permiten una participación precisa, especializada e interactiva tanto a las ONG reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social como a otras asociaciones y ONG. La práctica de estos grupos de trabajo puede constituir un buen punto de partida⁶.

10. El órgano también debería dialogar con los organismos especializados de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. Hay muchos organismos que siguen de cerca la labor actual de la Subcomisión, como por ejemplo la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

⁵ La necesidad de una coordinación se pone de manifiesto en la labor actual de la Comisión de Derecho Internacional sobre las reservas a los tratados, el efecto de la guerra en los tratados y la responsabilidad de las organizaciones internacionales.

⁶ Por ejemplo, se han publicado informes preparados conjuntamente por ONG y miembros de la Subcomisión.

Los representantes de la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, entre otros, contribuyen activamente a la labor del Foro Social.

IV. LA SUBCOMISIÓN

11. En su 57º período de sesiones, la Subcomisión ha seguido demostrando su voluntad de analizar los propios métodos de trabajo. A continuación se indican algunas cuestiones que requieren un examen:

- a) La formulación de directrices o criterios para determinar la composición de la Subcomisión; la cuestión de los límites de los mandatos;
- b) La mejora de la fijación de prioridades, la selección y el examen de documentos de trabajo e informes⁷;
- c) Cómo aprovechar más eficazmente en su labor la información sobre la situación concreta de los países a fin de detectar nuevos temas, problemas y amenazas para la protección de los derechos humanos, como corresponde a un grupo de expertos;
- d) El restablecimiento de la función del pleno de la Subcomisión en el procedimiento de la resolución 1503.

V. CONCLUSIÓN

12. Durante 58 años, los órganos políticos encargados de la fijación de normas han sentido la necesidad de un órgano de expertos independientes⁸. La necesidad de un grupo de estudio y de

⁷ El documento de trabajo del Sr. Decaux sobre los métodos de trabajo de la Subcomisión en relación con los informes (E/CN.4/Sub.2/2005/5); la resolución 2005/... [L.36]; el documento de trabajo del Sr. Alfredsson sobre las propuestas de temas para investigaciones y estudios (E/CN.4/Sub.2/2004/46).

⁸ "A lo largo de los años, la Subcomisión ha facilitado a la Comisión de Derechos Humanos puntos de vista e ideas, basados en los conocimientos y la experiencia de sus miembros y ha ayudado a encontrar y abrir nuevas esferas de interés", Louise Arbour, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 25 de julio de 2005. "[La Comisión de Derechos

un grupo de expertos independientes que se ocupen de la labor inicial de fijación de normas y la formulación de directrices y principios para hacer operativas las normas de derechos humanos no ha desaparecido y será cada vez mayor.

Humanos] reconoció no sólo la valiosa contribución aportada por este órgano [la Subcomisión] a la labor de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos en los últimos 58 años, sino también su importante contribución a una mejor comprensión de los derechos humanos mediante el estudio de cuestiones importantes, la elaboración de normas internacionales de derechos humanos y la promoción y protección de los derechos humanos en todo el mundo." Embajador Makarim Wibisono, Presidente del 61º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, 25 de julio de 2005.