

Octubre de 2010

Política exterior

de BROOKINGS

# Catalizadores de derechos

La contribución única de los expertos  
independientes de la ONU en materia de  
derechos humanos

Informe final del proyecto de investigación de Brookings para fortalecer los  
procedimientos especiales de las Naciones Unidas

TED PICCONE

# RESUMEN

Uno de los grandes problemas de las relaciones internacionales es cómo fomentar el respeto por los principios universales de los derechos humanos en un mundo en el que, aunque podamos intentar persuadir a los estados soberanos, raramente podemos obligarles a que hagan lo correcto. Durante décadas, la comunidad internacional ha construido una casa basada en unas robustas normas universales centradas en el derecho de cada individuo a la dignidad humana. Para dar significado a este concepto, los estados han firmado tratados que definen el alcance y el contenido de una amplia variedad de derechos políticos, civiles, económicos, sociales y de grupo. Han acordado regular y limitar la posibilidad de que el estado viole esos derechos. Además, han creado multitud de herramientas para controlar cómo los estados cumplen con sus compromisos, y para apoyar, persuadir y exigir protección para dichos derechos a tiempo real. Construir esta casa fue uno de los grandes logros de la segunda mitad del siglo XX.

Un reto fundamental para los derechos humanos durante este siglo es garantizar que la casa funcione de un modo eficaz para ayudar a aquellos individuos que necesiten protección contra la discriminación, los abusos y la violencia. Para hacerlo, debemos formular y responder a una pregunta que parece sencilla: ¿Qué medidas podrían servir para promover y proteger los derechos humanos a nivel nacional? Este informe intenta responder a esta pregunta en relación con una parte del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas: los expertos independientes que, a las órdenes de los gobiernos, deben informar sobre cómo los estados respetan realmente los derechos humanos, también conocidos como “Procedimientos especiales”.

El informe llega en un momento en el que el foro principal creado por los estados para negociar estas cuestiones, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, sigue siendo observado con lupa. Por múltiples razones, en especial lo delicado políticamente del tema de los recursos humanos, el Consejo de Derechos Humanos se ha convertido en un campo de batalla en el que defender la reputación de los estados a nivel nacional y en el extranjero. Este informe no pretende evaluar todas las ventajas y los inconvenientes del organismo ahora que se acerca su evaluación quinquenal. Sin embargo, sí busca analizar un elemento importante del trabajo del Consejo con la esperanza de contribuir a una valoración más objetiva y equilibrada, tanto en Estados Unidos como en el resto del mundo, de qué medidas funcionan a la hora de promover los derechos humanos.

## CONCLUSIONES

Después de meses de investigaciones, entrevistas y visitas de campo, y beneficiándose de las aportaciones de un grupo de asesores expertos, el informe retrata de un modo convincente este mecanismo único. Éstas son algunas de sus conclusiones:

- Los expertos de la ONU en materia de derechos humanos son catalizadores de derechos que ayudan a convertir principios abstractos en un cambio significativo. Gracias a su posición como expertos *independientes* a las órdenes de las Naciones Unidas, la mayoría de Procedimientos Especiales han tenido, y siguen teniendo, un papel crítico a la hora de dar forma al contenido de las normativas internacionales en materia de derechos

humanos, arrojando luz sobre cómo los estados cumplen dichas normativas e influyendo en la forma de actuar de los gobiernos, para beneficio de millones de personas.

- La falta de cooperación de los estados con los Procedimientos Especiales representa el mayor obstáculo para su funcionamiento. El hecho de no aceptar las solicitudes de visita, no responder a las acusaciones y no seguir las recomendaciones así como los ataques hostiles a su trabajo son las áreas generales que más claramente necesitan atención.
- Los Procedimientos Especiales también se ven perjudicados por muchos otros retos, incluyendo una formación y unos recursos inadecuados, una comprensión insuficiente del contexto local que les impide trabajar de un modo eficaz, y la falta de un proceso sistemático para seguir sus recomendaciones.
- A pesar de estos obstáculos, el mecanismo de los Procedimientos Especiales representa una de las herramientas más efectivas del sistema internacional de derechos humanos y merece un mayor afianzamiento y apoyo por parte de la comunidad internacional.
- Las visitas a los distintos países eran consideradas la herramienta de influencia más eficaz para los expertos independientes. La bandera azul de las Naciones Unidas que llevan en sus misiones, y opiniones bien preparadas y políticamente hábiles, influyen directamente a la hora de llamar la atención de dirigentes estatales, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y políticos hacia problemas de derechos humanos importantes y delicados.
- Las visitas estatales son especialmente importantes para que los defensores de los derechos humanos ayuden a los países a movilizar su defensa, implicar a las víctimas, atraer la atención hacia problemas y soluciones, e influir en el comportamiento de cada país y a nivel internacional en materia de derechos humanos.
- Las visitas estatales han influido en el comportamiento de los gobiernos de varias formas positivas:
  - mejor trato y liberación de presos políticos y periodistas
  - nuevas leyes y políticas para proteger a los inmigrantes y a personas desplazadas internamente
  - despídos y juicios a funcionarios militares y policiales acusados de abusos
  - vigilancia de las cárceles para evitar torturas
  - ampliación del acceso a la educación y los servicios sanitarios
  - adopción de legislación para atajar la violencia doméstica contra niños y mujeres incluyendo medidas para la protección de víctimas y testigos, y
  - protección de la libertad de expresión a través de la despenalización de la difamación.
- Los factores fundamentales que facilitan acciones estatales positivas como respuesta a una visita al país son:
  - La credibilidad y el poder moral de las Naciones Unidas
  - El momento de la visita en relación con el desarrollo político de un país
  - La calidad y la especificidad de la investigación y las recomendaciones del experto
  - La buena disposición y la capacidad del gobierno para cooperar con el experto
  - La habilidad de las ONG locales para articular sus quejas de un modo oportuno y eficaz y seguir con su lucha
  - La libertad y la capacidad de los medios de comunicación para informar sobre la visita y estudiar sus resultados

- La capacidad del personal de las Naciones Unidas para apoyar a los expertos independientes a través de actividades de preparación y seguimiento
- Las comunicaciones escritas de los Procedimientos Especiales para transmitir a los gobiernos acusaciones de problemas relacionados con los derechos humanos tienen cierto impacto a la hora de influir en el comportamiento del estado pero en general son ineficaces.
- Un análisis de casi 9.000 comunicaciones enviadas en un periodo de cinco años por 17 mandatos a 174 estados demuestra que el 58% no recibieron respuesta o recibieron una respuesta irrelevante por parte de los gobiernos. En el 18% de los casos en los que se recibió una respuesta, los gobiernos tomaron medidas para tratar de algún modo la acusación subyacente, mientras que en el 21% rechazaron la acusación sin ninguna prueba de haber investigado la queja subyacente.
- En general, los estados europeos y americanos tienen una mayor puntuación en lo referente a responder a las acusaciones que los estados africanos y asiáticos. De un modo similar, los estados considerados democráticos tuvieron un índice de respuesta positiva mucho más elevado y un índice de no respuesta más reducido que los países no democráticos.
- El impacto de las visitas estatales y las comunicaciones se ve afectado negativamente por la inexistencia de un mecanismo institucionalizado para seguir las recomendaciones de un experto independiente.

## RECOMENDACIONES

En base a estas y otras conclusiones, y con la aprobación del Grupo Consultivo de Expertos, el informe realiza las siguientes recomendaciones para fortalecer el mecanismo de Procedimientos Especiales:

- El proceso de selección de expertos independientes, al ser mejorado, se beneficiaría de una mayor variedad de candidatos calificados y de un menor número de interferencias de los estados miembros.
- Los estados deberían cumplir con su obligación de cooperar con los Procedimientos Especiales extendiendo invitaciones permanentes, respondiendo rápidamente a solicitudes de visita, aceptando los términos de referencia estándares para esas visitas y respondiendo a todas las comunicaciones de un modo adecuado y en el momento oportuno.
- Debería dejarse constancia en un registro público actualizado sobre cómo los estados cooperan con los expertos independientes, incluyendo una base de datos con todas las comunicaciones. Los estados deberían basarse en este registro de cooperación a la hora de elegir a los miembros del Consejo de Derechos Humanos y de tomar decisiones sobre asignaciones de recursos y asistencia técnica a los estados.
- Los Procedimientos Especiales deberían mejorar sus métodos de trabajo invirtiendo más tiempo en la preparación de las visitas estatales, en presentaciones de sus conclusiones más equilibradas, en recomendaciones más específicas y viables, y en una selección más cuidadosa de los estados que visitan.
- Se necesitan ciertos pasos de seguimiento para fortalecer el impacto de este mecanismo, por ejemplo: presentación regular por parte de los estados de informes de situación, una mejor coordinación entre los Procedimientos Especiales y su personal, visitas de

seguimiento periódicas, incorporación de recomendaciones en los planes de trabajo de los equipos por países de la ONU, y un mayor control y cobertura por parte de la sociedad civil y los medios de comunicación.

- Dada la cantidad y la calidad del trabajo de los Procedimientos Especiales a la hora de traducir normas universales en una práctica estatal mejorada, los distintos países y el sistema de la ONU deberían aumentar los recursos que se les asignan, continuar reduciendo los fondos para usos específicos, y dirigir la financiación a respaldar la implementación de las recomendaciones de los expertos.
- Para apoyar una mayor profesionalización y eficacia de los Procedimientos Especiales, es necesaria una formación nueva y mejorada sobre éstos. En especial, es adecuado fomentar la formación impartida por ex-mandatarios y el desarrollo de habilidades diplomáticas y comunicativas.
- Los estados deben abstenerse de abusar el Código de Conducta de los Procedimientos Especiales acosando a los expertos independientes y también criticar estos comportamientos cuando tengan lugar. Las quejas sobre conductas inadecuadas deberían dirigirse al Comité de Coordinación de Procedimientos Especiales, que debería mantener al Consejo informado de los pasos tomados para hacer frente a las acusaciones.
- El sistema de la ONU debería esforzarse por integrar el trabajo de los Procedimientos Especiales en sus actividades, programas y planes de trabajo y encontrar formas de conectar sus recomendaciones con las prioridades de financiación.