

**NOTA DEL COMITÉ DE COORDINACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS
ESPECIALES EN RESPUESTA A LOS DEBATES SOBRE UN CÓDIGO
DE CONDUCTA Y ANEXO: POSIBLES ELEMENTOS DE UN
CÓDIGO DE CONDUCTA**

Comité de Coordinación de los Procedimientos Especiales
Ginebra, 13 de abril de 2007

HRC/NONE/2007/155

GE.07-12686 (S) 130607 130607

NOTA DEL COMITÉ DE COORDINACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES EN RESPUESTA A LOS DEBATES SOBRE UN CÓDIGO DE CONDUCTA

Los miembros del Comité de Coordinación de los Procedimientos Especiales han redactado la presente nota como contribución al debate en curso sobre un posible código de conducta en el marco del Grupo de Trabajo sobre el Examen de los Procedimientos Especiales creado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

La redacción de la presente nota ha ido precedida de amplias consultas con muchas partes interesadas que participan en la ronda de conversaciones sobre la futura orientación del sistema de procedimientos especiales; estas consultas han sido organizadas por los miembros del Comité de Coordinación, y especialmente por su Presidente, el Sr. Vitit Muntarbhorn, así como por otros titulares de mandatos. Sin embargo, la nota no refleja necesariamente la posición de todos y cada uno de los titulares de mandatos.

La respuesta inicial de los titulares de mandatos fue que no se había demostrado la necesidad de un nuevo código de conducta. Tal opinión se basaba en la existencia de importantes documentos oficiales que, al parecer, abordaban ya convenientemente las cuestiones indicadas por los partidarios de un nuevo código. Estos documentos son el Manual, adoptado por los titulares de mandatos en 1999, que se revisó posteriormente para actualizarlo y que está siendo examinado en función de las observaciones y propuestas que se piden a todos los interesados, incluidos los gobiernos¹. El Manual se basa en una larga serie de debates celebrados en las Naciones Unidas sobre los procedimientos y las salvaguardias más convenientes². En la práctica, el Manual refleja los principios y procedimientos que han venido

¹ El objetivo declarado del Manual es "ofrecer orientación a los titulares de mandatos designados en el marco de los distintos procedimientos especiales de derechos humanos de las Naciones Unidas. Apunta también a facilitar a los demás interesados en el proceso un mayor conocimiento de la labor realizada. El Manual procura reflejar las mejores prácticas y ayudar a los titulares de mandatos en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos. Para ello se examinan los mandatos por los que se crearon los distintos procedimientos especiales y el mandato general conferido al Consejo de Derechos Humanos en la resolución 60/251 de la Asamblea General".

² Véanse por ejemplo las "atribuciones" que figuran en el anexo V del documento E/CN.4/1998/45 y los "Métodos de trabajo" recogidos en el documento E/CN.4/1435 (1981).

aplicando los titulares de mandatos y que han aceptado los gobiernos durante unos dos decenios. Partimos de la idea de que los que proponen un código de conducta no pretenden mermar este acervo, aclamado ampliamente como joya de la corona del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.

Además del Manual, es aplicable el Estatuto relativo a la condición y los derechos y deberes básicos de los funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría y de los expertos en misión (Normas de las Naciones Unidas, documento ST/SGB/2002/9). Considerando estos dos documentos en conjunto, no creemos que ningún aspecto de las cuestiones planteadas en el proyecto de código de conducta elaborado por el Grupo de Estados de África no haya sido tratado anteriormente.

Sin embargo, reconocemos que algunas delegaciones creen que un código de conducta contribuiría al proceso de consolidación de los procedimientos especiales en el marco del Consejo, y aumentaría su capacidad de cumplir eficazmente los mandatos que se les han encomendado. Esta preocupación podría muy bien manifestarse en relación con todos los expertos independientes que informan al Consejo de Derechos Humanos. Por lo tanto, proponemos que el código de conducta se aplique a todos aquellos que asesoren al Consejo en calidad de expertos independientes, y no sólo a los que son designados como titulares de mandatos de los procedimientos especiales.

Cuando los grupos profesionales o las personas que realizan una función determinada utilizan códigos de conducta, su objetivo es fomentar y facilitar la autorregulación. Para que esos códigos sean eficaces, es preciso que sus destinatarios los asimilen, cosa que exige un sentido de identificación y un proceso de participación para adoptarlos. Por ejemplo, podrían adoptar un código de conducta las asociaciones de profesionales nacionales o internacionales pero no, casi por definición, el empleador ni el Estado. Dentro del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, un ejemplo muy pertinente son las Directrices del Comité de Derechos Humanos sobre el modo en que los miembros han de desempeñar sus funciones³.

³ Informe del Comité de Derechos Humanos, 1998, A/53/40, anexo III, pág. 121.

En el caso de los procedimientos especiales, la adopción de la autorregulación es adecuada y esencial siempre que no condicione las observaciones de los titulares de mandatos ni altere su neutralidad. Si bien la función del Consejo consiste en fijar principios generales por los que se rija el sistema, una iniciativa que tenga por objeto microgestionar el enfoque adoptado por los titulares de mandatos socavaría los principios básicos de independencia, competencia, objetividad, imparcialidad y buena fe en los que se ha cimentado el sistema. Por lo tanto, el principio de la autorregulación dentro de estos parámetros básicos es crucial para la coherencia y la viabilidad de un sistema del cual la independencia es un requisito previo.

De ello se sigue que, si el Consejo adoptara un código de conducta u otro instrumento similar, en él deberían abordarse un número limitado de cuestiones generales, y los detalles deberían regularse en los procedimientos internos de los titulares de mandatos, en particular el Manual. El código de conducta será un instrumento para demostrar la transparencia de las actuaciones y actividades de los titulares de mandatos, junto con las demás normas vigentes en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas ya mencionadas. Además, si se quiere establecer un sistema coherente, es esencial que las diversas declaraciones que tratan de afirmar la efectividad del sistema no sólo sean compatibles entre sí, sino que se refuercen mutuamente. En consecuencia, el código debería concentrarse en los principios generales, mientras que en el Manual se tratarían los elementos operacionales, y cada uno de ellos debería reconocer la importancia del otro.

Por último, si el Consejo adopta un código de conducta o un instrumento similar, éste no puede ser unidireccional sino que debe recoger las normas necesarias en ambos lados para garantizar la eficacia de los procedimientos. Por ello es indispensable que el código de conducta aborde las responsabilidades de los gobiernos en lo que respecta a su cooperación con el sistema de los procedimientos especiales. La mejor manera de alcanzar tan necesario equilibrio sería añadir una sección adicional en la que se describan, en términos generales, las responsabilidades de los gobiernos.

A la luz de estas observaciones generales, desearíamos hacer varios comentarios más detallados sobre el proyecto de código de conducta presentado por Argelia en nombre del Grupo de los Estados de África.

A nuestro juicio, un preámbulo es una característica propia de una resolución general y debería incluirse en cualquier resolución que se refiera al código, pero no conviene incorporar un listado de reflexiones de este tipo en el propio código. Por otro lado, si deben conservarse las disposiciones preambulares, éstas no deben ser selectivas ni imprecisas. Así por ejemplo, los titulares de mandatos no pueden ser tratados como funcionarios de las Naciones Unidas, como se sugiere por referencia a los Artículos 100, 104 y 105 de la Carta de las Naciones Unidas. De modo análogo, una referencia al párrafo 6 de la resolución 60/251, por la que se creó el Consejo, sería incompleta y podría inducir a error si no se aludiera a otras disposiciones pertinentes de esta resolución fundacional. En el párrafo 6 se pide al Consejo que "examine y, cuando sea necesario, perfeccione y racionalice todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de Derechos Humanos". Sin embargo, esto es sólo una parte de la ecuación si no se lee en el contexto, por ejemplo, de la prescripción del apartado d) del párrafo 5 según la cual hay que "promover el pleno cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas por los Estados", y del apartado f) de este mismo párrafo donde se habla de "contribuir, mediante el diálogo y la cooperación, a prevenir las violaciones de los derechos humanos y responder con prontitud a las situaciones de emergencia en materia de derechos humanos".

En nuestra opinión, cualquier código de conducta que no especifique que el objetivo primordial del sistema de los procedimientos especiales es promover el pleno cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados en materia de derechos humanos, así como evitar las violaciones de derechos humanos y tomar medidas al respecto, sería incompatible con la resolución constitutiva del Consejo.

Hay varias disposiciones específicas del proyecto que, a nuestro juicio, deberían examinarse con especial cuidado. A continuación hacemos una serie de observaciones que, sin embargo, no pretenden abordar todas las disposiciones del actual proyecto de código.

Algunos aspectos del artículo 3 son internamente contradictorios. El apartado b) del párrafo 3 reconoce que las responsabilidades de los titulares de mandatos "no son de índole nacional sino exclusivamente de carácter internacional", mientras que el apartado c) de este mismo párrafo contradice esa afirmación al indicar que "el titular del mandato debe respetar las leyes y normas internas del país". Si ha de conservarse esta última frase, debería añadirse "en la

medida en que dichas leyes y normas respeten los derechos humanos y permitan el cumplimiento efectivo de las funciones oficiales del titular del mandato".

En relación con el artículo 4, creemos totalmente acertado que se exija a los titulares de mandatos que hagan una declaración solemne, pero insistiendo en la necesidad de mantener el respeto por los derechos humanos, los principios de las Naciones Unidas, y los términos de sus mandatos. Para alcanzar esos objetivos haría falta redactar de nuevo el texto. Además, es más apropiado pedir que ese tipo de declaraciones solemnes se hagan por escrito cuando el titular del mandato acepta el cargo, y no cuando puede asistir a un período de sesiones del Consejo.

Habría que enmendar el artículo 5 para que se ajuste al mandato y la práctica del Consejo. La referencia a "los criterios humanos reconocidos universalmente" no está clara y debería sustituirse por "las normas de derechos humanos reconocidas universalmente". La referencia a la verificación de los hechos (en el apartado a) del artículo 5 y el apartado b) del artículo 8) por los titulares de mandatos es inadecuada por varios conceptos. En primer lugar, la labor primordial de los titulares de mandatos es detectar situaciones preocupantes, y no actuar como jueces capaces de verificar los hechos. La función del titular del mandato es dialogar con el Gobierno en relación con las presuntas violaciones. El acto de verificación o de negación corresponde al Gobierno o a los tribunales del Estado en cuestión, a los tribunales de derechos humanos regionales o de las Naciones Unidas, o a los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas. En segundo lugar, las correspondientes resoluciones describen en términos generales la función de los titulares de mandatos como una tarea de índole humanitaria, no judicial. El requisito de que se "verifique" cada hecho en todos sus aspectos formales haría que el titular del mandato no pudiera fiarse de ninguna acusación, por bien fundada que estuviera. Se establecería un nivel probatorio muy superior al del procedimiento penal de la gran mayoría de países. En lo esencial, el uso del término "verificar" confunde las obligaciones del Gobierno con las del titular del mandato. En cambio, la disposición debería requerir a los titulares de mandatos que "establecieran los hechos, basándose en la información que ellos consideren objetiva y fidedigna".

A nuestro juicio, las cuestiones clave tratadas en los artículos 6 y 7 ya se han abordado en disposiciones anteriores del código, y los asuntos restantes se ventilarían de forma más adecuada en el Manual de los Procedimientos Especiales que en el código de conducta.

El párrafo 10 es en parte redundante, y en parte poco claro. Por ejemplo, es difícil entender de qué manera "los titulares de mandatos deben... velar por que sus opiniones, convicciones y declaraciones... no influyan en sus conclusiones y recomendaciones". Cabe suponer que la intención es cerciorarse de que sus prejuicios y opiniones personales no les influyan, pero esto ya lo garantizan los requisitos de objetividad e imparcialidad antes mencionados.

Las preocupaciones reflejadas en los artículos 11 y 12 se abordan como es debido en el Manual, y no en el código de conducta. Además, ambas disposiciones deberían ser examinadas detenidamente por el Consejo. Con respecto a la primera parte del artículo 11, todas las informaciones, evaluaciones, testimonios y comentarios de las actividades sobre el terreno, así como las declaraciones, deberían tener por objetivo la mejora de la protección de los derechos humanos más allá de cualquier tipo de consideraciones políticas, religiosas, culturales o sociales. La aplicación del artículo 11 b), que sugiere que el Consejo debería ser el primer receptor de las conclusiones y recomendaciones de los titulares de mandatos, supondría, en muchos casos, que transcurriría hasta un año entero antes de que pudiera divulgarse cualquier resultado de una misión. Esto ridiculizaría el proceso, y, en particular, sería incompatible con los objetivos del Consejo y de las Naciones Unidas de dar prioridad al respeto de los derechos humanos.

Igualmente, el requisito expresado en el artículo 12 de que todas las comunicaciones deben dirigirse exclusivamente a la misión permanente en Ginebra del país interesado es una cuestión de procedimiento que no procede tratar en el código y que, en cualquier caso, debería modificarse para reflejar dos consideraciones vitales: primero, que todavía hay bastantes Estados que no tienen misión en Ginebra, por lo que esto les discriminaría y, segundo, que el objetivo absoluto es lograr una respuesta del Estado de que se trate en relación con las supuestas violaciones de derechos humanos. Por lo tanto, es incongruente insistir en un solo procedimiento que podría dejar en desventaja a algunos Estados en caso de que su misión permanente, por cualquier motivo, no fuera capaz de reaccionar rápidamente. Una norma apropiada sería que se facilite como mínimo una copia de todas las comunicaciones relativas a un determinado Estado a la correspondiente misión permanente o embajada designada, lo que ya es práctica común con todas las comunicaciones, y que se proporcionen medios de comunicación adicionales cuando el titular del mandato lo considere esencial.

Por último, la omisión más flagrante del presente proyecto de código atañe a las responsabilidades de los gobiernos. Si ha de ser útil, un código de conducta no puede ser unidireccional. El objetivo general del sistema debe ser el de garantizar el cumplimiento de las responsabilidades del Consejo, como se enuncia en particular en el párrafo 5 de la resolución 60/251 de la Asamblea General.

Anexo

POSIBLES ELEMENTOS DE UN CÓDIGO DE CONDUCTA *

1. Propósito del código

El presente Código desarrolla los principios básicos de cooperación entre los titulares de mandatos de los procedimientos especiales y de los Estados para la promoción y la protección de los derechos humanos⁴.

El Código se complementa con el Manual de los procedimientos especiales de derechos humanos de las Naciones Unidas y con las Atribuciones otorgadas para las misiones de investigación de los procedimientos especiales.

2. Declaración solemne

Al asumir su cargo, los titulares de mandatos harán la siguiente declaración solemne:

"Declaro solemnemente que cumpliré mis deberes y ejerceré mis facultades como experto independiente de las Naciones Unidas con integridad, fidelidad e imparcialidad, y con la única motivación de proteger a las víctimas de violaciones de sus derechos humanos."

* Si hay que elaborar un código, el Comité de Coordinación de los Procedimientos Especiales sostiene que el texto debería ajustarse a los posibles elementos de un código de conducta que figuran en el presente anexo. En su adopción deberían participar plenamente los titulares de mandatos.

⁴ Se basa en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos pertinentes, en particular el Estatuto relativo a la condición y los derechos y deberes básicos de los funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría y de los expertos en misión. Deberá interpretarse a la luz de las normas de derecho internacional aplicables, en particular la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia.

3. Principios que regulan el ejercicio de las funciones de los titulares de mandatos

Los titulares de mandatos mantendrán los más altos niveles de integridad, independencia, competencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Los titulares de mandatos son elegidos sobre la base de sus conocimientos, experiencia e independencia, y actúan en calidad de expertos independientes en el desempeño de sus funciones. Los titulares de mandatos gozarán de los privilegios e inmunidades inherentes a las funciones que les han asignado las Naciones Unidas.

Los requisitos de independencia e imparcialidad no son compatibles con la selección de titulares de mandatos que ocupen simultáneamente puestos directivos en los órganos ejecutivos o legislativos de sus gobiernos.

Los titulares de mandatos mantendrán relaciones corteses con los Estados, la sociedad civil y otros agentes con los que entren en contacto en el ejercicio de sus funciones.

Los titulares de mandatos actuarán con la necesaria precaución cuando tomen medidas que puedan poner en peligro a las víctimas o a sus interlocutores.

4. Principios que regulan la relación del Estado con los procedimientos especiales

Los Estados respetarán la independencia y la integridad de los titulares de mandatos, y facilitarán su trabajo.

Los Estados mantendrán una relación de cortesía con los titulares de mandatos y se abstendrán de dirigirles ataques o amenazas personales.

Los Estados no se inmiscuirán en las relaciones entre los titulares de mandatos y las organizaciones o individuos de la sociedad civil.

Los Estados garantizarán que las personas y los grupos que faciliten información a los titulares de mandatos no son objeto de intimidaciones o agresiones de resultas de esa colaboración.

Los Estados respetarán la confidencialidad de las fuentes de información que empleen los titulares de mandatos en sus comunicaciones con los Estados y en otros aspectos de su trabajo.

5. Cooperación: titulares de mandatos y Estados

Los titulares de mandatos y los Estados colaborarán en la promoción y protección de los derechos humanos y atribuirán la máxima prioridad a las personas que hayan sufrido violaciones de sus derechos humanos, o corran el riesgo de sufrirlas.

Los titulares de mandatos prepararán informes con eficacia en el marco de sus mandatos y recabarán información de todas las fuentes pertinentes, en particular los Estados, la sociedad civil y las organizaciones intergubernamentales, y las personas cuyos derechos humanos se vean afectados por las situaciones de referencia. Los Estados colaborarán en el suministro de esta información y facilitarán el acceso a las fuentes pertinentes de forma transparente y rápida.

Los titulares de mandatos se comunicarán con los Estados para solicitar asistencia y justicia en nombre de aquellos que hayan sido afectados negativamente por las situaciones relativas a los derechos humanos. Los Estados colaborarán respondiendo de forma eficaz y puntual.

Los titulares de mandatos procurarán visitar países en el ejercicio de sus mandatos para tomar conocimiento de la situación sobre el terreno, y repetirán las visitas cuando proceda. Los Estados cooperarán respondiendo rápida y positivamente a las peticiones de los titulares de mandatos de que se les invite a visitar el país, y procurarán que tengan pleno acceso a todas las personas con las que deseen entrevistarse.

Los titulares de mandatos harán recomendaciones a los Estados para mejorar la situación de los derechos humanos en relación con los problemas que se planteen bajo su mandato. Los Estados responderán a esas recomendaciones constructivamente, con miras a lograr la aplicación efectiva de las medidas necesarias.

6. Coordinación y facilitación

El Consejo de Derechos Humanos, las Naciones Unidas, en particular la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y el Comité de Coordinación de los Procedimientos Especiales facilitarán y respaldarán eficazmente la cooperación entre los titulares de mandatos y los Estados.
