

Nota de antecedentes

Reunión anual de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales

Sesión sobre la coherencia en todo el sistema y la colaboración con los equipos de las Naciones Unidas en los países

La presente nota de antecedentes tiene por objeto alentar el diálogo entre los titulares de mandatos de los procedimientos especiales y el sistema de las Naciones Unidas sobre cómo integrar los derechos humanos en la programación de las Naciones Unidas en los países.

Como consecuencia del proceso de reforma de las Naciones Unidas iniciado en 1997 y de la colaboración creciente entre los organismos de las Naciones Unidas en la evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) dentro de los países, en un seminario interinstitucional celebrado por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) en Stamford (Estados Unidos) en mayo de 2003 se adoptó la *Declaración de entendimiento común de las Naciones Unidas* sobre un enfoque de la programación para el desarrollo basado en los derechos humanos para aclarar el significado de dicho enfoque y ofrecer orientación sobre cómo aplicarlo en el contexto de los procesos de programación común de las Naciones Unidas. La declaración es un documento de tres páginas que se resume en tres puntos clave de referencia:

- Todos los programas de cooperación, política y asistencia técnica para el desarrollo deberían **promover la realización de los derechos humanos** enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos;
- Las **normas y principios** de derechos humanos orientan todas las actividades de cooperación y programación para el desarrollo en todos los sectores y fases del proceso de programación;

HRC/NONE/2007/171

GE.07-13085 (S) 210607 220607

- La cooperación para el desarrollo contribuye al fomento de la capacidad de los **"titulares de deberes"** para cumplir sus obligaciones y/o de los **"titulares de derechos"** para hacer valer sus derechos.

En la Declaración de entendimiento común de las Naciones Unidas se reconoce explícitamente la función central del marco normativo internacional de derechos humanos en la labor de las Naciones Unidas y se afirma además que la programación se apoya en las **observaciones y recomendaciones** de los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos.

Desde los años ochenta, los organismos de las Naciones Unidas han establecido prácticas de "buena programación". En lugar de reemplazar esas prácticas, un enfoque basado en los derechos humanos agrega valor a la "buena programación" de la siguiente manera:

- i) **Nivel normativo:** un enfoque basado en los derechos humanos agrega legitimidad al proceso de desarrollo, ya que está basado en valores universales que se reflejan en normas y reglas jurídicamente vinculantes para los Estados. Todos los programas de las Naciones Unidas deben contribuir a los objetivos en materia de derechos humanos.
- ii) **Valor instrumental:** un enfoque basado en los derechos humanos contribuye a conseguir resultados de desarrollo más sostenibles haciendo frente a los problemas de desarrollo de manera más exhaustiva; ello significa determinar y tratar de poner fin a las pautas persistentes de desigualdad, discriminación, exclusión y demás causas estructurales que en última instancia impiden la realización de los derechos humanos. La aplicación de los principios de derechos humanos garantiza un proceso de calidad más participativo, responsable e integrador de los grupos marginados o discriminados. Las normas de derechos humanos aclaran también el objetivo del fortalecimiento de la capacidad determinando qué capacidades específicas de los titulares de derechos y de los titulares de deberes deben crearse para fomentar la realización de los derechos humanos.

- iii) **Valor institucional:** las Naciones Unidas tienen una ventaja comparativa en su mandato básico sobre la paz, la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo, así como en su imparcialidad para abordar cuestiones delicadas. El carácter complementario de los diversos mandatos de los organismos de las Naciones Unidas permite un análisis más exhaustivo de los problemas y una respuesta más completa a los mismos. Las observaciones y recomendaciones de los **mecanismos internacionales de derechos humanos son herramientas valiosas para analizar y solucionar** los problemas nacionales de desarrollo desde el punto de vista de los derechos humanos.

En 2005 se consiguió un importante impulso político cuando los Estados Miembros, reunidos en la Cumbre Mundial, en Nueva York, decidieron incorporar los derechos humanos a sus políticas nacionales y apoyar el programa de reforma del Secretario General a la sazón para integrar los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas. La Cumbre precedió el informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema en el que se defendió la unificación de la labor de las Naciones Unidas y se recomendó aprovechar la diversidad de los mandatos de las distintas entidades de la Organización para unificar su labor, en particular formulando y aplicando un solo programa en cada país bajo la supervisión de un solo responsable como coordinador residente reforzado. El Grupo recomendó además que los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países ayudaran a los países a cumplir sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos como parte de las estrategias nacionales de desarrollo.

Integración de la labor de los procedimientos especiales en la programación de las Naciones Unidas para el desarrollo

Las actividades de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales brindan oportunidades de cooperación útil con los equipos de las Naciones Unidas en los países mediante visitas a los países, estudios temáticos, comunicaciones a los gobiernos, declaraciones y comunicados de prensa:

- **Preparación y dirección de las misiones:** la participación sustantiva de los equipos de las Naciones Unidas en los países en la preparación y dirección de las misiones brinda la oportunidad de actualizar y contextualizar la información que ha recibido el titular del mandato y le permite sacar el máximo provecho de la visita con respecto a la identificación de personas, de lugares y del material que ha de consultarse. Además, puede ofrecer a los equipos de las Naciones Unidas en los países la oportunidad de entablar un diálogo sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos con una amplia gama de colaboradores, en particular los propios titulares de mandatos de los procedimientos especiales, las autoridades y las organizaciones no gubernamentales (ONG) que se ocupan de los derechos humanos, entre otros.

Prácticas recomendadas

Guatemala: como preparativo de la visita del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación a Guatemala en 2005, el equipo de las Naciones Unidas en el país delegó en el Grupo Temático de las Naciones Unidas sobre la Seguridad Alimentaria y la Nutrición la elaboración de un informe interinstitucional sobre la situación en el país. Con la asistencia técnica del ACNUDH, el Grupo Temático de las Naciones Unidas realizó en su informe un análisis basado en los derechos de las causas fundamentales que impedían la realización del derecho a la alimentación y determinó las novedades y obstáculos principales en relación con los marcos jurídico, normativo e institucional para la protección y realización del derecho a la alimentación. En particular, el grupo propuso cuestiones específicas que el Relator Especial debía abordar durante la visita, como defender la aprobación de una ley nacional sobre la seguridad alimentaria. La ley fue promulgada cuatro meses después de la visita del Relator y su contenido normativo inspiró muchas de las recomendaciones formuladas en el informe del Relator sobre el país.

Ecuador: la visita del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy (marzo, julio y noviembre de 2005) condujo a una gran iniciativa de coordinación de las Naciones Unidas -junto con la Organización de los Estados Americanos y la Comunidad Andina- para apoyar el proceso nacional de reconstitución de la Corte Suprema de Justicia (que culminó después de varios meses

de vigilancia nacional e internacional diaria -entre otros por varios expertos de las Naciones Unidas- del proceso de elección de los nuevos magistrados). El Secretario General y el Sr. Despouy consideraron que esa iniciativa de fortalecimiento de las instituciones de las Naciones Unidas era un ejemplo perfecto de coordinación y cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales o subregionales, así como entre los departamentos y organismos de las Naciones Unidas¹.

Cuestiones para el debate:

- ¿Cómo podrían aprovechar al máximo las visitas de los procedimientos especiales los coordinadores residentes de los equipos de las Naciones Unidas en los países?
- ¿Qué puede hacerse para promover un mejor entendimiento de los mandatos de los procedimientos especiales, así como de su valor o función en el fortalecimiento de los vínculos normativos y operacionales en el sistema de las Naciones Unidas?
- ¿Qué deben aportar los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países para que los procedimientos especiales sean más eficaces?
- ¿En qué medida el conocimiento de los procesos de reforma jurídica, institucional y normativa en curso puede contribuir a elaborar el programa o incluso a iniciar una visita?

- **Seguimiento de las misiones:** los equipos de las Naciones Unidas en los países pueden aprovechar el interés generado a raíz de una visita y mantenerse en contacto con el titular del mandato, a fin de mantener el impulso creado con respecto al examen de las cuestiones relacionadas con los derechos humanos.

¹ Fuente: ([humanrights-talk] May 2007 E-Discussion: How to Strengthen Engagement with the International HR Machinery).

Prácticas recomendadas

Georgia: el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura visitó Georgia en febrero de 2005. Habló con el equipo de las Naciones Unidas en el país y con la comunidad de donantes sobre la posibilidad de que el PNUD participara más en la aplicación de las recomendaciones y en las actividades de seguimiento. Se presentó un proyecto de recomendaciones al equipo de las Naciones Unidas en el país y se celebró un debate sobre cómo apoyar al Gobierno para superar la cultura de impunidad y ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura a fin de crear un sistema verdaderamente independiente de vigilancia de los centros penitenciarios. A raíz de ese debate, el Gobierno de Georgia ratificó el Protocolo Facultativo en 2006.

La Fiscalía General comenzó a preparar un boletín de información sobre los casos de tortura o tratos inhumanos y degradantes. Como consecuencia de la visita y de las recomendaciones del Relator Especial, el nuevo Plan de Acción Nacional se centró más en la justicia y los derechos humanos. Además, en el marco de un proyecto en curso de apoyo a la institución nacional de derechos humanos, se agregaron y llevaron a cabo varios cursos de capacitación sobre la Convención contra la Tortura y su Protocolo Facultativo destinados al personal de la Oficina de Abogados Defensores Públicos y de las instituciones encargadas del cumplimiento de la ley².

Uganda: en marzo de 2005, el Relator Especial sobre el derecho a la salud realizó una misión a Uganda en la que prestó especial atención a las enfermedades tropicales desatendidas. En mayo de 2006, la OMS y el ACNUDH ayudaron al Ministerio de la Salud a organizar un seminario de fomento de la capacidad en salud y derechos humanos con los objetivos de explicar los vínculos entre la salud y los derechos humanos y estudiar cómo utilizar los derechos humanos como una herramienta de análisis, aplicación y vigilancia del Segundo Plan Estratégico del Sector de la Salud de Uganda. El seminario comprendió sesiones paralelas sobre cuestiones específicas de la salud y los derechos humanos. Las recomendaciones formuladas por el Relator Especial en su informe sobre su misión a Uganda fueron incorporadas a las sesiones dedicadas a "los derechos de los pacientes y la promoción de las comunidades" y a "las

² Ibid.

enfermedades descuidadas". El seminario reunió a un gran número de participantes del Ministerio de la Salud, otros ministerios, la Comisión de Derechos Humanos de Uganda, instituciones universitarias, ONG y organismos de las Naciones Unidas. En el seminario se inició un diálogo sobre la salud y los derechos humanos en el Ministerio de la Salud, se determinaron recomendaciones y se apoyaron alianzas estratégicas entre profesionales de la salud y los derechos humanos. Una de las recomendaciones sobre la vigilancia y rendición de cuentas fue que la Comisión de Derechos Humanos de Uganda creara una dependencia sobre el derecho a la salud que pidiera cuentas a los titulares de deberes relacionados con el derecho a la salud y las enfermedades desatendidas. Esa recomendación fue debatida durante el seminario mencionado y en otras reuniones, lo cual apoyó los esfuerzos de la Comisión de Derechos Humanos de Uganda para responder afirmativamente a la recomendación. En 2006 se creó la Dependencia sobre el Derecho a la Salud³.

Cuestiones para el debate:

- ¿Cómo pueden fortalecerse los canales de comunicación y procedimientos existentes para lograr un seguimiento a las visitas a los países?
- ¿Cómo se pueden documentar de la mejor manera los efectos resultantes de una visita?
- ¿Qué deben hacer los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países para llevar las recomendaciones a un nivel operacional y de programación? ¿Cómo pueden contribuir las visitas de seguimiento a ese proceso?

- **Actividades de promoción y programación:** los equipos de las Naciones Unidas en los países pueden alentar a los gobiernos a cooperar con los titulares de mandatos de los procedimientos especiales e invitarlos a aplicar las recomendaciones de éstos. Las recomendaciones formuladas pueden servir también de plataforma de los equipos para movilizar a los gobiernos y a otros agentes a abordar problemas relacionados con

³ *Ibíd.*

los derechos humanos, y para las actividades de fortalecimiento institucional y programación a largo plazo.

Prácticas recomendadas

Uganda: en Uganda, un número creciente de asociados, entre ellos profesionales de la salud y los derechos humanos, están comenzando a ocuparse de la salud desde el punto de vista de los derechos humanos. La colaboración con el Relator Especial ha contribuido a dar prioridad a cuestiones importantes pero marginadas. Por ejemplo, el Procedimiento de llamamientos unificados de 2007 para Uganda septentrional incluye por primera vez una respuesta a algunas de las enfermedades desatendidas a que se enfrentan los desplazados internos. La OMS y la División de Lucha Antivectorial del Ministerio de la Salud están preparando un folleto para dar a conocer mejor las enfermedades desatendidas y el derecho a la salud. Las recomendaciones resultantes de la reunión entre los interesados y el Relator Especial orientarán el próximo examen de mitad de período del Segundo Plan Estratégico del Sector de la Salud⁴.

Turquía: en 2002, el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos no sólo aconsejó enérgicamente en su informe a las Naciones Unidas que se elaboraran programas específicos para los desplazados internos en Turquía, sino que también celebró una serie de intercambios oficiosos con el Gobierno del país y con el PNUD para que se incorporaran los desplazados internos como grupos/beneficiarios independientes en los programas de reducción de la pobreza. El Representante dialogó con el Gobierno a niveles inusitados y sobre asuntos que el equipo de las Naciones Unidas en el país no había abordado antes. Pudo identificar a los partidarios o defensores de las cuestiones de los desplazados internos en el Gobierno, lo cual permitió romper el conservadurismo autoimpuesto por el equipo de las Naciones Unidas en el país en relación con esas delicadas cuestiones. Desde entonces, el equipo de las Naciones Unidas en el país ha creado un grupo temático sobre los desplazados internos que, conjuntamente con otros agentes, ha ayudado al Gobierno -mediante expertos y el examen de una encuesta sobre los

⁴ Ibid.

desplazados internos- proporcionan datos realistas sobre la población de desplazados internos de Turquía. La encuesta sobre los desplazados internos fue iniciada en diciembre de 2006.

El PNUD colabora también frecuentemente con el actual Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos. En concreto se ha invitado al Representante a que formulara observaciones sobre, entre otros, los documentos de proyectos y los documentos normativos resultantes de los proyectos relacionados con los desplazados internos. Pese a la carga para el calendario del procedimiento especial, esto ha sido una gran contribución a la calidad de la labor del PNUD. Otra ventaja de esa estrecha colaboración ha sido la oportunidad que ha brindado de lograr la independencia y neutralidad en los programas del PNUD en Turquía. Al basar los documentos de proyectos -casi literalmente- en las recomendaciones del Representante puede afirmarse que el proyecto no está sesgado para ningún componente de los desplazados internos, interesado de ONG o el Gobierno: es sencillamente la palabra de la persona u órgano que tiene el mandato. Esto hace que nuestros programas sean casi infalibles. Puede consultarse un ejemplo de documento de proyecto en la siguiente dirección electrónica: <http://www.undp.org.tr/demGovDocs/RecommendationoRepresentativeMarch2006.doc>. Puede ser un ejemplo interesante de programación basada en un instrumento de los procedimientos especiales⁵.

Cuestiones para el debate:

- ¿Qué tipo de orientación necesitan de los procedimientos especiales los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países para poner en práctica las normas de derechos humanos en la programación para el desarrollo?
- ¿Cómo se puede conseguir que las recomendaciones de los procedimientos especiales, al proporcionar orientación adicional para la programación de las Naciones Unidas, sean más específicas?

⁵ *Ibíd.*

- ¿Qué entiende el sistema de las Naciones Unidas por fomento de la capacidad de los titulares de derechos y los titulares de deberes y en qué medida las recomendaciones pueden ofrecer asesoramiento a ese respecto?

Objetivo de la sesión

Promover un intercambio de opiniones, experiencias y prácticas recomendadas entre los titulares de mandatos de los procedimientos especiales y el sistema de las Naciones Unidas con miras a aumentar la cooperación con los equipos de las Naciones Unidas en los países y proporcionar asesoramiento mutuo sobre cómo integrar los derechos humanos en la programación de las Naciones Unidas en los países.

Metodología de la sesión

La sesión constará de una sesión informativa seguida de un debate abierto.

Moderador: por determinar.

Participantes invitados: además de a todos los titulares de mandatos de los procedimientos especiales, se invitará a asistir a la sesión a miembros concretos de los organismos de las Naciones Unidas y del Equipo de Tareas sobre la medida 2.
