

El compromiso parlamentario con los derechos humanos: identificar buenas prácticas y nuevas posibilidades de acción

Seminario destinado a miembros de comités parlamentarios de derechos humanos, organizado por la Unión Interparlamentaria en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Del 24 al 26 de junio de 2019, Ginebra
Palais des Nations de las Naciones Unidas, Sala de Conferencias XXIII

BUENAS PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS NACIONALES EMERGENTES Y LISTA DE RECOMENDACIONES PARA LA ACCIÓN

- **Buenas prácticas parlamentarias nacionales para proteger y promover los derechos humanos**

Participación parlamentaria en la labor de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas:

- Varios parlamentos participaron en las distintas etapas del proceso de presentación de informes ante el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de las Naciones Unidas y ante los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos. Por ejemplo, el Parlamento de Uzbekistán se involucró en todas las etapas del último Examen Periódico Universal (EPU) y la Presidencia de un Comité Parlamentario encabezó la delegación nacional. El Parlamento de Uzbekistán, antes de presentar el informe nacional para su examen por el CDH, en abril de 2018, celebró audiencias sobre el proyecto de informe en las que participaron representantes de órganos estatales y de la sociedad civil. Al finalizar el informe se tomaron en cuenta las sugerencias y los comentarios aportados por los parlamentarios. Después del examen del informe por parte del CDH, el 9 de mayo de 2018 en Ginebra, se organizó una reunión informativa, el 23 de mayo de 2018 en Taskent, para que los parlamentarios conocieran las recomendaciones del CDH. Cuando el Consejo aprobó las recomendaciones en septiembre de 2018, estas fueron enviadas al Parlamento uzbeko. Asimismo, este Parlamento participa de forma activa en el proceso de debate sobre el proyecto del Plan Nacional de Acción, diseñado con el propósito de asegurar la plena implementación de las recomendaciones.
- En Uganda, miembros del Comité de Derechos Humanos del Parlamento participaron en la revisión del informe nacional presentado en la sesión del EPU del Consejo en 2016 de cara a garantizar que reflejara la situación sobre el terreno. Igualmente, los miembros del Comité ugandés asistieron a la sesión de Ginebra a fin de consolidar su compromiso con el proceso de presentación de informes.

- La Asamblea Nacional de la República de Corea aprobó la Ley Marco sobre Igualdad de Género (2014) por la cual se establece (en virtud del artículo 40, párrafo 5) que los informes que el Gobierno presenta ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de las Naciones Unidas deben ser enviados previamente a la Asamblea Nacional.
- La Asamblea Nacional coreana creó un subcomité (en su Comité de Igualdad de Género) encargado de supervisar la aplicación de la Convención CEDAW (se recomendó la creación de un mecanismo sujeto a la Oficina de la Presidencia que asegurara la supervisión sistemática de la aplicación de los tratados de derechos humanos).
- A principios de 2019, la Presidencia del Comité de Derechos Humanos y Relaciones Exteriores de la Asamblea Nacional de Bhután se reunió con el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de las Naciones Unidas (uno de los Procedimientos Especiales del CDH) durante su visita a Bhután.

Respecto al uso de las facultades constitucionales del parlamento en favor de los derechos humanos

- El Comité Permanente del Senado sobre Derechos Humanos de Canadá llevó a cabo diversos estudios exhaustivos con el propósito de resaltar cuestiones concretas de derechos humanos y elaborar recomendaciones para la acción. Se ha hecho referencia a sus estudios acerca de la situación de los presos (2017-2019), del ciberacoso (2011) y de la repercusión lograda por los instrumentos internacionales relativos a los derechos del niño en la legislación canadiense (2004-2006).
- El Comité de Derechos Humanos tanto del Senado de Canadá como del Parlamento de Uganda realizan de forma periódica visitas de seguimiento *in situ* (a establecimientos carcelarios, asentamientos de refugiados, etc.).
- El Parlamento de Bahrein insistió en que el proyecto de presupuesto nacional presentado por el Gobierno incluyera fondos adecuados para proteger y promover los derechos humanos.
- El Comité de Derechos Humanos del Parlamento de Uganda trabaja por una colaboración sólida con la Institución Nacional de Derechos Humanos de este país y, específicamente, con la Comisión de Derechos Humanos de Uganda (CDHU). Desde 2010, el Comité ha examinado los informes anuales de la CDHU, en especial sus conclusiones y recomendaciones, y celebrado de forma periódica audiencias con representantes de los ministerios gubernamentales y de otras partes interesadas pertinentes en relación al estado de la implementación o a las acciones emprendidas para implementar las recomendaciones del CDHU. La interacción constante del Comité con las instituciones y los dirigentes gubernamentales destinada a garantizar un compromiso de reforma y adoptar medidas en los ámbitos recomendados en los informes anuales del CDHU ha ayudado hasta cierto punto a controlar los abusos de las agencias estatales.
- El Comité de Derechos Humanos del Parlamento de Uganda elaboró una lista de verificación de derechos humanos que permite evaluar el cumplimiento en materia de derechos humanos. Esta lista de verificación ofrece a los parlamentarios unas directrices concretas para detectar posibles incongruencias en proyectos de ley, peticiones, declaraciones políticas, presupuestos u otras cuestiones que abordan. Todos los comités parlamentarios han utilizado la lista de verificación al analizar los proyectos de ley y otras cuestiones que se les presentan, de cara a asegurar el cumplimiento en materia de derechos humanos.
- El Comité de Derechos Humanos del Parlamento de Uganda ha movilizado a la opinión pública acerca de importantes cuestiones de derechos humanos mediante audiencias públicas y consultas con las partes interesadas de distintas regiones del país, debates en programas radiofónicos y televisivos, y eventos anuales de

derechos humanos. Los diálogos públicos entablados por el Comité de Derechos Humanos han logrado aumentar el conocimiento acerca de los derechos, lo que ha favorecido que algunos sectores públicos intensificaran la demanda y el respeto por sus derechos y por una mejor prestación de servicios.

- El Comité de Derechos Humanos del Parlamento de Uganda aplica de forma sistemática a la legislación un enfoque basado en los derechos humanos.
- El Comité Parlamentario de Derechos Humanos de la Asamblea Nacional de Burkina Faso desempeñó una función primordial a la hora de superar las resistencias a la reciente abolición de la pena de muerte interactuando directamente con los dirigentes religiosos.
- El Parlamento del Iraq, al realizar un examen postlegislativo de la ejecución de la ley contra la trata de personas, detectó una serie de irregularidades, como por ejemplo que no se había dispuesto dónde se alojarían las víctimas de la trata y que no existía en general conocimiento sobre la existencia de la trata de personas. Tras la insistencia por parte del Comité de Derechos Humanos del Parlamento, este logró que se dispusieran alojamientos y que el público tuviera más conocimiento de esta cuestión.
- El Comité de Servicio del Parlamento iraquí descubrió que, a pesar de haberse destinado una inversión considerable al sistema de agua potable, esta seguía siendo inaccesible para la mayoría de la población debido a la corrupción en gran escala. El Gobierno solucionó este problema solo porque el parlamento iba a examinarlo.

Acciones parlamentarias relacionadas específicamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):

- La Asamblea Nacional de Malí y el Senado de Zimbabwe establecieron un comité dedicado exclusivamente a los ODS. El Comité de Malí aprobó un plan de acción en el que se detallan los distintos pasos que el Parlamento debe dar para supervisar la aplicación de los ODS. La Asamblea Nacional de Suriname organizó varias audiencias para debatir la aplicación de los ODS. El Parlamento de Bhután también comenzó a celebrar audiencias similares.

- **Recomendaciones para la acción parlamentaria:**

Respecto a la participación parlamentaria en la labor de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas:

- Participar en todas las etapas de los procedimientos de presentación de informes del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos, es decir:
 - Debate y/o elaboración del informe nacional. Hasta la fecha, es el Gobierno el encargado de elaborar el informe. No obstante, los parlamentos pueden alentar a sus propios gobiernos a que incluyan una sección breve, ya sea en el informe o como anexo, que ofrezca una perspectiva parlamentaria o un análisis del proceso del EPU. El ejemplo de la Asamblea Nacional de Corea en relación con los informes del Gobierno ante el Comité CEDAW muestra que los parlamentos pueden decidir consagrar en la legislación la obligación por parte de los Gobiernos de enviar el informe al Parlamento con anterioridad a su presentación.
 - Inclusión en la delegación nacional que presenta el informe nacional ante los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas¹.

¹ El ACNUDH dispone de fondos limitados para cubrir los costos de participación de un parlamentario procedente de ciertos países en su delegación nacional oficial ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (véase, en inglés:

- Supervisión de la implementación de sus recomendaciones. El Índice Universal de los Derechos Humanos del ACNUDH está diseñado para facilitar el acceso a las recomendaciones de derechos humanos emitidas a cada país (véase: <https://uhri.ohchr.org/es/>) por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, así como por los Procedimientos Especiales y el EPU del Consejo de Derechos Humanos.
- Familiarizarse plenamente con la información contenida en los sitios web de las Naciones Unidas y del ACNUDH respecto a la labor del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas (<http://webtv.un.org> y <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>). La información relativa al EPU, incluidos los Mecanismos Nacionales para la Presentación de Informes y el Seguimiento (NMRF) y la Base de Datos para el Seguimiento de las Recomendaciones a Nivel Nacional (NRTD), y a los derechos humanos y los ODS se puede encontrar en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>. La información acerca del tercer ciclo del EPU, incluidas las cartas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, las matrices y las infografías desglosadas por país, se puede encontrar en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/CyclesUPR.aspx>.
- Fomentar que su Gobierno prepare voluntariamente la presentación de informes de mitad de período al Consejo de Derechos Humanos antes del siguiente ciclo del EPU, y ser informado de su contenido.
- Familiarizarse con la información más actual sobre el estado de la implementación de las recomendaciones que han recibido el apoyo o la aceptación de su país (véase *Matrice*: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx>).
- Considerando que la mayoría de las recomendaciones del EPU requieren una actuación parlamentaria, solicite a los ministros que encabezan las delegaciones al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el EPU que informen al parlamento —en especial a los comités parlamentarios de derechos humanos— tras la adopción del informe del Grupo de Trabajo del EPU y antes de que el Estado adopte una posición final en el Consejo acerca de las recomendaciones que el Estado aceptará.
- Informar periódicamente a la UIP (hrteam@ipu.org) y al ACNUDH sobre la participación parlamentaria concreta en cualquiera de las etapas de estos procedimientos de presentación de informes sobre derechos humanos de las Naciones Unidas. La UIP, que tiene derecho a hablar en las sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, puede transmitir al Consejo información acerca de ejemplos significativos de dicha participación parlamentaria.

Respecto a los comités parlamentarios de derechos humanos:

- Establecer comités parlamentarios de derechos humanos que sean fuertes y efectivos (véase también "Proyecto de Principios sobre los Parlamentos y los Derechos Humanos", en inglés, incluido en el anexo I del siguiente informe del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/38/25).
- Invertir en un sistema de comités sólido en el que los miembros de los comités se sientan responsables de forma conjunta, independientemente de su afiliación

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/TrustFund/Pages/SIDS-LDCs.aspx>). Es necesario que la solicitud de inclusión sea realizada por el Gobierno dado o por su Misión Permanente en Ginebra. Por ello, se alienta a los parlamentos, en especial a sus comités de derechos humanos, a que indiquen esta posibilidad a sus Gobiernos o Misiones Permanentes. El ACNUDH también dispone de fondos voluntarios para apoyar la participación en el Grupo de Trabajo del EPU, así como en la adopción por el CDH (en inglés): <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRTrustFunds.aspx>.

política, por desempeñar la supervisión parlamentaria, centrándose en una adopción de decisiones con base empírica y consensuada, en la inclusividad y en el pleno compromiso de todos los miembros, así como en un intercambio público y habitual con otras partes interesadas en el ámbito de los derechos humanos.

- Proporcionar a la UIP información (actualizada) sobre la labor de su comité parlamentario de derechos humanos para poder incluirla en la base de datos de la UIP (véase: <https://data.ipu.org/>). Para aquellos comités que aún no hayan proporcionado dicha información, el cuestionario en línea se encuentra en el siguiente enlace: <https://data.ipu.org/content/questionnaires-parliaments>, número 3. *Specialized bodies - human rights* (existe una versión en español).
- Compartir de forma sistemática con la UIP (hrteam@ipu.org) y el ACNUDH buenas prácticas de participación y repercusiones concretas de acciones realizadas por su comité parlamentario de derechos humanos que hayan dado lugar a una mejora directa en su país en el ámbito de los derechos humanos. Se hará todo lo posible por dar visibilidad a ejemplos de buenas prácticas en el sitio web de la UIP.

Respecto al uso de las facultades constitucionales del parlamento:

- Nacionalizar las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos mediante la promulgación de legislación pertinente por la que se promuevan y protejan los derechos y libertades fundamentales, y el examen proactivo de la legislación ya existente a fin de garantizar su armonización con las reglas y normas internacionales sobre derechos humanos.
- Integrar los derechos humanos en la labor del parlamento asegurando que todas las cuestiones presentadas ante el parlamento (como, por ejemplo, proyectos de ley, mociones, peticiones y declaraciones políticas) sean examinadas desde la perspectiva de los derechos humanos y estén en consonancia con la constitución nacional y los tratados internacionales de derechos humanos.
- Generar la posibilidad de realizar visitas parlamentarias de seguimiento o *in situ* a lugares en los que es probable que se produzcan violaciones (por ejemplo, establecimientos carcelarios, celdas policiales o asentamientos de refugiados) y/o aprovechar plenamente dicha posibilidad. Estas visitas permiten que los parlamentos identifiquen posibles violaciones y/o examinen el alcance de la implementación de las obligaciones de derechos humanos por parte de los órganos ejecutivos.
- Velar por que se asignen fondos adecuados en el presupuesto nacional para garantizar un respeto apropiado a los derechos humanos.
- Realizar estudios exhaustivos (por los comités parlamentarios de derechos humanos) sobre temas urgentes e importantes relativos a los derechos humanos, de manera que se otorgue visibilidad a los desafíos que merecen atención y acción en esta esfera, y ayudar a abordar cualquier deficiencia en el desempeño del Gobierno mediante la adopción de recomendaciones para la acción concretas.
- Instar a su Gobierno a que ratifique los tratados de derechos humanos (y, dado el caso, sus protocolos) de los que su país aún no es Estado parte, y a que retire las reservas innecesarias a los tratados que ya haya ratificado.
- Promover un sistema efectivo de supervisión parlamentaria mediante: i) el establecimiento de un mandato firme con facultades definidas claramente para exigir cuentas al Gobierno; ii) la participación de parlamentarios comprometidos y decididos, preparados para usar las facultades que se les han otorgado para exigir cuentas al Gobierno, y iii) dedicar capacidades parlamentarias suficientes para que dichas facultades tengan fuerza, incluidas fuentes independientes de investigación y análisis y una escala proporcional de posibles sanciones.

- Considerar la posibilidad de que un miembro de la oposición presida el comité parlamentario de derechos humanos (como sucede en muchos Comités de Cuentas Públicas de países del Commonwealth).
- Proporcionar asistencia a la UIP y al ACNUDH en la elaboración de una herramienta de autoevaluación para los parlamentos en el ámbito de los derechos humanos y considerar la posibilidad de ofrecerse voluntariamente para probar el borrador de la herramienta.

Promover un entorno propicio a los derechos humanos y una colaboración sólida con otras partes interesadas en el ámbito de los derechos humanos:

- Establecer una Institución Nacional de Derechos Humanos independiente y efectiva en plena conformidad con los Principios de París (véase, en inglés: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>).
- Establecer una cooperación sólida entre el parlamento y la institución nacional de derechos humanos de conformidad con los Principios de Belgrado. Esta cooperación debería conllevar una presentación periódica de informes por parte de la institución nacional de derechos humanos ante el parlamento, el debate en el parlamento de sus conclusiones y recomendaciones, y el uso por parte del parlamento de sus conocimientos especializados durante el examen de proyectos legislativos que puedan tener repercusiones en el ámbito de los derechos humanos. Para consultar los Principios de Belgrado, véase (en inglés): <https://nhri.ohchr.org/EN/Themes/Portuguese/DocumentsPage/Belgrade%20Principles%20Final.pdf>;
- Establecer vínculos sólidos con la sociedad civil, el mundo académico y el público en su conjunto organizando audiencias para la obtención de pruebas y eventos de sensibilización.
- Implementar legislación pertinente para que la sociedad civil y la prensa puedan desempeñar sus funciones con libertad y efectividad.
- Promover la cooperación entre los partidos mayoritarios y de la oposición al abordar cuestiones de derechos humanos.
- Elaborar un código de conducta para los parlamentarios.
- Establecer una cooperación parlamentaria en materia de derechos humanos tanto a nivel regional como institucional.

Acciones parlamentarias relacionadas específicamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):

- Considerar la posibilidad de crear un comité parlamentario especializado en la implementación de los ODS.
- Considerar la posibilidad de adoptar un plan de acción parlamentaria en apoyo de la plena implementación de los ODS para 2030 y de organizar periódicamente audiencias en el parlamento en torno a los ODS.
- Velar por que la implementación de los ODS se realice en consonancia con las reglas y normas internacionales sobre los derechos humanos, entendiéndose que, al contrario que en la agenda de los ODS, los Estados han contraído compromisos de obligado cumplimiento en virtud de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas de los que son parte, y que los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, los cuales supervisan la aplicación de estos tratados, así como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, adoptan periódicamente recomendaciones para la acción en la esfera nacional. Asimismo, los órganos creados en virtud de tratados de derechos

humanos de las Naciones Unidas han desarrollado una jurisprudencia sustantiva respecto a cada uno de los derechos humanos cubiertos por los ODS, por la cual queda definido con claridad y precisión aquello a lo que están obligados los Estados.

- Fomentar la integración y coherencia de cualquier Plan de Acción Nacional sobre Derechos Humanos que contemple medidas nacionales para alcanzar las metas de los ODS, tomando en cuenta los indicadores en la esfera internacional.

Acciones parlamentarias para promover la libertad de expresión y la labor parlamentaria y prohibir el discurso de odio:

- Velar por que los parlamentarios puedan desempeñar su labor sin temor a represalias y ponerse en contacto con el Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la UIP (hrteam@ipu.org) en caso de que conozca a algún parlamentario o parlamentaria que se encuentre en situación de riesgo.
- Promover la adopción de legislación que prohíba el discurso de odio, también contra las mujeres.
- Liderar con el ejemplo realizando críticas constructivas y denunciando el discurso de odio cada vez que se produzca.

- **Recomendaciones para la acción de la UIP y el ACNUDH:**

- Organizar periódicamente seminarios regionales para parlamentarios que trabajan en el ámbito de los derechos humanos, centrándose especialmente en los desafíos a los que cada región se enfrenta en este ámbito, e invitar a las instituciones nacionales de derechos humanos a participar con el fin de consolidar la cooperación, tal como se recomienda en los Principios de Belgrado.
- Apoyar la aportación de los comités parlamentarios de derechos humanos en la elaboración de los informes nacionales del EPU.
- Crear una red internacional y un grupo de correo electrónico para parlamentarios que se desempeñan en la esfera de los derechos humanos.
- Apoyar la participación de los parlamentarios en sus delegaciones nacionales a la sesión del Grupo de Trabajo del EPU y a la sesión para la adopción por el CDH del informe final del EPU.
- Apoyar la inclusión de representantes de comités parlamentarios de derechos humanos en los Mecanismos Nacionales para la Presentación de Informes y el Seguimiento.
- Apoyar el establecimiento o fortalecimiento de comités parlamentarios de derechos humanos de conformidad con el informe HRC 38/25 y su proyecto de principios.
- Seguir explorando nuevas vías para aumentar el acceso de los parlamentos a la labor de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.