

Recomendación CM/Rec(2021)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el desarrollo y el fortalecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos eficaces, pluralistas e independientes

(adoptada por el Comité de Ministros el 31 de marzo de 2021 en la 1400 reunión de los Delegados de los Ministros)

TRADUCCIÓN AL CASTELLANO REALIZADA POR LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO, DEFENSOR DEL PUEBLO VASCO

El Comité de Ministros del Consejo de Europa, de acuerdo con el artículo 15.b del Estatuto del Consejo de Europa (STE n.º 1),

Considerando que las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) eficaces, pluralistas e independientes son uno de los pilares del respeto de los derechos humanos, el Estado de Derecho y la democracia;

Reconociendo que una INDH es un organismo que tiene una misión otorgada por el Estado, independiente del gobierno, con un amplio mandato constitucional o legislativo para promover y proteger los derechos humanos, y acreditado regularmente en función de su cumplimiento de los Principios de París¹;

Recordando que las INDH son defensoras de los derechos humanos y que ayudan a promover y proteger a otros defensores de los derechos humanos y a tener un espacio seguro y propicio para la sociedad civil;

Recordando también la Decisión del Comité de Ministros «Una responsabilidad compartida para la seguridad democrática en Europa - La necesidad de reforzar la protección y promoción del espacio de la sociedad civil en Europa» (Helsinki, 17 de mayo de 2019) para reforzar los mecanismos del Consejo de Europa para la protección de los defensores de los derechos humanos, incluido el procedimiento revisado de la Oficina del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos que cooperan con el Consejo de Europa;

Reconociendo que las INDH eficaces son un vínculo importante entre el gobierno y la sociedad civil, ya que ayudan a subsanar lagunas que pudiera haber en la protección entre los derechos de los individuos y las responsabilidades del Estado;

Felicitándose del significativo aumento del número de INDH independientes² acreditadas³ en los Estados miembros del Consejo de Europa desde que se adoptara la Recomendación Rec(97)14 del Comité de Ministros sobre el establecimiento de instituciones nacionales independientes para la promoción y protección de los derechos humanos;

Destacando el gran potencial y la incidencia de las INDH independientes en la promoción y protección de los derechos humanos en Europa, en particular para la aplicación efectiva del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Serie de Tratados Europeos n.º 5, el Convenio), incluida la intervención de terceros ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sobre la base del artículo 36, apartado 2, del Convenio) y la comunicación con respecto a la vigilancia de la ejecución de las sentencias

¹ Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París), adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 48/134 relativa a las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos del 20 de diciembre de 1993, e interpretados por el Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (*Global Alliance of National Human Rights Institutions - GANHRI/GANHRI*) en sus observaciones generales, <https://ganhri.org/accreditation/>.

² <http://ennhri.org/our-members/>.

³ Las INDH pueden abarcar instituciones del Defensor del Pueblo, comisiones de derechos humanos, instituciones híbridas (que acumulan varios mandatos, incluido el de un organismo promoción de la igualdad), e institutos y centros de derechos humanos, etc.

en virtud del artículo 46, apartado 2 del Convenio;

Reconociendo la importancia del apoyo continuo que el Consejo de Europa y otros actores internacionales prestan a las INDH, y felicitándose por la cooperación establecida entre el Comisario de derechos humanos del Consejo de Europa y las INDH y su Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ENNHRI), tal y como se indica en el mandato del comisario en virtud de la Resolución Res(99)50 sobre el Comisario de derechos humanos del Consejo de Europa;

Reconociendo además la importancia cooperación entre las INDH y la ENNHRI, así como su cooperación con el Consejo de Europa⁴ y otros actores internacionales;

Teniendo presente el amplio apoyo internacional al desarrollo, fortalecimiento, protección, reconocimiento y cooperación con las INDH,⁵ no solo por parte del Consejo de Europa, sino también de las Naciones Unidas, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Unión Europea;

Reconociendo la diversidad de las INDH, que es reflejo de la diversidad de los países y regiones a los que atienden;

Destacando al mismo tiempo que es de suma importancia que estas instituciones se establezcan y se rijan de acuerdo con las normas mínimas establecidas en los Principios de París, en particular en lo que respecta a:

- su mandato y competencia para promover y proteger todos los derechos humanos de todos;
- su autonomía con respecto al gobierno;
- su independencia, garantizada por normas con rango de ley o, preferentemente, por la constitución;
- su pluralismo, en particular por el nombramiento y la composición del órgano decisorio, la composición del personal y los procedimientos para poder tener una cooperación efectiva con diferentes grupos de la sociedad;
- su nivel adecuado de recursos;
- su acceso adecuado a las personas, los locales y la información; y
- su responsabilidad y legitimidad internacional gracias a la acreditación internacional periódica;

Expresando su profunda preocupación por las complejas condiciones de trabajo, las amenazas, las presiones y los ataques a los que a veces se enfrentan las INDH y sus miembros, así como su personal en los Estados miembros;

Deseando desarrollar la Recomendación Rec(97)14, que ha sido sustituida por el presente instrumento,

Recomienda a los gobiernos de los Estados miembros:

1. tomar todas las medidas necesarias para establecer y, una vez establecida, mantener y fortalecer una INDH independiente de acuerdo con los Principios de París. En este contexto, los Estados podrían solicitar asistencia técnica, por ejemplo a la ENNHRI y a instancias regionales e internacionales, para apoyarse en las mejores prácticas existentes;
2. garantizar un marco jurídico y un entorno institucional y público propicio para que las INDH lleven a cabo eficazmente sus actividades de protección y promoción de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y cooperar con ellas;

⁴ La ENNHRI tiene una posición de observadora en varios comités intergubernamentales del Consejo de Europa.

⁵ Como complemento a la Recomendación Rec(97)14, en particular:

- Resolución Res(97)11 del Comité de Ministros sobre la cooperación entre las instituciones nacionales de derechos humanos de los Estados miembros y entre estas y el Consejo de Europa;
- Recomendación CM/Rec(2018)11 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la necesidad de reforzar la protección y promoción del espacio de la sociedad civil en Europa;
- Recomendación CM/Rec(2019)6 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el desarrollo de la institución del Defensor del Pueblo;
- Resolución 1959 (2013) de la Asamblea Parlamentaria «Fortalecimiento de la institución del Defensor del Pueblo en Europa»;
- Resolución 327 (2011) del Congreso de Autoridades Locales y Regionales sobre «La función del Defensor del Pueblo y las administraciones locales y regionales»;
- Principios sobre la protección y promoción de la institución del Defensor del Pueblo («Principios de Venecia») de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia);
- Recomendación n.º 2 (revisada) de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) sobre los organismos para promover la igualdad en la lucha contra el racismo y la intolerancia a nivel nacional;
- Resolución 48/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas e interpretación de los Principios de París desarrollada por la GANHRI;
- Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 65/207, 67/163, 69/168, 71/200 y 72/186 sobre la función del Defensor del Pueblo y otras instituciones nacionales de los derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos; ENNHRI, *Guidelines on ENNHRI Support to NHRIs under Threat*, febrero de 2020. Para otros documentos de la ENNHRI,
- véase <http://ennhri.org>.

3. garantizar que se apliquen los principios enunciados en el anexo de la presente recomendación en la legislación y las prácticas nacionales pertinentes;
4. asegurarse de que estos principios se interpreten de acuerdo con las recomendaciones específicas y las observaciones generales del Subcomité de Acreditación de la GANHRI;
5. evaluar periódicamente la eficacia de las medidas adoptadas en relación con la aplicación del anexo de esta recomendación, incluso mediante la consulta y el diálogo con las INDH;
6. examinar los medios para que las INDH y la ENNHRI desarrollen un papel y una participación más importantes en el Consejo de Europa con objeto de mejorar la promoción y protección de los derechos humanos, el Estado de Derecho y la democracia;
7. llevar a cabo una amplia difusión de esta recomendación entre las administraciones públicas y otras partes interesadas competentes empleando los medios y acciones convenientes, incluyendo la traducción si fuera necesario;
8. verificar la aplicación de esta recomendación en el Comité de Ministros, a más tardar cinco años después de su adopción.

Anexo a la Recomendación CM/Rec(2021)1

I. Establecimiento de las INDH

1. Los Estados miembros deberían asegurarse de que se han creado las INDH y de que están establecidas, acreditadas y funcionando de acuerdo con los Principios de París. Cada Estado debería elegir el modelo de estas instituciones en función de su organización, sus particularidades y sus necesidades. Cualquier persona debería poder acceder a estas instituciones directa y fácilmente. Se debe prestar especial atención a las personas que puedan desconocer la existencia de las INDH, puedan tener dificultades para acceder a ellas o puedan encontrarse en una situación de vulnerabilidad.
2. Los Estados miembros deberían proporcionar una base jurídica sólida a las INDH, preferiblemente a nivel constitucional y/o en una ley que defina los mandatos y las funciones de dichas instituciones, garantice su independencia y les asegure los medios necesarios para cumplir sus funciones de forma eficaz, tanto en el ámbito nacional como internacional, teniendo presentes las normas y recomendaciones existentes relativas a las INDH, en particular los Principios de París y su interpretación elaborada por el Subcomité de Acreditación de la GANHRI.

II. Fortalecimiento de las INDH

3. Los Estados miembros deberían asegurarse de que el mandato de las INDH para proteger y promover los derechos humanos sea lo más amplio posible y plenamente coherente con los Principios de París, y que les permita, entre otras cosas:
 - vigilar y analizar la situación de los derechos humanos en el país, publicar informes sobre esas conclusiones y hacer recomendaciones a las administraciones públicas a nivel nacional, regional y local, y, en su caso, a las entidades privadas, y presentar un informe anual a las autoridades competentes, incluido el Parlamento, para que lo consideren;
 - dirigirse libremente a la opinión pública, concienciar a los ciudadanos sobre los derechos humanos y poner en marcha programas de educación y formación;
 - abordar plenamente todas las presuntas violaciones de los derechos humanos cometidas por autoridades administrativas, otras entidades estatales pertinentes y, en su caso, entidades privadas;
 - tener acceso sin trabas a todos los lugares pertinentes, incluidos los lugares de privación de libertad, y a todas las personas implicadas, para poder llevar a cabo un examen creíble de todos los asuntos incluidos en el presente mandato y de toda la información pertinente, sin perjuicio de las restricciones que pudiera haber derivadas de la protección de otros derechos e intereses legítimos, y respetando la confidencialidad de la información obtenida;
 - vigilar las políticas y leyes, existentes o en proyecto, con implicaciones para los derechos humanos antes, durante y después de su adopción, con objeto de asesorar al Estado sobre el impacto de dichas políticas y leyes en los derechos humanos y en las actividades de los defensores de los derechos humanos, incluso haciendo recomendaciones pertinentes y concretas;

- contribuir a un sistema de justicia eficaz para todos, adoptando medidas de concienciación y facilitando el acceso a los derechos y recursos, según proceda, prestando asistencia jurídica, siendo parte ante los tribunales o, si fuera el caso, recibiendo quejas individuales;
- fomentar la firma, la ratificación y la adhesión a los tratados internacionales de derechos humanos, y contribuir a la aplicación efectiva de esos tratados y de las sentencias, decisiones y recomendaciones correspondientes, así como controlar que los Estados los cumplan.

4. El proceso de selección y nombramiento de la dirección de una INDH debería estar basado en la competencia, ser transparente y participativo, para garantizar la independencia y la representación plural de estas instituciones.⁶ También se debería basar en criterios claros, predeterminados, objetivos y accesibles para los ciudadanos. La duración del dicho proceso debería estar claramente indicada en los estatutos, para que los puestos directivos de las INDH no permanezcan vacantes durante un largo período de tiempo.

5. Para garantizar la independencia, la legislación reguladora de una INDH debería contener un proceso objetivo para revocar la dirección de la INDH con términos claramente definidos en un texto constitucional o legislativo. El proceso de revocación debería ser justo, garantizar la objetividad e imparcialidad y limitarse exclusivamente a las acciones que tengan un impacto negativo en la capacidad de los dirigentes de la INDH para cumplir con su mandato.

6. Los Estados miembros deberían asegurarse de que se conceden a las INDH recursos adecuados, suficientes y sostenibles que les permitan desempeñar su mandato, e incluso establecer contactos con cualquier parte interesada con total independencia y definir libremente sus políticas y actividades.

7. Las INDH deberían poder definir el perfil de su personal y contratar a su propio personal, y contar con suficientes recursos para llevar a cabo su mandato, lo que les permitiría contratar y retener al personal y asegurarse de que este reciba una formación adecuada.

8. Los Estados miembros deberían asegurarse de que las INDH tengan acceso adecuado a la información, a los responsables políticos y a los legisladores, incluidas las consultas en su momento oportuno sobre las implicaciones de los proyectos de ley y las estrategias políticas en los derechos humanos. Las INDH también deberían ser consultadas, en su momento oportuno, sobre los proyectos de ley y las políticas que afecten a su mandato, independencia y funcionamiento.

9. Los Estados miembros deberían aplicar las recomendaciones de las INDH y se les anima a que obliguen legalmente a todos los destinatarios de las recomendaciones de las INDH a dar una respuesta motivada en un plazo razonable, a que desarrollen procedimientos para facilitar el seguimiento eficaz de las recomendaciones de las INDH a su debido tiempo y a que incluyan información al respecto en sus documentos e informes pertinentes.

10. En los casos en que los Estados miembros concedan competencias adicionales a las INDH para desempeñar funciones incluidas en los convenios internacionales relativos a los derechos humanos, como los de las Naciones Unidas (Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad), la INDH debería poder acceder a recursos suficientes que le permitan desarrollar su capacidad para llevar a cabo sus funciones con eficacia, en particular, contando con personal debidamente cualificado y formado.

III. Garantizar y ampliar un entorno seguro y propicio para las INDH

11. Los Estados miembros deberían asegurarse de que las INDH puedan operar de forma independiente, en un entorno adecuado para el cumplimiento efectivo de su mandato y en un clima de imparcialidad, integridad, transparencia y equidad.

12. Los Estados miembros deberían fomentar la sensibilización y cooperación de todas las administraciones públicas pertinentes con respecto al mandato, la independencia y la función de las INDH, incluso mediante actividades de formación y concienciación.

13. Los Estados miembros deberían tomar todas las medidas necesarias para proteger y apoyar a las INDH frente a las amenazas, el acoso y cualquier otra forma de intimidación, incluso asegurándose de garantizar la inmunidad funcional. Cualquier denuncia de represalia o intimidación contra las INDH, sus miembros y su personal, o contra quienes cooperan o tratan de cooperar con ellas, debería ser investigada rápida y exhaustivamente y los autores deben ser llevados ante la justicia.

⁶ Los Principios de París, sección «Composición y garantía de independencia y pluralismo», párrafo 1, y la Observación General 1.8 de la Interpretación de los Principios de París de la GANHRI.

14. Los Estados miembros deberían asegurarse de que se dé prioridad a la información confidencial recogida por las INDH en el contexto de su mandato y de que no se haga pública indebidamente.

IV. Cooperación y apoyo

15. Los Estados miembros deberían adoptar medidas eficaces para que las INDH puedan comunicarse y cooperar, además de con los distintos niveles de administración de los Estados miembros, en particular con:

a. instituciones homólogas, si fuera necesario a través de una conexión electrónica y de un intercambio de información y prácticas, así como mediante reuniones periódicas similares a las organizadas en el marco de la ENNHRI y la GANHRI;

b. los actores de la sociedad civil, en particular las organizaciones no gubernamentales y los defensores de los derechos humanos, los cuales deberían poder acceder fácilmente a las INDH como entorno propicio para su actuación;

c. otras estructuras de derechos humanos, incluidas las instituciones regionales, locales y/o especializadas, en particular las instituciones del Defensor del Pueblo y los organismos de igualdad y sus redes, si fuera necesario a través de actividades organizadas conjuntamente;

d. organizaciones internacionales y regionales que trabajen en ámbitos relacionados o similares.

16. Los Estados miembros deberían fomentar y plantearse patrocinar el desarrollo de programas de cooperación con el Consejo de Europa para garantizar el intercambio continuo de conocimientos entre las INDH, con el fin de reforzar su contribución a la aplicación efectiva del Convenio Europeo de Derechos Humanos y otros instrumentos pertinentes.

17. Los Estados miembros deberían buscar nuevos medios y maneras de reforzar el papel y la participación significativa de las INDH y la ENNHRI en el Consejo de Europa con objeto de aumentar su apertura y transparencia, incluyendo el acceso a la información, las actividades y los eventos.