

# Manual sobre el sistema universal de protección de los derechos humanos

Carlos Villán Durán



Universidad para la Paz



# Manual sobre el sistema universal de protección de los derechos humanos

Carlos Villán Durán

Profesor de derecho internacional de los derechos humanos  
Codirector del Máster en Protección Internacional  
de los Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá (Madrid)  
Presidente de la Asociación Española para el  
Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH)  
Miembro del Instituto Internacional de Derechos Humanos (Estrasburgo)  
Antiguo miembro de la oficina del alto comisionado  
de las Naciones Unidas para los derechos humanos (1982-2005)  
(Ginebra)

Junio 2016

[cvillan@aedidh.org](mailto:cvillan@aedidh.org)  
<http://www.aedidh.org>

ISBN 978-9977-925-98-1

# PRESENTACIÓN

La Universidad para la Paz, en conjunto con el Proyecto “Fortalecimiento del Estado de Derecho para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos en Honduras”, ha considerado como un aporte importante la difusión de este Manual para los funcionarios del Poder Judicial, el Ministerio Público, operadores jurídicos, funcionarios y decisores públicos y en general del público en Honduras, sobre el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos.

El manual sobre sistema universal de protección de los derechos humanos, es un instrumento de trabajo que permite darle sostenibilidad y reafirmar los conocimientos aprendidos en esta materia. La Universidad para la Paz, solicitó a uno de nuestros colaboradores más reconocidos en el área de los derechos humanos, como es el caso del Profesor Carlos Villán Duran, que ha dedicado toda su vida al conocimiento del tema, tanto desde la academia en nuestra Universidad, en la Universidad Alcalá de Henares en España y en una dilatada carrera al interior de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Ginebra.

El Manual que ponemos en sus manos, aborda los llamados mecanismos de protección convencional de los Derechos Humanos y los mecanismos extra convencionales. Estos son abordados en profundidad y a su vez presentados de forma sencilla y práctica, de tal forma que muestra las diversas maneras en las cuales puede activarse la protección de todo este sistema de derecho internacional, que los miembros de la comunidad internacional han adoptado para la protección de las mujeres y hombre en el mundo entero. En este sentido, el año 2014 en el marco de la 70 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, los líderes del mundo aprobaron un conjunto de 17 acuerdos conocidos como: “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, que representan una ruta común por la cual los países miembros de la comunidad internacional han decidido trazar su camino común, para lograr la disminución de la pobreza y alcanzar el bienestar protegiendo el medio ambiente. Los 17 objetivos abarcan diversos temas, desde el Fin de la Pobreza, Hambre Cero, Educación de Calidad, Igualdad de Género, entre otros y el objetivo 16, “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” eje central para el logro del conjunto.

Este objetivo implica objetivos como reducir las formas de violencia y las tasas de mortalidad conexas en todo el mundo. Poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños. Promover el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos. Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, con el apoyo y mediante la cooperación internacional, con miras a crear capacidad a todos los niveles, en particular en los países en desarrollo, para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia; y promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

La publicación de este Manual práctico sobre la utilización del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, contribuye a la difusión de las formas en que los gobiernos, los operadores judiciales, la sociedad civil y los ciudadanos y ciudadanas de Honduras y de la región como un todo pueden establecer cursos de acción en defensa de los principios y valores de los derechos humanos.

El Manual del Profesor Carlos Villán Duran es un esfuerzo académico independiente que toma la Universidad para la Paz, que no refleja necesariamente las opiniones de la institución o del Sistema de Naciones Unidas o de la UPAZ, pero que aporta de manera efectiva a la difusión y protección de los derechos humanos.

Asimismo, quisiera hacer público nuestro agradecimiento al equipo que lidera el trabajo de este proyecto, encabezados por el Dr. Juan Carlos Sainz-Borgo, Decano de Cooperación de la UPAZ y Coordinador del Programa, a la Magister Karen Acosta y al Licenciado Mariano Valladares, Oficiales a cargo del Proyecto. Finalmente, quisiera expresar nuestro reconocimiento al Gobierno y al Pueblo de Honduras, en especial al Poder Judicial y al Ministerio Público, por el trabajo mancomunado para llevar adelante este programa de formación; así como nuestro agradecimiento a la Agencia Suiza de Cooperación Internacional (COSUDE); nos congratulamos por el trabajo coordinado con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por los éxitos de este trabajo junto.

Francisco Rojas Aravena.  
Rector

# LISTADO DE AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD PARA LA PAZ

## Consejo de la Universidad para la Paz

- Presidente Honorario: S.E. Ban Ki-moon, Secretario General de Naciones Unidas
- Presidente: Hal Philip Klepak (Canadá), Profesor Emérito de Historia y Estrategia, Royal Military College of Canada
- Vice Presidente: Fernando Blasco (Argentina), Director, Oficina del Chef de Cabinet, Oficina Ejecutiva del Secretario General de Naciones Unidas
  - Rector: Francisco Rojas-Aravena (Chile)
- Pilar Álvarez-Laso (México), Representante de la Directora General de la UNESCO
  - Alicia Barcena (México), Secretaria Ejecutiva, CEPAL
  - S.E. Wakako Hironaka (Japón), Ex Miembro de la Casa de Concejales de Japón
  - Monica K. Juma (Kenia), Secretaria Principal del Ministerio de Defensa de Kenia
    - David M. Malone (Canada), Rector, United Nations University
    - S.E. Roza Otunbayeva (Kirguizistán), Ex Presidenta de Kirguizistán
- S.E. Mercedes Peñas (España), Primera Dama de la República de Costa Rica, Representante del Gobierno de Costa Rica

## Decanos

- Decana de Asuntos Académicos: Sara Sharratt
- Decano de Cooperación Internacional: Juan Carlos Sainz Borgo

## Directores de Departamentos Académicos

- Director del Centro de Derechos Humanos: Mihir Kanade
- Director del Departamento de Medioambiente y Desarrollo: Jan Breitling
- Director del Departamento de Estudios de Paz y Conflicto: Swee-Hin Toh

## Directores

- Directora, Oficina del Rector & Secretaria del Consejo: Ariela Fernández Tichler
  - Director, Finanzas y Administración: Ronald Núñez
  - Directora, Administración Académica: Elvia Farfan

Prefacio	11
Introducción General: El derecho internacional de los derechos humanos	12
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>LA PROTECCIÓN CONVECCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS</b>	38
A. Mecanismo de informes periódicos en las Naciones Unidas	39
1. Ámbito de aplicación	39
2. Naturaleza jurídica	40
3. Directrices de los comités	44
4. Listas de cuestiones	46
5. Observaciones finales (OF)	47
6. Seguimiento a las observaciones finales (OF)	50
7. Observaciones Generales (OG)	56
8. La investigación de oficio	58
9. Las acciones urgentes	67
10. Las visitas periódicas	69
B. Los informes periódicos en los organismos especializados	72
1. Organización Internacional del Trabajo	72
2. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la cultura	75
C. Mecanismo cuasicontencioso	78
1. Las quejas individuales en el sistema universal	79
a. Características generales del procedimiento	80
b. Procedimiento aplicable a las quejas individuales	82
i. Competencia	84
ii. Admisibilidad	85
iii. Medidas provisionales	88
iv. Tramitación interna de la queja	90
v. Dictamen	91
vi. Publicación	93
vii. Seguimiento	94
c. Eficacia del procedimiento	95
2. Las quejas en los organismos especializados	97
a. Organización Internacional del Trabajo	97

## SEGUNDA PARTE

<b>LA PROTECCIÓN EXTRA CONVENCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS</b>	100
Introducción	101
A. El procedimiento público de quejas individuales ("procedimiento 1235"): el sistema de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.	103
1. Procedimientos geográficos	107
2. Procedimientos temáticos	112
3. Las quejas individuales	116
4. Las acciones urgentes	119
5. Las visitas a los países	121
6. Procedimiento aplicable a las quejas individuales	123
a. Competencia	123
b. Admisibilidad	124
c. Dictamen	127
d. Publicación	130
e. Seguimiento	131
B. Otros mecanismos de promoción de los derechos humanos en el Consejo de Derechos Humanos	134
1. El Consejo de Derechos Humanos	134
2. El examen periódico	136
a. Las fases del procedimiento (EPU)	138
b. Eficacia del (EPU)	139
3. El procedimiento confidencial de quejas individuales (procedimiento 1503)	142
4. El alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos	146
C. La protección extraconvencional en los organismos especializados	150
1. Organización Internacional del Trabajo	150
a. Procedimiento especial en materia de libertad sindical	150
b. Procedimiento especial en materia de discriminación	154
c. Estudios e investigaciones ad hoc.	155
2. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la cultura	156
a. Las quejas individuales	156
b. Las quejas sobre situaciones de violaciones sistemáticas del derecho a la educación	160
SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA	162
1. Informes periódicos	162
2. Mecanismos cuasicontenciosos	167
3. Mecanismos extraconvencionales	172
4. Direcciones útiles de internet	176

## CUADROS

1. Tratados de NU en los que España es parte	22-23
2. Tratados de NU en los que España no es parte	23
3. Convenios de la OIT en los que España es parte	24
4. Tratados de la UNESCO en los que España es parte	24
5. Estados Centroamericanos partes de las convenciones y tratados sobre DDHH de la ONU	26
6. Tratados de la NU que establecen el procedimiento de informes periódicos	39-40
7. Tratados de la NU que establecen el procedimiento de investigación	58
8. Estados Centroamericanos partes de los Convenios de la OIT	61
9. Estados Centroamericanos partes de los Convenios Fundamentales de la OIT	62
10. Estados Centroamericanos partes de los Convenios Fundamentales de la OIT	63
11. Estados Centroamericanos partes de los Convenios de la UNESCO	66
12. Tratados de la NU que establecen el procedimiento de quejas individuales	79
13. Tratados de la NU que establecen el procedimiento de quejas individuales (aún no en vigor)	80
14. Comité de Derechos Humanos: quejas individuales	83

## ANEXOS

(consultar [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) )

I. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre España  
Doc. CCPR/C/ESP/CO/6, de 20 de julio de 2015.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/SessionDetailsI.aspx?SessionID=899&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetailsI.aspx?SessionID=899&Lang=en)

II. Observaciones finales del Comité contra la Tortura sobre España  
Doc. CAT/C/ESP/CO/6, de 15 de mayo de 2015.

[http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ESP/CAT\\_C\\_ESP\\_CO\\_6\\_20489\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ESP/CAT_C_ESP_CO_6_20489_S.pdf)

III. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre España  
Doc. CEDAW/C/ESP/CO 7-8, de 24 de julio de 2015.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fCO%2f7-8&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fCO%2f7-8&Lang=en)

IV. Observaciones finales del Comité contra la Desaparición Forzada sobre España  
Doc. CED/C/ESP/CO/1, de 12 de diciembre de 2013, 8 p.

<http://daccess-dds.ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/496/08/PDF/G1349608.pdf?OpenElement>

V. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre España.  
Doc. E/C.12/ESP/CO/5, de 6 de junio de 2012, 8 p.

<http://www.ohchr.org/SP/Countries/ENACARegion/Pages/ESIndex.aspx>

VI. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre España (2011)

[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/Spain\\_AUV\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/Spain_AUV_sp.pdf)

VII. Comité contra la Tortura: caso Orkatz Gallastegi Sodupe c. España

Doc. CAT/C/48/D/453/2011, de 28 de junio de 2012, 13 p.

Decisión de 23 de mayo de 2012.

<file:///C:/Documents%20and%20Settings/Carlos/Mes%20documents/Downloads/G1243765.pdf>

VIII. Opinión 17/2009 del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (Karmelo Landa c. España)

Opinión de 4 de septiembre de 2009.

Doc. A/HRC/13/30/Add.1 of 2 March 2010, pp. 359-381

[http://www.unwgadatabase.org/un/Document.aspx?id=2387&terms=\(+karmelo+landa+\)](http://www.unwgadatabase.org/un/Document.aspx?id=2387&terms=(+karmelo+landa+))

IX. Opinión 37/2012 del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (Adnam El Hadj c. España)

Opinión de 30 de agosto de 2012

Doc. A/HRC/WGAD/2012/xx, 6 p.

[http://www.unwgadatabase.org/un/Document.aspx?id=2853&terms=\(+El+Hadj+\)](http://www.unwgadatabase.org/un/Document.aspx?id=2853&terms=(+El+Hadj+))

X. Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a España (2013).

Doc.A/HRC/27/49/Add.I, de 2 de julio de 2014, 20 p.  
[http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/27/49/Add.I](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/49/Add.I)

XI. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Misión a España (2014).

Doc.A/HRC/27/56/Add.I, de 22 de julio de 2014, 22 p.  
[http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/27/56/Add.I](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/56/Add.I)

XII. Declaración conjunta de cuatro procedimientos especiales sobre España, de 27 de marzo de 2015 (justicia de transición).

<http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15765&LangID=S>

XIII. Declaración conjunta de cinco procedimientos especiales sobre España, de 23 de febrero de 2015 (libertades de expresión y manifestación).

<http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=S>



## Prefacio

El presente Manual tiene un doble objetivo: ofrecer al usuario una versión actualizada y reducida de nuestro Curso de Derecho internacional de los derechos humanos (Madrid, Trotta, 2002; reimpresión: 2006, 1.028 p.); y responder a las necesidades docentes de la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas, con sede en San José de Costa Rica.

El Manual se complementa con las Prácticas de Derecho internacional de los derechos humanos elaboradas conjuntamente con el Prof. Dr. D. Carmelo Faleh Pérez de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, cuya edición electrónica más reciente (octubre de 2014, dos volúmenes) es accesible en <http://www.aedidh.org/?q=node/2142>. Ambos textos, en línea con lo aprobado por la Unión Europea en Bolonia, asumen que la enseñanza del DIDH está presidida por una metodología eminentemente práctica y, por ende, despojada de dogmatismos estériles. En consecuencia, el objetivo esencial del Manual es empoderar al usuario en la utilización eficaz de los mecanismos de protección de los derechos humanos existentes en las Naciones Unidas, así como familiarizarle con la práctica desarrollada por los mismos en relación a España.

El Manual, de manera paralela a las Prácticas, se estructura en torno a las dos partes principales en las que se divide, atendiendo a la naturaleza convencional o extra-convencional de los diferentes mecanismos de protección. A su vez, cada parte del Manual se subdivide en varias secciones, en las que se agrupan los mecanismos de protección en función de su naturaleza jurídica. El Manual se completa con una amplia selección bibliográfica que incluye direcciones útiles de Internet; once cuadros explicativos; y trece anexos que remiten a documentos electrónicos sobre la práctica española más reciente.

Tanto el Manual como las Prácticas han probado ya su eficacia como materiales para la enseñanza del DIDH, pues se han utilizado con notable éxito a lo largo de los años en el marco del Institut International des Droits de l'Homme de Estrasburgo; el Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law de la Universidad de Lund (Suecia); el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina); la Universidad Iberoamericana de México D.F.; FLACSO-México; la Academy on Human Rights and Humanitarian Law de la American University (Washington); y en la propia Universidad para la Paz de las Naciones Unidas en San José de Costa Rica. En el ámbito español, son parte medular del Máster en Protección Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá (Madrid) desde su creación.

Finalmente, se advierte que tanto el Manual como las Prácticas se refieren exclusivamente al sistema de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos, comúnmente conocido como el "sistema universal". Por consiguiente, no se abordan otros mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, como los de carácter regional o los relacionados con la justicia penal internacional, por exceder los propósitos del presente Manual.

Ginebra, 15 de agosto de 2015.  
EL AUTOR.

## Introducción general

### El derecho internacional de los derechos humanos

Sufrimos desde hace años una grave crisis sistémica que ha puesto en evidencia las carencias de nuestro modelo de desarrollo económico que, desde el fin de la Guerra Fría (1989), se ha basado en la mundialización económica y financiera impuesta por una economía de mercado regida por el ultra-liberalismo y gobernada por las empresas multinacionales, cuyo único objetivo es obtener máximas ganancias. Tal modelo impuso la privatización de servicios públicos esenciales, la desregularización social, el crecimiento económico sin tener en cuenta su sostenibilidad ambiental, el incremento de las desigualdades sociales y de la exclusión social, el aumento desmesurado del paro y de la corrupción política, así como el debilitamiento del estado de derecho y de los valores democráticos.

En el ámbito de las relaciones internacionales, la crisis sistémica ha supuesto graves y reiteradas violaciones de los propósitos y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, sobre los que reposa el orden jurídico internacional que ha regido desde 1945 los destinos de la comunidad internacional, que hoy se compone de 193 Estados soberanos<sup>1</sup>. Se recordará que el propósito fundamental de la ONU es garantizar la paz y la seguridad internacionales. Para conseguirlo, se establecieron como principios básicos de la Organización los siguientes: la prohibición de la amenaza y del uso de la fuerza; el arreglo pacífico de controversias de conformidad con el derecho internacional; el respeto al derecho a la libre determinación y al desarrollo económico y social de los pueblos; y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin discriminación.

Si atendemos a la seguridad internacional, la crisis actual ya tiene 14 años. Su origen inmediato se encuentra en los terribles atentados terroristas de 11 de septiembre de 2001, que destruyeron las Torres Gemelas de Nueva York y alcanzaron al mismo Pentágono en Washington. La declaración de “guerra contra el terror” por la administración del presidente Bush como reacción a los atentados, llevó a los Estados Unidos y a sus aliados a intervenir militarmente en Irak o Kosovo sin la preceptiva autorización del Consejo de Seguridad; o en Afganistán y Libia con esa autorización pero sin el control riguroso que debería ejercer el Consejo de Seguridad.

En todos los casos las intervenciones militares se han realizado en flagrante violación a las normas del derecho internacional humanitario (en adelante: DIH) y del derecho internacional de los derechos humanos (en adelante: DIDH). Las víctimas de tales intervenciones han sido en su mayor parte población civil inocente que, a pesar de gozar de protección internacional específica, vieron sus derechos violados en la más absoluta impunidad. Solamente en tres países (Irak, Afganistán y Pakistán) se calcula que la “guerra contra el terror” ha ocasionado 1,3 millones de víctimas<sup>2</sup>, lo que equivale a un crimen contra la humanidad de dimensiones próximas al genocidio.

En respuesta a la crisis internacional, el anterior secretario general de las Naciones Unidas K. Annan propuso en 2005 una ambiciosa reforma de la Organización, articulada en torno a los tres pilares básicos sobre los que se asienta la Carta, a saber: un sistema de seguridad colectiva eficaz (para lo que se requería reformar el Consejo de Seguridad); el desarrollo económico y social de los pueblos; y el respeto efectivo a los derechos

<sup>1</sup> El último en incorporarse ha sido Sudán del Sur, por decisión de la Asamblea General de 14 de julio de 2011.

<sup>2</sup> Body Count: Casualty Figures after 10 years of the 'War on Terror'. Informe conjunto de 101 p. publicado en 2015 por tres organizaciones científicas: Asociación Internacional de Médicos para la Prevención de la Guerra Nuclear (Premio Nobel de la Paz 1985), Physicians for Social Responsibility y Physicians for Global Survival.

humanos y libertades fundamentales universalmente aceptados<sup>3</sup>.

Lamentablemente, el 16 de septiembre de 2005 se cerró en falso el último intento serio de reformar la ONU. Se pretendía adecuar la Organización mundial a los nuevos retos de una comunidad internacional extraordinariamente compleja y profundamente desigual, como lo son sus 193 Estados miembros. Ese día los jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo aprobaron en Nueva York el “documento final de la cumbre mundial 2005”<sup>4</sup>, que se limitó a formular una relectura de la Carta de las Naciones Unidas, lo que no fue baladí si tenemos en cuenta el contexto de crisis mundial que había acarreado la “guerra contra el terror”, cuyo resultado ha sido un estrepitoso fracaso, toda vez que el mundo es hoy mucho más inseguro que en 2001. Prueba de ello son las crisis actuales de Ucrania, Siria, Palestina, Irak, Afganistán o la crítica situación de África, que debe enfrentar epidemias crónicas de hambre, extrema pobreza, enfermedades infecto-contagiosas (Ébola) o sangrientos atentados terroristas llevados a cabo por organizaciones que invocan el fundamentalismo islámico (Nigeria, Mali, Túnez, Libia).

En efecto, el documento final de la cumbre reiteró los principios fundacionales de la Organización tal y como figuran en la Carta de San Francisco, reconociendo que “la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos”, por lo que tales valores “están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros”<sup>5</sup>. Lo que prueba que la paz y la seguridad no pueden interpretarse solamente en términos militares y, particularmente, que la inseguridad la pueden sufrir los Estados pero también los pueblos y, sobre todo, las personas a nivel individual.

Con ello la cumbre hizo suyo lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ya había puesto de manifiesto en 1994, a saber: “la seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente”. Se advirtió entonces que “se dejaban de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana. Para muchos, la seguridad simbolizaba la protección contra la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medio ambiente...no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas”<sup>6</sup>.

También en 2005 reafirmaron los líderes mundiales que la igualdad entre los géneros y el disfrute de todos los derechos humanos por todas las personas “son esenciales para promover el desarrollo, la paz y la seguridad”<sup>7</sup>. Y se comprometieron a aumentar la eficacia, “la rendición de cuentas y la credibilidad del sistema de las Naciones Unidas”<sup>8</sup>, resolviendo “crear un mundo más pacífico, próspero y democrático”, aportando “soluciones multilaterales a los problemas de las cuatro esferas siguientes: desarrollo, paz y seguridad colectiva, derechos humanos e imperio de la ley y fortalecimiento de las Naciones Unidas”<sup>9</sup>.

Por último, la cumbre de 2005 afirmó la responsabilidad de los Estados de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. También incumbe esa responsabilidad a la comunidad internacional conforme a los capítulos VI y VIII de la Carta NU utilizando

3 Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del secretario general. Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, 88 p., *passim*.

4 Resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005.

5 Párrafo 9 de la res. 60/1. La relación de los tres pilares de la Carta con el estado de derecho fue puesta de relieve por la “Declaración de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre el Estado de Derecho en los Planos Nacional e Internacional”, aprobada por los jefes de Estado reunidos en N. York el 24 de septiembre de 2012 (res. A/67/L.1, de 19 de septiembre de 2012, *passim*).

6 PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1994, p. 25.

7 Resolución 60/1, cit., párrafo 12.

8 *Ibidem*, párrafo 15.

9 *Ibidem id.*, párrafo 16.

medios pacíficos apropiados, como los diplomáticos y los humanitarios. Si los medios pacíficos resultaran inadecuados, la cumbre se mostró dispuesta a adoptar medidas colectivas por medio del Consejo de Seguridad e incluso sanciones en el marco del capítulo VII de la Carta NU<sup>10</sup>.

Loables propósitos que, lamentablemente, no han sido seguidos de medidas de aplicación en los diez años transcurridos, debido fundamentalmente a la falta de voluntad política de los Estados dominantes para reformar el status quo que representa la Carta de 1945, en la que se había consagrado el gobierno del mundo por parte de un directorio compuesto por las cinco potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, a través del derecho de veto que esas mismas potencias siguen ejerciendo como miembros permanentes del órgano ejecutivo de la Organización, acarreado como consecuencia la parálisis del Consejo de Seguridad ante las numerosas crisis internacionales abiertas.

Hoy es evidente que en el Consejo de Seguridad no están todos los que son ni son todos los que están. De ahí el deseo de la gran mayoría de los Estados –reiteradamente expresado en el seno de una democrática Asamblea General, pero sin poderes ejecutivos–, de que el Consejo de Seguridad se democratice en su composición, sus métodos de trabajo sean más transparentes, y se revise el derecho de veto. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) añaden con razón que también es necesaria la participación de la sociedad civil en los trabajos del Consejo de Seguridad, hoy todavía vedada<sup>11</sup>.

En el plano institucional, la decisión más importante de la cumbre de 2005 fue el establecimiento del Consejo de Derechos Humanos (en adelante: Consejo DH), cuyos rasgos esenciales fueron definidos en 2006 por la Asamblea General<sup>12</sup>. Se trata de un órgano intergubernamental subsidiario de la Asamblea General, compuesto por 47 Estados. Sustituyó a la antigua Comisión de Derechos Humanos el 16 de junio de 2006 y desde entonces ha celebrado 29 períodos de sesiones ordinarios y 23 extraordinarios<sup>13</sup>. Como veremos más adelante, el balance de los nueve primeros años de vida del Consejo DH arroja un resultado decepcionante, al haberse incrementado el nivel de politización que se reprochaba a la antigua Comisión DH<sup>14</sup>. En efecto, los debates en el Consejo DH están claramente dominados por los representantes gubernamentales de sus 47 Estados miembros, en detrimento del destacado papel que antaño tuvieron las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

\*\*\*

No obstante las limitaciones estructurales descritas –que han condicionado el desarrollo de un derecho internacional que debiera ser más democrático, participativo e integrador de los Estados miembros de las Naciones Unidas, a lo largo de la Guerra Fría (1945-1989)– la comunidad internacional fue tejiendo pacientemente una estructura institucional, caracterizada por el desarrollo de las organizaciones internacionales

<sup>10</sup> Ibidem id, párrafos 138-139. Vid. SÁNCHEZ PATRÓN, José Manuel: "La responsabilidad de proteger: hacia una mejor protección de los derechos humanos?", in SOROETA LICERAS, Juan (ed.), La eficacia del Derecho internacional de los derechos humanos. San Sebastián, UPV, 2011, pp. 253-284. Vid. también GLANVILLE, Luke: "The Responsibility to Protect Beyond Borders", Human Rights Review, vol. 12, 2012, pp. 1-32. Igualmente GUTIÉRREZ ESPADA (C.) y CERVELL HORTAL (M.J.), Nacimiento, Auge y Decadencia de la Responsabilidad de Proteger. Granada, Editorial Comares, 2014, 201 p.

<sup>11</sup> Vid. por ejemplo la Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz, de 10 de diciembre de 2010, Art. 13.8.

<http://aedidh.org/sites/default/files/DS%20pdf%2024%20marzo%2011.pdf>

El Art. 108 de la Carta NU requiere que toda reforma de la misma sea aprobada por las dos terceras partes de sus Estados miembros, incluidos los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Lamentablemente, los miembros permanentes han frenado hasta ahora todo intento de reforma del Consejo de Seguridad.

<sup>12</sup> Resolución 60/251 de la Asamblea General, aprobada el 15 de marzo de 2006 por 170 votos a favor, 4 en contra (Estados Unidos, Israel, Islas Marshall y Palau) y 3 abstenciones (Belarús, Irán y Venezuela).

<sup>13</sup> De los 23 períodos de sesiones extraordinarios celebrados, seis se han dedicado a las crisis de derechos humanos en el Oriente Medio (Territorios Árabes Ocupados por Israel, incluida Jerusalén Oriental, conflicto en el Sur del Líbano, agresiones a la Franja de Gaza y asalto a la flota humanitaria). En otros se han estudiado las crisis de los derechos humanos en los siguientes países: Sudán/Darfur; Myanmar; R.D. del Congo; Sri Lanka; Haití; Côte d'Ivoire; Libia; Irak y R.A. Siria (5). En dos ocasiones más se han abordado cuestiones temáticas, a saber: la crisis alimentaria mundial; y los efectos de las crisis económica y financiera mundiales en la realización universal y el goce efectivo de los derechos humanos. Por último, el 1º de abril de 2015 se celebró el 23º período extraordinario de sesiones, dedicado a las violaciones de los derechos humanos cometidas por el grupo terrorista Boko Haram en Nigeria y otros países de la cuenca del lago Chad.

<sup>14</sup> Ver infra, Segunda Parte, apartado B.1.: El Consejo de Derechos Humanos.

intergubernamentales, que establecieron cauces permanentes a través de los cuales se institucionalizó la cooperación internacional de los Estados entre ellos y con la Organización, con el fin de realizar los propósitos y principios que se expresaron en la Carta NU.

Es lógico que los condicionantes históricos, políticos e ideológicos que han estado presentes en el desarrollo del D. internacional contemporáneo, hayan perfilado igualmente el actual DIDH. No obstante, el peso progresivo de los derechos humanos en la esfera internacional ha actuado de punta de lanza, forzando las transformaciones contemporáneas más significativas del D. internacional público.

En efecto, se ha pasado de un modelo de D. internacional diseñado exclusivamente para regular las relaciones entre Estados soberanos, a otro en el que estos aceptan progresivamente limitar su soberanía –como sujetos por excelencia del D. internacional- y admitir a otros actores internacionales que emergen con fuerza y reivindican participar con los Estados en la elaboración y aplicación del DIDH. Nos referimos a las organizaciones internacionales y a las personas que, organizadas como sociedad civil, han contribuido decisivamente a la progresiva humanización del D. internacional y, con más motivo, a la emergencia de un sólido DIDH.

El nuevo paradigma de estructura institucional ha dado sus frutos. Desde la Carta NU de 1945 hasta la fecha han transcurrido 70 años en los que la ONU se ha dotado de organismos especializados destacados como OIT, UNESCO, FAO y OMS. Se añadieron órganos subsidiarios como ACNUR, UNICEF, PNUD y PMA. Se fortalecieron departamentos claves de la secretaría (oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, asuntos humanitarios, operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz, etc.), y los Estados crearon organizaciones regionales como el Consejo de Europa, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Africana (UA), la Liga Árabe, la Organización de la Cooperación Islámica (OCI) y la Conferencia de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC).

En su conjunto las OI intergubernamentales han desarrollado un complejo entramado institucional y normativo, descentralizado e imperfecto, sobre el que se ha construido un sistema de promoción y protección internacional de los derechos humanos compuesto de normas primarias o sustantivas (declaraciones de derechos) y secundarias o procesales (instituciones permanentes para la promoción y protección de esos derechos y sus normas estatutarias)<sup>15</sup>. Ese sistema, conocido en términos jurídicos como derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), constituye el mejor legado de civilización que se ha recibido del siglo XX.

La primera norma sustantiva que concretó en 30 artículos magistrales el contenido de los “derechos humanos y libertades fundamentales” enunciados en la Carta de San Francisco, fue la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 “como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”<sup>16</sup>.

Desde entonces los principios básicos consagrados en la DUDH han ido precisándose en numerosas normas positivas contenidas en más de 200 tratados internacionales y protocolos, así como en innumerables normas de DI general, normas consuetudinarias y principios generales del DI. El conjunto de normas, sustantivas y procesales, que forman parte del DIDH constituye hoy un genuino Código Internacional de Derechos Humanos.

15 Vid. por todos SÁNCHEZ PATRÓN, José Manuel: *Las Organizaciones Internacionales ante las violaciones de los derechos humanos*. Oviedo, Septem Ediciones, 2004, 368 p. En un sentido más crítico, vid. VILLÁN DURÁN, C.: “La refundación de la ONU”, *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), núm. 27 (enero-junio de 2008), pp. 73-99.

16 Vid. VILLÁN DURÁN, C.: “La Declaración Universal de Derechos Humanos en su 60º aniversario: origen, significado, valor jurídico y proyección en el siglo XXI”, in CABALLERO OCHOA, José Luis (Coordinador), *La Declaración Universal de Derechos Humanos. Reflexiones en torno a su 60 aniversario*. México, Edit. Porrúa, 2009, 557 p., at XXI-XLI. Vid. también Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme (CNCDH), *La Déclaration universelle des droits de l’homme, 1948-2008 : réalité d’un idéal commun? Les droits économiques, sociaux et culturels en question*. Paris, Documentation Française, 2009. Igualmente, -FAUNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p., at 28-43.

Ciertamente el Código ha desarrollado más las normas sustantivas, fijando un amplio elenco de derechos humanos universalmente reconocidos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y derechos de la solidaridad como el derecho al desarrollo), así como su contenido y alcance. En cuanto a las normas secundarias, han tenido hasta ahora un menor desarrollo. No obstante, se establecieron valiosos órganos internacionales para la defensa, promoción y protección de los derechos humanos, además de las normas procesales que regulan el funcionamiento de tales órganos, que en general se componen de personas expertas independientes. A través de ellos se promueve la correcta aplicación del DIDH en el ámbito interno de los Estados.

En cuanto a los órganos de protección internacional de los derechos humanos en sentido estricto, sus funciones rara vez son de naturaleza jurisdiccional. A nivel universal los tribunales existentes (Corte Penal Internacional, Tribunales Penales Internacionales ad hoc, tribunales mixtos), se limitan a juzgar a personas acusadas de haber cometido crímenes internacionales (genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, limpieza étnica). Pero esos mismos tribunales no pueden juzgar a los Estados por violaciones a los derechos humanos, porque ello requeriría una mayor cesión de competencias soberanas que los Estados son reacios a aceptar. Esto explica por qué no existe todavía un Tribunal Universal de Derechos Humanos ante el que la víctima pudiera demandar directamente al Estado infractor por presuntas violaciones a los derechos humanos<sup>17</sup>.

No obstante, ya existen tribunales regionales (Tribunal Europeo DH, Corte Interamericana DH, Corte Africana DHP) ante los que sí es posible que las víctimas de graves violaciones a sus derechos humanos puedan querellarse contra el Estado responsable de las mismas, con la intención de que el tribunal condene al Estado y determine las medidas de reparación que deberá adoptar a favor de la víctima, sus familiares y los miembros de su comunidad<sup>18</sup>. Lo que pone de relieve que la mayoría de los Estados y el Comité Asesor del Consejo DH<sup>19</sup> aceptan ya como necesario el establecimiento de órganos judiciales internacionales para luchar eficazmente contra la impunidad de los violadores de los derechos humanos.

Por el contrario, el modelo de estructura institucional prevaleciente en la comunidad internacional impuso el establecimiento de órganos internacionales de protección respetuosos de la soberanía de los Estados. Lo que se ha traducido en órganos de personas expertas (comités establecidos en tratados y procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos), que inicialmente fueron dotados de competencias relacionadas con la promoción de los derechos humanos (tales como el examen de los informes periódicos de los Estados por parte de los comités, o el estudio de situaciones de violaciones masivas y flagrantes de los derechos humanos por parte de los procedimientos especiales). Posteriormente, por influencia creciente de los actores internacionales –en especial la sociedad civil–, los Estados han aceptado que esos órganos de personas expertas desarrollaran funciones de protección a las víctimas en sentido más estricto, atribuyéndoles competencia para recibir quejas individuales por violaciones a los derechos humanos.

El conjunto de normas sustantivas y procesales que conforman el Código Internacional de Derechos Humanos elaborado en los últimos 70 años, ha dado lugar a un sector relativamente nuevo del ordenamiento jurídico internacional conocido como derecho internacional de los derechos humanos. Conforme a la definición que desarrollamos en otro lugar, el DIDH es el

17 Una manera rápida y económica de establecer un Tribunal Universal de Derechos Humanos sería enmendar el art. 34 y conexos del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (anexo a la Carta NU), de manera que no solamente los Estados, sino también las personas (víctimas de las violaciones a los derechos humanos), pudieran ser partes ante la CIJ.

18 La jurisprudencia internacional, incluida la CIJ, ha desarrollado las medidas de reparación en casos de violaciones particularmente graves como las masacres de civiles. Vid. en este sentido CANÇADO TRINDADE, Antonio A., *State Responsibility in Cases of Massacres: Contemporary Advances in International Justice*. Utrecht University, Netherlands Institute of Human Rights (SIM), 2011, 71 p, passim.

19 Vid. la opinión del Comité Asesor sobre un posible tribunal universal de derechos humanos como medio de fortalecer el actual sistema de protección universal en doc. A/HRC/AC/12/2, de 26 de marzo de 2014, anexo IV, pp. 18-19.

*Sistema de principios y normas que regula un sector de las relaciones de cooperación institucionalizada entre Estados de desigual desarrollo socioeconómico y poder, cuyo objeto es el fomento del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos, así como el establecimiento de mecanismos para la garantía y la protección de tales derechos y libertades, los cuales se califican de preocupación legítima y, en algunos casos, de intereses fundamentales para la actual comunidad internacional de Estados en su conjunto.*<sup>20</sup>

El mayor reto del siglo XXI es conseguir que el Código IDH se aplique correctamente en el ámbito interno de los Estados, de manera que todas las personas puedan disfrutar de todos los derechos proclamados en el plano internacional, sin que quepa ningún tipo de discriminación. El estándar único de trato es consecuencia obligada de la dignidad de la persona, valor fundamental sobre el que reposa la construcción jurídica de los derechos humanos.

En consecuencia, el Código IDH es una obra inacabada pero extraordinariamente viva por tres razones, a saber:

En primer lugar, porque continuamente se presentan ante la comunidad internacional nuevas esferas de las relaciones sociales que reclaman una regulación sustantiva en el ámbito de los derechos humanos, dando así lugar al desarrollo progresivo del contenido material del Código. A ello respondió la adopción por la Asamblea General en los últimos años de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo facultativo (13 de diciembre de 2006); la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (20 de diciembre de 2006); y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

Además, en 2011 la Asamblea General aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos<sup>21</sup>. Y el Consejo DH también hizo suyos tres nuevos instrumentos: primero, los Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, elaborados por el Experto independiente correspondiente<sup>22</sup>. Segundo, los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos<sup>23</sup>, que habían sido redactados por el Representante Especial competente. Y, tercero, los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, preparados por la entonces Relatora Especial Magdalena Sepúlveda<sup>24</sup>.

Otras normas están en proceso de elaboración. Así, el Consejo DH había establecido en 2006 un comité especial para elaborar normas internacionales complementarias de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial<sup>25</sup>. Igualmente, el Consejo DH estableció en 2010 un grupo de trabajo con el fin de estudiar un proyecto de convención para la supervisión de las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas, que había sido propuesto por el grupo de trabajo sobre la utilización de mercenarios<sup>26</sup>.

20 Para un análisis pormenorizado del concepto y elementos constitutivos de este ordenamiento, vid. VILLÁN DURÁN, C., *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid, Trotta, 2002 (reimpresión: 2006), 1.028 p., Lección 2, pp. 85-140. Sobre el significado y alcance de las normas de jus cogens en el derecho internacional, vid. ESPALIÚ BERDUD, Carlos: "El jus cogens, ¿salíó del garaje?", *REDI*, vol. 67 (2015), núm. 1, pp. 93-121, passim.

21 Res. 66/137 de la AG, adoptada el 19 de diciembre de 2011.

22 Doc. A/HRC/20/23, de 10 de abril de 2011, anexo.

23 Doc. A/HRC/21/21 y res. 17/4 del Consejo DH, de 16 de junio de 2011, párr. 1. Vid. también el informe del Representante Especial en el doc. A/HRC/17/31.

24 Res. 21/11 del Consejo DH, de 27 de septiembre de 2012. Doc. A/HRC/21/39. Disponibles en [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/A-HRC-21-39\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/A-HRC-21-39_sp.pdf)

25 Decisión 3/103, de 8 de diciembre de 2006, y resolución 6/21 de 28 de septiembre de 2007, del Consejo DH. El séptimo período de sesiones del Comité especial se celebró en julio de 2015.

26 Mandato prorrogado por res. 28/7 del Consejo DH, de 26 de marzo de 2015. Ver también docs. A/HRC/WG.10/11/2, de 13 de mayo de 2011, 27 p.; A/HRC/WG.10/11/4, de 22 de noviembre de 2011; y A/HRC/WG.10/3/2, de 2 de septiembre de 2014. Vid. WHITE, Nigel D.: "The Privatization of Military and Security Functions and Human Rights: Comments on the UN Working Group's Draft Convention", *Human Rights Law Review*, vol. 11, 2011, pp. 133-151; y GÓMEZ DEL PRADO, José Luis: "Las empresas militares y de seguridad privadas en los conflictos armados: sesgo preocupante para los derechos humanos", *FUNDACIÓN SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ, Los derechos humanos en tiempo de crisis*. Zaragoza, Mira Editores, 2014, pp. 393-405

En la misma línea, el Consejo DH tomó en 2012 cinco nuevas iniciativas en el ámbito de la codificación y desarrollo progresivo del DIDH. Primero, pidió al grupo de trabajo sobre el derecho al desarrollo que preparase “una serie completa y coherente de normas para la aplicación del derecho al desarrollo”, con vistas a aprobar directrices que sirvan para elaborar “una norma jurídica internacional de carácter vinculante mediante un proceso de colaboración y participación”<sup>27</sup>. Segundo, pidió al grupo de trabajo sobre la detención arbitraria que preparase “un proyecto de principios y directrices básicos sobre los recursos y procedimientos relacionados con el derecho de toda persona privada de libertad” a recurrir ante un tribunal, “a fin de que este decida a la mayor brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión es ilegal, de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado”<sup>28</sup>. Tercero, reiteró a la Experta independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional que preparase “un proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos y las personas a la solidaridad internacional”<sup>29</sup>. Cuarto, estableció un nuevo grupo de trabajo para redactar “un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”, sobre la base del proyecto presentado por el Comité Asesor<sup>30</sup>. Y, quinto, pidió a la Relatora Especial sobre la trata de personas la organización en colaboración con la OACNUDH, de consultas regionales que condujeron a la adopción de los “principios básicos sobre el derecho de las víctimas de la trata de personas a una reparación efectiva”<sup>31</sup>.

Más recientemente, en 2014 el Consejo DH decidió establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos. Su objetivo será “elaborar un instrumento jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas” en el DIDH<sup>32</sup>.

En segundo lugar, el Código es incompleto porque la mejora en el grado de aplicación efectiva de las normas sustantivas del DIDH se obtendrá mediante la codificación de nuevas normas procesales que establezcan instituciones y mecanismos de protección internacional de los derechos humanos, o mejoren sustancialmente los ya existentes. En esta vía de progreso se inscriben los dos nuevos comités que establecieron las convenciones de 2006 antes señaladas. Ambos comités asumieron una pluralidad de funciones para controlar la correcta aplicación de los derechos consagrados en las respectivas convenciones, en particular la competencia para recibir quejas individuales.

Igualmente, ha sido un hito histórico la adopción por la Asamblea General en 2008 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, porque reconoce por vez primera a nivel convencional la justiciabilidad de los DESC<sup>33</sup>.

En la misma línea, el Consejo DH aprobó el 17 de junio de 2011 el tercer protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, por el que se atribuye al Comité de los Derechos del Niño, *inter alia*, la competencia para recibir quejas individuales<sup>34</sup>. La Asamblea General adoptó definitivamente el citado

27 Res. 19/34 del Consejo DH, de 23 de marzo de 2012, párrafo 5, apartados g) y h).

28 Párrafos 10 y 6 d) de la resolución 20/16, de 6 de julio de 2012, del Consejo DH. El GTDA aprobó su proyecto de principios el 29 de abril de 2015 y lo sometió a la consideración del Consejo DH en su 30º período de sesiones (septiembre de 2015). Ver <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/DraftPrinciplesAndGuidelinesRightCourtReview.pdf>

29 Res. 21/10, de 28 de septiembre de 2012, párr. 14. Mandato prorrogado en res. 29/3, de 2 de julio de 2015. La El presentó en 2014 una primera propuesta de proyecto de declaración. Vid. doc. A/HRC/26/34, de 1 de abril de 2014, anexo, pp. 17-25.

30 Res. 21/19, de 28 de septiembre de 2012, párr. 1. El proyecto de declaración del Comité Asesor se encuentra en el doc. A/HRC/WG.15/1/2, de 20 de junio de 2013, 7 p. Vid. también res- 26/26 del Consejo DH, de 27 de junio de 2014 y el informe del GT en el doc. A/HRC/26/48, de 11 de marzo de 2014, 18 p.

31 Vid. los principios básicos en doc. A/HRC/26/18, de 2 de mayo de 2014, anexo, pp. 13-18.

32 Res. 26/9 del Consejo DH, de 26 de junio de 2014. El primer período de sesiones del GT se celebró en Ginebra del 6 al 10 de julio de 2015.

33 Resolución 63/117, de 10 de diciembre de 2008, de la AG, anexo. El PF ha sido ratificado por 16 Estados (incluida España), habiendo entrado en vigor en el plano internacional el 5 de mayo de 2013.

34 Res. 17/18 del Consejo DH, de 17 de junio de 2011.

protocolo<sup>35</sup> y el 28 de febrero de 2012 fue abierto a la firma y ratificación por los Estados<sup>36</sup>.

El siguiente paso será reconocer que, cuando falla el sistema nacional de protección, la mejor manera de proteger adecuadamente todos los derechos humanos reconocidos en el plano internacional es mediante la judicialización de esa protección, esto es, creando un Tribunal Universal de Derechos Humanos.

En tercer lugar, conviene recordar que la comunidad internacional aprovechó el fin de la Guerra Fría (lo que se identifica con la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989), para debatir en grandes conferencias mundiales -con amplia participación de la sociedad civil- sobre los problemas mundiales que nos aquejan en materia de paz y seguridad, desarrollo social, medio ambiente, desarme, respeto a los derechos humanos, etc. Las declaraciones y planes de acción aprobados en las cumbres de los años noventa han señalado el camino para afrontar esos retos de manera integrada. En este sentido, se reconoció como prioridad absoluta la erradicación de la extrema pobreza y de las desigualdades sociales, porque ambas generan las mayores violaciones a los derechos humanos<sup>37</sup>. De ahí los objetivos de desarrollo del milenio, consecuencia de la Declaración del Milenio (2000), aprobada por los jefes de Estado en su primera cumbre de Nueva York.

Pero catorce años después constatamos que el mundo es hoy más inseguro y más pobre. La doctrina de la "guerra contra el terror" ha acelerado la carrera de armamentos (el mundo se gastó en armas 1.747 miles de millones de dólares en 2013)<sup>38</sup>, lo que explica el desarrollo de más de 40 conflictos armados abiertos en el mundo. Ello, en detrimento de la financiación eficaz del desarrollo económico y social de los pueblos. Por lo que las desigualdades económicas y sociales en el mundo se han incrementado (según la FAO en 2013 persistían 842 millones de seres humanos en situación de extrema pobreza y hambrientos, en su mayoría mujeres y niños<sup>39</sup> en los países en desarrollo); y las violaciones masivas de los derechos humanos y del D. internacional humanitario permanecen generalmente impunes.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la única respuesta eficaz a los problemas de inseguridad y crisis económica y financiera que hoy aquejan a la humanidad, reside en afirmar los derechos de solidaridad basados en el modelo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, que identifica tanto a los individuos como a los pueblos como titulares de ese derecho. Así, se reivindican nuevos derechos emergentes de solidaridad junto al derecho al desarrollo, tales como el derecho a un medio ambiente sano, el derecho al desarme, el derecho al patrimonio común de la humanidad, el derecho de las víctimas a la asistencia humanitaria, o el derecho de las víctimas a ser protegidas por la comunidad internacional contra el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad, o las violaciones masivas de los derechos humanos, cuando el Estado de su jurisdicción no quiere o no puede hacerlo ("responsabilidad de proteger").

Una mención especial merece el derecho humano a la paz, cuyo reconocimiento internacional promueve la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>40</sup> desde 2005. Con la Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz, de 30 de octubre de 2006, redactada por quince especialistas españoles, se probó que este derecho debe responder a un planteamiento holístico, integrador y de síntesis de todos los derechos humanos universalmente reconocidos (civiles, políticos, económicos,

35 Res. 66/138 de la AG, de 19 de diciembre de 2011.

36 Ratificado por 17 Estados, entró en vigor en abril de 2014.

37 NIKKEN, Pedro: "Los presupuestos de los derechos humanos", *Revista IIDH*, núm. 59, enero-junio de 2014, pp. 173-244.

38 SIPRI Yearbook 2014. Cfr: <http://www.sipri.org/yearbook/2014/04>

39 La OMS calcula que anualmente mueren en el mundo 7 millones de niños menores de cinco años debido a la pobreza, la exclusión social y la discriminación. Cfr. doc. A/HRC/24/60, de 9 de septiembre de 2013, párr. 79 ("Study by the World Health Organization on mortality among children under five-years of age as a human rights concern").

40 En adelante: AEDIDH. Fundada en 2004, cuenta con 120 especialistas en esa materia repartidos por España y América Latina. Se puede acceder a sus trabajos en el Portal de Internet: [www.aedidh.org](http://www.aedidh.org)

sociales, culturales y derecho al desarrollo)<sup>41</sup>. Además, es un derecho profundamente enraizado en la Carta NU y en la DUDH (preámbulo y art. 28). Sin paz y seguridad internacionales no son posibles ni el desarrollo económico y social, ni el respeto efectivo de los derechos humanos, esto es, los tres pilares básicos sobre los que se sustenta la Carta NU.

La Declaración de Luarca fue revisada en 2010 por un comité técnico de especialistas españoles reunido en Bilbao, para incorporar las aportaciones recibidas de las distintas sensibilidades culturales del mundo, que habían sido recogidas mediante consultas con personas expertas organizadas por la AEDIDH en las cinco regiones del mundo durante el período 2007-2010<sup>42</sup>. Fruto de ese trabajo fue la Declaración de Bilbao sobre el Derecho Humano a la Paz, de 24 de febrero de 2010<sup>43</sup>.

La Declaración de Bilbao fue a su vez revisada y legitimada internacionalmente por el comité internacional de redacción compuesto por diez personas expertas independientes —representantes de las cinco regiones del mundo—, que aprobó el 2 de junio de 2010 la Declaración de Barcelona sobre el Derecho Humano a la Paz<sup>44</sup>.

Esta iniciativa legislativa internacional de la sociedad civil culminó en el Congreso Internacional sobre el Derecho Humano a la Paz, que se celebró en Santiago de Compostela (España) los días 9-10 de diciembre de 2010 con ocasión del Foro 2010 o Foro Social Mundial sobre la Educación para la Paz. En efecto, los representantes de la sociedad civil que participaron en el citado Congreso aprobaron el 10 de diciembre de 2010 dos documentos importantes, a saber:

(1) La Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz, que refleja las aspiraciones de la sociedad civil internacional en su conjunto sobre el contenido de la paz como derecho humano<sup>45</sup>. Un amplio colectivo de 1.795 OSC de todo el mundo, lideradas por la AEDIDH, presentaron la Declaración de Santiago ante el Consejo DH (marzo y junio de 2011) y su Comité Asesor (enero de 2011), instando a los Estados y a las personas expertas a proseguir la codificación oficial de un proyecto de declaración universal del derecho humano a la paz sobre la base de los textos elaborados por la sociedad civil.

(2) Los Estatutos del Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz (OIDHP)<sup>46</sup>, que entraron en vigor el 10 de marzo de 2011. Desde su sede principal en San Sebastián, el OIDHP colabora estrechamente con la AEDIDH en la promoción de la correcta aplicación de la Declaración de Santiago. Ambas organizaciones participan en los trabajos de codificación oficial del derecho humano a la paz en las Naciones Unidas, asegurando que se tenga debidamente en cuenta la opinión de la sociedad civil. El OIDHP también realizará estudios, publicará informes y elaborará indicadores objetivos que permitirán evaluar cómo cumplen los Estados y otros actores internacionales con los derechos y obligaciones que reconoce la Declaración de Santiago.

La resolución 14/3 del Consejo DH, de 17 de junio de 2010, abrió el proceso de codificación oficial del

41 Vid. RUEDA CASTAÑÓN (C.R.) y VILLÁN DURÁN (C.), (editores): *La Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*. 2ª edición, Granda (Asturias), Ediciones Madú, octubre de 2008, 560 p. También disponible en línea en <http://www.aedidh.org/?q=node/409>

42 Las Declaraciones regionales se pueden consultar en VILLÁN DURÁN (C.) y FALEH PÉREZ (C.) (editores), *Contribuciones regionales para una declaración universal del derecho humano a la paz*, Luarca, AEDIDH, julio de 2010, 640 p., Anexo II. La obra completa es accesible en línea en [http://aedidh.org/sites/default/files/Contribuciones-regionales\\_0.pdf](http://aedidh.org/sites/default/files/Contribuciones-regionales_0.pdf)

43 Para consultar la Declaración de Bilbao en tres idiomas vid. loc. cit. en nota anterior, anexo I.

44 Vid. ICIP, *Declaración de Barcelona sobre el derecho humano a la paz*, Barcelona, ICIP/AEDIDH, 2010, 106 p. Disponible también en varios idiomas en [www.aedidh.org](http://www.aedidh.org).

45 Vid. VILLÁN DURÁN (C.) y FALEH PÉREZ (C.): "El liderazgo de la sociedad civil en la codificación internacional del derecho humano a la paz", in VILLÁN DURÁN (C.) y FALEH PÉREZ (C.) (editores), *Paz, migraciones y libre determinación de los pueblos*, Luarca, AEDIDH, 2012, 200 p., at 19-54. El anexo II de esta obra reproduce la Declaración de Santiago (pp. 161-180). También disponible en línea: <http://www.aedidh.org/sites/default/files/Paz-migraciones-y-LD-de-los-Pueblos.pdf>

46 *Ibidem*, anexo III: Estatutos del OIDHP (pp. 181-191). Disponible igualmente en línea: <http://www.aedidh.org/sites/default/files/Paz-migraciones-y-LD-de-los-Pueblos.pdf>

derecho a la paz en las Naciones Unidas, al reconocer explícitamente la "... importante labor que realizan las organizaciones de la sociedad civil para promover el derecho de los pueblos a la paz y para codificar ese derecho"<sup>47</sup>. También apoyó "la necesidad de continuar promoviendo la efectividad del derecho de los pueblos a la paz", por lo que pidió "al Comité Asesor que, en consulta con los Estados miembros, la sociedad civil, el mundo académico y todos los interesados pertinentes, prepare un proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz e informe de los progresos realizados al respecto al Consejo en su 17º período de sesiones» (junio de 2011)<sup>48</sup>.

Dos años después de intensos trabajos en estrecha colaboración con la sociedad civil, el Comité Asesor presentó al Consejo DH en su 20º período de sesiones (junio-julio de 2012) su tercer proyecto de declaración sobre el derecho a la paz<sup>49</sup>, que hizo suyas el 85% de las normas propuestas por la sociedad civil en la Declaración de Santiago.

A su vez, 1.041 OSC lideradas por la AEDIDH y el OIDHP pidieron al Consejo DH que estableciera un grupo de trabajo para continuar el estudio del proyecto de declaración universal del derecho humano a la paz, sobre la base del texto aprobado por el Comité Asesor. También solicitaron al futuro grupo de trabajo que tuviera en cuenta el 15% de las normas de la Declaración de Santiago que no fueron aceptadas por el Comité Asesor<sup>50</sup>.

Por último, el Consejo DH estableció el solicitado grupo de trabajo para continuar la redacción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho a la paz<sup>51</sup>, sobre la base del proyecto de declaración del Comité Asesor. El referido grupo de trabajo celebró en Ginebra sus tres primeros períodos de sesiones entre 2013 y 2015, en los que los Estados hicieron una primera lectura del proyecto de declaración con la participación de numerosas OSC<sup>52</sup>. La AEDIDH y el OIDHP, en representación de 1.792 OSC y ciudades de todo el mundo, defendieron sus enmiendas al proyecto de declaración<sup>53</sup>. El mandato del citado grupo de trabajo fue renovado en 2014<sup>54</sup>. En 2015 el presidente-relator del GT presentó su tercer proyecto de declaración (incompleto) ante el Consejo de Derechos Humanos, un texto de mínimos que fue rechazado por las OSC lideradas por la AEDIDH porque no reconocía el derecho humano a la paz ni sus elementos básicos.

Al final del proceso de codificación, el Consejo DH debería presentar a la Asamblea General de las Naciones Unidas un proyecto de Declaración para su adopción definitiva. Tal Declaración debe precisar los derechos y obligaciones de los Estados y demás actores internacionales en la realización del derecho humano a la paz, y deberá prever medidas de seguimiento y de aplicación eficaces<sup>55</sup>.

Sin embargo, en julio de 2015 el Consejo DH no adoptó ninguna resolución, por lo que el mandato del

47 Último párrafo del preámbulo de la res. 14/3.

48 Ibídem id., párr. 15 de la parte dispositiva.

49 Doc. A/HRC/20/31, de 16 de abril de 2012, anexo, 11 p.

50 Doc. A/HRC/20/NGO/59, de 15 de junio de 2012.

51 Resolución 20/15, de 5 de julio de 2012, aprobada por 34 votos a favor (Estados africanos, asiáticos y latinoamericanos), 12 abstenciones (Estados europeos e India) y uno en contra (Estados Unidos).

52 El informe del primer período de sesiones del GT se encuentra en el doc. A/HRC/WG.13/1/2, de 26 de abril de 2013, 18 p. Fue analizado por la AEDIDH en el doc. titulado *Analysis of the first session of the open-ended working group on the draft declaration on the right to peace*. Geneva, April 2013, 16 p. Disponible en [www.aedidh.org](http://www.aedidh.org)

53 Docs. A/HRC/23/NGO/96, de 24 de mayo de 2013 y A/HRC/26/NGO/80, de 6 de junio de 2014.

54 La res. 27/17 del Consejo de DH, de 25 de septiembre de 2014, pidió al GT que se reúna por tercera vez en 2015 y le presente un nuevo texto de declaración en junio de 2015. La resolución fue aprobada por 33 votos a favor (Estados latinoamericanos, africanos y asiáticos), 9 en contra ((Alemania, Austria, Estonia, Estados Unidos, Francia, Japón, República de Corea, República Checa y Reino Unido) y 5 abstenciones (antigua República Yugoslava de Macedonia, Irlanda, Italia, Montenegro y Rumanía).

55 Vid. C. Villán Durán & C. Faleh Pérez (Directors), *The International Observatory of the Human Right to Peace*. Lúcar, SSIHRL, 2013, 547 p. Vid. también nuestro curso "La codificación del derecho humano a la paz y la sociedad civil", Universidad de Alcalá, octubre de 2011, 25 p., disponible en <http://www.aedidh.org/sites/default/files/Curso%20DHP%20oct%2011%20pdf.pdf>

grupo de trabajo de codificación quedó suspendido. Las OSC continuarán solicitando al Consejo DH que renueve el mandato del grupo de trabajo para permitirle concluir la redacción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho humano a la paz, abandonando la regla del consenso si fuera necesario, en favor de la regla de la mayoría absoluta de los Estados miembros del Consejo DH, dado que un número reducido de Estados desarrollados rechaza reconocer el derecho humano a la paz<sup>56</sup>.

\*\*\*

La invocación y la aplicación del DIDH en el ámbito interno de los Estados se hace con grandes dificultades, pues a menudo es entorpecido por los poderes públicos o pasa desapercibido a los jueces, abogados y otros profesionales del Derecho en el ámbito nacional, así como a las propias organizaciones de la sociedad civil (OSC) e instituciones nacionales y regionales de derechos humanos (INDH).

A la falta de información se añade el hecho de que el jurista nacional se enfrenta a categorías jurídicas que no domina, por ser extrañas a las propias de su ordenamiento interno. De ahí su escasa e insatisfactoria aplicación, a pesar de que el DIDH constituya un valioso sistema complementario del régimen jurídico interno de protección de los derechos humanos.

Por otra parte, los individuos y las OSC son para los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos-establecidos en las distintas organizaciones internacionales intergubernamentales-tan esenciales como lo es el combustible para los automóviles. En efecto, la pesada maquinaria institucional de las organizaciones internacionales no podría funcionar si se paralizara el flujo permanente de quejas e informes de violaciones a los derechos humanos procedentes del sector no gubernamental y de todas las partes del mundo. Existe, por tanto, un interés común de las víctimas, las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) y las organizaciones internacionales, en que los canales de comunicación entre ellas sean los más idóneos.

España es parte en los siguientes tratados internacionales de derechos humanos en la esfera universal:

## CUADRO I

TRATADOS DE NU EN LOS QUE ESPAÑA ES PARTE	
Pacto/Convención/Protocolo	Año
Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio	1948
Convenio para la supresión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena	1951
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	1951
Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud	1957
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, incluido el Artículo 14 de la misma que confiere al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial la competencia para recibir quejas individuales	1965
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)	1966
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)	1966
Primer Protocolo Facultativo del PIDCP por el que se acepta la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir quejas de individuos sobre presuntas violaciones a los derechos contenidos en ese Pacto	1966
Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados	1967

56 Vid. VILLÁN DURÁN, C., *The Emerging Right to Peace: Its Legal Foundations*. Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia, 2014, 53 p., passim.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDM)	1979
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CCT), así como el Art. 22 de la misma, que faculta al Comité contra la Tortura para recibir quejas individuales por presunta violación de alguno de los derechos contenidos en la Convención	1984
Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP destinado a abolir la pena de muerte	1989
Protocolo facultativo de la CEDM, que habilita con un doble sistema de investigación de oficio y de quejas individuales al Comité de ese nombre	1999
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)	1989
Protocolos facultativos de la CDN relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	2000
Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y los Protocolos que la complementan sobre el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, así como para prevenir la trata de personas, especialmente mujeres y niños	2000
Protocolo Facultativo de la CCT que establece el Subcomité para la Prevención de la Tortura (25 personas expertas) con competencia para visitar regularmente cualquier centro de detención situado en los Estados partes a los fines de prevenir la tortura y otros malos tratos, a la vez que obliga al Estado parte a establecer uno o varios mecanismos nacionales de prevención de la tortura	2002
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD)	2006
Protocolo facultativo de la CDPD que habilita al respectivo Comité para recibir quejas individuales	2006
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas	2006
Protocolo facultativo del PIDESC, que habilita al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para recibir quejas individuales por presunta violación de alguno de los derechos contenidos en el PIDESC	2008
Protocolo facultativo 3 de la Convención de los Derechos del Niño, que habilita al Comité DN para recibir quejas individuales y realizar investigaciones de oficio	2011

Fuente: elaboración propia (al 15 de agosto de 2015).

En cambio, España no ha ratificado:

## CUADRO 2

TRATADOS DE NU EN LOS QUE ESPAÑA NO ES PARTE	
Convención	Año
Convención sobre el derecho internacional de rectificación	1953
Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada	1957
Convención para reducir los casos de apatridia	1961
Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad	1968
Convención internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios	1989
Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid	1973
Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes	1985
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	1990

Fuente: elaboración propia (al 15 de agosto de 2015).

En el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), España es parte en 111 convenios internacionales del trabajo<sup>57</sup>, incluidos los ocho convenios más relevantes en el campo de los derechos humanos, a saber:

CUADRO 3

CONVENIOS DE LA OIT EN LOS QUE ESPAÑA ES PARTE	
Convenio	Año
Núm. 29 sobre el trabajo forzoso u obligatorio	1932
Núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso	1959
Núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación	1950
Núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva	1951
Núm. 100 sobre la igualdad de remuneración	1953
Núm. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación)	1960
Núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo	1976
Núm. 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación	1999

Fuente: elaboración propia (al 15 de agosto de 2015).

En la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), existen tres tratados de derechos humanos importantes que España ha ratificado:

CUADRO 4

TRATADOS DE LA UNESCO EN LOS QUE ESPAÑA ES PARTE	
Convención	Entrada en vigor
Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza	1962
Protocolo por el que se instituye una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios facultada para resolver las controversias entre estados a que pueda dar lugar la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza	1968
Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales	2007

Fuente: elaboración propia (al 15 de agosto de 2015).

En términos generales, las normas contenidas en los tratados arriba citados obligan a los Estados partes a nivel internacional una vez que dichos tratados son ratificados y entran en vigor. Por consiguiente, se deben incorporar rápidamente al ordenamiento jurídico interno. En el caso de España dicha incorporación se realiza mediante la publicación en el Boletín Oficial del Estado —lo que garantiza el principio de la seguridad jurídica, para facilitar su aplicación en la esfera interna tanto por los tribunales de justicia como por los demás órganos del Estado (Art. 96.1 de la Constitución de 1978)<sup>58</sup> e incluso por los particulares. Si el tratado

57 Cfr. <http://www.ilo.org/ilolex/english/newratframeE.htm>

58 Cfr. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos (director): *España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos*. Madrid, Dillex, 2010, p. 45.

regulara materias pertenecientes al ámbito competencial de una comunidad autónoma, esta deberá adoptar las normas de desarrollo necesarias (legales o reglamentarias) para su ejecución y aplicación a nivel regional.

Además, la Constitución Española establece que las normas contenidas en los tratados internacionales no podrán ser derogadas o modificadas por la legislación interna salvo “en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional” (Art. 96.I in fine de la Constitución). Por lo que, en atención a la especialidad de su origen, la Constitución reserva a los tratados internacionales -una vez ratificados y publicados- un rango jerárquico superior al de la ley e inferior a la Constitución<sup>59</sup>. A menos que requieran de un desarrollo reglamentario interno, las normas self-executing de los tratados internacionales pueden hacerse valer directamente ante todos los poderes del Estado, incluidos los tribunales de justicia.

La jerarquía Infra-constitucional y supra-legal de las normas contenidas en los tratados internacionales ratificados por España, se extiende igualmente a las normas consuetudinarias internacionales (pues no existe jerarquía normativa en el D. internacional) y a los actos de las organizaciones internacionales de cooperación de las que España sea Estado miembro<sup>60</sup>.

A mayor abundamiento, tratándose de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Española, el Art. 10.2 de la misma ataja cualquier posible contradicción entre las normas internacionales y constitucionales al disponer que estas

“se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

59 Vid. ROLDÁN BARBERO, Javier: “El juez español y el derecho internacional”, in S. Sanz Caballero /Ruth Abril (coords.), Retos de la jurisdicción internacional. Madrid, Civitas /Thomson Editores, 2012, pp. 155-200.

60 Vid. JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos (director), Introducción al Derecho internacional público. Práctica de España y de la Unión Europea. Madrid, Tecnos, 2011, pp. 152-156.

## Cuadro 5 - Estados Centroamericanos partes de las convenciones y tratados sobre DDHH de la ONU

Fuente: <https://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx>

Convención, Pacto, Protocolo	País/año de ratificación, adhesión, firma
Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio	Argentina (1956 – adhesión) Belice (198 – adhesión) Bolivia (2005) Brasil (1952) Chile (1953) Colombia (1959) Costa Rica (1950 – adhesión) Cuba (1953) Ecuador (1949) El Salvador (1950) Guatemala (1950) Honduras (1952) México (1952) Nicaragua (1952 – adhesión) Panamá (1950) Paraguay (2001) Perú (1960) República Dominicana (1948 – firma) Uruguay (1967) Venezuela (1960 – adhesión)
Convenio para la supresión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena	Argentina (1958 – adhesión) Bolivia (1984 – adhesión) Brasil (1958) Cuba (1952 – adhesión) Ecuador (1979) Guatemala (2007 – adhesión) Honduras (1993) México (1956 – adhesión) Paraguay (2007 – firma)
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	Argentina (1962 – adhesión) Bolivia (1982 – adhesión) Brasil (1961) Chile (1972 – adhesión) Colombia (1962) Costa Rica (1978 – adhesión) Ecuador (1955 – adhesión) El Salvador (1983 – adhesión) Guatemala (1983 – adhesión) Honduras (1992 – adhesión) México (2000 – adhesión) Nicaragua (1980 – adhesión) Panamá (1978 – adhesión) Paraguay (1970 – adhesión) Perú (1965 – adhesión) República Dominicana (1978 – adhesión) Uruguay (1970 – adhesión)

Convención, Pacto, Protocolo	País/año de ratificación, adhesión, firma
<p>Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud</p>	<p>Argentina (1964 – adhesión)            Bolivia (1983 – adhesión)            Brasil (1966 – adhesión)            Chile (1995 – adhesión)            Cuba (1963)            Ecuador (1960 – adhesión)            El Salvador (1956 – firma)            Guatemala (1956 – firma)            México (1959)            Nicaragua (1986 – adhesión)            Paraguay (2007 – adhesión)            Perú (1956 – firma)            República Dominicana (1962 – adhesión)            Uruguay (2001 – adhesión)</p>
<p>Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, incluido el Artículo 14 de la misma que confiere al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial la competencia para recibir quejas individuales</p>	<p>Argentina (1968)            Belice (2001 - sin declaración sobre el artículo 14)            Bolivia (1970)            Brasil (1968)            Chile (1971)            Colombia (1981)            Costa Rica (1967)            Cuba (1972 - sin declaración sobre el artículo 14)            Ecuador (1966 – adhesión)            El Salvador (1979 – adhesión, sin declaración sobre el artículo 14)            Guatemala (1967, sin declaración sobre el artículo 14)            Honduras (2002, sin declaración sobre el artículo 14)            México (1975)            Nicaragua (1978 – adhesión, sin declaración sobre el artículo 14)            Panamá (1967)            Paraguay (2003)            Perú (1971)            República Dominicana (1983 – adhesión, sin declaración sobre el artículo 14)            Uruguay (1968)            Venezuela (1967)</p>

Convención, Pacto, Protocolo	País/año de ratificación, adhesión, firma
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Argentina (1964 – adhesión) Bolivia (1983 – adhesión) Brasil (1966 – adhesión) Chile (1995 – adhesión) Cuba (1963) Ecuador (1960 – adhesión) El Salvador (1956 – firma) Guatemala (1956 – firma) México (1959) Nicaragua (1986 – adhesión) Paraguay (2007 – adhesión) Perú (1956 – firma) República Dominicana (1962 – adhesión) Uruguay (2001 – adhesión)
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, incluido el Artículo 14 de la misma que confiere al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial la competencia para recibir quejas individuales	Argentina (1986) Bolivia (1982 – adhesión) Brasil (1992 – adhesión) Chile (1972) Colombia (1969) Costa Rica (1968) Cuba (2008 – firma) Ecuador (1969) El Salvador (1979) Guatemala (1988) Honduras (1981) México (1981 – adhesión) Nicaragua (1980 – adhesión) Panamá (1977) Paraguay (1992 – adhesión) Perú (1978) República Dominicana (1978 – adhesión) Uruguay (1970) Venezuela (1978)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Argentina (1986) Bolivia (1982 – adhesión) Brasil (1992 – adhesión) Chile (1972) Colombia (1969) Costa Rica (1968) Cuba (2008 – firma) Ecuador (1969) El Salvador (1979) Guatemala (1992) Honduras (1997) México (1981 – adhesión) Nicaragua (1980 – adhesión) Panamá (1977) Paraguay (1992 – adhesión) Perú (1978) República Dominicana (1978 – adhesión) Uruguay (1970) Venezuela (1978)

Convención, Pacto, Protocolo	País/año de ratificación, adhesión, firma
<p>Primer Protocolo Facultativo del PIDCP por el que se acepta la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir quejas de individuos sobre presuntas violaciones a los derechos contenidos en ese Pacto</p>	<p>Argentina (1986 – adhesión)            Bolivia (1982 – adhesión)            Brasil (1982 – adhesión)            Chile (1992 – adhesión)            Colombia (1969)            Costa Rica (1968)            Ecuador (1969)            El Salvador (1995)            Guatemala (2000 – adhesión)            Honduras (2005)            México (2002 – adhesión)            Nicaragua (1980 – adhesión)            Panamá (1977)            Paraguay (1995 – adhesión)            Perú (1980)            República Dominicana (1978 – adhesión)            Uruguay (1970)            Venezuela (1978)</p>
<p>Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados</p>	<p>Argentina (1967 – adhesión)            Bolivia (1982 – adhesión)            Brasil (1972 – adhesión)            Chile (1972 – adhesión)            Colombia (1980 – adhesión)            Costa Rica (1978 – adhesión)            Ecuador (1969 – adhesión)            El Salvador (1983 – adhesión)            Guatemala (1983 – adhesión)            Honduras (1992 – adhesión)            México (2000 – adhesión)            Nicaragua (1980 – adhesión)            Panamá (1978 – adhesión)            Paraguay (1970 – adhesión)            Perú (1983 – adhesión)            República Dominicana (1978 – adhesión)            Uruguay (1970 – adhesión)            Venezuela (1986 – adhesión)</p>
<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDM)</p>	<p>Argentina (1985)            Bolivia (1990)            Brasil (1984)            Chile (1989)            Colombia (1982)            Costa Rica (1986)            Cuba (1980)            Ecuador (1981)            El Salvador (1981)            Guatemala (1982)            Honduras (1983)            México (1981)            Nicaragua (1981)            Panamá (1981)            Paraguay (1987 – adhesión)            Perú (1982)            República Dominicana (1982)            Uruguay (1981)            Venezuela (1983)</p>

Convención, Pacto, Protocolo	País/año de ratificación, adhesión, firma
<p>Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CCT), así como el Art. 22 de la misma, que faculta al Comité contra la Tortura para recibir quejas individuales por presunta violación de alguno de los derechos contenidos en la Convención</p>	<p>Argentina (1986)  Bolivia (1999)  Brasil (1989)  Chile (1988)  Colombia (1987 - sin declaración sobre el artículo 22)  Costa Rica (1993)  Cuba (1995 - sin declaración sobre el artículo 22)  El Salvador (1996 – adhesión – sin declaración sobre el artículo 22)  Ecuador (1988)  Guatemala (1990 – adhesión)  Honduras (1996 – adhesión – sin declaración sobre el artículo 22)  México (1986)  Nicaragua (2005)  Panamá (1987 – sin declaración sobre el artículo 22)  Paraguay (1990)  Perú (1988)  República Dominicana (2012 - sin declaración sobre el artículo 22)  Uruguay (1986)  Venezuela (1991)</p>
<p>Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP destinado a abolir la pena de muerte</p>	<p>Argentina (2008)  Bolivia (2013 – adhesión)  Brasil (2009 – adhesión)  Chile (2008)  Colombia (1997 – adhesión)  Costa Rica (1998)  Ecuador (1993 – adhesión)  El Salvador (2004 – adhesión)  Honduras (2008)  México (2007 – adhesión)  Nicaragua (2009)  Panamá (1993 – adhesión)  Paraguay (2003 – adhesión)  Uruguay (1993)  Venezuela (1993)</p>
<p>Protocolo facultativo de la CEDM, que habilita con un doble sistema de investigación de oficio y de quejas individuales al Comité de ese nombre</p>	<p>Argentina (2007)  Bolivia (2000)  Brasil (2002)  Chile (1999 - firma)  Colombia (2007)  Costa Rica (2001)  Cuba (2000 – firma)  Ecuador (2002)  El Salvador (2001 – firma)  Guatemala (2002)  México (2002)  Panamá (2001)  Paraguay (2001)  Perú (2001)  República Dominicana (2001)  Uruguay (2001)  Venezuela (2002)</p>

Convención, Pacto, Protocolo	País/año de ratificación, adhesión, firma
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)	Argentina (1990) Belice (1990) Bolivia (1990) Brasil (1990) Chile (1990) Colombia (1991) Costa Rica (1990) Cuba (1990) República Dominicana (1991) Ecuador (1990) El Salvador (1990) Guatemala (1990) Honduras (1990) México (1990) Nicaragua (1990) Paraguay (1990) Perú (1990) Panamá (1990) Uruguay (1990) Venezuela (1990)
Protocolos facultativos de la CDN relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	Argentina (2002, 2003) Bolivia (2004 – adhesión, 2003) Brasil (2004, 2004) Chile (2003, 2003) Colombia (2005, 2003) Costa Rica (2003, 2002) Cuba (2007, 2001) Ecuador (2004, 2004) El Salvador (2002, 2004)) Guatemala (2002, 2002) Honduras (2002 – adhesión, 2002 - adhesión) México (2002, 2002) Nicaragua (2005 – adhesión, 2004 - adhesión) Panamá (2001, 2001) Paraguay (2002, 2003) Perú (2002, 2002) República Dominicana (2014, 2006 – adhesión) Uruguay (2003, 2003) Venezuela (2003, 2002)

Convención, Pacto, Protocolo	País/año de ratificación, adhesión, firma
<p>Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y los Protocolos que la complementan sobre el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, así como para prevenir la trata de personas, especialmente mujeres y niños</p>	<p>Argentina (2003, 2004, 2003)            Bolivia (2005, 2000 – firma, 2006)            Brasil (2004, 2004, 2004)            Chile (2004, 2004, 2004)            Colombia (2004, ----, 2004)            Costa Rica (2003, 2004, 2003)            Cuba (2007, 2013 – adhesión, 2013)            Ecuador (2003, 2004, 2003)            El Salvador (2004, 2004, 2004)            Guatemala (2003, 2004, 2004 – adhesión)            Honduras (2000 – firma, 2008 – adhesión, 2008 – adhesión)            México (2003, 2004, 2003)            Nicaragua (2003, 2006 – adhesión, 2004 – adhesión)            Panamá (2004, 2004, 2004)            Paraguay (2004, 2008 – adhesión, 2004)            Perú (2003, 2004, 2003)            República Dominicana (2006, 2008, 2008)            Uruguay (2005, 2005, 2005)            Venezuela (2003, 2005, 2003)</p>
<p>Protocolo Facultativo de la CCT que establece el Subcomité para la Prevención de la Tortura (25 personas expertas) con competencia para visitar regularmente cualquier centro de detención situado en los Estados partes a los fines de prevenir la tortura y otros malos tratos, a la vez que obliga al Estado parte a establecer uno o varios mecanismos nacionales de prevención de la tortura</p>	<p>Argentina (2004)            Bolivia (2006)            Brasil (2007)            Chile (2008)            Costa Rica (2005)            Ecuador (2010)            Guatemala (2008)            Honduras (2006)            México (2005)            Nicaragua (2009)            Panamá (2011)            Paraguay (2005)            Perú (2006 – adhesión)            Uruguay (2005)            Venezuela (2011 – firma)</p>
<p>Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad</p>	<p>Argentina (2008)            Bolivia (2009)            Brasil (2008)            Chile (2008)            Colombia (2011)            Costa Rica (2008)            Cuba (2007)            Ecuador (2008)            El Salvador (2007)            Guatemala (2009)            Honduras (2008)            México (2007)            Nicaragua (2007)            Panamá (2007)            Paraguay (2008)            Perú (2008)            República Dominicana (2009)            Uruguay (2009)            Venezuela (2013 – adhesión)</p>

Convención, Pacto, Protocolo	País/año de ratificación, adhesión, firma
Protocolo facultativo de la CDPD que habilita al respectivo Comité para recibir quejas individuales	Argentina (2008) Bolivia (2009) Brasil (2008) Chile (2008) Costa Rica (2008) Ecuador (2008) El Salvador (2007) Guatemala (2009) Honduras (2010) México (2007) Nicaragua (2010) Paraguay (2008) Panamá (2007) Perú (2008) República Dominicana (2009) Uruguay (2011 – adhesión) Venezuela (2013 – adhesión)
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas	Argentina (2007) Bolivia (2008) Brasil (2010) Chile (2009) Colombia (2012) Costa Rica (2012) Cuba (2009) Ecuador (2009) Guatemala (2007 – firma) Honduras (2008) México (2008) Panamá (2011) Paraguay (2010) Perú (2012 – adhesión) Uruguay (2009) Venezuela (2008 – firma)
Protocolo facultativo del PIDESC, que habilita al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para recibir quejas individuales por presunta violación de alguno de los derechos contenidos en el PIDESC	Argentina (2011) Bolivia (2012) Chile (2009 – firma) Costa Rica (2014) Ecuador (2010) El Salvador (2011) Guatemala (2009 – firma) Paraguay (2009 – firma) Uruguay (2013) Venezuela (2011 – firma)

Convención, Pacto, Protocolo	País/año de ratificación, adhesión, firma
Protocolo facultativo 3 de la Convención de los Derechos del Niño, que habilita al Comité DN para recibir quejas individuales y realizar investigaciones de oficio	Argentina (2015) Bolivia (2013 – adhesión) Brasil (2012 – firma) Chile (2015) Costa Rica (2014) Ecuador (2013 – firma) El Salvador (2015) Paraguay (2012 – firma) Perú (2016) Uruguay (2015)
Convención sobre el derecho internacional de rectificación	Argentina (1953 – firma) Chile (1953 – firma) Cuba (1962 – adhesión) Ecuador (1953 – firma) El Salvador (1962) Guatemala (1962) Paraguay (1953 – firma) Perú (1959 – firma) Uruguay (1980 – adhesión)
Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada	Argentina (1964 – adhesión) Brasil (1969) Chile (1957 – firma) Colombia (1957 – firma) Cuba (1958) Ecuador (1960) Guatemala (1960) México (1979 – adhesión) Nicaragua (1986 – adhesión) República Dominicana (1958) Uruguay (1957 – firma) Venezuela (1983 – adhesión)
Convención para reducir los casos de apatridia	Argentina (2015 – adhesión) Bolivia (1983 – adhesión) Brasil (2008 – adhesión) Colombia (2014 – adhesión) Costa Rica (1978 – adhesión) Ecuador (2012 – adhesión) Guatemala (2001 – adhesión) Honduras (2013 – adhesión) Nicaragua (2013 – adhesión) Panamá (2011 – adhesión) Paraguay (2012 – adhesión) Perú (2015 – Perú) República Dominicana (1961 – firma) Uruguay (2001 – adhesión)

Convención, Pacto, Protocolo	País/año de ratificación, adhesión, firma
Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad	Argentina (2003 – adhesión) Bolivia (1983 – adhesión) Costa Rica (2009 – adhesión) Cuba (1972 – adhesión) Honduras (2010 – adhesión) México (2002) Nicaragua (1986 – adhesión) Panamá (2007 – adhesión) Paraguay (2008 – adhesión) Perú (2003 – adhesión) Uruguay (2001 – adhesión)
Convención internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios	Costa Rica (2001 – adhesión) Cuba (2007 – adhesión) Honduras (2008 – adhesión) Uruguay (2001) Venezuela (2013 – adhesión)
Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid	Argentina (1985) Bolivia (1983 – adhesión) Colombia (1988 – adhesión) Costa Rica (1986 – adhesión) Cuba (1977 – adhesión) Ecuador (1975) El Salvador (1979 – adhesión) Guatemala (2005 – adhesión) Honduras (2005 – adhesión) México (1980 – adhesión) Nicaragua (1980 – adhesión) Panamá (1977) Paraguay (2005 – adhesión) Perú (1978 – adhesión) Uruguay (2012 – adhesión) Venezuela (1983 – adhesión)
Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes	Bolivia (1988) Colombia (1986) Cuba (1990) Ecuador (1991) México (1987) Nicaragua (1986 – firma) Panamá (1986 – firma) Perú (1988) Uruguay (1988) Venezuela (1989)

Convención, Pacto, Protocolo	País/año de ratificación, adhesión, firma
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	Argentina (2007) Bolivia (2000 – adhesión) Chile (2005) Colombia (1995 – adhesión) Ecuador (2002 – adhesión) El Salvador (2003) Guatemala (2003) Honduras (2005 – adhesión) México (1999) Nicaragua (2005 – adhesión) Paraguay (2008) Perú (2005) Uruguay (2001 – adhesión) Venezuela (2001 – firma)

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España ha sido ambivalente a la hora de interpretar el alcance del Art. 10.2 de la Constitución. Durante muchos años argumentó que no podía proteger derechos reconocidos en tratados ratificados por España si no tenían su correspondencia en la propia Constitución española, porque a su juicio los tratados no son fuente de nuevos derechos fundamentales, sino mero instrumento para interpretar su alcance<sup>61</sup>.

Sin embargo, desde la perspectiva del DIDH, el Estado debe asegurar la coherencia entre las normas internacionales e internas en materia de derechos humanos. De lo contrario, si cualquier órgano público no respetara las obligaciones internacionales, haría incurrir al Estado en responsabilidad internacional. Además, los órganos del Estado (tribunales, administraciones -central, autonómicas y locales- y parlamentos, tanto nacional como regionales), no podrán interpretar de modo restrictivo el alcance de los derechos humanos reconocidos en el DIDH que obliga a España, pues este es el “garante externo” de los derechos y libertades que la Constitución reconoce<sup>62</sup>. Finalmente, el Tribunal Constitucional español ha considerado que los derechos consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos deben ser interpretados conforme a la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>63</sup>.

En cuanto a la ejecución en España de sentencias o decisiones de órganos internacionales de protección de los derechos humanos que concluyan que España ha violado determinados derechos humanos, ha sido una cuestión que durante mucho tiempo no fue atendida, ocasionando el desamparo de las víctimas de tales violaciones. En 2015 se introdujo el recurso de revisión que permitirá al Tribunal Supremo rectificar su fallo, pero solamente en los casos en que se haya producido una sentencia condenatoria del TEDH<sup>64</sup>. Sin embargo, el problema subsiste cuando se trata de decisiones de órganos internacionales de protección de los derechos humanos de naturaleza cuasi-contenciosa, como son los comités establecidos en tratados

61 Vid, por todos ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier; *La protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas en la Constitución Española*. Pamplona, Universidad Pública de Navarra, 2007, 573 p., at 509-513.

62 Cfr. GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D.: “La interacción entre el derecho internacional y el derecho interno en materia de derechos humanos”, in MARIÑO MENÉNDEZ (F.M.) (editor), *El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*. Madrid, Trotta, 2002, pp. 333-350, at 349.

63 Ibidem, pp. 340-342.

64 La Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE del 22 de julio de 2015) dispone en su art. 5 bis: “Se podrá interponer recurso de revisión ante el Tribunal Supremo contra una resolución judicial firme, con arreglo a las normas procesales de cada orden jurisdiccional, cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya declarado que dicha resolución ha sido dictada en violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y sus Protocolos, siempre que la violación, por su naturaleza y gravedad, entrañe efectos que persistan y no puedan cesar de ningún otro modo que no sea mediante esta revisión.». El recurso de revisión deberá presentarse en el plazo de un año desde que adquiera firmeza la sentencia del TEDH (disposición final cuarta de la Ley Orgánica).

de derechos humanos o los mecanismos extraconvencionales de protección de los derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas que, como el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, pueden adoptar decisiones en casos individuales.

Otro desarrollo ampliamente compartido entre comentaristas de constituciones similares a la española (tales como la venezolana, la colombiana, la argentina o la mexicana), pone el acento en la noción de bloque de constitucionalidad, que estaría conformado por el DIDH suscrito por el Estado y las disposiciones constitucionales correspondientes. El citado bloque de constitucionalidad deberá ser interpretado y aplicado por los poderes públicos y los tribunales de justicia de buena fe, de manera que siempre prevalezca en el caso concreto la regla que impone la aplicación de la norma más beneficiosa para el individuo (principio pro persona<sup>65</sup>).

Desde la perspectiva de los tribunales nacionales, incluidos los constitucionales, el prof. C. AYALA CORAO ha señalado con razón que aquellos deben ejercer un “control de la convencionalidad”. Esto es, deben aplicar prioritariamente las normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado es parte, en particular cuando una norma jurídica interna está en contradicción con otra norma internacional. Además, las normas de derechos humanos deben ser interpretadas por los órganos del Estado respetando los criterios jurisprudenciales desarrollados por los órganos internacionales revestidos de autoridad para ello, a saber: Corte Internacional de Justicia; Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos; Tribunal Europeo de Derechos Humanos; Comisión y Corte Africanas de Derechos Humanos y de los Pueblos; y comités de las Naciones Unidas establecidos en tratados de derechos humanos<sup>66</sup>.

\* \* \*

Presentamos a continuación un estudio práctico de los mecanismos de protección de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, poniendo el acento en las vías de acceso a los mismos por parte de las personas interesadas (la víctima o su representante) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). A estos efectos, los agruparemos en dos partes según se trate de procedimientos establecidos en tratados internacionales (“protección convencional”) o, por el contrario, en resoluciones de órganos políticos de las organizaciones internacionales (“protección extraconvencional”).

65 Vid. REY CANTOR, Ernesto, Celebración y jerarquía de los tratados de derechos humanos (Colombia y Venezuela). Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2007, pp. 137 y ss.; CORCUERA CABEZUT, Santiago, Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos. México, Oxford University Press, 2001, 353 p.; ABRAMOVICH (Victor), BOVINO (Alberto) y COURTIS (Christian) (compiladores), La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década. Buenos Aires, Editores del Puerto, 2007, 1.006 p.; y CABALLERO OCHOA, José Luis, La incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en España y México. México, Porrúa, 2009, 375 p.

66 AYALA CORAO, Carlos, Del diálogo jurisprudencial al control de la convencionalidad. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2012, 295 p., passim.

# LA PROTECCION CONVENCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Un número creciente de tratados internacionales de derechos humanos, casi todos ellos ratificados por España, establecen mecanismos de protección internacional de los derechos en ellos consagrados que constituyen, a su vez, una auténtica innovación en D. internacional. Entre ellos, estudiaremos a continuación el mecanismo de informes periódicos (de carácter no contencioso) y el mecanismo cuasi-contencioso, que están presentes tanto en el sistema de las Naciones Unidas como en dos de sus organismos especializados (OIT y UNESCO). También se analizarán las investigaciones de oficio, las acciones urgentes y el sistema de visitas periódicas que algunos comités de la ONU están habilitados para realizar.

## A. Mecanismo de informes periódicos en las Naciones Unidas

### I. Ámbito de aplicación

El procedimiento de informes periódicos está previsto en once instrumentos convencionales y sus correspondientes protocolos, de los cuales diez están en vigor para España. Son oponibles a los Estados en la medida que estos suscriben voluntariamente las convenciones o sus protocolos, convirtiéndose así en Estados partes. Los tratados internacionales respectivos, así como los reglamentos internos y los métodos de trabajo que son aprobados por los diferentes comités<sup>67</sup>, establecen el régimen jurídico aplicable al sistema de informes periódicos.

Cada tratado establece un comité u órgano de personas expertas encargado de examinar los informes escritos que periódicamente se reciben de los Estados partes.

#### CUADRO 6

TRATADOS QUE ESTABLECEN EL PROCEDIMIENTO DE INFORMES PERIÓDICOS	
Tratado o Convención	E. partes
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CEDR, 1965)	177
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966)	164
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966)	168
Segundo Protocolo facultativo del PIDCP destinado a abolir la pena de muerte (1989)	81
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDCM, 1979)	189
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (CCT, 1984)	158
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989)	195
Protocolo facultativo de la CDN sobre participación de niños en los conflictos armados (2000)	159

67 Ver "Recopilación de los reglamentos de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos", doc. HRI/GEN/3/Rev.3, de 28 de mayo de 2008, 222 p., en [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org). Posteriormente se publicaron el reglamento del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Com.DPD) en el doc. CRPD/C/1, de 5 de junio de 2014, 33 p.; el reglamento revisado del Comité de los Derechos del Niño (Com.DN) en el doc. CRC/C/4/Rev.3, de 16 de abril de 2013, 28 p.; el reglamento revisado del Comité contra la Tortura en el doc. CAT/C/3/Rev.6, de 1 de septiembre de 2014, 40 p.; el reglamento revisado del Comité de Derechos Humanos (Com.DH) en el doc. CCPR/C/3/Rev.10, de 11 de enero de 2012, 25 p.; y el reglamento del Comité contra la Desaparición Forzada (Com. DF) en el doc. CED/C/1, de 22 de junio de 2012, 37 p.

Protocolo facultativo de la CDN sobre venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000)	169
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990)	48 27
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD, 2006)28	157
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006 29)	50

Fuente: elaboración propia (al 15 de agosto de 2015).

No están en vigor los mecanismos de informes periódico previstos en las siguientes convenciones:

- 1.- Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid; y
- 2.- Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes).

Los procedimientos previstos en estas dos Convenciones fueron suspendidos a partir de la abolición oficial del régimen del apartheid en Sudáfrica.

## 2. Naturaleza jurídica

El procedimiento de los informes periódicos es el más antiguo en la esfera del control de la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos, por lo que es el más próximo a los mecanismos que ofrece el D. internacional clásico en materia de arreglo de controversias entre Estados por violación de una obligación convencional.

En efecto, por este procedimiento los Estados se obligan simplemente a presentar de forma periódica informes sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado y que sirvan para hacer efectivos los derechos consagrados en el respectivo tratado internacional del que sean Partes. También deben informar tanto sobre los progresos realizados como sobre los obstáculos encontrados en la aplicación del tratado<sup>68</sup>. En 2014 la Asamblea General propuso que se simplificaran el procedimiento de informes, el diálogo constructivo entre los comités y los Estados y las observaciones finales de los comités<sup>69</sup>.

Los informes periódicos de los Estados son recibidos por el secretario general y transmitidos al comité de personas expertas independientes<sup>70</sup> que establece cada una de las Convenciones arriba señaladas. Existen, por tanto, nueve comités (ocho actualmente en vigor para España), que se encargan de examinar los citados informes en el marco de un diálogo público y franco con los representantes del Estado interesado.

El buen funcionamiento del mecanismo de examen de informes periódicos de los Estados requiere que los miembros de los comités sean personas expertas, independientes e imparciales. En algunas ocasiones los Estados han presentado candidaturas de personas que no reunían esas características. Para salir al frente de esas malas prácticas, los presidentes de los comités adoptaron en junio de 2012 en Addis Abeba las "directrices sobre la independencia y la imparcialidad de los miembros de los órganos creados en virtud de

68 El estado actual de presentación de informes ante los diferentes comités se puede consultar –por Estado– en el documento HRI/GEN/4/Rev.5, de 2005 ("Recent reporting history under the principal international human rights instruments"). Todos los documentos de las Naciones Unidas se pueden consultar en el Portal en el Internet de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH): [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

69 Resolución 68/268 (abril de 2014) de la AG.

70 El número de personas expertas de los comités varía según las Convenciones. Oscila entre los diez miembros del Com.CT, pasando por los catorce miembros del Com.TM, los dieciocho miembros del Com.EDR, Com.DH, Com.DESC, Com.DN y Com.DPD, hasta los veintitrés del Com.EDCM. Los miembros son elegidos por la asamblea de Estados partes en cada Convención por un mandato de cuatro años y son reelegibles. Para una visión de conjunto vid. doc. HRI/ICM/2011/4, de 21 de mayo de 2011 ("Informe sobre los métodos de trabajo de los órganos de tratados de derechos humanos relativos al proceso de presentación de informes por los Estados partes"), p. 4.

tratados de derechos humanos”<sup>71</sup>. Las directrices han sido incorporadas por cada comité a su respectivo reglamento interno.

Partiendo de los poderes de los comités para decidir sus propios métodos de trabajo y reglamentos, así como garantizar la independencia de sus miembros, los presidentes afirmaron que tales miembros prestan sus servicios a título individual, serán independientes e imparciales y además “deberán parecerlo a juicio de un observador razonable”<sup>72</sup>. También reconocieron que los conflictos de intereses pueden surgir de “la nacionalidad o lugar de residencia de los miembros, su empleo actual o anterior, la pertenencia o afiliación a una organización o las relaciones familiares o sociales”<sup>73</sup>.

Los miembros de los comités “no solicitarán ni aceptarán instrucciones de nadie” y serán responsables “ante su propia conciencia y ante el órgano pertinente y no ante su Estado o ante cualquier otro Estado”. Por lo tanto, “no participarán en el examen de informes o denuncias individuales ni formarán parte de visitas o investigaciones que tengan que ver con cualquiera de los Estados de los que sean nacionales”<sup>74</sup>.

Por otro lado, la independencia e imparcialidad de los miembros de los comités “se ven comprometidas por su participación en el poder ejecutivo del Estado”, por lo que deberán evitar desempeñar funciones ejecutivas en su país. Lo mismo ocurre cuando ejerzan “puestos con capacidad decisoria en cualquier organización o entidad que puedan dar lugar a un conflicto de intereses real o aparente” (empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas u organizaciones relacionadas con los Estados)<sup>75</sup>.

La Asamblea General también alentó a los Estados en 2014 a “adoptar políticas o procesos nacionales para presentar candidaturas de expertos a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos”<sup>76</sup>, que satisfagan los criterios de independencia y competencia. También recordó que los Estados “deben asegurar una distribución geográfica equitativa, una representación de distintas formas de civilización y de los principales sistemas jurídicos, una representación equilibrada entre los géneros y la participación de expertos con discapacidad en los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos”<sup>77</sup>.

El aspecto más débil de las “directrices de Addis Abeba” reside en el procedimiento de rendición de cuentas en su aplicación. En efecto, se indica que la responsabilidad primordial “recae individualmente en cada miembro” y en su propia conciencia, debiendo comunicar todo posible conflicto de intereses al presidente del respectivo comité, quien tiene la obligación de velar por el correcto cumplimiento de las directrices en comento. En última instancia, se confía al comité en su conjunto la adopción de las “medidas que considere necesarias para salvaguardar las exigencias de independencia e imparcialidad de sus miembros”<sup>78</sup>. Hubiera sido más deseable que los conflictos de intereses fueran dilucidados en una instancia superior e independiente de los propios comités, similar al comité de coordinación ya existente en el marco de los procedimientos especiales del Consejo DH.

El examen de los informes periódicos de los Estados los realiza cada comité en sesiones públicas y en debate directo de sus miembros (“diálogo constructivo”) con los representantes del Estado interesado. Otros actores internacionales, como las INDH y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) podrán presenciar el debate, pero no intervenir. Con anterioridad al debate con los representantes del Estado, los comités habilitan espacios dedicados exclusivamente a recibir por separado informaciones de los otros actores internacionales.

71 “Directrices de Addis Abeba”. Vid. doc. A/67/222, anexo, y corr: 1).

72 “Directrices de Addis Abeba” de junio de 2012. Cfr. CRC/C/4/Rev.3, de 16 de abril de 2013, anexo, p. 25, párr. 2 in fine.

73 *Ibidem*, p. 26, párr. 3.

74 *Ibidem id.*, párrs. 5 y 6.

75 *Ibidem id.*, pp. 27-28, párrs. 12 y 14.

76 Res. AG. 68/268, de 9 de abril de 2014, párr. 10.

77 “Directrices de Addis Abeba” de junio de 2012. Cfr. CRC/C/4/Rev.3, de 16 de abril de 2013, anexo, p. 25, párr. 13.

78 *Ibidem*, p. 28, párr. 16.

En su origen, el procedimiento de informes periódicos fue concebido como un mecanismo de control muy tenue, respetuoso con la idea de la cooperación internacional entre Estados soberanos. De ahí que durante la Guerra Fría se evitara la confrontación o la acusación a los Estados por violaciones de derechos humanos. No es, por tanto, un mecanismo de naturaleza contenciosa ni contradictoria. Su finalidad es asistir y cooperar con los Estados en la promoción de los derechos humanos, en el marco del “diálogo constructivo” que cada comité entabla con los representantes del Estado durante el examen de los informes periódicos.

En este sentido, el procedimiento tiene una naturaleza preventiva de la repetición de futuras violaciones, por lo que no es un mecanismo estrictamente protector ante violaciones ya ocurridas. Lo que no impide que algunos de los comités, ante informaciones de violaciones especialmente graves, aprovechen el mecanismo de informes periódicos para solicitar aclaraciones al Estado objeto de examen y, llegado el caso, decidan realizar una investigación de oficio de situaciones que parezcan revelar un cuadro de violaciones sistemáticas y masivas de los derechos humanos consagrados en la convención respectiva<sup>79</sup>. Igualmente, es frecuente que los comités, al examinar los informes periódicos de los Estados, se interesen por el seguimiento a los dictámenes pronunciados en el marco de las quejas individuales<sup>80</sup>.

También tiene este mecanismo una clara función promotora del respeto a los tratados o convenciones, pues los comités recomiendan y alientan a los Estados partes examinados a introducir en su ordenamiento interno modificaciones legislativas, adoptar políticas públicas y revisar prácticas administrativas que sean coherentes con sus obligaciones internacionales derivadas de la ratificación del respectivo tratado.

No obstante sus limitaciones originarias, es notable la evolución del sistema de informes periódicos en el marco de las Naciones Unidas a partir del fin de la Guerra Fría (1989). El nuevo clima establecido en las relaciones internacionales permitió a los comités realizar una transformación progresiva del procedimiento de informes periódicos a través de la revisión de sus reglamentos y métodos de trabajo. Así, a lo largo de los años los comités han ido extendiendo sus funciones a la luz de su propia experiencia en el examen de los informes periódicos de los Estados.

Actualmente los diferentes comités celebran “días de debate general”<sup>81</sup>, “debates temáticos”, algunos visitan países, formulan “declaraciones” e incluso adoptan “decisiones”. Además, aprueban “observaciones finales”<sup>82</sup> respecto de cada país al término del examen del respectivo informe periódico, así como “observaciones generales”<sup>83</sup> en las que interpretan el alcance de ciertas disposiciones contenidas en su respectiva convención y que incumben a todos los Estados partes en la misma.

Las declaraciones se reservan para acontecimientos y asuntos internacionales que afectan a la aplicación de los tratados. Así, el Com.DESC formuló en 2007 una declaración sobre la evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que se disponga”, con el objeto de facilitar a los Estados su interpretación del alcance del Art. 2.1 PIDESC, ante la posibilidad de que se aprobara el protocolo facultativo que habilitaría al Com.DESC para recibir quejas individuales<sup>84</sup>. En 2008 se pronunció sobre “la crisis mundial de alimentos”<sup>85</sup>; en 2010 sobre el derecho al saneamiento; y en 2011 tanto “sobre la importancia y pertinencia del derecho al desarrollo”, como sobre “las obligaciones de los Estados partes en

79 Vid. infra, apartado A.8. La investigación de oficio.

80 Vid. infra, apartado B.1. Las quejas individuales en el sistema universal. Vid. también “Estructura del diálogo entre los órganos de tratados y los Estados partes, estructura y extensión de las observaciones finales y modo de interacción de los órganos de tratados con los interesados, en particular las instituciones nacionales de derechos humanos y los actores de la sociedad civil”. Nota de la secretaría. Doc. HRI/ICM/2011/2, de 18 de mayo de 2011, 23 p., passim.

81 Hasta 2012 el Com.DESC había celebrado 23 días de debate general. Vid. doc. E/2012/22, E/C.12/2011/3, anexo V, pp. 110-111.

82 Vid. infra, apartado A.1.e). Observaciones finales.

83 Vid. infra, apartado A.1.g). Observaciones generales.

84 Vid la citada declaración en el doc. E/C.12/2007/1, de 21 de septiembre de 2007, 5 p.

85 Se puede consultar en el doc. E/C.12/2008/1, de 20 de mayo de 2008, 4 p.

relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales”.<sup>86</sup>

Por su parte, formulan frecuentemente declaraciones el Com.EDCM, el Com.CT, el Com.DN, el Com.TM y el Com.EDR. El Com.DPD formuló seis declaraciones durante sus primeros cuatro períodos de sesiones<sup>87</sup>.

El Com.DN adoptó desde 1991 más de 40 decisiones referidas a sus métodos de trabajo o a cuestiones sustantivas<sup>88</sup>. La más audaz de sus decisiones —efectiva a partir de 2006— fue dividir a sus 18 miembros en dos salas de 9 miembros cada una para trabajar simultáneamente en el estudio de los informes periódicos de los Estados, duplicando de esa manera su capacidad de trabajo en esta materia. El Com.EDCM adoptó desde 1983 más de 100 decisiones, que se publican en los informes anuales que el citado comité presenta a la Asamblea General. El Com.DPD también adoptó en sus cuatro primeros períodos de sesiones numerosas decisiones<sup>89</sup>.

En cuanto a las visitas a los países, se recordará que el Com.DESC había despachado en los años noventa dos misiones de asistencia técnica a Panamá y a la República Dominicana como seguimiento a sus conclusiones finales, al término del estudio de los respectivos informes periódicos de los Estados. Sería conveniente que ese tipo de visitas *in loco* se generalizara a otros comités, pero siempre en el marco del seguimiento que los comités deben dar al cumplimiento por parte de los Estados de las recomendaciones formuladas en las observaciones finales.

Por el contrario, se ha observado que en los últimos años varios Estados formularon invitaciones a comités o a miembros individuales de los mismos, para visitar sus países en momentos próximos al comienzo del examen de su informe periódico por el Comité de turno, en un intento de influir indebidamente en el resultado del examen del informe. Para atajar ese posible abuso, las Naciones Unidas no considerarán oficiales este tipo de visitas. Además, alientan a los expertos interesados a acordar la utilidad de la visita con sus colegas de comité y, en cualquier caso, recomiendan a los expertos que no participen en conferencias de prensa para no correr el riesgo de anticipar el resultado del examen del informe del Estado parte<sup>90</sup>.

86 Vid. doc. E/2012/22, E/C.12/2011/3 (2012), anexo VI, pp. 112-116. La lista de las 20 declaraciones hasta ahora aprobadas por el Com.DESC se puede consultar en el mismo doc., anexo IV, pp. 108-109.

87 Vid. doc. A/66/55 (2011), anexos IX a XIV, pp. 77-87.

88 El doc. CRC/C/19/Rev.10 contiene 40 de esas “decisiones”.

89 Vid. doc. A/66/55 (2011), anexo VII, pp. 71-74.

90 Directrices de la alta comisionada de 23 de marzo de 2005 sobre las visitas de expertos de órganos creados en virtud de tratados a los Estados que presentan informes. Cfr. doc. HRI/MC/2005/4, cit. anexo, pp. 40-41.

### 3. Directrices de los comités

Con el fin de preparar apropiadamente sus informes, los Estados deberán seguir las directrices de los distintos comités en cuanto a la forma y contenido que deberán tener los informes iniciales y periódicos<sup>91</sup>. Actualmente se asiste a un proceso de armonización creciente de esas directrices, impulsado por el propio secretario general<sup>92</sup> y por las sucesivas reuniones de coordinación que se celebran anualmente desde 1995 entre los presidentes de los nueve comités en funcionamiento. Ese proceso de coordinación ha sido reforzado a partir de 2002 con la reunión anual entre comités, a la que acuden tres miembros de cada comité<sup>93</sup>.

En el marco de esas reuniones de coordinación se ha debatido, *inter alia*, sobre la armonización de los respectivos métodos de trabajo de cada comité. Tratándose de los informes periódicos de los Estados, la preocupación dominante ha sido evitar duplicaciones innecesarias de información o que los informes de los Estados sean inadecuados en su detalle. Con esa armonización se pretende también asegurar un enfoque coherente de todos los comités al examinar los informes, que garantice una igualdad de trato para todos los Estados partes en las distintas convenciones<sup>94</sup>.

En particular, las directrices armonizadas recomiendan que los informes de los Estados se contengan en dos documentos claramente separados. En el primero de ellos, llamado “documento básico común”, se deberá proporcionar la información general objetiva y estadística sobre el Estado (características demográficas, sociales y culturales del Estado; estructura constitucional, política y jurídica del Estado; el marco general de protección de los derechos humanos, con indicación del procedimiento de aceptación interna de las normas internacionales de derechos humanos; el marco jurídico general de protección y promoción de los derechos humanos a nivel nacional; la participación de los diferentes actores sociales en la preparación de informes y en la aplicación de las observaciones finales de los comités; y el cumplimiento por el Estado de la obligación general de eliminar la discriminación y promover la igualdad de todas las personas, con indicación de las medidas adoptadas para acelerar los progresos hacia la igualdad<sup>95</sup>.

El segundo documento, en cambio, contendrá la información relativa a la aplicación de cada tratado por cada Estado parte y será redactado siguiendo las directrices específicas del comité respectivo, en función de los requerimientos de cada convención<sup>96</sup>.

En todo caso, los comités ofrecieron amplia resistencia a un proceso de reforma que se les pretendía imponer “desde arriba”. En 2009-2010 se multiplicaron las reuniones internacionales en las que se escucharon las preocupaciones de las personas expertas que integraban los nueve comités con competencia para examinar

91 Vid. “Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos” en el doc. HRI/GEN/2/Rev.6, de 3 de junio de 2009, 146 p. Este documento contiene las directrices que aplican siete de los comités actualmente en funcionamiento. En relación con el Com.DES, sus directrices fueron actualizadas en el doc. E/C.12/2008/2, de 24 de marzo de 2009, 18 p. En cuanto al Com.DPD, aprobó sus directrices en 2011: vid. doc. A/66/55, anexo V, pp. 24-42.

92 El secretario general propuso en 2005 que todos los informes que un Estado debe presentar a los diferentes comités se refundieran en un solo informe y que el estudio del mismo estuviera a cargo de un solo supra-comité en el que se refundirían a su vez los ahora nueve órganos establecidos en tratados con funciones similares de estudio de los informes periódicos de los Estados. Vid. también el “Documento de exposición de conceptos sobre la propuesta de la alta comisionada relativa a un órgano permanente unificado creado en virtud de tratados”, doc. HRI/MC//2006/2, de 22 de marzo de 2006.

93 Vid. OACNUDH, *El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas*. Folleto informativo 30/rev.1. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2012, 71 p., at 41-42. Sin embargo, los presidentes de comités decidieron en 2011 suprimir la reunión anual entre comités “por mor de economía y eficacia” (doc. A/66/175, párr. 25).

94 “Directrices armonizadas sobre la preparación de informes con arreglo a los tratados internacionales de derechos humanos, incluidas orientaciones relativas a la preparación de un documento básico ampliado y de informes orientados a tratados específicos”, doc. HRI/MC/2005/3, de 1 de junio de 2005, 34 p., at 5, párrafo 4.

95 *Ibidem*, pp. 10-20, párrafos 35-72. La AG alentó a los Estados a actualizar ese documento y pidió a los comités “que desarrollen sus directrices sobre el documento básico común con claridad y coherencia” (res. 68/268, de 9 de abril de 2014, párr. 3).

96 *Ibidem id.*, pp. 20-21, párrafos 73-75. Así, el Com.DH aprobó en 2010 sus directrices para el documento específico relativo al PIDCP (doc. CCPR/C/2009/1, de 22 de noviembre de 2010, 22 p.). El Com.DN también aprobó en 2010 sus “Orientaciones generales respecto de la forma y el contenido de los informes que han de presentar los Estados partes” tanto sobre la convención como sobre sus dos protocolos facultativos (doc. CRC/C/58/Rev.2, de 23 de noviembre de 2010, 20 p.).

los informes periódicos de los Estados<sup>97</sup>. La Declaración de Dublín de 19 de noviembre de 2009, firmada por 16 de esas personas expertas, reivindicó que la citada reforma se hiciera en estrecha consulta con todas las partes interesadas, en particular los miembros de los comités, y evitando entrar en un proceso de enmiendas a los tratados, de incierto futuro<sup>98</sup>.

Los informes periódicos se presentarán cada 4 ó 5 años ante el comité de personas expertas competente<sup>99</sup>, que los estudiará en cooperación con los representantes del Estado interesado, en el marco del ya mencionado “diálogo constructivo” celebrado en sesión pública. Es conveniente que los gobiernos establezcan comisiones inter-departamentales para la elaboración de cada informe periódico, con la participación de los otros poderes del Estado (legislativo y judicial, comunidades autónomas u otras entidades sub-estatales), así como los representantes de la sociedad civil e instituciones nacionales y regionales de derechos humanos.

Por lo mismo, la delegación estatal ante los respectivos comités no tiene por qué ser exclusivamente gubernamental. Por el contrario, debiera estar compuesta por representantes de los distintos poderes del Estado (ejecutivo nacional y otras entidades sub-estatales, judicial y legislativo).

Ante el creciente número de incidentes de amenazas y represalias adoptadas contra las personas que intentan cooperar o cooperan con los órganos establecidos en tratados, los presidentes de los diez comités en vigor adoptaron el 26 de junio de 2015 las “Directrices de San José”, en las que condenaron tales prácticas por ser contrarias a la obligación de los Estados de cooperar de buena fe y con la debida diligencia. También propusieron que cada comité nombre un relator sobre represalias que les mantenga regularmente informados de las medidas preventivas y protectoras contra las represalias que puedan adoptar individual o colectivamente, incluso con los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y la secretaría de las Naciones Unidas<sup>100</sup>.

En realidad, se trata de un fenómeno persistente que afecta seriamente al libre acceso a todos los procedimientos de protección y promoción de los derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas. Conforme a la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, toda persona tiene derecho “a dirigirse sin trabas a los organismos internacionales que tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales, y a comunicarse sin trabas con ellos”<sup>101</sup>.

Consecuentemente, el Estado deberá garantizar la protección de toda persona “frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración”<sup>102</sup>.

Además, varios tratados internacionales prohíben tales prácticas. Así, el art. 4 del PF a la Convención sobre los derechos del niño, dispone que “Los Estados partes adoptarán todas las medidas que procedan para que

97 Vid. “Informe del secretario general sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la resolución 9/8 y sobre los obstáculos para su aplicación, incluidas recomendaciones para hacer más efectivo, armonizar y reformar el sistema de los órganos creados en virtud de tratados”. Doc. A/HRC/16/32, de 5 de enero de 2011, 5 p.

98 Vid. por todos O’FLAHERTY, Michael: “The Dublin Statement on the process of strengthening of the United Nations human rights treaty body system”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 28/1, 2010, pp. 116-127. Del mismo autor: “Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement”, *Human Rights Law Review*, vol. 10/2, 2010, pp. 319-335.

99 En la actualidad son nueve los comités en vigor; uno por cada convención. La periodicidad la establece la convención o el comité respectivo; el informe inicial se deberá presentar en el plazo de 1-2 años una vez entrada en vigor la convención para cada Estado.

100 Las directrices contra la represalias (“Directrices de San José”), de 26 de junio de 2015, se pueden consultar en <https://drive.google.com/file/d/0B6XUJ05VV4C68RURGaXhfQnFBaTA/view?pli=1>

101 Art. 9.4 de la Declaración, aprobada por la AG en su res. 53/144, de 9 de diciembre de 1998. También se la conoce como “Declaración sobre los defensores de los derechos humanos”.

102 Ibidem, art. 12.2.

las personas sujetas a su jurisdicción no sean objeto de ninguna violación de sus derechos humanos, maltrato o intimidación como consecuencia de haberse comunicado con el Comité o de haber cooperado con él de conformidad con el presente Protocolo”<sup>103</sup>.

Por su parte, el Consejo DH pidió al secretario general que, en colaboración con el ACNUDH, designe “a un coordinador superior a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas que procure el diálogo con todos los interesados, en particular los Estados Miembros, para promover la prevención de los actos de represalia e intimidación relacionados con la colaboración con las Naciones Unidas”, la protección contra esos actos y la rendición de cuentas por su comisión<sup>104</sup>.

Por último, el Consejo DH encargó al secretario general de las Naciones Unidas que le presente un informe anual en el que recopile y analice las represalias denunciadas, así como las recomendaciones para hacerlas frente, incluyendo información sobre las actividades del coordinador superior a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas<sup>105</sup>. También se han señalado actos de represalia relacionados con la cooperación con el ACNUDH, sus presencias sobre el terreno y asesores en derechos humanos, los equipos de las Naciones Unidas en los países y los componentes de derechos humanos de las misiones de mantenimiento de la paz<sup>106</sup>.

## 4. Listas de Cuestiones

Presentado el informe del Estado por escrito ante la secretaría, cada comité preparará una lista de cuestiones<sup>107</sup> y preguntas que dirigirá al Estado antes de proceder al estudio del informe en reunión plenaria del comité. Con ello se pretende que el Estado complete la información que figura en su informe escrito, además de proporcionarle información adicional sobre el sentido de las preguntas a las que sus representantes tendrán que responder durante el examen oficial del informe.

A estos efectos, todos los comités nombran a uno o más de sus miembros como relatores para el país cuyo informe se vaya a examinar; los que se encargarán de redactar la lista de cuestiones con el auxilio de la secretaría, teniendo en cuenta toda información disponible que sea fiable (de origen tanto oficial como no gubernamental). Esas listas de cuestiones se aprobarán formalmente en el seno de un grupo de trabajo del comité respectivo, que se reúne antes del período de sesiones en el que se debatirá el informe del Estado de turno<sup>108</sup>.

Para simplificar el procedimiento de los informes periódicos, el Com.CT aprobó en 2007 un nuevo procedimiento facultativo consistente en la elaboración de listas de cuestiones previas a la presentación de informes, en lugar de las directrices tradicionales para la elaboración de los informes periódicos<sup>109</sup>. Redactadas sobre la base de las recomendaciones que figuren en las últimas OF, las respuestas de los Estados deberán ser más pertinentes, directamente vinculadas a las recomendaciones formuladas. La respuesta del Estado a

<sup>103</sup> Disposiciones similares se encuentran en el art. 13 del PF al PIDESC y el art. 11 del PF a la CEDCM.

<sup>104</sup> Res. 24/24, de 27 de septiembre de 2013, del Consejo DH, párr. 7.

<sup>105</sup> *Ibidem*, párr. 9.

<sup>106</sup> OACNUDH: *Seguimiento de las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos*. Guía práctica para la sociedad civil. Ginebra, Naciones Unidas, 2013, pp. 53-54.

Las denuncias sobre actos de represalia debe enviarse a la siguiente dirección:

[reprisals@ohchr.org](mailto:reprisals@ohchr.org)

<sup>107</sup> Vid. como ejemplo la lista de cuestiones que el Com.DH dirigió a España con motivo del examen de su quinto informe periódico, en el doc. CCPR/C/ESP/Q/5, de 7 de agosto de 2008, 5 p. Igualmente, vid. la lista de cuestiones que dirigió el Com.DESC a España al examinar el quinto informe periódico en el doc. E/C.12/ESP/Q/5, de 2 de septiembre de 2011, 4 p.

<sup>108</sup> Sobre las listas de cuestiones, vid. doc. HRI/IMC/2011/4, de 23 de mayo de 2011, pp. 12-16, párrs. 35-50. La identidad de los relatores por países es pública, a excepción del Com.DH (*ibidem*, párrafo 60), en cuyo caso se entorpece considerablemente el acceso a los mismos por parte de las OSC.

<sup>109</sup> Vid. doc. A/65/44 (Informe del Com.CT a la AG, 2010), pp. 6-7

esa lista previa de cuestiones (o “informe centrado en las respuestas a la lista de cuestiones”) sustituye al tradicional informe periódico. En 2009 el Com.CT decidió aplicar este procedimiento facultativo de manera habitual y ha sido aceptado por un buen número de Estados<sup>110</sup>.

El Com.DH estableció este mismo procedimiento en 2009 por un período de prueba de cinco años, designando un grupo de trabajo para evaluar y revisar el procedimiento de listas de cuestiones previas. Tal procedimiento no se aplicará a los informes iniciales y será facultativo para los Estados. No obstante, el Com. DH podrá decidir que el procedimiento de lista previa no se aplique a un Estado cuando considere que circunstancias especiales justifican un informe completo (por ejemplo, debido a un cambio fundamental de enfoque jurídico y político del Estado). Todas las partes interesadas, incluidas las INDH y las OSC, deberán disponer de tiempo suficiente para facilitar al Com.DH la información pertinente antes de que se proceda a redactar y aprobar las listas de cuestiones previas. Tales informes se deberán examinar en el plazo máximo de un año<sup>111</sup>.

Del mismo modo, el Com.TM adoptó el procedimiento de las listas de cuestiones previas a la presentación de informes en abril de 2011, para los Estados cuyos segundos informes periódicos estaban retrasados y que habían aceptado este procedimiento<sup>112</sup>. Por último, el Com.DPD también lo adoptó en 2013 para los informes periódicos (no los iniciales)<sup>113</sup>.

Finalmente, la Asamblea General alentó en 2014 a los diferentes comités “a proponer a los Estados partes el procedimiento simplificado de presentación de informes para que consideren la posibilidad de adoptarlo y a establecer un número máximo de preguntas incluidas”<sup>114</sup>, que no superará el número de 25<sup>115</sup>. La respuesta del Estado a la lista de cuestiones previas, junto con el documento básico común, constituirá el informe del Estado sobre el que se centrará el examen del comité, con lo que se eliminaría la práctica consistente en que el Estado respondiera a la lista de cuestiones que cada comité le enviaba una vez presentado el informe periódico del Estado<sup>116</sup>.

En cuanto a los presidentes de los comités, deberán reconsiderar la necesidad de mantener las tradicionales directrices específicas para cada tratado, habida cuenta del procedimiento simplificado de presentación de informes y del límite de palabras de los informes de los Estados<sup>117</sup> que la AG impone desde el 1 de enero de 2015.

## 5. Observaciones finales (OF)

Desde el final de la Guerra Fría los comités han ido asumiendo progresivamente funciones contradictorias en el ámbito de los informes periódicos que en su origen no estaban previstas, con el fin de ofrecer a los Estados un diagnóstico de la situación en sus respectivos países sobre el disfrute real de los derechos consagrados en la convención respectiva. Se trata de las observaciones finales relativas a cada país, con las que los comités culminan sus trabajos de examen de los informes periódicos de los Estados. Pues bien, estas observaciones finales contienen una innegable evaluación crítica del comité respecto de la situación en cada país.

110 El nuevo procedimiento facultativo se explica con detalle en el doc. HRI/ICM/2011/4, cit, pp. 12-16.

111 Vid. doc. CCPR/C/99/4, de 29 de septiembre de 2010, 8 p., *passim*.

112 Vid. doc. HRI/MC/2013/2, de 12 de abril de 2013, p. 17, párr. 73 in fine.

113 Vid. HRI/MC/2014/4, de 14 de abril de 2014, párrs. 34-41.

114 Res. AG 68/268, de 9 de abril de 2014, párr.1. (“Fortalecimiento y mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos”).

115 HRI/MC/2014/4, cit, párr. 54.

116 *Ibidem*, párr. 5.

117 *Ibidem id.*, párr. 55.

Por otra parte, el procedimiento no preveía inicialmente más que la relación exclusiva del comité de turno con los representantes del Estado en el examen de los informes periódicos, a pesar de que el debate siempre se realiza en sesión pública, por lo que toda persona interesada puede presenciarlo, pero no participar en el “diálogo constructivo”, que es exclusivo entre los miembros del comité y los representantes del Estado. Adicionalmente, el comité contaba con una limitada participación, a través de comentarios escritos, de los organismos especializados de las Naciones Unidas, tales como la Organización Internacional del Trabajo, la UNESCO, la FAO o la Organización Mundial de la Salud. En menor medida, los comités también contaban con las informaciones que les suministraban los órganos subsidiarios del sistema de las Naciones Unidas, tales como el ACNUR, el PNUD, o el UNICEF.

Sin perjuicio de ello, la participación de los individuos y las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en el procedimiento de informes periódicos de los Estados se ha abierto camino progresivamente desde 1990. Así, el Com.DESC ha sido el primero oficialmente autorizado por su órgano principal (el Consejo Económico y Social, ECOSOC) para recibir informes -escritos y orales- procedentes de OSC que gocen de estatuto consultivo ante el ECOSOC. Posteriormente los demás comités siguieron su ejemplo, pudiendo recibir informes de OSC con estatuto consultivo o no.

Los informes escritos de las OSC (conocidos como informes en la sombra o informes paralelos) se pueden presentar ante la secretaría en cualquier momento a partir de la publicación del informe escrito del Estado, pero conviene hacerlo antes de que el relator especial o el grupo de trabajo formulen la lista de cuestiones dirigidas al Estado, para influir en su redacción. Tales documentos se publicarán en el sitio web de cada comité en el Portal de la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, para conocimiento general, incluso del propio Estado<sup>118</sup>. También pueden las OSC contraargumentar respecto a las eventuales respuestas escritas de los Estados a las listas de cuestiones de los comités.

Como ya se ha indicado, los comités también dedican espacios en plenario o en reuniones oficiosas para recibir las últimas informaciones orales de las OSC<sup>119</sup> y de las INDH, inmediatamente antes de comenzar el “diálogo constructivo” y exclusivo con los representantes de los Estados.

La información de procedencia no gubernamental es de gran valor para que el comité la pueda confrontar con el informe oficial del Estado y así hacerse una idea objetiva y más completa de la situación prevaleciente en el país. De ahí la importancia de que las OSC se coordinen en coaliciones por temas o convenciones, de manera que puedan ofrecer a cada comité la visión de conjunto de la sociedad civil del país objeto de examen<sup>120</sup>.

En cuanto a las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH), la mayoría de los comités<sup>121</sup> se han pronunciado a favor de la incorporación de las mismas tanto al proceso de elaboración de los “informes periódicos” de los Estados –garantizando en todo momento su independencia del ejecutivo–, como al proceso de elaboración de la “lista de cuestiones” ya referida. Los comités también habilitan espacios diferenciados para recibir informaciones orales y escritas de las INDH antes de proceder al examen del informe periódico con los representantes del Estado.

<sup>118</sup> Vid. doc. E/2010/22, E/C.12/2009/3, párr. 60.

<sup>119</sup> El Com.DPD adoptó “directrices sobre la participación de las organizaciones de personas con discapacidad y las organizaciones de la sociedad civil en los trabajos del Comité”, doc. CRPD/C/11/2, de 14 de mayo de 2014, anexo II, pp. 9-14. Igualmente, el Com.DF elaboró directrices sobre la relación del Comité con los agentes de la sociedad civil, doc. CED/C/1, de 30 de diciembre de 2013, 6 p.

<sup>120</sup> Vid. doc. HRI/CM/2011/4, cit., pp. 34-38. Vid. también doc. HRI/CM/2011/2, cit., párrs. 45-54 y 63-67.

<sup>121</sup> Com.DESC, Com.CT, Com.DN, Com.EDR, Com.TM y Com.EDCM. Vid. doc. HRI/CM/2011/4, cit., pp. 33-34. Vid. también doc. HRI/CM/2011/2, cit., párrs. 42-44 y 55-62.

Por otro lado, las INDH, las OSC y los individuos interesados pueden estar presentes durante el desarrollo del debate entre los miembros del comité y los representantes del Estado, puesto que tal debate es oral y, como ya se ha dicho, es público. Aunque no pueden participar activamente en el debate, su presencia facilitará el seguimiento del procedimiento y de las opiniones que expresen tanto los miembros del comité como los representantes del Estado que participen en el diálogo con el comité.

Además, nada impide que los miembros de los comités puedan recibir a título personal y en cualquier momento informaciones procedentes de individuos, de OSC e incluso de INDH. Ellos mismos decidirán en conciencia sobre su eventual utilización. Así operaba el Com.DH en relación con las OSC durante la Guerra Fría y lo continúa haciendo con las INDH, probablemente por no estar convencido del potencial informativo que estas podrían aportar al procedimiento de informes periódicos<sup>122</sup>. En el período 2013-2014 el Comité DH examinó informes periódicos de 23 Estados, habiendo recibido informaciones escritas de seis INDH y orales de otras tres<sup>123</sup>.

Una vez terminado el debate con los representantes del Estado, el comité se reúne en privado para debatir y aprobar las observaciones finales (OF), sobre la propuesta que formule el relator de cada país, auxiliado por la secretaría. Las OF resumen el examen del informe periódico siguiendo un formato en cuatro partes: aspectos positivos, principales motivos de preocupación, recomendaciones que se dirigen al Estado y medidas de seguimiento y difusión<sup>124</sup>. Por su parte, la Asamblea General alentó a los comités a que las OF fueran breves, pertinentes, concretas y que incluyan recomendaciones que reflejen el diálogo con el Estado<sup>125</sup>.

Una vez aprobadas las OF se comunican al Estado interesado y posteriormente se publican en el sitio que cada comité dispone en el Portal de Internet de la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos<sup>126</sup>. También se incluirán en los informes que anualmente presentan los comités a la Asamblea General sobre las actividades realizadas<sup>127</sup>. Los Estados interesados pueden formular comentarios por escrito a las OF, que también se publican como documentos oficiales.

En cuanto a su valor jurídico, frente a la doctrina tradicional que consideraba las “observaciones finales” de los comités como simples “recomendaciones” desprovistas de valor jurídico, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en su dictamen de 9 de julio de 2004 reconoció el valor jurídico y la interpretación autorizada tanto del Com.DH como del Com.DESC en el marco de sus observaciones finales, sobre los respectivos informes periódicos de Israel. En efecto, ambos comités establecieron que los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos se aplican al conjunto de los territorios y poblaciones que están bajo el control efectivo de Israel<sup>128</sup>, por lo que el Estado tiene la obligación de facilitar y proteger el disfrute de los derechos consagrados en los respectivos Pactos a todas las personas que habitan en los territorios palestinos ocupados.

122 En 2014 había 71 INDH acreditadas ante las Naciones Unidas (categoría A) conforme a los Principios de París, que establecen los criterios de independencia del ejecutivo; 25 INDH en la categoría B (parcialmente conformes con los Principios de París); y 10 INDH en la categoría C (no conformes con los Principios de París). Vid. doc. A/HRC/27/40, de 30 de junio de 2014, 19 p. (“Actividades del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en materia de acreditación de las instituciones nacionales conforme a los Principios de París”. Informe del secretario general).

123 Vid. A/HRC/27/39, de 30 de junio de 2014, p. 26 (“Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”. Informe del secretario general).

124 Doc. HRI/MC/2014/2, de 14 de abril de 2014, anexo, pp. 12-13.

125 Res. 68/268 (2014) de la AG.

126 [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

127 Un estudio completo de los procedimientos de información, tanto en las Naciones Unidas como en la UNESCO y en la OIT, se encuentra en VILLÁN DURÁN, Carlos: Curso de Derecho internacional de los derechos humanos. Madrid, Trotta, 2002 (reimpresión: 2006), pp. 382-424. La práctica actualizada de los comités en esta materia se puede consultar en el doc. HRI/MC/2011/4, cit. pp. 22-24, párrafos 74-79.

128 CIJ, Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, dictamen de 9 de julio de 2004, párrs. 107-113. Israel pretendía la aplicación exclusiva del derecho internacional humanitario a los territorios palestinos ocupados, en detrimento de las normas de derechos humanos contenidas en los tratados ratificados por Israel. Por el contrario, la CIJ determinó que tanto el derecho internacional humanitario como el DIDH son aplicables en los territorios palestinos ocupados (Ibidem, párr. 114).

Por otra parte, al ser difundidas, las observaciones finales ejercen una indudable influencia moral y política sobre los gobiernos. Como constituyen un excelente diagnóstico de la situación del país en lo que se refiere al disfrute real de los derechos consagrados en cada uno de los tratados, debieran ser utilizadas con más frecuencia por las OSC y de derechos humanos y otros representantes de la sociedad civil del país, así como por las instituciones nacionales de derechos humanos, con el objeto de obtener de las Administraciones que las políticas públicas sean más acordes con esos diagnósticos y las recomendaciones que hayan formulado los comités.

Como ya se ha señalado, la delegación estatal ante los respectivos comités no tiene por qué ser exclusivamente gubernamental. Por el contrario, debiera estar compuesta por representantes de los tres poderes del Estado (ejecutivo, judicial y legislativo). En España el gobierno nacional debiera incorporar a representantes de los gobiernos de las comunidades autónomas, las instituciones nacionales y autonómicas de derechos humanos, así como representantes de las OSC que también deberían participar tanto en el proceso de preparación de cada informe periódico como en el seguimiento de la aplicación efectiva de las OF de cada comité.

## 6. Seguimiento a las observaciones finales (OF)

Todos los órganos de tratados piden a los Estados que en sus informes siguientes o durante el diálogo con el comité faciliten información sobre la puesta en práctica de las recomendaciones formuladas en las anteriores observaciones finales.

Además, varios comités han tomado medidas específicas<sup>129</sup>. Así, desde 2001 el Com.DH cuenta con un Relator Especial para el seguimiento de las observaciones finales, que analiza las informaciones que el Estado somete al Comité en el término de un año sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a determinadas recomendaciones sobre situaciones urgentes o graves que el Comité haya seleccionado (de dos a cuatro recomendaciones). El RE es nombrado cada dos años y es auxiliado en sus funciones por un adjunto y la secretaría<sup>130</sup>.

Los informes de seguimiento de los Estados deben ajustarse a las directrices proporcionadas por el Com.DH: serán concisos, centrados únicamente en las recomendaciones seleccionadas por el Comité y se presentarán en el plazo de un año<sup>131</sup>. De la misma manera el Comité recibirá informes de seguimiento alternativos tanto de INDH como de ONG u otras organizaciones interesadas.

La RE prepara un informe público sobre sus actividades, en el que agrupa las informaciones de seguimiento disponibles por cada país objeto de examen<sup>132</sup>. El informe de la RE forma parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.

Desde 2009 la RE clasifica la información proporcionada por el Estado en una escala que va de “satisfactoria”, “parcialmente satisfactoria”, “no satisfactoria”, hasta “falta de cooperación” y “contraria a las recomendaciones

<sup>129</sup> Vid. doc. HRI/MC/2011/4, cit. pp. 24-26, párrafos 80-87.

<sup>130</sup> CCPR/C/108/2, de 21 de octubre de 2013 (procedimiento de seguimiento de las observaciones finales), párrs. 3, 6 y 8. La actual RE para el seguimiento de las OF es la experta Sarah Cleveland (Estados Unidos).

<sup>131</sup> Los informes de seguimiento de las OF de los Estados pueden ser enviados electrónicamente a la siguiente dirección: [ccpr@ohchr.org](mailto:ccpr@ohchr.org)

<sup>132</sup> Vid. los últimos informes del RE del Com.DH para el seguimiento de las OF en los docs. A/65/40 (Vol. I), pp. 166-200; CCPR/C/97/2, de 11 de noviembre de 2009, 26 p.; CCPR/C/98/2, de 19 de abril de 2010, 30 p.; CCPR/C/99/2, de 20 de septiembre de 2010, 36 p.; CCPR/C/100/2, de 25 de noviembre de 2010, 36 p.; CCPR/C/101/2, de 2 de mayo de 2011, 42 p.; y CCPR/C/102/2, de 9 de septiembre de 2011, 31 p. Este último informe contiene medidas de seguimiento en relación con el quinto informe periódico de España (loc. cit., pp. 18-19). Vid. también CCPR/C/104/2, de 30 de abril de 2012, pp. 13-14. Vid. también A/68/40 (Vol. I) (2013), pp. 234-300, CCPR/C/107/2, de 30 de abril de 2013, 30 p.; CCPR/C/109/2, de 19 de noviembre de 2013, 27 p.; y CCPR/C/110/2, de 25 de abril de 2014, 26 p.

del Comité”<sup>133</sup>. La RE mantendrá correspondencia con el Estado solicitándole medidas de aplicación más concretas o una reunión para debatir esas cuestiones. Una vez enviadas dos cartas (recordatorios) por la RE al Estado, el procedimiento de seguimiento se termina y si la cuestión sigue irresuelta se incorporará a la lista de cuestiones relativas al siguiente informe periódico del Estado<sup>134</sup>.

El Com.DH considera que su RE sobre el seguimiento de las OF debiera disponer de medios para realizar visitas de seguimiento que le permitieran hacer una evaluación más completa de la aplicación de sus recomendaciones a nivel nacional, a fin de incrementar la eficacia de las recomendaciones formuladas.

Por su parte, el Com.CT dispone también de una Relatora para el seguimiento desde 2003<sup>135</sup>. En función de este procedimiento, el Com.CT selecciona al final de sus OF cuatro recomendaciones de seguimiento inmediato con finalidad protectora, que deben ser respondidas por el Estado en el plazo de un año<sup>136</sup>. Tales recomendaciones se vinculan con: i) garantizar o fortalecer las salvaguardias legales para las personas privadas de libertad; ii) llevar a cabo investigaciones prontas, imparciales y efectivas; y iii) enjuiciar a los sospechosos y sancionar a los autores de torturas o malos tratos<sup>137</sup>.

La Relatora para el seguimiento supervisa el cumplimiento de las recomendaciones escogidas, solicita a los Estados “aclaraciones” suplementarias y presenta al Comité informes parciales sobre los resultados obtenidos<sup>138</sup>. Hata 2014 el Comité había recibido 97 de los 134 informes de seguimiento que había solicitado, lo que representaba una tasa general de respuesta satisfactoria del 72%<sup>139</sup>. El Com.CT también decidió publicar una página web sobre el seguimiento, que contiene la correspondencia mantenida entre la Relatora y los Estados interesados<sup>140</sup>.

Al término de sus funciones, la Relatora concluyó que los Estados deben informar a los detenidos de su derecho a ponerse en contacto con prontitud con un médico independiente, un abogado y un familiar; que deben existir órganos distintos, independientes e imparciales que examinen las denuncias de tortura y malos tratos, ya que es poco probable que las víctimas de estos abusos se dirijan a las autoridades del sistema presuntamente responsable por esos actos; la importancia de las investigaciones prontas e imparciales de las denuncias de malos tratos y la utilidad de permitir a las ONG visitar las cárceles; la indemnización justa y adecuada y las medidas de rehabilitación para las víctimas de tortura, incluidas las víctimas de la violencia y los abusos sexuales; la intersección de la raza y/o el origen étnico con los malos tratos y la tortura; el recurso a las “garantías diplomáticas” en los casos de las personas devueltas a otro país para que respondan a acusaciones penales; y las denuncias de maltrato en las fuerzas armadas<sup>141</sup>.

La Relatora también recomendó que el Comité mejorara la coordinación entre las recomendaciones de seguimiento y las listas de cuestiones previas a la presentación de informes, velando por que todas las listas de cuestiones previas recogieran debidamente las cuestiones tratadas en el informe de seguimiento a las observaciones finales formuladas a ese Estado y en las solicitudes de aclaración de la Relatora<sup>142</sup>.

133 Decisión adoptada por el Com.DH en el 95º periodo de sesiones. Vid. doc. A/64/40, anexo VI, pp. 218-219.

134 Ibidem, párrs. 25-28. Vid. también -FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p., at 341-344.

135 La Relatora para el seguimiento de las OF del Com.CT ha sido la Sra. Felice Gaer desde 2003 hasta 2014.

136 Vid. doc. A/69/44 (Informe del Com.CT a la AG de 2014), párrs. 71 y ss.

137 Ibidem, párr: 78.

138 HRI/CM/2011/4, cit, párr: 82.

139 A/69/44 (2014), cit, párr: 81.

140 Las respuestas de los Estados sobre las medidas adoptadas pueden consultarse en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/FollowUp.aspx?Treaty=CAT &Lang=es](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/FollowUp.aspx?Treaty=CAT &Lang=es)

141 A/69/44 (2014), cit, párr: 88.

142 Ibidem, párr: 95.

Por último, la Relatora recomendó que un equipo integrado por el Relator para el seguimiento de las observaciones finales, los correlatores para un país y un miembro de la secretaría, realizara visitas de seguimiento a los países<sup>143</sup>.

Ante las crecientes objeciones de algunos Estados a las observaciones finales de los comités por considerarlas “demasiado críticas”, el Com.CT recordó recientemente que las OF “son un instrumento de cooperación con los Estados partes, y en ellas se recoge la evaluación común realizada por el Comité sobre las obligaciones que incumben” a cada Estado. Estas funciones son ejercidas “de manera independiente y competente” por el Comité, “en su condición de custodio y garante de la Convención”. Por último, el Com.CT recordó “la obligación de todos los Estados partes de cooperar con el Comité y de respetar la independencia y la objetividad de sus miembros”<sup>144</sup>.

En cuanto al Com.EDR, puede solicitar información adicional sobre las medidas adoptadas por el Estado para poner en práctica las recomendaciones del Comité. Desde 2004 existe un coordinador del seguimiento de las observaciones y recomendaciones adoptadas por el Com.EDR. Es nombrado por períodos de dos años y trabaja en colaboración con los relatores por países<sup>145</sup>. Desde entonces, el informe anual del Com.EDR a la Asamblea General incluye un informe sucinto sobre las actividades de seguimiento. El coordinador podrá recomendar al Com.EDR las acciones que considere más apropiadas a la luz de la respuesta recibida de los Estados, incluida la modificación de la fecha en la que el Estado interesado deberá presentar su próximo informe periódico al Comité<sup>146</sup>.

En 2006 el coordinador del seguimiento fue invitado a visitar Irlanda para evaluar las medidas adoptadas por el Estado. A la vista del resultado positivo de la visita, el Comité propuso en 2007 que se elaborara un protocolo facultativo de la Convención que incluyera, entre otras cosas, la realización de visitas de seguimiento por parte del coordinador.

Además, el Com.EDR innovó en 1993 con la adopción de procedimientos de alerta temprana y de acción urgente: los primeros, para evitar que los problemas existentes en los Estados puedan escalar y convertirse en nuevos conflictos o que se reaviven los preexistentes; también puede consistir en la adopción de medidas de construcción de confianza para incrementar la tolerancia racial o para prevenir que vuelva surgir un conflicto donde ya lo ha habido. Los segundos, para abordar los problemas que requieren atención inmediata a fin de evitar violaciones graves de la Convención o reducir su grado o su número<sup>147</sup>.

A estos efectos se ha constituido un grupo de trabajo de cinco miembros del Comité encargado de la gestión de tales procedimientos. Se ponen en marcha de oficio o a instancia de OSC u otros interesados. En 2007 se adoptaron las directrices, indicadores, y el mandato del grupo de trabajo<sup>148</sup>. En el marco de este mecanismo el Com.EDR ha estudiado la situación en numerosos Estados. En particular, el Comité ha enviado cartas a 39 Estados y dos instituciones regionales (Consejo de Europa y Unión Europea); adoptó declaraciones sobre la reciente crisis migratoria y sobre la situación en Libia y la R.A. Siria; y tomó decisiones relativas a 17 Estados<sup>149</sup>.

143 Ibidem id., párr. 98.

144 Declaración del Com.CT de 14 de mayo de 2009. Vid. el informe anual del Com.CT en el doc. A/64/44. Naciones Unidas, Nueva York, 2009, anexo IX, pp. 269-270.

145 Art. 65 del Reglamento del Com.EDR, doc. HRI/GEN/3/Rev.3, de 28 de mayo de 2008, p. 86.

146 Cfr. términos de referencia del coordinador para el seguimiento de las OF del Com.EDR, de 10 de marzo de 2005. Disponibles en [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CERD\\_FGD\\_5555\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/1_Global/INT_CERD_FGD_5555_E.pdf)

147 Doc.HRI/IMC/2011/4, cit, párrafos 95-97.

148 Vid. las directrices en el doc. A/62/18, anexo III. El primer coordinador del grupo de trabajo fue el prof. Thornberry (Reino Unido).

149 Vid. el detalle de estas actividades en el siguiente enlace: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/EarlyWarningProcedure.aspx>

Por su parte, el Com.EDCM comenzó en 2008 a solicitar a los Estados que proporcionaran información sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones específicas contenidas en sus OF en el plazo de 1-2 años. Tres miembros del Com.EDCM hicieron una primera visita de seguimiento a Luxemburgo en octubre de 2008, donde constataron la pertinencia de la visita incluso a países europeos, donde se suele considerar que los mecanismos de las Naciones Unidas son menos pertinentes. Además, en 2009 el Com.EDCM nombró una relatora sobre el seguimiento y una suplente<sup>150</sup>.

En cuanto al Com.DESC, desde 1999 pide en sus OF al Estado que le comunique en su próximo informe periódico las medidas tomadas para dar seguimiento a las recomendaciones formuladas. En circunstancias especiales o urgentes podrá pedir al Estado que aporte más información con antelación al siguiente informe periódico, en cuyo caso será evaluada por un grupo de trabajo que a su vez podrá recomendar al Com.DESC que apruebe OF adicionales. Si la información recibida no fuese satisfactoria, el Com.DESC podrá pedir al Estado que acepte la visita de uno o dos miembros del Comité. Así ocurrió en dos ocasiones en las que se envió misiones in loco de asistencia técnica a Panamá y República Dominicana. Además, el Com.DESC encomienda a sus relatores de países la tarea de asegurar el seguimiento respecto de los países que han estudiado en el intervalo entre períodos de sesiones hasta la próxima vez que deban comparecer ante el Comité<sup>151</sup>.

Como se observa, las medidas de seguimiento hasta ahora adoptadas por los comités son demasiado tímidas<sup>152</sup>. Un grupo de trabajo de la reunión de comités recomendó a todos los comités adoptar medidas de seguimiento y directrices armonizadas<sup>153</sup>. Sin duda, sería conveniente que se habilitaran recursos suficientes a los comités para que pudieran generalizar las visitas de seguimiento a los países interesados, lo que les permitiría evaluar más cabalmente la aplicación de sus recomendaciones en el plano nacional.

De otro lado, las INDH y la sociedad civil en su conjunto tienen un papel esencial en materia de seguimiento, pues deben reclamar a las autoridades nacionales que apliquen las recomendaciones que los comités les han dirigido. También pueden informar a los comités de los logros obtenidos y los obstáculos encontrados en el seguimiento de las recomendaciones. Así lo ha recomendado la reunión anual de comités y refrendado la reunión de presidentes de los comités de 2007<sup>154</sup>.

Pero el sistema de informes periódicos no puede funcionar si los Estados no suministran a los comités sus informes periódicos por negligencia o incapacidad técnica, incumpliendo así una obligación convencional básica. El número de informes periódicos "pendientes de presentar" es excesivamente alto: un 46%<sup>155</sup>. Para evitar el colapso del mecanismo, los comités han adoptado en sus respectivos reglamentos un procedimiento de examen excepcional, consistente en abordar el estudio de la aplicación del respectivo tratado en el Estado cuando este no haya presentado ninguno de los informes pendientes, a pesar de los reiterados llamamientos de los comités para que cumpla con su obligación de informar<sup>156</sup>. Si, además de no presentar informes, el Estado tampoco envía representantes para participar en los debates del comité, este analizará la situación en el país a la luz de toda información recibida –incluida la de las OSC–, y adoptará unas observaciones finales que considerará preliminares hasta que el Estado se pronuncie sobre ellas en un término prudencial de

150 HRI/IMC/2011/4, cit, párr. 85.

151 Ibidem, párr. 84. Vid. también doc. E/2011/22, E/C.12/2010/3 (Informe del Com.DESC al ECOSOC sobre sus períodos de sesiones 44º y 45º de 2010. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2011), párrafos 26-39.

152 Un cuadro que muestra las convergencias y divergencias de los procedimientos de seguimiento de ocho comités se puede consultar en el doc. HRI/ICM/WGFL/2011/2, de 18 de noviembre de 2010, pp. 8-9.

153 "Informe del grupo de trabajo de la reunión de los comités sobre el seguimiento de las observaciones finales, las decisiones sobre denuncias individuales y las investigaciones". Doc. HRI/ICM/2011/3, de 4 de mayo de 2011, pp. 14-17.

154 Doc. A/62/224, p. 27.

155 Lo que equivale a 626 informes no presentados. La alta comisionada reconoció que solamente el 16% de los informes de los Estados son presentados dentro de plazo, y que los comités tienen además 281 informes pendientes de examen. Cfr: PILLAY, Navanethem, *Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights*. Geneva, OHCHR, June 2012, pp., 9, 19 y 23.

156 Este mecanismo está previsto por primera vez en sede convencional en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 36.2).

tiempo, transcurrido el cual se convertirán en definitivas<sup>157</sup>.

Pero el crecimiento del sistema de informes periódicos (nuevas convenciones, más comités y más informes periódicos) no se ha acompañado del incremento de los recursos adecuados<sup>158</sup>, por lo que el mecanismo de informes periódicos ha funcionado en los últimos años porque la mayoría de los Estados no presentan sus informes, incumpliendo una obligación convencional básica.

Para superar este marasmo, la alta comisionada propuso en 2012 unificar los métodos de trabajo de los nueve comités que examinan informes periódicos de los Estados, mediante el establecimiento de un calendario integrado de los informes de todos los comités en el que se señalaría, sobre un ciclo de cinco años, en qué fechas deberá examinarse cada Estado, con un tope máximo de dos informes por Estado al año. Los informes de los Estados no deberían superar las 60 páginas y deberían responder a un procedimiento más simplificado que las listas de cuestiones en vigor, enfocado en las observaciones finales de los comités, que a su vez deberían ser más precisas. El nuevo procedimiento integrado de informes supondría un gasto adicional de 52 millones de dólares<sup>159</sup>.

Por el contrario, la Asamblea General culminó en 2014 el estudio del “Fortalecimiento y mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos” sin acoger las recomendaciones de la alta comisionada en materia presupuestaria. En su lugar adoptó decisiones más modestas, tales como que los “informes anuales de los órganos creados en virtud de tratados no reproduzcan documentos que se hayan publicado por separado a los que se haga referencia en el Informe »<sup>160</sup>, con el fin de reducir el tamaño de esos informes y su costo. Igualmente, la AG limitó el número máximo de palabras que pueden tener tanto los documentos de los comités como los informes periódicos de los Estados<sup>161</sup>. De otro lado, las observaciones finales de los comités deberán ser “breves, pertinentes, concretas y que incluyan recomendaciones que reflejen el diálogo con el Estado parte correspondiente”<sup>162</sup>,

La AG también pidió a la oficina del alto comisionado que “ayude a los Estados a desarrollar su capacidad para cumplir las obligaciones contraídas en virtud de tratados”, prestando “servicios de asesoramiento, asistencia técnica y creación de capacidad, de conformidad con el mandato de la oficina, en consulta con el Estado de que se trate y con su consentimiento”. En particular, se deberá “destinar un funcionario especializado en creación de capacidad en materia de derechos humanos en cada oficina regional”; fortalecer la cooperación con los mecanismos regionales; crear una lista de expertos en presentación de informes; prestar asistencia directa a los Estados por medio de la creación y el desarrollo de capacidad institucional para la presentación de informes; y facilitar el intercambio de las mejores prácticas<sup>163</sup>.

Además, la AG decidió transmitir por Internet las reuniones públicas de los órganos creados en virtud de tratados<sup>164</sup>; ofrecer a los miembros de la delegación oficial del Estado que no estén presentes en la reunión en que se ha de examinar el informe de ese Estado la oportunidad de participar en el examen por

157 Vid. OACNUDH, *El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas*. Folleto informativo 30/rev.1. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2012, 71 p., at 32-33. Vid. también doc. HRI/MC/2011/4, cit. pp. 26-28. Concordantemente, Vid. FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p., at 344-348.

158 Así lo reconoce el mismo secretario general en su informe contenido en el doc. A/HRC/25/22, de 17 de enero de 2014, párr: 81.

159 PILLAY, N., *Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights*, cit., pp. 37-62. Para una visión crítica Vid. FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p., at 348-352.

160 Res. AG 68/268, de 9 de abril de 2014, párr: 4.

161 Ibidem id., párrs. 15 y 16.

162 Ibidem id., párr: 6.

163 Ibidem id., párr: 17.

164 Ibidem id., párr: 22.

videoconferencia<sup>165</sup>; y publicar actas resumidas en uno de los idiomas de trabajo de las Naciones Unidas utilizado por el Estado parte cuando este lo solicite<sup>166</sup>.

En cuanto al tiempo dedicado al estudio de los informes periódicos, se asignará el número de semanas que necesitará cada órgano creado en virtud de un tratado para examinar los informes de los Estados partes que prevé recibir todos los años, suponiendo que se puedan examinar al menos 2,5 informes por semana y, cuando proceda, de al menos 5 informes por semana presentados con arreglo a los protocolos facultativos (quejas individuales); Se asignarán dos semanas adicionales para cada comité a fin de que puedan cumplir las actividades previstas en sus mandatos, además de tiempo adicional para los comités que se ocupan de las comunicaciones individuales, tomando como base que el examen de cada comunicación requiere 1,3 horas; y se asignarán recursos financieros y humanos suficientes a los órganos creados en virtud de tratados cuyo principal mandato es realizar visitas sobre el terreno<sup>167</sup>.

También se deberá proceder a la aplicación gradual de las normas de accesibilidad pertinentes y proporcionar adaptaciones razonables para los expertos con discapacidad de los órganos creados en virtud de tratados<sup>168</sup>.

En relación con los idiomas de trabajo, la AG decidió asignar un máximo de tres idiomas oficiales de trabajo para la labor de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos aunque, a título excepcional, cuando sea necesario, podrá agregarse un cuarto idioma oficial<sup>169</sup>.

En cuanto a los viajes, la AG pidió al secretario general que mejore la eficiencia de las disposiciones vigentes sobre los viajes de los expertos de los órganos creados en virtud de tratados, de conformidad con lo dispuesto en la sección VI de la resolución 67/254 A, de 12 de abril de 2013<sup>170</sup>.

Con el ánimo de reducir el número de informes pendientes de presentación, la AG invitó a los Estados a presentar un informe combinado que se considerará que cumple las obligaciones del Estado con ese órgano para todo el período en que hay informes pendientes al momento de la aprobación de esta resolución<sup>171</sup>; y a los comités a considerar que todos los informes de los Estados que a la fecha de la presente resolución se hayan presentado y estén a la espera de ser examinados por un órgano creado en virtud de un tratado, satisfacen la obligación de presentación de informes del Estado interesado al órgano competente<sup>172</sup>.

Además, los comités deberán establecer un calendario claro y normalizado para la presentación de los informes de los Estados<sup>173</sup>; y seguir reforzando el papel de sus presidentes en las cuestiones de procedimiento, especialmente en la formulación de conclusiones sobre cuestiones relativas a los métodos de trabajo y de procedimiento, la extensión rápida de las buenas prácticas y metodologías entre todos los órganos, el logro de la coherencia entre ellos y la normalización de sus métodos de trabajo<sup>174</sup>; y aumentar las posibilidades de interacción durante las reuniones entre sus presidentes y los Estados partes en todos los tratados de derechos humanos celebradas en Ginebra y Nueva York, con miras a facilitar un foro para un diálogo interactivo abierto y oficial<sup>175</sup>.

<sup>165</sup> Ibidem id., párr. 23.

<sup>166</sup> Ibidem id., párrs. 24-25.

<sup>167</sup> Ibidem id., párr. 26. Se refiere al Subcomité para la Prevención de la Tortura. Vid. infra, apartado 10: Las visitas periódicas.

<sup>168</sup> Ibidem id., párr. 29.

<sup>169</sup> Ibidem id., párr. 30.

<sup>170</sup> Ibidem id., párr. 31.

<sup>171</sup> Ibidem id., párr. 32.

<sup>172</sup> Ibidem id., párr. 33.

<sup>173</sup> Ibidem id., párr. 34.

<sup>174</sup> Ibidem id., párr. 38.

<sup>175</sup> Ibidem id., párr. 39.

Por último, todas estas medidas serán evaluadas por el secretario general cada dos años en un informe amplio sobre el estado del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos que presentará a la AG<sup>176</sup>. Por su parte, la AG examinará el estado del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, a más tardar seis años después de la aprobación de la presente resolución, a fin de evaluar la eficacia de las medidas adoptadas para asegurar su sostenibilidad<sup>177</sup>.

## 7. Observaciones generales (OG)

Los comités también adoptan observaciones o recomendaciones generales que, en su origen, tenían el fin de ayudar a los Estados a comprender qué tipo de información deseaba recibir los comités, sobre la base de la experiencia adquirida. De este modo se señalaban las deficiencias de los informes, se sugerían mejoras y se estimulaba a los Estados a lograr la plena realización de los derechos consagrados en el tratado correspondiente<sup>178</sup>.

Pero todos los comités adoptan observaciones generales que van más allá de sus propósitos iniciales, pues en la práctica equivalen a un ejercicio de interpretación sobre el contenido y el alcance de las obligaciones contenidas en ciertas disposiciones del respectivo tratado. Tales observaciones o recomendaciones generales han sido generalmente bien aceptadas por los Estados partes. En este aspecto el DIDH innova en relación con las reglas generales del D. internacional que atribuyen el monopolio de la interpretación de un tratado internacional a los Estados partes en el mismo<sup>179</sup>.

La elaboración de una observación general responde a un proceso laborioso y suele tomar varios años. Se comienza acotando el tema o la disposición que cada comité desee desarrollar; se nombra a uno o varios relatores que se encargarán de realizar un estudio preliminar; se convocarán días de debate general, seminarios, talleres y otros eventos internacionales en los que los comités consultarán con todos los actores interesados en el desarrollo del DIDH (Estados, OI, INDH, académicos, OSC y ONG). Concluidas todas las consultas, los comités, con el solo auxilio de sus relatores y de la secretaría, debaten los diferentes proyectos en reunión privada y finalmente anuncian la adopción de una nueva observación general, que se hace pública de inmediato tanto en el Portal de la OACNUDH como en el informe anual de cada comité a la Asamblea General<sup>180</sup>.

Así, el Com.DH ha desarrollado hasta la fecha 35 observaciones generales muy valiosas, relativas al contenido y alcance de los arts. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 10, 12, 14, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 27 y 40 del PIDCP y en relación con el PFI. Además, ha formulado observaciones generales sobre la situación de los extranjeros con arreglo al PIDCP, las reservas al Pacto, el principio de no discriminación y la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes tanto en el Pacto como en el PF<sup>181</sup>.

En el caso de la observación general n° 24 del Com.DH relativa a las reservas formuladas al Pacto, surgieron objeciones por parte de Francia y de los Estados Unidos, pues estos Estados reclamaron la aplicación de las

<sup>176</sup> Ibidem id., párr. 40.

<sup>177</sup> Ibidem id., párr. 41.

<sup>178</sup> Una recopilación de las observaciones y recomendaciones generales adoptadas por los diferentes Comités se contiene en los doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), de 27 de mayo de 2008, 318 p. (recopilación de las OG del Com.DESC y del Com.DH); y HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.II), de 27 de mayo de 2008, 311 p. (recopilación de las RG del Com.EDR y Com.EDCM, así como las OG del Com.CT y Com.DN). Se pueden consultar en el Portal del Internet de la OACNUDH: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

<sup>179</sup> Vid. en este sentido los arts. 31 a 33 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969.

<sup>180</sup> Doc. HRI/IMC/2011/4, cit. párrs. 132-134.

<sup>181</sup> Concordantemente, Vid. FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p., at 353-359.

reglas clásicas del Convenio de Viena de 1969 en materia de interpretación de los tratados internacionales, frente a la opinión del Com.DH de que ciertas reservas de estos países al PIDCP eran incompatibles con el objeto y fin del mismo. La Comisión de Derecho Internacional (CDI) concluyó que los órganos de control establecidos en los tratados pueden formular comentarios y recomendaciones respecto de la admisibilidad de las reservas de los Estados, siendo su valor jurídico equivalente al de las funciones de vigilancia que tengan encomendadas. Por lo tanto, los Estados deben respetar de buena fe el contenido de las citadas observaciones generales<sup>182</sup>.

En cuanto al Com.DESC, ha elaborado 21 observaciones generales sobre los Arts. 2.1, 3, 6, 9, 11, 11.1, 12, 13, 14, 15.1, y 22 del PIDESC. También ha elaborado observaciones generales sobre las personas con discapacidad; la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales; la aplicación interna del Pacto; los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores; la no discriminación y los DESC; y el derecho a participar en la vida cultural<sup>183</sup>.

Por su parte, el Com.EDR ha adoptado hasta la fecha 35 recomendaciones generales. Entre ellas se ha abordado la discriminación contra los no ciudadanos; la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal; las medidas especiales previstas en la Convención; el seguimiento de la Conferencia de Examen de Durban (2009); Durban y la discriminación racial contra afrodescendientes (2011)<sup>184</sup>; y la lucha contra el discurso de odio racial<sup>185</sup>. Todas ellas son dirigidas a los Estados partes en la CEDR y son de naturaleza similar a las observaciones generales de los otros comités.

Igualmente, el Com.EDCM adoptó 33 recomendaciones generales. Entre las más recientes, se han abordado temas como la violencia contra la mujer; la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares; la vida política y pública; la mujer y la salud; las mujeres de edad; sobre el art. 2 de la Convención<sup>186</sup>; sobre el papel de la mujer en la prevención del conflicto, en los conflictos y situaciones postconflicto; y el acceso de las mujeres a la justicia.

En cuanto al Com.CT, ha aprobado tres observaciones generales (sobre la aplicación de los arts. 2, 3 y 14 de la CCT<sup>187</sup>).

El Com.DN ya ha adoptado 17 observaciones generales, entre ellas la relativa a las medidas generales de aplicación de la CDN; los niños con discapacidad; los niños indígenas; el derecho del niño a ser escuchado (2009); su derecho a no ser objeto de ninguna forma de violencia (2011)<sup>188</sup>; el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (2013); las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño (2013); y el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (2013);) y sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (art. 3.1 de la Convención)<sup>189</sup>.

182 Vid. también el "Informe de la reunión del grupo de trabajo sobre las reservas", doc. HRI/MC/C/2007/5, de 9 de febrero de 2007, 23 p., actualizado en el doc. HRI/MC/2009/5, de 17 de junio de 2009, 13 p. Un estudio completo sobre las reservas al PIDCP se encuentra en FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p., at 69-101.

183 Vid. doc. E/2001/22, E/C.12/2010/3, anexo III, pp. 110-111; Lista de observaciones generales aprobadas por el Com.DESC.

184 Vid. A/66/18, anexo IX, pp. 188-194.

185 RG 35, de 26 de septiembre de 2013. Vid. doc. A/69/18 (2014), anexo VII, pp. 183-193.

186 Vid. RG 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, doc. CEDAW/C/GC/27, de 16 de diciembre de 2010, 10 p.. Y RG 28 relativa al Art. 2 de la Convención, sobre la naturaleza y alcance de las obligaciones de los Estados partes, doc. CEDAW/C/GC/28, de 16 de diciembre de 2010, 11 p.

187 Vid. OG 3 sobre el art. 14 CCT en doc. A/68/44, anexo X, pp. 271-282.

188 Vid. por ejemplo la OG del CDN num. 13 (2011) sobre "el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia" en doc. A/67/41 (2012), anexo V, pp. 22-52.

189 Doc. CRC/C/GC/14, de 29 de mayo de 2013, 22 p.

Tanto el Com.DESC como el Com.DN y el Com.EDR han adoptado observaciones o recomendaciones generales sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la protección de los derechos consagrados en los respectivos tratados.

En cuanto al Com.TM, ha adoptado dos observaciones generales sobre los trabajadores domésticos migratorios (2011)<sup>190</sup> y sobre los derechos humanos de los migrantes en situación irregular (2013)<sup>191</sup>.

Por último, el Com.DPD prevé en su reglamento la adopción tanto de recomendaciones como de observaciones generales<sup>192</sup>. Las dos primeras correspondieron a las OG sobre los arts. 9 (accesibilidad)<sup>193</sup> y 12 de la Convención (igual reconocimiento como persona ante la ley)<sup>194</sup>.

## 8. La investigación de oficio

Este procedimiento, de carácter facultativo, está previsto en seis tratados internacionales en vigor (todos ellos ratificados por España), a saber:

### CUADRO 7

TRATADOS QUE ESTABLECEN EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE OFICIO
1.- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Inhumanos, Crueles o Degradantes (art. 20) <sup>30</sup>
2.- Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (arts. 8-9) <sup>31</sup> .
3.- Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (arts. 6-7) <sup>32</sup> .
4.- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (art. 33) <sup>33</sup> .
5.- Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 11-12) <sup>34</sup> .
6. Protocolo facultativo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 13) <sup>35</sup>
Fuente: elaboración propia (al 15 de agosto de 2015).

En las seis convenciones o protocolos citados se repiten los rasgos comunes del procedimiento de la investigación de oficio: es confidencial en todas sus fases y facultativo, de manera que solamente obligará a los Estados partes en los citados tratados y protocolos que hayan aceptado la cláusula respectiva. Los Estados podrán además retirar esa declaración en cualquier momento mediante notificación al secretario general de la ONU.

Mediante este mecanismo el Estado reconoce al comité respectivo la competencia de investigar de oficio

<sup>190</sup> Doc. CMW/C/GC/1, de 23 de febrero de 2011, 14 p.

<sup>191</sup> Doc. CMW/C/GC/2, de 28 de agosto de 2013, 23 p.

<sup>192</sup> Arts. 46 y 47 del reglamento del Com.DPD, cfr. doc. CRPD/C/1, de 5 de junio de 2014, p. 18.

<sup>193</sup> Doc. CRPD/C/11/3, de 25 de noviembre de 2013, 13 p.

<sup>194</sup> Doc. CRPD/C/GC/1, de 19 de mayo de 2014, 15 p.

pero confidencialmente, cuando reciba información fidedigna que a su juicio parezca indicar de forma fundamentada que se practica sistemáticamente la violación de los derechos reconocidos en la convención respectiva, en el territorio de ese Estado parte.

Desde el inicio del procedimiento el comité, que actuará de oficio sobre la base de informaciones recibidas de ONG, invitará al Estado denunciado a colaborar en el examen de la información y, a esos efectos, a presentar sus observaciones sobre la misma.

La investigación será confiada a uno o más miembros del comité competente, quienes rendirán informe urgente al comité y éste decidirá sobre las medidas a adoptar. Con el consentimiento del Estado interesado, los citados miembros podrán realizar una visita in loco, solicitándose siempre la colaboración del Estado en todas las etapas del procedimiento confidencial de investigación, incluido durante la visita al país.

Recibido el informe confidencial de la misión investigadora, el comité lo examinará y transmitirá las conclusiones al Estado interesado junto a las observaciones y recomendaciones que estime oportunas. El Estado dispondrá de seis meses para presentar al comité sus propias observaciones. De no recibirlas en el plazo estipulado, el comité podrá invitar al Estado a que le informe sobre las medidas que haya adoptado como resultado de la investigación.

El comité podrá incluir un resumen de los resultados de la investigación en su informe anual (público), tras celebrar consultas con el Estado interesado, y a pesar de que éste se oponga a la publicación del informe (art. 90 del reglamento del Com.CT). También podrá invitar al Estado a referirse en sus informes periódicos a las medidas que haya adoptado en respuesta a una investigación efectuada.

Este procedimiento ha revelado una escasa utilidad en la práctica de los dos únicos comités que hasta la fecha lo han utilizado, a saber: el Com.CT y el Com.EDCM, en especial cuando el Estado parte no ha aceptado cooperar de buena fe con el comité. Así, tanto las víctimas de las violaciones como los defensores de los derechos humanos, lamentan el carácter confidencial del procedimiento y el desequilibrio procesal del mismo a favor del Estado interesado. La lentitud del procedimiento (hasta cuatro años) y la escasa información que el comité hace pública en sus informes anuales al final del mismo –salvo que el Estado interesado acepte la publicación del informe final–, son factores adicionales que explican el pobre resultado que este procedimiento ha obtenido en la práctica desarrollada por el Com.CT<sup>195</sup> y el Com.EDCM.

No obstante, los dos comités citados han utilizado el procedimiento de investigación de oficio en relación con México, que ha incluido la realización de sendas visitas al terreno por parte de algunos de los miembros de los dos comités. Tales comités publicaron un resumen de sus informes confidenciales<sup>196</sup> que contienen recomendaciones muy útiles para erradicar la tortura y malos tratos de los lugares de detención en México, así como la violencia de género que sufren las mujeres en el país (“feminicidio”).

En otra ocasión, relativa al Brasil, el Gobierno autorizó en 2009 al Com.CT a publicar íntegramente el informe de la visita realizada en ese país en 2005 en aplicación del art. 20 de la Convención contra la Tortura, junto a los comentarios del propio Gobierno<sup>197</sup>. Las numerosas recomendaciones formuladas por el Com. CT confirmaron la existencia de una práctica sistemática de malos tratos y condiciones inhumanas en los establecimientos de detención y prisión del país<sup>198</sup>.

195 Cabe resaltar, sin embargo, que el informe del Com.CT sobre la visita de tres de sus miembros al Líbano en el marco del art. 20 de la Convención, fue publicado con considerable extensión -a pesar de que el Estado interesado se había opuesto-. Concluyó que la tortura se practica sistemáticamente en ese país, “sobre todo en el contexto de las investigaciones y con el fin de obtener confesiones” y formuló numerosas recomendaciones al Estado. Cfr. A/69/44 (2014), anexo XIII, párr. 37.

196 Vid. respectivamente los docs. CAT//C/75 y CEDAW/C/2005/OP8/MEXICO.

197 Doc. CAT/C/39/2, de 3 de marzo de 2009. 90 p.

198 Ibidem, pp. 42-48.

En total, el Com.CT ha realizado visitas de investigación confidencial a nueve países. Además de México y Brasil, ya citados, se trata de Egipto, Perú, Serbia y Montenegro, Sri Lanka, Turquía, Nepal y Líbano<sup>199</sup>. Las medidas de seguimiento a sus recomendaciones solamente las ha solicitado en el marco de las observaciones finales relativas a cada país como resultado del examen de sus informes periódicos, o en el marco de las nuevas listas de cuestiones previas a la presentación de informes<sup>200</sup>.

De conformidad con el art. 28 de la Convención contra la Tortura, los Estados partes pueden declarar que no reconocen la competencia del Com.CT para realizar la investigación de oficio que contempla el art. 20 de la Convención. Los siguientes once Estados hacen uso de esa facultad en la actualidad: Afganistán, Arabia Saudita, China, Emiratos Árabes Unidos, Guinea Ecuatorial, Israel, Kuwait, Mauritania, Pakistán, República Árabe Siria y República Democrática Popular Lao<sup>201</sup>.

En cuanto al Com.EDCM, dos de sus miembros investigaron in loco en 2013 alegaciones de ONG relativas a la desaparición y asesinato de numerosas mujeres aborígenes en Canadá que, por su persistencia y extensión a lo largo de los años, revelaban una práctica sistemática de violación de la Convención (art. 8 PF). El Estado autorizó la publicación del informe del Com.EDCM en 2015; de las 38 recomendaciones formuladas, el Estado aceptó 34<sup>202</sup>.

En cuanto al Com.DF, ha solicitado reiteradamente a México autorización para visitar el país en el marco del art. 33 de la Convención, al haber recibido información fidedigna que revela “violaciones graves de las disposiciones” de la Convención<sup>203</sup>. Además, el art. 34 le autoriza a presentar toda situación de “práctica generalizada o sistemática” de la desaparición forzada a la Asamblea General, por conducto del secretario general.

Por su parte, el Com.DPD prevé en su reglamento medidas de seguimiento similares a las del Com.CT (art. 90.1). Además, el Estado dispone de seis meses para transmitir al Com.DPD sus observaciones sobre las conclusiones del Comité (art. 89.2). Transcurrido este plazo, el Com.DPD podrá invitar al Estado parte “a que le informe de las medidas adoptadas en atención a la investigación” (art. 90.2)<sup>204</sup>.

El procedimiento de investigación de oficio será más útil para las víctimas y la sociedad civil en la medida en que mejore el procedimiento aplicable. Sería muy conveniente que los comités limitasen en sus reglamentos el alcance de la confidencialidad y la falta de transparencia inherente al procedimiento. Además, se debieran perfeccionar las medidas de seguimiento a las recomendaciones formuladas al Estado en virtud de la investigación de oficio.

199 Los resúmenes de los diferentes informes de investigación de oficio que ha publicado el Com.CT se pueden consultar en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/Inquiries.aspx](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Inquiries.aspx)

200 Cfr. Doc. HRI/ICM/WGFU/2011/2, cit., p. 17.

201 A/69/44 (2014), anexo II (al 23 de mayo de 2014).

202 Vid. el informe del Com.EDCM sobre Canadá en

[http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/CAN/CEDAW\\_C\\_OP-8\\_CAN\\_1\\_7643\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/CAN/CEDAW_C_OP-8_CAN_1_7643_E.pdf)

La respuesta del Estado al informe del Com.EDCM se encuentra en

[http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/CAN/CEDAW\\_C\\_OP-8\\_CAN\\_2\\_7644\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/CAN/CEDAW_C_OP-8_CAN_2_7644_E.pdf)

203 A/69/56 (2014), p. 29.

204 Cfr. doc. A/67/55 (2011), anexo VI, p. 69.

## Cuadro 8 - Estados Americanos partes de los Convenios de la OIT

Fuente: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11001:0:::0::#P>

País	Número de Convenios de la OIT ratificados
Argentina	80
Bolivia	50
Brasil	96
Chile	62
Colombia	61
Costa Rica	51
Cuba	90
Ecuador	61
El Salvador	30
Guatemala	73
Honduras	25
México	79
Nicaragua	62
Panamá	78
Paraguay	39
Perú	74
República Dominicana	38
Uruguay	109
Venezuela	54

## Cuadro 9 - Estados Americanos partes de los Convenios Fundamentales de la OIT

Fuente: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11001:0:::0::#P>

Convención, Pacto, Protocolo	País/año de ratificación, adhesión, firma
Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	Argentina (1950) Bolivia (2005) Brasil (1957) Chile (1933) Colombia (1969) Costa Rica (1960) Cuba (1953) Ecuador (1954) El Salvador (1995) Guatemala (1989) Honduras (1957) México (1934) Nicaragua (1934) Panamá (1966) Paraguay (1967) Perú (1960) República Dominicana (1956) Uruguay (1995) Venezuela (1944)
Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)	Argentina (1960) Bolivia (1965) Chile (1999) Colombia (1976) Costa Rica (1960) Cuba (1952) Ecuador (1967) El Salvador (2006) Guatemala (1952) Honduras (1956) México (1950) Nicaragua (1967) Panamá (1958) Paraguay (1962) Perú (1960) República Dominicana (1956) Uruguay (1954) Venezuela (1982)

## Cuadro 10 - Estados Americanos partes de los Convenios Fundamentales de la OIT

Convención, Pacto, Protocolo	País/año de ratificación, adhesión, firma
<p>Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva 1949 (núm. 98)</p>	<p>Argentina (1956)                      Bolivia (1973)                      Brasil (1952)                      Chile (1999)                      Colombia (1976)                      Costa Rica (1960)                      Cuba (1952)                      Ecuador (1959)                      El Salvador (2006)                      Guatemala (1952)                      Honduras (1956)                      Nicaragua (1967)                      Panamá (1966)                      Paraguay (1966)                      Perú (1964)                      República Dominicana (1953)                      Uruguay (1954)                      Venezuela (1968)</p>
<p>Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)</p>	<p>Argentina (1956)                      Bolivia (1973)                      Brasil (1957)                      Chile (1971)                      Colombia (1963)                      Costa Rica (1960)                      Cuba (1954)                      Ecuador (1957)                      El Salvador (2000)                      Guatemala (1961)                      Honduras (1956)                      México (1952)                      Nicaragua (1967)                      Panamá (1958)                      Paraguay (1964)                      Perú (1960)                      República Dominicana (1953)                      Uruguay (1989)                      Venezuela (1982)</p>

Convención, Pacto, Protocolo	País/año de ratificación, adhesión, firma
Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	Argentina (1960) Bolivia (1990) Brasil (1965) Chile (1999) Colombia (1963) Costa Rica (1959) Cuba (1958) Ecuador (1962) El Salvador (1958) Guatemala (1959) Honduras (1958) México (1959) Nicaragua (1967) Panamá (1966) Paraguay (1968) Perú (1960) República Dominicana (1958) Uruguay (1968) Venezuela (1964)
Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)	Argentina (1956) Bolivia (1973) Brasil (1957) Chile (1971) Colombia (1963) Costa Rica (1960) Cuba (1954) Ecuador (1957) El Salvador (2000) Guatemala (1961) Honduras (1956) México (1952) Nicaragua (1967) Panamá (1958) Paraguay (1964) Perú (1960) República Dominicana (1953) Uruguay (1989) Venezuela (1982)
Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)	Argentina (1968) Bolivia (1977) Brasil (1965) Chile (1971) Colombia (1969) Costa Rica (1962) Cuba (1965) Ecuador (1962) El Salvador (1995) Guatemala (1960) Honduras (1960) México (1961) Nicaragua (1967) Panamá (1966)

Convención, Pacto, Protocolo	País/año de ratificación, adhesión, firma
	Paraguay (1967) Perú (1970) República Dominicana (1964) Uruguay (1989) Venezuela (1971)
Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)	Argentina (1996) Bolivia (1997) Brasil (1973) Chile (1999) Colombia (2001) Costa Rica (1973) Cuba (1975) Ecuador (2000) El Salvador (1996) Guatemala (1990) Honduras (1980) México (2015) Nicaragua (1981) Panamá (2000) Paraguay (2004) Perú (2002) República Dominicana (1999) Uruguay (1977) Venezuela (1987)
Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	Argentina (2001) Bolivia (2003) Brasil (2000) Chile (2000) Colombia (2005) Costa Rica (2001) Cuba (2015) Ecuador (2000) El Salvador (2000) Guatemala (2001) Honduras (2001) México (2000) Nicaragua (2000) Panamá (2000) Paraguay (2001) Perú (2002) República Dominicana (2000) Uruguay (2001) Venezuela (2005)

## Cuadro II - Estados Americanos partes de los Convenios de la UNESCO

Fuente: [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=23047&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=23047&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

Convención, Pacto, Protocolo	País/año de ratificación, adhesión, firma
Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza	Argentina (1963) Brasil (1968) Chile (1971) Costa Rica (1963) Cuba (1962) Ecuador (1979) Guatemala (1983) Honduras (2013) Nicaragua (1981) Panamá (1967) Perú (1966) República Dominicana (1977) Uruguay (2004) Venezuela (1968)
Protocolo por el que se instituye una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios facultada para resolver las controversias entre estados a que pueda dar lugar la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza	Argentina (1968) Costa Rica (1962) Guatemala (1983) Panamá (1967)
Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales	Argentina (2008) Bolivia (2006) Brasil (2007) Chile (2007) Colombia (2013) Costa Rica (2011) Cuba (2007) Ecuador (2006) El Salvador (2013) Guatemala (2006) Honduras (2010 – adhesión) México (2006) Nicaragua (2009) Panamá (2007) Paraguay (2007) Perú (2006 – adhesión) República Dominicana (2009) Uruguay (2007) Venezuela (2003)

## 9. Las acciones urgentes

Únicamente el Comité contra la Desaparición Forzada (en adelante: Comité DF) está habilitado por el Art. 30 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas<sup>205</sup>, para examinar peticiones de acciones urgentes “a fin de que se busque y localice a una persona desaparecida” (art. 30.1 in fine).

El procedimiento de acciones urgentes había conocido un amplio desarrollo en el ámbito extraconvencional de protección de los derechos humanos, a partir del establecimiento en 1980 por la entonces Comisión de Derechos Humanos del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias (en adelante: GTDFI)<sup>206</sup>. Con el Art. 30 de la Convención se establece este procedimiento por primera vez en sede convencional.

A diferencia de las acciones urgentes de los procedimientos especiales del Consejo DH, las reguladas por el art. 30 de la Convención no reconocen la *actio popularis*, pues deben ser solicitadas “por los allegados de una persona desaparecida, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como todo aquel que tenga un interés legítimo” (art. 30.1 de la Convención). El Comité DF puntualizó que “es necesario contar con la autorización de los familiares de la persona desaparecida, sus representantes legales, su abogado o cualquier otra persona que tenga un interés legítimo”, para poder presentar al Comité DF una solicitud de acción urgente<sup>207</sup>.

También a diferencia de las acciones urgentes en sede extraconvencional –dirigidas contra cualquier Estado miembro de NU–, las solicitadas conforme al art. 30 de la Convención solamente podrán ser dirigidas contra uno de los 50 Estados partes en la misma. Sin embargo, no será necesario que los Estados partes reconozcan expresamente la competencia del Comité DF para recibir solicitudes de acciones urgentes (lo que sí ocurre con las quejas individuales previstas en el art. 31 de la Convención).

Toda solicitud de acción urgente conforme al art. 30 de la Convención debe reunir además los siguientes requisitos de forma para que el Comité DF la pueda declarar admisible, con el auxilio de un relator especial, un adjunto y un suplente que el Comité DF nombra entre sus miembros y que se encargan de “examinar las peticiones de adopción de medidas urgentes y de dictar medidas cautelares entre períodos de sesiones”<sup>208</sup>:

En primer lugar, la petición de acción urgente no debe carecer “manifiestamente de fundamento” (art. 30.2.a).

En segundo lugar, no debe constituir “un abuso del derecho” a presentar tales peticiones (art. 30.2.b). Así, la petición ha de presentarse por escrito, no podrá ser anónima y deberá utilizarse el formulario modelo, cumplimentando todas las informaciones requeridas en el mismo, a saber: información sobre el autor de la petición y sobre la persona desaparecida, descripción de los hechos, identificación de los responsables de la desaparición, recursos internos utilizados, solicitud de medidas cautelares, etc.<sup>209</sup>.

También deberá referirse a un caso de supuesta desaparición forzada “que normalmente haya ocurrido no más de tres meses antes de la presentación de la solicitud de medidas urgentes o referirse a una supuesta víctima de desaparición forzada de cuyo paradero no se haya sabido como máximo tres meses antes de la solicitud”<sup>210</sup>.

205 Adoptada por la resolución 61/177, de 20 de diciembre de 2006, de la Asamblea General. Ratificada por 50 Estados, incluida España, entró en vigor el 24 de septiembre de 2009.

206 Vid. infra, Segunda Parte, Sección A.4: Las acciones urgentes.

207 Cfr. Directrices y formulario para la presentación de solicitudes de medidas urgentes en virtud del art. 30 de la Convención, doc. A/67/56 (2012), anexo V, pp. 18-24, at 19 in fine y A/69/56 (2014), anexo VIIA, pp. 34-38.

208 Cfr. A/67/56, cit., anexo IV, p. 16, párr. A.2.

209 El escrito de solicitud de acción urgente se podrá enviar al Comité DF por vía electrónica a la siguiente dirección: [ced@ohchr.org](mailto:ced@ohchr.org)

210 A/67/56 (2012), anexo V, cit., p. 18, párr. A.4.

El Comité DF aclaró que “normalmente no examinará” la petición de medidas urgentes si se refiere a una desaparición forzada “que se inició antes de que el Estado pasara a ser parte de la Convención”<sup>211</sup>; o si la desaparición “se inició más de tres meses antes de que se presentara la solicitud al Comité”<sup>212</sup>.

En tercer lugar, no debe ser “incompatible con las disposiciones” de la Convención (art. 30.2.d).

En cuarto lugar, no debe incurrir en la prohibición de doble instancia (principio *ne bis in idem*), de manera que la solicitud de acción urgente “no está siendo tratada en otra instancia internacional de examen o arreglo de la misma naturaleza” (art. 30.2.e), en particular el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias del Consejo de Derechos Humanos<sup>213</sup>.

En quinto lugar, el respeto a la regla del agotamiento previo de los recursos internos se exige de manera matizada, pues el Comité DF se limitará a comprobar si la petición “se ha presentado previamente y en la forma debida a los órganos competentes del Estado Parte interesado, tales como las autoridades encargadas de efectuar las investigaciones, cuando tal posibilidad existe” (art. 30.2. c).

Declarada admisible la petición de acción urgente, el Comité DF “solicitará al Estado parte interesado que le proporcione, en el plazo que el Comité determine, información sobre la situación de dicha persona” (art. 30.2 in fine). A la luz de las informaciones así recibidas, el Comité DF podrá formular recomendaciones al Estado para que adopte “todas las medidas necesarias, incluidas medidas cautelares, para localizar y proteger a la persona” (art. 30.3 de la Convención).

Por su parte, el Estado deberá informar al Comité DF, en el plazo que este determine, “sobre las medidas que tome, teniendo en cuenta la urgencia de la situación” (art. 30.3).

Por último, el Comité DF mantendrá informada a la persona que presentó la petición de acción urgente “sobre sus recomendaciones y sobre las informaciones transmitidas por el Estado” (art. 30.3 in fine), lo mismo que sobre los esfuerzos del Comité DF para colaborar con el Estado “mientras la suerte de la persona desaparecida no haya sido esclarecida” (art. 30.4).

En definitiva, el procedimiento de acción urgente previsto en el art. 30 de la Convención tiene, al igual que las acciones urgentes en sede extraconvencional, un marcado carácter humanitario, pues están orientadas a facilitar que el Estado reconozca cuanto antes la detención de la persona y garantice los derechos de la misma en materia de seguridad, libertad e integridad. En 2014 el Comité DF había registrado seis peticiones de acción urgente relativas a México, Colombia y Camboya<sup>214</sup>.

La “petición de acción urgente” se contrapone así a la queja (“comunicación”) que regula el art. 31 de la Convención y que es de carácter facultativo por requerir el consentimiento expreso del Estado parte. En este último caso, la finalidad de la queja es obtener del Comité DF un dictamen condenatorio del Estado por violación de alguno de los derechos consagrados en la Convención y el señalamiento de medidas de reparación a favor de la víctima<sup>215</sup>.

211 Ibidem, párr. A.3.

212 Ibidem id., párr. A.4 in fine.

213 Ibidem id., párr. A.2. Vid. también A/69/56 (2014), p. 28.

214 Cfr. A/69/56 (2014), pp. 13-18.

215 Vid. infra, sección C: Mecanismo cuasicontencioso.

## 10. Las visitas periódicas

Con el exclusivo fin de “prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes<sup>216</sup> establece un “sistema de visitas periódicas...a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad” (art. 1). El art. 4.1 in fine indica también que tales visitas se llevarán a cabo con el fin de “fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

Además, el art. 4 precisa que las visitas a los Estados abarcarán “cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito”. Y por “privación de libertad” se debe entender “cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona en una institución pública o privada de la que no puede salir libremente, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública”.

Las visitas periódicas correrán a cargo de “órganos internacionales y nacionales independientes”. El Art. 2 del PF crea el Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura (en adelante: SPT), que se guiará por “las normas de las Naciones Unidas relativas al trato de las personas privadas de su libertad” y por los “principios de confidencialidad, imparcialidad, no selectividad, universalidad y objetividad”. Compuesto de 25 personas expertas independientes propuestas por los Estados partes, son elegidas por la asamblea de esos Estados en votación secreta (art. 7.1.c) por un período de cuatro años, renovable una sola vez (art. 9). Los candidatos deberán gozar de “gran integridad moral y reconocida competencia en la administración de justicia, en particular en las esferas del derecho penal, la administración penitenciaria o policial, o en las diversas esferas de interés para el trato de personas privadas de su libertad” (art. 5.2).

El mandato esencial del SPT es visitar los lugares mencionados en el art. 4 y “hacer recomendaciones a los Estados partes en cuanto a la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura” y otros tratos (art. 11 a.). El SPT establece su programa de visitas periódicas, que comunica a los Estados interesados a fin de que adopten las disposiciones necesarias para la realización de las visitas (art. 13.2). En la notificación se podrán indicar algunos de los lugares que se proponga visitar, pero ello no impedirá que se visite también “otros lugares de detención no indicados en la notificación”<sup>217</sup>.

Las visitas las realizarán al menos dos miembros del SPT, que podrán ser acompañados de “expertos de reconocida experiencia y conocimientos profesionales” (art. 13.3). El SPT puede proponer “una breve visita de seguimiento después de la visita periódica” (art. 13.4)<sup>218</sup>.

Conforme al art. 14, los Estados se comprometen a conceder al SPT acceso irrestricto a informaciones, personas, lugares de privación de libertad, y posibilidad de entrevistarse con las personas detenidas de su elección, sin testigos. El Estado sólo podrá objetar la visita a un lugar de detención “por razones urgentes y apremiantes de defensa nacional, seguridad pública, catástrofes naturales o disturbios graves en el lugar que deba visitarse, que impidan temporalmente la realización de esta visita. La existencia de un estado de excepción no podrá alegarse como tal por el Estado parte para oponerse a una visita” (art. 14.2).

216 Aprobado por la Asamblea General en su resolución 57/199, de 19 de diciembre de 2002. Entró en vigor el 22 de junio de 2006 y tiene 79 Estados partes (incluida España).

217 Directriz 5, párr. 4 in fine. Cfr. doc. CAT/OP/12/4, de 18 de enero de 2010 (directrices del SPT en relación con las visitas a los Estados partes).

218 Se han realizado visitas de seguimiento a Paraguay y Honduras.

La prohibición de represalias es absoluta de conformidad con los art. 15 y 21: “Ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará ninguna sanción contra ninguna persona u organización por haber comunicado” al SPT o al MNPT “cualquier información, ya sea verdadera o falsa, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo”. Al MNPT nos referimos más adelante (art. 3).

El SPT comunicará al Estado sus recomendaciones y observaciones con carácter confidencial, por lo que su informe se hará público únicamente con la anuencia del Estado (art. 16.2)<sup>219</sup>. Pero si este se negara a cooperar con el SPT o a aplicar sus recomendaciones en el plazo de seis meses<sup>220</sup>, “el Comité contra la Tortura podrá, a instancias del Subcomité, decidir por mayoría de sus miembros, después de que el Estado parte haya tenido oportunidad de dar a conocer sus opiniones, hacer una declaración pública sobre la cuestión o publicar el informe” del SPT (art. 16.4). Esta regla todavía no se ha aplicado en la práctica.

En todo caso, el SPT presenta un informe público anual de sus actividades al Comité contra la Tortura (art. 16.3). En 2011, el SPT dió cuenta inter alia del desarrollo de sus métodos de trabajo, poniendo de relieve la alarmante escasez de recursos financieros y de personal de que dispone para el eficaz desempeño de su mandato<sup>221</sup>. A pesar de esas limitaciones, el SPT decidió realizar tres tipos de visitas diferentes: las “visitas periódicas”, las “visitas de seguimiento” y las “visitas de asesoramiento sobre los mecanismos nacionales de prevención”<sup>222</sup>. Al término de cada visita el SPT redacta un informe sobre la misma que será confidencial salvo que su receptor (el Estado o el MNPT correspondiente) autorice la publicación<sup>223</sup>.

Por su parte, el art. 3 establece que cada Estado parte “designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, que se llamará “mecanismo nacional de prevención” (en adelante: MNPT). El SPT asesora a los Estados en la creación de los MNPT, mantiene contacto directo (confidencial, si fuera necesario) con estos y les ofrece formación y asistencia técnica para fortalecer su capacidad (art. 11.b)<sup>224</sup>.

Los Estados deberán garantizar la independencia funcional y del personal de los MNPT, facilitando los recursos necesarios para su buen funcionamiento (art. 18.3) y teniendo en cuenta los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos” (art. 18.4). Los expertos del MNPT deberán tener “las capacidades y los conocimientos profesionales requeridos” y en su composición se atenderá al “equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país” (art. 18.2).

Conforme al art. 19, todo MNPT deberá tener como mínimo las siguientes facultades: examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención, con miras a fortalecer su protección contra la tortura y otros malos tratos; hacer recomendaciones a las autoridades para mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad para prevenir la tortura y otros malos tratos, tomando en consideración las normas pertinentes de las Naciones Unidas; y proponer reformas legislativas en la materia.

Los Estados deberán conceder a los MNPT acceso a toda la información sobre las personas privadas de libertad, los lugares de detención y el trato dispensado a esas personas; el derecho a entrevistarse sin testigos con tales personas; libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar y las personas que deseen entrevistar; y el derecho a mantener contactos con el SPT, enviarle información y reunirse con él (art. 20).

219 Doce Estados han aceptado la publicación de los informes de visita del SPT. Cfr. doc. CAT/C/52/3, de 20 de marzo de 2014 (séptimo informe anual del SPT, 2014), párr. 16.

220 Ibidem, párr. 16.

221 Ibidem, párrs. 38-45. Los métodos de trabajo son complementarios del reglamento del SPT, que se encuentra en el doc. CAT/OP/12/3, de 5 de enero de 2011, 10 p.

222 Sexto informe anual del SPT, doc. CAT/C/50/2, de 23 de abril de 2013, párr. 51.

223 Ibidem, párr. 52.

224 46 Estados han notificado al SPT la designación de sus órganos nacionales (CAT/C/52/2, párr. 21).

La información confidencial recogida por el MNPT tendrá carácter reservado y “no podrán publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada” (art. 21.2). Por su parte, las autoridades “examinarán las recomendaciones” del MNPT y “entablarán un diálogo” con él sobre “las posibles medidas de aplicación” (art. 22). Los Estados deberán “publicar y difundir los informes anuales” de los MNPT (art. 23). El SPT recibió durante 2013 un total de 32 informes anuales de MNPT que se han publicado en el sitio web del SPT y han sido examinados por los equipos regionales del SPT<sup>225</sup>.

La eficacia futura del SPT dependerá de que la OACNUDH aumente sustancialmente los recursos destinados a su funcionamiento. En 2012, el SPT -ampliado a 25 miembros-, solamente disponía de recursos para visitar a los 70 Estados parte una vez cada 20 años<sup>226</sup>, lo que constituía un despropósito que desnaturalizaba totalmente el objeto y fin del Protocolo Facultativo. Además, el SPT reclamó en 2014 una secretaría básica y estable compuesta de al menos cinco funcionarios<sup>227</sup>. Por su parte, la Asamblea General se limitó a recomendar que se asignen “recursos financieros y humanos suficientes a los órganos creados en virtud de tratados cuyo principal mandato es realizar visitas sobre el terreno”<sup>228</sup>.

En cuanto a España, la sociedad civil se manifestó en su día a favor de un MNPT establecido por ley y que constituyera un mecanismo “nuevo, mixto, independiente, descentralizado y transparente”<sup>229</sup>. Lamentablemente, el Gobierno suspendió la interlocución que había mantenido con la AEDIDH<sup>230</sup> y otras OSC y decidió en noviembre de 2009 que la Defensoría del Pueblo asumiera las funciones del MNPT<sup>231</sup>. Desde entonces, el MNPT ha realizado numerosas visitas a lugares de detención.

En su segundo informe el MNPT concluyó que se debía modificar el régimen de detención incomunicada y mejorar en la investigación de los casos de tortura, aunque omitió mencionar que la investigación debería realizarla un órgano independiente<sup>232</sup>. También se recomendó la adopción de medidas para mejorar el régimen de los centros de internamiento de extranjeros; la necesidad de que policías y funcionarios penitenciarios exhibieran su número de identificación; la atención a los enfermos mentales; y el régimen de los centros de menores<sup>233</sup>.

El nuevo reglamento del Defensor del Pueblo, de 25 de febrero de 2012<sup>234</sup> establece en sus arts. 19-22 el Consejo Asesor del MNPT compuesto de 12 personas, entre ellas cinco representantes de las OSC, asumiendo los DP adjuntos la presidencia del mismo. Previsto como un órgano de cooperación técnica y jurídica con el MNPT, se constituyó en 2013. Entre sus funciones, deberá formular propuestas para mejorar los protocolos de visita a los lugares de detención y para el seguimiento de las visitas; informar sobre la normativa de relevancia para la situación de las personas privadas de libertad; proponer programas de formación y cursos de especialización en materia de prevención de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; y realizar el seguimiento de los informes tanto del MNPT como del SPT (art. 22).

225 A/69/44 (2014), anexo VII (7º informe anual del SPT), párr. 26.

226 CAT/C/48/3, de 19 de marzo de 2012, párr. 44.

227 A/69/44 (2014), anexo VII (7º informe anual del SPT), párr. 105.

228 Res. 68/268 de la AG, de 9 de abril de 2014, párr. 26.

229 Manifiesto de Madrid para la erradicación de la tortura y los malos tratos, de 26 de junio de 2008, párr. 2.8. Suscrito por numerosas OSC, entre ellas la AEDIDH y la Coordinadora para la Prevención de la Tortura. Cfr. MARIÑO MENÉNDEZ (F. M.) y CEBADA ROMERO (A.) (directores), La creación del mecanismo español de prevención de la tortura. Iustel, Madrid, 2009, 349 p., at 339-344.

230 Vid. VILLÁN DURÁN (C.) y FALEH PÉREZ (C.): “Contribución de la AEDIDH a la aplicación en España del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”, in MARIÑO MENÉNDEZ (F. M.) y CEBADA ROMERO (A.) (directores), La creación del mecanismo español de prevención de la tortura, cit., at 267-298.

231 Disposición final única de la Ley Orgánica 3/1981 del Defensor del Pueblo, añadida por Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre.

232 Cfr. DEFENSOR DEL PUEBLO, Informe anual 2011. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Madrid, 2012, 290 p, at 269-270. Disponible en: [http://mnp.defensordelpueblo.es/InformesAnuales/InformeAnual\\_MNP\\_2011.pdf](http://mnp.defensordelpueblo.es/InformesAnuales/InformeAnual_MNP_2011.pdf)

233 Ibidem, pp. 271-274.

234 BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2012.

## B. Los informes periódicos en los organismos especializados

Dos organismos especializados de las Naciones Unidas, con competencias muy cercanas a las cuestiones de derechos humanos, tienen establecidos mecanismos ya clásicos de estudio de los informes periódicos de los Estados sobre la aplicación en su orden interno de las disposiciones contenidas en ciertos tratados relacionados con los derechos humanos, pero relativos a materias de la competencia específica de tales organismos. Se trata de la OIT y la UNESCO. Los estudiamos a continuación.

### I. Organización Internacional del Trabajo (OIT)

En el marco de la OIT se han adoptado 189 convenios internacionales del trabajo y 6 protocolos, además de 204 recomendaciones sobre temas laborales, sindicales, económicos y sociales que en ocasiones tienen mucho que ver con los derechos humanos<sup>235</sup>.

El art. 19 de la Constitución de la OIT establece la obligación de someter todos los convenios y recomendaciones adoptados por la Organización a la consideración de las autoridades nacionales competentes. En efecto, una vez adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), tanto los convenios como las recomendaciones deben ser sometidos, en el término de 12 a 18 meses, dentro de cada Estado, “a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas” (art. 19.5 b) de la Constitución).

Se ha interpretado posteriormente que la autoridad a que se refiere el art. 19 es el parlamento nacional o autoridad investida de la capacidad de legislar en la materia considerada por el convenio respectivo. El objetivo de tal sumisión es facilitar a los parlamentos el acceso a los nuevos textos a efectos de que decidan a favor de la ratificación.

No obstante, la ratificación seguirá siendo una decisión soberana del poder ejecutivo del Estado por lo que, si no se produce la misma, aquel se limitará a informar al director general de la OIT sobre “...qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución de cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio” (art. 19.5 e) *in fine* de la Constitución].

La obligación de “sumisión de los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes” que se acaba de describir, es única en el sistema universal de protección de los derechos humanos. En la práctica ha resultado una obligación fructífera, pues ha permitido a la OIT realizar estudios especiales sobre las dificultades de fondo que encuentran los Estados para adecuar sus legislaciones nacionales a los convenios internacionales del trabajo, con lo que se ha favorecido la ratificación de muchos convenios por parte de gran cantidad de Estados.

Por lo mismo, la técnica de sumisión de las recomendaciones adoptadas a las autoridades competentes, sirve también de acicate para la modernización de las legislaciones internas, en el marco de una progresiva adecuación de las mismas a las normas internacionales en la materia. Todo este proceso tiene, sin embargo, un límite: el ejecutivo del Estado conserva la facultad soberana de ratificar o no el convenio.

Una vez ratificados los convenios internacionales del trabajo, los Estados asumen la obligación de informar sobre su aplicación en la forma que lo establece el art. 22 de la Constitución de la OIT:

“Cada uno de los Miembros se obliga a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido.

235 Vid. <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/I04/lang-es/index.htm>

Estas memorias serán redactadas en la forma que indique el Consejo de Administración y deberán contener los datos que éste solicite”.

En lo que se refiere a la periodicidad de los informes-memorias de los Estados, si bien el art. 22 menciona el carácter anual, la práctica posterior ha revelado la acumulación de un volumen tan grande de memorias, que hizo aconsejable ir espaciando progresivamente -hasta llegar a los cinco años en 1995-, la obligación de someter informes sobre la mayoría de los convenios ratificados.

No obstante, se admiten excepciones a esta regla general, puesto que los órganos de la OIT encargados del control de la aplicación de los convenios pueden, en cualquier momento, pedir a los Estados que elaboren informes específicos cuando aquellos experimenten problemas especialmente graves o se trate de situaciones de larga data sin resolver.

De otro lado, la periodicidad se rebajó a dos años para los diez convenios internacionales del trabajo que se relacionan más directamente con los derechos humanos por razón de la materia, a saber: libertad sindical, igualdad de oportunidades, abolición del trabajo forzoso, inspección del trabajo, política de empleo y consulta tripartita<sup>236</sup>.

La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, aprobada por la CIT el 18 de junio de 1998, decidió volver a la regla de la memoria anual para todos los Estados miembros de la Organización, pero solamente en relación con cuatro principios básicos de derechos humanos, que constituyen una prioridad absoluta para la OIT:

- la libertad sindical (asociación y negociación colectiva);
- la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- la abolición efectiva del trabajo infantil; y
- la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

La Declaración de 1998 (revisada el 15 de junio de 2010) también prevé un procedimiento ad hoc de seguimiento, marcadamente promocional. Así, los informes anuales sobre estos cuatro principios fundamentales de la OIT -que deben someter los Estados que no hayan ratificado uno o varios de los convenios relacionados con esos cuatro temas son recopilados por la oficina internacional del trabajo y examinados por el Consejo de Administración. Los Estados no representados en el Consejo de Administración serán invitados a aportar clarificaciones orales a sus informes escritos cuando el Consejo de Administración examine sus informes.

Además, el director general presenta a la CIT un informe global sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que abarca a todos los países -hayan ratificado o no los convenios respectivos- y que cada año se dedica a una de las cuatro categorías de principios señalados. En 2001 y 2009 correspondió al trabajo forzoso<sup>237</sup>, en 2002 al trabajo infantil<sup>238</sup>; en 2003 a la no discriminación<sup>239</sup>; en 2004 a la justicia social<sup>240</sup>; y en 2008 a la libertad sindical<sup>241</sup>. Los informes globales son sometidos a la CIT, cuyas eventuales conclusiones guiarán al Consejo de Administración y a la oficina internacional del trabajo en el establecimiento de sus prioridades y los planes de acción en materia de cooperación técnica, que debieran facilitar la aplicación de los principios fundamentales de la OIT.

236 Cfr. *Actividades de la OIT, 1994-1995* (Memoria del director general) Conferencia Internacional del Trabajo, 83a. reunión, 1996, pp. 8-9. Y *Actividades de la OIT 1998-1999*, Memoria del director general a la CIT en su 88° reunión, Ginebra, OIT, 2000.

237 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Alto al trabajo forzoso*. Ginebra, OIT, 2001, 140 p.. Vid. también OIT, *El costo de la coacción*. Ginebra, OIT, 2009, 94 p.

238 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Las buenas prácticas: integrando el género en las acciones contra el trabajo infantil*. Ginebra, OIT, 2002, 133 p.

239 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *La hora de la igualdad en el trabajo*. Ginebra, OIT, 2003, 153 p.

240 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Organizarse en pos de la justicia social*. Ginebra, OIT, 2004, 149 p.

241 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones aprendidas*. Ginebra, OIT, 2008, 113 p.

Se debe precisar que el procedimiento de seguimiento de la Declaración de 1998 y los programas de cooperación técnica son bienvenidos como mecanismos de promoción de la aplicación de normas internacionales del trabajo bien establecidas en los respectivos convenios. Pero no deben desviar la atención de la OIT respecto de los mecanismos constitucionales de control de la aplicación de los convenios internacionales del trabajo ratificados por los Estados, que son el objeto de estudio del presente Manual.

En cuanto al contenido de los informes a suministrar por los Estados, partiendo del art. 22 de la Constitución, el Consejo de Administración de la OIT ha adoptado la práctica de preparar formularios específicos para cada convenio, en los que se incorporan cuestiones técnicas muy precisas a las que los Estados deben de responder en sus memorias. Además, la OIT ha formulado directrices generales dirigidas a los Estados con miras a evitar repeticiones inútiles en los sucesivos informes, por lo que deben limitarse a indicar únicamente los hechos nuevos ocurridos entre uno y otro informe periódico.

La obligación de informar periódicamente sobre los convenios ratificados se refuerza, también de manera específica en la OIT, con la obligación de enviar copias de tales informes a las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores de cada país (art. 23.2 de la Constitución). Tales organizaciones podrán, a su vez, presentar sus comentarios sobre la aplicación de determinados convenios ratificados por sus países. Esta obligación es una consecuencia directa del carácter tripartito de la OIT.

En lo que se refiere a los convenios internacionales del trabajo relativos a materias no directamente relacionadas con los principios básicos de derechos humanos y que aún no han sido objeto de ratificación, así como las recomendaciones adoptadas, la CIT puede solicitar informes sobre el estado general de su aplicación a los Estados no partes. También puede decidir elaborar estudios sobre las dificultades que más frecuentemente encuentran los Estados para convertirse en partes en los citados convenios<sup>242</sup>.

Todos los informes memorias recibidos en la OIT por el procedimiento regular establecido en la Constitución, serán estudiados detenidamente por dos órganos de control, que actúan sucesivamente y por este orden:

(a) La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Se compone de 20 personas expertas independientes, sometidas a distribución geográfica y al principio tripartito de la organización<sup>243</sup>. La Comisión hace un examen pormenorizado de cada uno de los informes-memorias recibidos de cada Estado y para cada convenio ratificado. Informa anualmente a la CIT del resultado de su trabajo y formula observaciones de carácter técnico a los Estados, indicando las medidas que estos deberán adoptar para acomodar su práctica interna a las exigencias de la reglamentación contenida en el convenio de que se trate. En otras ocasiones, la Comisión dirige solicitudes directas a los Estados.

El informe anual de la Comisión es público y constituye un excelente documento de referencia<sup>244</sup>.

En relación a España, la Comisión de Expertos estudia anualmente las memorias correspondientes a los convenios internacionales del trabajo ratificados. Como resultado de su examen, y solamente en 2015, el informe anual de la Comisión recogió observaciones (reservadas para los casos más graves o más persistentes de incumplimiento de las obligaciones convencionales) sobre la aplicación de los convenios internacionales del trabajo 13, 88, 100, 111, 122, 136, 144, 148, 155, 158, 159, 162 y 181<sup>245</sup>. Además, se formularon

242 Vid. a título de ejemplo CIT, Estudio general relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa. Doc. ILC.100/III/1B. OIT, Ginebra, 2011, 317 p. (informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones)

243 Lo que significa que las 20 personas expertas representarán, por tercios, a los gobiernos, a los empleadores y a los trabajadores.

244 El último Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ("Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2015 (I)") fue presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo en su 104a. reunión (2015) bajo la serie "Informe III (Parte 1A)". Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2015, 626 p. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed\\_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_343026.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms_343026.pdf)

245 Las observaciones de 2015 relativas a España se pueden consultar en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed\\_norm/--elconf/documents/meetingdocument/wcms\\_343026.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/--elconf/documents/meetingdocument/wcms_343026.pdf)

solicitudes directas sobre la aplicación de los convenios 62, 98, 111, 117, 119, 120, 127, 132, 136, 148, 151, 153, 155, 162, 172, 174 y 187 <sup>246</sup>. Tanto las observaciones como las solicitudes directas que la Comisión de Expertos ha dirigido a España entre 2011 y 2014 están también disponibles en línea<sup>247</sup>.

(b) La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Su composición es tripartita, esto es, en ella tienen representación, por tercios, los enviados de los gobiernos, de los empresarios y de los trabajadores. Sobre la base del informe anual de la Comisión de Expertos, de carácter técnico e independiente, esta Comisión examina el modo en que los Estados cumplen con sus obligaciones establecidas en los convenios o recomendaciones o relacionadas con ellos. Dado su carácter tripartito, los representantes de empleadores y de trabajadores pueden expresar también su opinión. La Comisión de la Conferencia examina cada año más de 20 casos individuales.

Finalmente, la Comisión informará a la Conferencia de sus conclusiones finales<sup>248</sup>. A su vez, la Conferencia Internacional del Trabajo, también de composición tripartita, podrá adoptar las decisiones que estime convenientes, después del debate general de la cuestión en plenario, a la luz de los informes que le hayan presentado las dos Comisiones citadas en los párrafos anteriores.

## 2. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

El sistema de informes periódicos en el marco de la UNESCO tiene una regulación general a nivel constitucional. En efecto, conforme al Art. 4 de la Constitución de la UNESCO, la Conferencia General de sus Estados miembros podrá adoptar recomendaciones por mayoría simple y convenios por una mayoría reforzada de dos tercios de los Estados presentes.

Tratándose de los convenios y recomendaciones adoptados, el art. 8 de la Constitución establece que cada Estado miembro someterá a la organización, en el momento y la forma que decida la Conferencia General, informes sobre las leyes, reglamentos y estadísticas relativas a sus instituciones y actividades educativas, científicas y culturales, así como sobre el curso dado a las recomendaciones y convenciones aprobadas por la organización.

Desde 1965 los informes periódicos se presentan sobre la base de un cuestionario y a intervalos regulares de cuatro años. A diferencia del sistema de las NU, la obligación de presentar informes periódicos abarca en la UNESCO a todos los convenios adoptados (hayan sido o no ratificados por el Estado miembro), así como a las recomendaciones.

Los informes periódicos así elaborados serán examinados por el Comité de Convenciones y Recomendaciones, órgano de control compuesto de 29 Estados miembros elegidos por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO, el cual está formado a su vez por 58 representantes de los Estados miembros de la Organización. En consecuencia, a diferencia del sistema de las Naciones Unidas y de la OIT, el Comité de Convenciones y Recomendaciones de la UNESCO es un órgano político, pues se compone de representantes de 29 Estados manteniendo un equilibrio equitativo entre los cinco grupos regionales.

<sup>246</sup> Las solicitudes directas se publican en Internet. Vid. las dirigidas a España en 2015 en [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:11110:0:NO:11110:0:NO:11110:PI1110\\_COUNTRY\\_ID:PI1110\\_CONTEXT:102847.SC](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:11110:0:NO:11110:PI1110_COUNTRY_ID:PI1110_CONTEXT:102847.SC)

<sup>247</sup> Vid. [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:13201:0:NO:13201:PI3201\\_COUNTRY\\_ID:102847](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:13201:0:NO:13201:PI3201_COUNTRY_ID:102847)

<sup>248</sup> Vid. CIT, "Informe de la Comisión de Aplicación de Normas. Primera Parte: Informe General", in CIT, Actas provisionales, n° 18 primera parte. Ginebra, OIT, 2015, 72 p.

El Comité, a la vista de los informes de los Estados, hace una evaluación global de la situación y formula conclusiones y recomendaciones sobre la acción futura de la Organización, que someterá a la consideración del Comité Ejecutivo y de la Conferencia General de la misma. Además, como señala H. SABA, el Comité ha interpretado el alcance de algunas disposiciones de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza<sup>249</sup>.

Otros seis instrumentos de la UNESCO establecen otros tantos regímenes específicos en materia de informes periódicos, a saber:

En primer lugar, la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza<sup>250</sup>, cuyo art. 7 recuerda la obligación de los Estados partes de presentar a la Conferencia General de la UNESCO informes periódicos sobre las disposiciones legislativas u otras adoptadas para aplicar la Convención. Además, se informará sobre la política nacional de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en la enseñanza que todo Estado parte debe desarrollar, precisándose los resultados obtenidos y los obstáculos encontrados.

En segundo lugar, la Recomendación sobre el estatuto de los profesores<sup>251</sup>, cuyos informes periódicos son examinados por un Comité conjunto de expertos de la OIT y de la UNESCO de 12 miembros. Al ser expertos, son designados a título personal y a partes iguales por la Conferencia General de la UNESCO y el Consejo de Administración de la OIT.

El Comité conjunto ha desarrollado un cuestionario que los Estados miembros deben cumplimentar y ha liberalizado el procedimiento de manera que podrá recibir, además de los informes preceptivos de los Estados, informaciones procedentes de toda fuente autorizada. De esta manera, el Comité conjunto recibe valiosas contribuciones de ONG que gozan de estatuto consultivo ante las respectivas organizaciones. Estas informaciones versan sobre denuncias de discriminación en materia de formación y contratación de profesores, así como sobre el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, incluido el derecho de asociación.

El Comité conjunto somete sus informes al Consejo Ejecutivo y a la Conferencia General de la UNESCO, a través de su Comité de Convenios y Recomendaciones.

En tercer lugar, la Convención relativa a la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, de 16 de noviembre de 1972 (en vigor desde 1975). La Convención cuenta con 188 Estados partes<sup>252</sup> y también establece un sistema de informes de los Estados. En efecto, el artículo 29 de la Convención indica que los Estados partes informarán a la Conferencia General de la UNESCO sobre las distintas disposiciones administrativas, legislativas u otras, que hayan adoptado para aplicar la Convención, así como sobre la experiencia adquirida.

Tales informes serán puestos en conocimiento del Comité del Patrimonio Cultural, órgano creado por la propia Convención y compuesto por 21 representantes de los Estados partes en la misma Convención. El Comité, a su vez, presentará un informe a cada sesión ordinaria de la Conferencia General de la UNESCO.

Es de destacar que el Comité del Patrimonio Cultural, que rige sus actividades por lo dispuesto en la Convención y en su propio reglamento interno (doc. WHC/1), trabaja sobre ciclos anuales de informes de los Estados en los que estos proponen monumentos y lugares nacionales que tengan un “valor universal excepcional”.

249 SABA, Hanna: “La UNESCO y los derechos humanos”, in VASAK, K. (ed.), *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*. Paris, Serbal/UNESCO, 1985, vol. II, pp. 552-585, at 567.

250 Adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la UNESCO. Entró en vigor el 22 de mayo de 1962 y ha sido ratificada por 98 Estados, entre ellos España. Vid. [http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL\\_ID=12949&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

251 Aprobada en París por la Conferencia General el 5 de octubre de 1966.

252 Vid. <http://portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=13055&language=F&order=alpha>

El Comité recibe así los informes de los Estados y, con el auxilio de ciertas OSC especializadas en la materia (en particular el Consejo Internacional de Monumentos y de Lugares -ICOMOS- y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de sus Recursos -UICN-), decide qué monumentos o lugares deben ser inscritos en una “Lista del Patrimonio Mundial”.

El Comité también elaborará otra lista del “Patrimonio Mundial en Peligro” y determinará qué medidas parecen necesarias para la adecuada salvaguardia de tales lugares y monumentos, concediendo los recursos necesarios conforme a la disponibilidad del Fondo del Patrimonio Mundial, que se alimenta a su vez con contribuciones de los Estados partes.

En cuarto lugar, la Conferencia General de la UNESCO confió a su director general la constitución de un Comité Internacional de Bioética, que está encargado del seguimiento de la aplicación de la Declaración Universal sobre el genoma humano y los derechos humanos, aprobada por la misma Conferencia General de la UNESCO el 11 de noviembre de 1997. El director general recibe informes regulares de los Estados sobre todas las medidas que estos hayan adoptado en aplicación de los principios establecidos en la citada Declaración.

En quinto lugar, el Consejo Ejecutivo de la UNESCO creó en 2001 el Grupo mixto de expertos UNESCO/ECOSOC (Com.DESC) para supervisar la correcta aplicación del derecho a la educación. Se compone de dos representantes del Com.DESC y otros dos del Comité de Convenciones y Recomendaciones de la UNESCO<sup>253</sup>. El Grupo mixto de expertos examina informes anuales de los Estados, formula recomendaciones prácticas sobre la promoción del derecho a la educación y emite dictámenes sobre indicadores relativos al derecho a la educación. En el futuro se plantea enfocar sus tareas en el costo, la calidad y la accesibilidad de la educación<sup>254</sup>.

Sin embargo, en 2011 el Consejo Ejecutivo de la UNESCO dejó en suspenso su participación en los trabajos del Grupo “para facilitar una reflexión sobre el futuro del mismo y otras soluciones alternativas al seguimiento conjunto del derecho a la educación”<sup>255</sup>.

Por su parte, el Grupo hizo un balance de su labor desde 2003 y lamentó que el Consejo Ejecutivo “no analizara con mayor profundidad los resultados” de los mismos<sup>256</sup>. También decidió estrechar la cooperación con el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho a la educación<sup>257</sup>.

Y, en sexto lugar, la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, que entró en vigor el 17 de marzo de 2007<sup>258</sup>, establece en su art. 23 el Comité Intergubernamental para la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, compuesto de representantes de 24 Estados partes.

El Comité, marcadamente político, recibe los informes que los Estados deberán suministrar cada cuatro años (art. 9) sobre las medidas que adopten en cumplimiento de la Convención, a fin de “estimular una reflexión crítica sobre sus actuaciones en relación con los objetivos de la Convención y entablar un diálogo con las demás Partes”<sup>259</sup>.

Sin embargo, el Comité se limitará a transmitir los informes periódicos a la Conferencia de las Partes, junto

253 Decisión 162 EX/5.4, de octubre de 2001.

254 Informe de la 11ª reunión del Grupo mixto de expertos UNESCO/ECOSOC (29 de abril de 2011), párr. 9. Vid. doc. E/2012/22, E/CN.12/2011/3 (2012), anexo VII, p. 118-119.

255 Vid. <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002122/212202s.pdf> p. 12.

256 Informe de la 11ª reunión del Grupo mixto de expertos UNESCO/ECOSOC, cit., párr. 3 in fine.

257 Ibidem, párr. 14, p. 120.

258 Convención ratificada por 123 Estados (incluida España) y la Unión Europea. Vid. <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=31038&language=S&order=alpha>

259 Cfr. BARREIRO CARRIL, Beatriz, *La diversidad cultural en el derecho internacional: la Convención de la UNESCO*. Madrid, Iustel, 2011, 365 p., at 287.

con sus observaciones y un resumen del contenido, residiendo en la Conferencia (“órgano plenario y supremo” de la Convención, según el art. 22.1) la facultad de “examinarlos” (Art. 22.4.b). También a pedido de la Conferencia, el Comité podrá preparar “orientaciones prácticas” para el cumplimiento de la Convención (art. 23.6.b).

El papel de las OSC en este procedimiento quedará relegado a lo que establezca el reglamento del Comité, quien podrá invitarlas a reuniones de consulta sobre “cuestiones específicas” (art. 23.7), lo que excluye la posibilidad de que sean consultadas directamente sobre los informes periódicos de los Estados.

## C. Mecanismo cuasicontencioso

Se trata del único procedimiento en D.internacional convencional con vocación universal por el que la víctima de la violación puede demandar al Estado ante una instancia internacional (comités). También conocido como procedimiento de quejas (“comunicaciones” en el texto literal de las convenciones), requiere que se haya producido la violación de un derecho consagrado en las convenciones que admiten este procedimiento. Por lo tanto, es un mecanismo de control que opera ex post facto (es decir, después de haberse producido la violación) y al que se puede recurrir -bajo ciertas condiciones que veremos-, ante la existencia de una sola y simple violación.

El procedimiento de quejas también se concibe como subsidiario de los procedimientos judiciales nacionales de tutela de los derechos humanos que son los propios de un país democrático, regido por el estado de derecho. Únicamente cuando han sido agotados sin éxito los recursos de la jurisdicción interna —salvo que se justifiquen debidamente los motivos por los que no se emplearon esos recursos—, la víctima o su representante podrán acudir ante el comité competente para solicitar la protección de sus derechos supuestamente violados.

Se exceptúan los casos en los que se solicita al comité que adopte medidas provisionales sin prejuzgar el fondo de la queja presentada, consistente en instar al Estado a adoptar medidas de carácter preventivo —como ocurría en parte en el procedimiento de informes periódicos—, con el fin de evitar que la presunta víctima sea expuesta a otras violaciones a sus derechos humanos. Por ejemplo, cuando una persona corre el riesgo de ser sometida a tortura si fuera expulsada a otro Estado cuando haya razones fundadas para presumir ese peligro (art. 3 de la Convención contra la Tortura y, por analogía, art. 7 del PIDCP). En estos supuestos se pedirá al Estado que se abstenga de expulsar a la persona so pena de incurrir en violación de la Convención.

El procedimiento cuasi-contencioso tiene como finalidad obtener del comité correspondiente que se pronuncie sobre si ha habido o no violación del tratado en el caso concreto (dictamen) y se extraigan las consecuencias jurídicas, debiendo el comité determinar las medidas de reparación a la víctima que el Estado sancionado deberá adoptar. Tales medidas deberán ser proporcionales a la gravedad de la violación cometida.

El procedimiento de quejas es, por tanto, contradictorio e implica que el Estado pueda ser condenado y sancionado, debiendo adoptar las medidas de reparación de la violación que el comité determine. No obstante, el dictamen del comité sobre el fondo del asunto no es en sentido estricto una sentencia, pues no se trata de un tribunal internacional. Pero es un órgano de personas expertas revestido por la convención correspondiente de autoridad para pronunciarse sobre si ha habido violación de la convención o no, por lo que su dictamen, además de adoptar la forma de un fallo judicial, tiene un innegable valor jurídico. Al no tener los dictámenes de los comités la fuerza ejecutiva de una sentencia, calificamos el procedimiento de cuasicontencioso.

Los mecanismos cuasicontenciosos admiten tres variantes en el sistema de las Naciones Unidas, en función de quién presente la queja o “comunicación” ante el comité competente: un Estado, un órgano de las Naciones Unidas, o bien una persona. Como quiera que las dos primeras hipótesis no se utilizan en la práctica por falta de voluntad política de los Estados, centraremos nuestro estudio en la tercera hipótesis, esto es, las quejas de las personas contra los Estados.

## I.- Las quejas individuales en el sistema universal

Como ya se ha indicado, bajo el procedimiento de quejas individuales, único en D. internacional general, una persona o grupo de personas que se consideren víctimas directas de una violación, están habilitadas para presentar ante el respectivo comité, y con determinadas condiciones, quejas contra el Estado bajo cuya jurisdicción se hubiere cometido la presunta violación.

En el sistema universal se contemplan las quejas individuales en nueve tratados de los cuales ocho están en vigor, además del mecanismo previsto en los arts. 24-25 de la Constitución de la OIT. Se trata de las siguientes convenciones, protocolos o cláusulas facultativas que atribuyen esta competencia a su respectivo comité:

### CUADRO 12

**Tratados que establecen el procedimiento de quejas individuales**

Convención a comité correspondiente	Cláusula o PF para recibir quejas individuales	Estados partes que han suscrito la cláusula o PF
1. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial → Com.EDR	Art. 14 CEDR	57
2. PIDCP → Com.DH	PF I PIDCP	115
3. Convención contra la Tortura y otros Tratos Cruelos, Inhumanos o Degradantes → Com.CT	Art. 22 CCT	70
4. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer → Com.EDCM	PF CEDCM	106
5. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad → Com.DPD	PF CDPD	87 36
6. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas → Com.DF	Art. 31 CDF	19 37
7. PIDESC → Com.DESC	PF PIDESC	21 38
8. Convención sobre los Derechos del Niño y protocolos facultativos 1 y 2 → Com.DN	Tercer PF de la CDN	17 39

Fuente: elaboración propia (al 15 de agosto de 2015)

En cambio, el mecanismo de quejas individuales también está previsto en otro tratado, pero no ha entrado todavía en vigor en el plano internacional.

### CUADRO 13

TRATADO QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE QUEJAS INDIVIDUALES (todavía no en vigor)		
Convención → comité correspondiente	Cláusula o PF para recibir quejas individuales	Estados partes que han suscrito la cláusula o PF
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares Com.TMF	4Art. 77 CTMF	440

Fuente: elaboración propia (al 15 de agosto de 2015)

#### (a) Características generales del procedimiento

Los tratados internacionales respectivos, así como los reglamentos internos de los diferentes Comités<sup>260</sup>, establecen el régimen jurídico aplicable para la tramitación de las quejas individuales. El procedimiento, en gran parte coincidente en los ocho comités en vigor, posee ocho características comunes<sup>261</sup>, a saber:

En primer lugar, es facultativo puesto que es necesario que el Estado parte haya aceptado expresamente la competencia del comité correspondiente para recibir quejas individuales. Se trata, por tanto, de la aceptación voluntaria por los Estados de cláusulas facultativas establecidas en el propio tratado o en un protocolo facultativo. Esta característica de voluntariedad resta universalidad al procedimiento, al ser aceptado por un número todavía muy reducido de Estados si lo comparamos con el potencial que suponen los 193 Estados miembros de la Organización.

En segundo lugar, el procedimiento es reglado y obligatorio. Es decir, una vez aceptado voluntariamente por el Estado, el comité tramitará todas y cada una de las quejas individuales que reciba y que vayan dirigidas contra ese Estado. Reglado, porque se desarrolla en su integridad por escrito, según las reglas de procedimiento aplicables, en el que no existe una fase oral o de audiencia de las partes en el procedimiento (salvo en el caso del Com.CT, según el art. 117.4 de su reglamento). El procedimiento es además de obligatorio acatamiento por los Estados partes.

En tercer lugar, todas las fases procesales se desarrollan en la más estricta confidencialidad. Ello no impide, sin embargo, que la víctima o su representante estén al corriente de la tramitación de su queja, pues participan activamente en el procedimiento, como veremos seguidamente. En teoría, las decisiones sobre admisibilidad y los dictámenes u opiniones en cuanto al fondo del respectivo comité son también confidenciales. Sin embargo, la regla se ha flexibilizado en la práctica, pues los comités han decidido siempre hacer públicas tanto sus decisiones sobre inadmisibilidad como sus dictámenes de manera individualizada en el sitio del

260 Ver "Recopilación de los reglamentos de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos", doc. HRI/GEN/3/Rev.3, de 28 de mayo de 2008, 222 p., en [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org). Posteriormente se publicaron los siguientes: el reglamento del Com.DPD, que se puede consultar en el doc. A/66/55 (2011), anexo VI, pp. 43-70; el reglamento revisado del Com.DN, que se encuentra en el doc. CRC/C/4/Rev.2, de 9 de diciembre de 2010, 22 p.; el reglamento revisado del Com.DH en el doc. CCPR/C/3/Rev.10, de 11 de enero de 2012, 25 p., arts. 84-104; el reglamento revisado del Com.CT en el doc. CAT/C/3/Rev.6, de 1 de septiembre de 2014, 40 p.; el reglamento provisional del Com.DESC en el doc. E/2013/22, E/C.12/2012/3 (informe del Com.DESC al ECOSOC de 2013), anexo VII, pp. 110-117; y el reglamento del Com.DN relativo al PF 3, doc. CRC/C/62/3, de 16 de abril de 2013, pp. 1-16.

261 VILLÁN DURÁN, C., *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, cit. pp. 455-456. Vid. también MOLLER, Jakob Th.: "Eight UN Petitions Procedures: A Comparative Analysis", in EIDE (A.) et al. (Editors), *Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*, Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp. 135-157.

respectivo comité en la Web de la OACNUDH y a través de sus informes anuales a la Asamblea General, una vez notificados a las partes en el procedimiento.

En cuarto lugar, el procedimiento es contradictorio y de apariencia contenciosa o judicial, pero sin gozar de esta naturaleza en sentido estricto. De ahí que lo califiquemos de “cuasicontencioso”. El carácter contradictorio implica que las partes en el procedimiento (el Estado y la víctima o su representante) se enfrentarán ante el comité competente defendiendo por escrito y sucesivamente sus posiciones, primero en cuanto a la admisibilidad de la queja y, una vez resuelta favorablemente esta primera fase procesal, en cuanto al fondo del asunto. El comité analizará los hechos considerados como probados a partir de las informaciones suministradas por las partes en el procedimiento conforme al principio de igualdad de armas. A continuación, realizará la calificación jurídica de los mismos.

En quinto lugar, la decisión del comité sobre la admisibilidad de una queja es definitiva y obligatoria para las partes. Solamente podrá ser revisada si el Estado o la víctima presentan nuevas informaciones de peso, siempre que la causa que justifique la decisión del comité de no admisibilidad de la queja pueda ser enervada. Esto no será posible si, por ejemplo, el mismo asunto está siendo examinado por otra instancia internacional de examen o arreglo, si la queja es incompatible con la convención de que se trate, si no se presentó dentro del plazo establecido a contar desde el agotamiento de los recursos internos<sup>262</sup> o, salvo excepciones, si se refiere a hechos anteriores a la fecha en que el Estado denunciado reconoció la competencia del comité para recibir quejas individuales.

En sexto lugar, la opinión del comité sobre el fondo del asunto (dictamen<sup>263</sup>) se redacta en forma de sentencia y el comité se pronuncia sobre si ha habido o no violación de algún derecho en el caso concreto. En caso positivo, el comité señalará las medidas de reparación e indemnización a la víctima que el Estado infractor deberá adoptar. Como ya adelantamos, no se trata de una sentencia judicial en sentido estricto que sea vinculante y oponible al Estado, pero la práctica nos revela que los Estados suelen acatar los dictámenes de los comités y, por regla general, tratan de cumplir las medidas de reparación prescritas.

En séptimo lugar, la adopción de decisiones sobre la admisibilidad y opiniones en cuanto al fondo permite a los comités competentes analizar e interpretar en profundidad el alcance de los artículos de los tratados en cuestión, a la vez que tutelar internacionalmente los derechos presuntamente violados en la persona de la víctima que se queja. Así pues, en este tipo de procedimientos la tutela de los derechos es estrictamente individual, abarcando exclusivamente a la víctima o víctimas que son objeto de la comunicación que constituye la queja.

Por último, en octavo lugar, La finalidad de este procedimiento es de protección estricta y de carácter ex post facto, es decir, que se puede recurrir a él una vez producida la violación de alguno de los derechos consagrados en uno de los ocho tratados internacionales en vigor indicados. Por tanto, es un mecanismo sin efectos preventivos -salvo en el caso de la solicitud de medidas provisionales en el marco de este procedimiento o las hipótesis ya conocidas de los arts. 3 CCT y 7 PIDCP-, sino más bien sancionadores y reparadores de una violación efectivamente cometida.

Algunos autores y muchas OSC han propuesto que se refundan las competencias de los distintos comités que reciben quejas individuales y se entregue esa competencia a un nuevo Tribunal Universal de Derechos Humanos de carácter permanente, que tendría competencia para recibir las quejas de las víctimas de violaciones de derechos humanos consagradas en los diferentes tratados, dirigidas contra el Estado bajo cuya jurisdicción se cometió la presunta violación. La ventaja es obvia: las decisiones de ese Tribunal serían

262 Cfr. los arts. 14.5 de la CEDR y 3.2.a del Protocolo facultativo del PIDESC, así como el art. 96.c del reglamento del Com.DH.

263 A título de excepción, el art. 118.4 del reglamento del Com.CT indica que las conclusiones del Com.CT sobre el fondo se denominarán “decisiones”.

sentencias judiciales, de obligado cumplimiento por parte de los Estados. Es de esperar que tal procedimiento judicial de protección, de alcance universal, sea algún día realidad a imagen de los tribunales regionales ya existentes (TEDH, Corte IDH y Corte AFDHP). Otra opción, quizás más económica, sería enmendar el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, a fin de establecer una Cámara de Derechos Humanos con una competencia similar pero de alcance mundial.

## (b) Procedimiento aplicable a las quejas individuales

Centraremos nuestro examen en el Comité de Derechos Humanos (Com.DH) por haber desarrollado una amplia jurisprudencia desde 1977 que le ha permitido establecer normas de procedimiento muy precisas, así como pronunciarse sobre cuestiones de fondo que ayudan a interpretar el contenido y alcance de las disposiciones sustantivas del PIDCP. A finales de 2012 había registrado 2.239 quejas individuales relativas a 88 Estados partes en el primer protocolo facultativo. En 804 casos el Com.DH concluyó en sus dictámenes la existencia de violaciones del Pacto; en otros 608 casos declaró las quejas inadmisibles; y estaban pendientes de examen 329 casos más<sup>264</sup>.

Las quejas individuales se deberán presentar por escrito ante la secretaría del Comité en la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos en Ginebra<sup>265</sup> y se tramitarán conforme al procedimiento establecido en el protocolo facultativo del PIDCP y las disposiciones conexas del reglamento del Comité<sup>266</sup>.

Las normas procesales que rigen la tramitación de toda queja ante el Com.DH se pueden agrupar, a efectos didácticos, en torno a cuatro fases principales que se destacan en el Cuadro 9 que figura a continuación, a saber: establecimiento de la competencia/admisibilidad; determinación de los hechos; dictamen sobre el fondo; y publicación/seguimiento. A efectos de exposición agregaremos otros dos apartados dedicados a las medidas provisionales y a la tramitación interna de la queja.

Como ya se ha indicado, el procedimiento es enteramente escrito –no se prevé una fase oral o audiencia de las partes–, reglado, confidencial, contradictorio y obligatorio para las partes. El procedimiento es conducido por el Com.DH y sus órganos auxiliares (grupo de trabajo de “comunicaciones”, relatores especiales, etc.), con el apoyo de la secretaría. El procedimiento se activa cada vez que la secretaría (sección de quejas de la OACNUDH) recibe una queja dirigida contra uno de los Estados que han aceptado la competencia del Comité en esta materia.

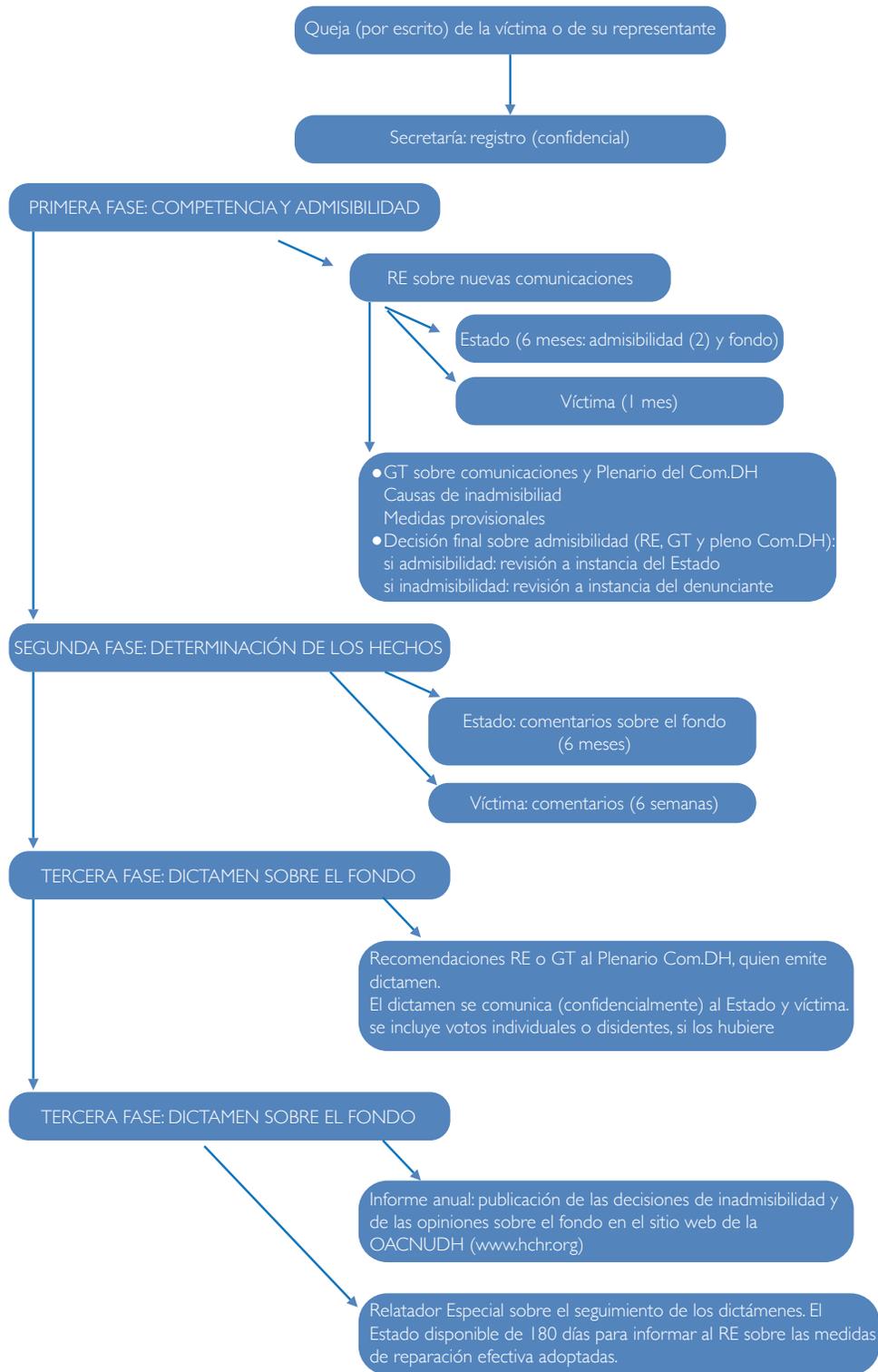
264 Cfr. A/68/40 (Vol. I) (2013), p. 116.

265 Dirección postal: Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, Palais Wilson, rue des Paquis 52, 1201 Ginebra, Suiza; tel. (004122) 917 90 00; fax (004122) 917 02 12. También se pueden remitir las quejas por correo electrónico a la siguiente dirección: [petitions@ohchr.org](mailto:petitions@ohchr.org). En este caso, la queja por vía electrónica deberá ser seguida de la versión en papel debidamente firmada por el denunciante.

266 Arts. 84-104 del reglamento, aprobado en su última versión durante el 71º período de sesiones del Comité. Vid. doc. CCPR/C/3/Rev.10, de 11 de enero de 2012, 25 p. (localizable en [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)). Para un estudio más completo del sistema de quejas individuales vid. VILLÁN DURÁN, C., Curso de Derecho internacional de los derechos humanos, cit. pp. 453-489. Una selección de decisiones y dictámenes del Com.DH y de otros comités se puede encontrar en VILLÁN DURÁN, C. y FALEH PÉREZ, Carmelo, Prácticas de derecho internacional de los derechos humanos. Madrid, Universidad de Alcalá, octubre de 2014, Parte I, 537 p. Publicación electrónica disponible en [www.aedidh.org](http://www.aedidh.org)

CUADRO 14

Comité de Derechos Humanos (Com.DH)  
Quejas de personas contra Estados



Fuente: elaboración propia (al 15 de agosto de 2015)

## (i) Competencia

Recibida una queja, el Com.DH tendrá que establecer su propia competencia en función de los cuatro criterios clásicos de atribución de la competencia en todo procedimiento de tipo contencioso<sup>267</sup>:

1. **Ratione temporis:** los hechos denunciados debieron haber ocurrido después de que el Pacto y el Protocolo hubieran entrado en vigor para el Estado contra el que se reclama, “a menos que persistan efectos que en sí mismos constituyan violación de un derecho protegido por el Pacto”<sup>268</sup>. No debe demorarse más de cinco años en presentar la queja una vez agotados los recursos de la jurisdicción interna porque, en tal caso, se considerará que ha habido un ejercicio abusivo del derecho a reclamar (art. 96.c del reglamento)<sup>269</sup>.
2. **Ratione personae:** el demandante ha de ser la víctima directa de la violación que se alegue -persona física- o su representante legal debidamente acreditado. También acepta el Comité DH los conceptos de “víctima indirecta” (un familiar de la víctima) o “potencial” (cualquier persona que pueda probar que se le puede aplicar de manera inminente una ley que ha sido declarada contraria al Pacto o puede constituir una violación del Pacto)). No obstante, la víctima potencial deberá demostrar que el Estado, por acción u omisión, “ya ha menoscabado el ejercicio de su derecho o que ese menoscabo es inminente, basando su argumentación, por ejemplo, en las leyes en vigor o en una decisión o práctica judicial o administrativa”<sup>270</sup>;
3. **Ratione loci:** los hechos debieron haber ocurrido en un lugar bajo la jurisdicción del Estado demandado, ya sea dentro o fuera del país; y
4. **Ratione materiae:** el derecho cuya violación se denuncia debe estar consagrado en la Parte III del PIDCP (Arts.6-27). No caben, por tanto, quejas por violación del derecho a la libre determinación de los pueblos contemplado en el art. 1 del Pacto<sup>271</sup>. Por lo mismo, el Comité DH rechazó una queja por supuesta violación del art. 50 del Pacto<sup>272</sup> y otra por presunta violación del art. 2 del Pacto sin vinculación con otro derecho sustantivo reconocido en la Parte III del Pacto<sup>273</sup>.

El carácter contradictorio del procedimiento implica que ambas partes (el Estado y la víctima o su representante) se enfrentarán ante el Com.DH defendiendo por escrito y sucesivamente sus posiciones, primero en cuanto a la admisibilidad de la queja y, una vez resuelta favorablemente esta primera fase procesal, en cuanto al fondo del asunto, si bien en la práctica el Com.DH suele estudiar simultáneamente las cuestiones de admisibilidad y de fondo.

267 Vid. un excelente análisis de los criterios según los cuales el Com.DH determina su competencia en FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p., at 382-423.

268 A/60/40, párrafo 117. Es el caso paradigmático de la desaparición forzada de personas. Véase el caso 1536/2006 (*Cifuentes Elgueta c. Chile*). Consecuentemente, caso 1748/2008 (*Bergauer et al. C. República Checa*).

269 Concordantemente, casos 1583/2007 (*Jahelka et al. c. República Checa*); y 1532/2006 (*Sedljar y Lavrov c. Estonia*).

270 A/65/40 (Vol.I), párr: 97. Vid. caso 1868/2009 (*Andersen c. Dinamarca*).

271 Caso 1134/2002 (*Gorji-Dinka c. el Camerún*).

272 Caso 958/2000 (*Jazairi c. el Canadá*).

273 Caso 1192/2003 (*Guillén c. España*). De manera similar, caso 1521/2006 (*Y.D. c. Federación Rusa*).

## (ii) Admisibilidad

Recibida la queja en la secretaría, esta la registrará y la incluirá en la lista de quejas presentadas al Com.DH, con un breve resumen de su contenido, que distribuirá regularmente a los miembros del Com.DH (art. 85.I del reglamento). No obstante, la secretaría podrá pedir al denunciante que complete un formulario en el que se solicitan todas las informaciones básicas que permiten identificar al autor; los hechos denunciados, el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y las medidas adoptadas hasta la fecha (art. 86).

Toda queja registrada es objeto de un resumen por la secretaría en el que constará la información pertinente obtenida. El resumen de la información será distribuido a todos los miembros del Comité (art. 87). A continuación, será necesariamente examinada en la fase procesal de admisibilidad, que concluirá con una decisión en la que el Com.DH la declarará admisible o no en función de que reúna los seis requisitos de forma que recoge el art. 96 del reglamento del Comité<sup>274</sup>, a saber:

Primero, la comunicación se deberá presentar por escrito, no deberá ser anónima, y será la propia víctima (o su representante) la que presente la queja formalmente ante el Com.DH. También cabe que la presente un grupo de personas que se consideren víctimas de la violación. En cualquiera de estas hipótesis, los hechos debieron haberse producido bajo la jurisdicción del Estado contra el que se reclama.

Segundo, el denunciante deberá ser, como regla general, la propia víctima de la violación, o su representante legalmente acreditado. Por tanto, no se admite la actio popularis. Solamente se podrá aceptar una queja presentada en nombre de la víctima cuando “sea evidente que ésta no está en condiciones de presentar personalmente la comunicación” (art. 96.b del reglamento). Como ya vimos, junto a la víctima directa de la violación el Com.DH también admite en calidad de víctima indirecta a un familiar de la misma y como víctima potencial a toda persona que pueda verse afectada por una disposición general (por ejemplo, una ley) que sea contraria a una disposición del PIDCP.

El abogado que eventualmente represente a la víctima debe demostrar que tiene la debida autorización de la misma (o de su familia inmediata) para actuar en su nombre, o que hubo circunstancias que le impidieron recibir dicha autorización, o bien que habida cuenta de la estrecha relación previamente existente entre la presunta víctima y su abogado, sea razonable suponer que la víctima en efecto lo autorizó a dirigir la queja al Com.DH<sup>275</sup>.

Además, la víctima ha de ser exclusivamente una persona física. Por consiguiente, el Com.DH rechazará toda queja que proceda de personas jurídicas que se pretendan víctimas de la violación de alguno de los derechos consagrados en el Pacto<sup>276</sup>.

El denunciante debe presentar pruebas suficientes en apoyo de su alegación para que ésta no sea declarada falta de fundamento, dado que toda denuncia es una alegación o reclamación respaldada por cierta cantidad de pruebas. Así, en dos casos contra Jamaica, el Com.DH decidió que eran inadmisibles porque los denunciantes no habían probado la concurrencia de circunstancias adicionales que la jurisprudencia del Com.DH exige para calificar como penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, conforme a los arts. 7 y 10.I del PIDCP, la reclusión durante un cierto período de tiempo de los denunciantes en el bloque de los condenados a muerte<sup>277</sup>.

274 Vid. un análisis muy completo de las reglas de admisibilidad desarrolladas por la práctica del Com.DH en FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p., at 424-511.

275 Caso 772/1997 (C. McDonald y N. Poynder c. Australia). Decisión de inadmisibilidad de 17 de julio de 2000. Doc. A/55/540, vol. II, p. 203, párr. 6.3.

276 Casos 737/1997 (Lamagna c. Australia) y 1371/2005 (Mariategui c. la Argentina).

277 Casos 611/1995 (W. Morrison c. Jamaica), decisión de 31 de julio de 1998, párr. 6.5; y 640/1995 (McIntosh c. Jamaica), decisión de 7 de noviembre de 1997, párr. 6.2. Vid. doc. A/53/40, vol. II, pp. 268-272 y 258-262. También fueron declarados sin fundamento o justificación, entre otros, los casos 698/1996 (Bonelo Sánchez c. España), 758/1997 (Gómez Navarro c. España), 718/1996 (Pérez Vargas c. Chile), 669/1995 (Malik c. Alemania); 850/1999 (Hankala c. Finlandia); 860/1999

También se considera como “falta de fundamento” la denuncia que pretenda del Comité DH que reemplace con su dictamen las decisiones de los tribunales internos “sobre la evaluación de los hechos y las pruebas en un caso dado”, salvo que la evaluación sea manifiestamente arbitraria o equivalga a error manifiesto o denegación de justicia<sup>278</sup>.

Tercero, la queja no ha de ser incompatible con las normas del PIDCP (art. 96.d del Reglamento), esto es, que la queja esté bien fundada conforme a derecho, lo cual significa que los hechos objeto de la queja deben constituir la violación de alguno/s de los derechos enunciados en los arts. 6 a 27 del PIDCP.

La incompatibilidad aparece cuando la denuncia está basada en una interpretación errónea del PIDCP, o cuando los hechos presentados no plantean cuestiones relativas a los derechos consagrados en el PIDCP. Por lo mismo, el Com.DH no es una instancia de apelación que tenga por objeto revisar o revocar las decisiones de los tribunales nacionales<sup>279</sup>.

Cuarto, la queja no debe constituir un abuso del derecho de reclamación (art. 96.c del reglamento), por lo que debe estar redactada en términos correctos y no insultantes para con las autoridades del Estado contra el que se reclama. Al no fijar el PF ningún plazo para presentar la queja una vez ocurridos los hechos, el lapso de tiempo transcurrido no supondrá de por sí un abuso del derecho a presentarla, salvo casos excepcionales<sup>280</sup>. Sin embargo, si el autor presenta una reclamación tardíamente y no demuestra que no pudo hacerlo antes, puede incurrir en un abuso procesal<sup>281</sup>.

El art. 96.c) del reglamento precisa que podrá constituir abuso del derecho de presentación de una queja si ya han “transcurridos cinco años después del agotamiento de los recursos internos”, o “transcurridos tres años después de la conclusión de otro procedimiento de investigación o arreglo internacionales, salvo que la demora esté justificada a la luz de las circunstancias de la comunicación”. Las reglas del art. 96.c) entraron en vigor el 1 de enero de 2012<sup>282</sup>.

Quinto, se aplica la regla ne bis in idem o prohibición de presentar el mismo asunto cuando éste ya ha sido sometido y esté pendiente ante otro procedimiento de examen o arreglo internacionales que sea de naturaleza jurídica equivalente –litispendencia- (art. 96.e del reglamento). Para que la regla se aplique deberá producirse una cuádruple identidad: del denunciante o la víctima, de los hechos denunciados, de los derechos que hayan sido lesionados y de la naturaleza jurídica de las instancias internacionales que han entrado en colisión<sup>283</sup>.

En un caso reciente, el Comité DH reiteró su jurisprudencia en relación a la expresión “el mismo asunto”,

---

(Álvarez Fernández c. España); 1092/2002 (Guillén c. España); 1329/2004 y 1330/2004 (Pérez y Hernández c. España); 1356/2005 (Parra c. España); 1389/2005 (Bertelli c. España); 1471/2006 (Rodríguez Domínguez y otros c. España); 1473/2006 (Morales Tornel c. España); 1489/2006 (Rodríguez Rodríguez c. España); 1490/2006 (Pindado Martínez c. España); 1511/2006 (García Perea c. España); 1550/2007 (Brian Hill c. España); 1869/2009 (Sanjuán c. España); 1871/2009 (Vaid c. el Canadá); 1617/2007 (L.G.M. c. España); 1622/2007 (L.D.L.P.c. España); y 1814/2008 (Levinov c. Belarus).

278 A/60/40, párrafo 126. Por esta razón el Comité declaró inadmisibles, entre otros, los casos 1095/2002 (Gomáriz c. España); 1097/2002 (Martínez c. España); 1099/2002 (Marín c. España); 1399/2005 (Cuartero c. España); 1624/2007 (Seto Martínez c. España); 1794/2008 (Barrioueyo y Bernabé c. España); y 1404/2005 (N.Z. c. Ucrania); 1994/2010 (L.S. c. Belarús); y 1943/2010 (H.P.N. c. España), párr. 7.9.

279 Casos 579/1994 (Verenbeck c. Australia), 658/1995 (Van Oord c. Países Bajos), 761/1997 (Singh c. Canadá), 724/1996 (Jakes c. R. Checa); 830/1998 (Bethel c. Trinidad y Tabago); 963/2001 (Uebergang c. Australia); 1572/2007 (Mathioudakis c. Grecia); y 1624/2007 (Seto Martínez c. España).

280 Casos 1101/2002 (Alba Cabriada c. España); 1134/2002 (Gorji-Dinka c. el Camerún); 1479/2006 (Persan c. la República Checa); 1506/2006 (Shergill y otros c. el Canadá); 1574/2007 (Slezak c. la República Checa); 1618/2007 (Brychta c. la República Checa) y 1532/2006 (Sedljar et al. c. Estonia).

281 Casos 958/2000 (Jazairi c. el Canadá); 1583/2007 (Jahelka c. República Checa).

282 A/66/40, Vol. I, cit., párrafos 125-125. Concordantemente, caso 1800/2008 (R.A.D.B. c. Colombia), decisión de 31 de octubre de 2011.

283 Casos 744/1997 (Linderholm c. Croacia); 808/1998 (Rogl c. Alemania); 834/1998 (Kheler c. Alemania); y 2155/2012 (R. Paksas c. Lituania), dictamen de 25 de marzo de 2014, párr. 7.3. Varios Estados europeos han formulado reservas por las que excluyen la competencia del Com.DH para examinar casos que ya hayan sido examinados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: casos 1490/2006 (Pindado Martínez c. España) y 1510/2006 (Vojnovic c. Croacia). Pero si las disposiciones sustantivas del CEDH difieren de las del PIDCP y se demuestra que la diferencia es sustancial, la queja no incurrirá en la prohibición ne bis in idem. Vid. A/64/40 (Vol. I), p. 96.

que debe entenderse “la misma reclamación relativa al mismo individuo, presentada por él mismo o por cualquier otra persona facultada para actuar en su nombre, ante el otro órgano internacional”<sup>284</sup>. En el caso, los autores eran distintos de otros grupos de padres que habían presentado una demanda ante el TEDH, y que prefirieron presentar su queja ante el Comité, por lo que nada impedía al Comité examinarla<sup>285</sup>.

Además, el Com.DH aplicará la regla *ne bis in idem* cuando se trate de asuntos que estén pendientes de fallo ante el TEDH<sup>286</sup> o cuando el Estado haya excluido mediante una reserva la competencia del Comité para examinar un asunto que se haya examinado ya en otro procedimiento equivalente<sup>287</sup>. El Com.DH también precisó que la expresión “ha sido sometido”, interpretada a la luz de otras versiones lingüísticas, debe entenderse como que “está siendo examinado” por otro procedimiento de examen o arreglo internacional<sup>288</sup>. Esta interpretación concilia el sentido del art. 5.2.a) de los textos auténticos del PF<sup>289</sup>.

Por el contrario, no se aplicará la regla *ne bis in idem* cuando se trate de dos instancias internacionales de protección pero de distinta naturaleza jurídica. En consecuencia, es compatible presentar la misma queja primero ante un mecanismo extraconvencional de protección del actual Consejo de Derechos Humanos (grupos de trabajo y relatores especiales sobre ejecuciones sumarias, tortura, desapariciones<sup>290</sup>, detención arbitraria, etc.) y, posteriormente –una vez agotados los recursos de la jurisdicción interna-, acudir ante uno de los Comités establecidos en tratados internacionales de derechos humanos, o ante una instancia judicial regional (europea, americana o africana).

Y, sexto, el agotamiento de todos los recursos de la jurisdicción interna (art. 5.2.b del Protocolo Facultativo del PIDCP y 96.f del reglamento del Comité). Es sin duda el requisito de admisibilidad más temido y el que ha generado una considerable práctica en el seno del Comité. Así, este ha precisado que se trata de los recursos “efectivos” y “disponibles” porque realmente existan en la esfera interna y porque tengan posibilidades razonables de prosperar<sup>291</sup>. En una de sus decisiones sobre la admisibilidad, el Comité precisó que el Estado debió probar “...que existían posibilidades razonables de que tales recursos fuesen efectivos”<sup>292</sup>.

Por su parte, el denunciante debe aportar “por lo menos un argumento que pareciera bien fundado para corroborar su opinión y justificar las razones por las que creía que el recurso en cuestión no sería efectivo”<sup>293</sup>; o que agotó los recursos internos “con la necesaria diligencia”<sup>294</sup>.

En el sentido contrario, el Com.DH ha señalado que los denunciantes deben ejercer la diligencia debida para acogerse a los recursos disponibles, de manera que la simple duda sobre la eficacia de los recursos internos judiciales disponibles no exime al denunciante de la obligación de agotarlos para que su queja pueda ser

284 A/60/40, párrafo 137. Vid. caso 860/1999 (*Álvarez Fernández c. España*).

285 Caso 1155/2003 (*Leirvag y otros c. Noruega*).

286 Caso 1572/2007 (*Sroub c. la República Checa*).

287 Casos 1754/2008 (*Loth c. Alemania*); 1793/2008 (*Marin c. Francia*); y 1945/2010 (*María Cruz Achabal Puertas c. España*), dictamen de 27 de marzo de 2013, párr. 7.3. El Estado debe invocar su reserva para solicitar al Comité que declare la queja inadmisibles. Vid. en este sentido AYALA CORAO, Carlos: *El Comité de Derechos Humanos de la ONU: La admisión de los casos decididos por otros órganos internacionales*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 73.

288 Caso 986/2001 (*J. Semey c. España*).

289 Caso 2202/2012 (*Rafael Rodríguez Castañeda c. México*), dictamen de 18 de julio de 2013, párr. 6.3. Vid. AYALA CORAO, Carlos: *El Comité de Derechos Humanos de la ONU: La admisión de los casos decididos por otros órganos internacionales*, cit., 183 p., *passim*.

290 Caso 1899/2009 (*Z. Terafi y su hijo c. Argelia*), dictamen de 21 de marzo de 2014, párr. 6.2.

291 Caso *Francisco y Ramón Amador Amador c. España*, decisión del Comité de 4 de julio de 2005, párrafo 6.4; 1471/2006 (*Rodríguez Domínguez c. España*); 1555/2007 (*Suils Ramonet c. España*); y 1633/2007 (*Avadanov c. Azerbayán*).

292 Caso 4/1977 (*William Torres Ramírez c. Uruguay*). Concordantemente, vid. los casos 751/1997 (*Pasla c. Australia*), 670/1995 (*Schloser c. R. Checa*), 741/1997 (*Cziklin c. Canadá*), 1326/2004 (*Mazón y Morote c. España*), 1356/2005 (*Parra c. España*); 1389/2005 (*Bertelli c. España*); y 1813/2008 (*Akwanga c. Camerún*). Vid. también A/60/40, párrafo 139.

293 A/60/40, párrafo 140. Vid. también caso 918/2000 (*Vedeneyeva c. la Federación de Rusia*).

294 Caso 1959/2010 (*Warsame c. el Canadá*).

declarada admisible por el Comité<sup>295</sup>. La obligación de agotar todos los recursos administrativos y judiciales ordinarios, incluidos los recursos de inconstitucionalidad efectivos<sup>296</sup>, persistirá aunque se trate de recursos “sumamente técnicos, lentos y costosos”<sup>297</sup>.

No obstante, el límite aparece “cuando la tramitación de los recursos se prolongue injustificadamente”, según el art. 5, párr. 2. b) del Protocolo facultativo<sup>298</sup>. Pero si el Estado limita el derecho de apelación al cumplimiento de ciertas exigencias procesales, el denunciante debe cumplirlas antes de que se den por agotados los recursos internos<sup>299</sup>.

Vinculado al agotamiento de los recursos internos está el hecho de que el particular ha de invocar ante los tribunales internos los “derechos sustantivos” recogidos en el Pacto, aunque no será necesario que haga referencia “a artículos concretos del Pacto”<sup>300</sup>.

Finalmente, en cuanto a la carga de la prueba, se debe recordar que el Com.DH basa sus dictámenes en toda la información escrita aportada por las partes, por lo que si un Estado no responde a las alegaciones del denunciante “el Comité tomará éstas debidamente en consideración siempre y cuando se hayan fundamentado” suficientemente<sup>301</sup>. Lo que pone de relieve el carácter cuasicontencioso del procedimiento, en el que el principio de igualdad de armas de las partes obliga a valorar en total equidad las informaciones y pruebas aportadas ante el Comité tanto por el denunciante como por el Estado parte.

En un caso relativo a denuncias de tortura, violación e intimidación del hijo de la denunciante, el Com. DH reafirmó que “la carga de la prueba no podía recaer exclusivamente en el autor de la comunicación, tanto más cuanto que el autor y el Estado parte no siempre gozaban del mismo acceso a los elementos probatorios y que muchas veces el Estado parte era el único que disponía de la información necesaria”<sup>302</sup>.

### (iii) Medidas provisionales

En la fase procesal de admisibilidad y antes de pronunciarse sobre el fondo del asunto, el Comité DH o su Relator Especial sobre las nuevas comunicaciones pueden solicitar al Estado la adopción de medidas provisionales “para evitar un daño irreparable a la víctima de la violación alegada” (art. 92 del reglamento). Cuando se solicite del Estado la adopción de tales medidas provisionales, ello no implicará “ningún juicio sobre el fondo” de la queja<sup>303</sup>.

En particular, el Com.DH ha recurrido al art. 92 del reglamento para solicitar a los Estados que se abstengan de ejecutar sentencias de muerte hasta que el Comité adopte una decisión definitiva en esos asuntos, en los que se alegó que a los denunciantes se les había privado de un juicio justo<sup>304</sup>. Además, el Com.DH había nombrado a uno de sus miembros como relator especial para casos de pena capital, autorizándole a tomar decisiones en nombre del Com.DH y en el marco del citado art. 92 del reglamento.

295 A/66/40, Vol. I, cit., párr. 126. Vid las decisiones sobre los casos 262/1987 (R.T.c. Francia), de 30 de marzo de 1989, p. 6, párr. 7.4; 224/1987 (A. y S.N.c. Noruega), de 9 de marzo de 1987, p. 6, párr. 6.2; 1511/2006 (García Perea c. España); 1768/2008 (Pingault-Parkinson c. Francia); 1633/2007 (Avadanov c. Azerbaiyán); y 1959/2010 (Warsame c. Canadá).

296 Casos 1188/2003 (Riedl-Riedenstein y otros c. Alemania) y 1747/2008 (Bibaud c. el Canadá).

297 Casos 296/1988 (J.R.C. c. Costa Rica), de 30 de marzo de 1989, p. 6, párr. 8.3; y 1576/2007 (Kly c. el Canadá).

298 Casos 1432/2005 (Gunaratna c. Sri Lanka); 1619/2007 (Pestaño c. Filipinas); 1761/2008 (Giri c. Nepal); y 1813/2008 (Akwanga c. Camerún).

299 Casos 1235/2003 (Celal c. Grecia) y 1550/2007 (Brian Hill c. España).

300 Vid. casos 273/1988 (B.D.B. y otros c. Países Bajos), de 30 de marzo de 1989, p. 8, párr. 6.3; 1483/2006 (Basongo c. República Democrática del Congo); y 1587/2007 (Mamour c. la República Centroafricana).

301 A/60/40, cit., párrafo 144. Concordantemente, casos 971/2001 (Arutyuniantz c. Uzbekistán), 973/2001 (Khalilova c. Tayikistán), 1128/2002 (Marques de Morais c. Angola), 1134/2002 (Gorji-Dinka c. el Camerún) y 1401/2005 (Kirpo c. Tayikistán).

302 Caso 1284/2004 (Kodirov c. Uzbekistán). Concordantemente, caso 1402/2005 (Krasnova c. Kirguistán).

303 Vid. un riguroso análisis de la práctica desarrollada por el Com.DH en materia de medidas provisionales en FAÜNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p., at 513-529.

304 Casos 1018/2001 (N. G. c. Uzbekistán); 1163/2003 (Isaev y otros c. Uzbekistán); 1195/2003 (Dunaev c. Tayikistán); 1200/2003 (Sattorov c. Tayikistán); y 1263/2004 y 1264/2004 (Khuseynov y Butaev c. Tayikistán).

También se han utilizado las medidas provisionales para evitar casos de deportación o extradición inminentes que pudieran suponer para el denunciante un riesgo real de violación de los derechos amparados por el PIDCP<sup>305</sup>, o para reclamar al Estado la adopción de medidas para proteger al autor de la queja frente a intimidaciones y amenazas<sup>306</sup>.

En un caso más reciente, el Comité pidió al Estado que se abstuviera de realizar actividades de tala de árboles que afectaran a la cría de renos que practicaban los denunciantes, mientras el Comité examinaba su caso<sup>307</sup>. En otro caso en el que el denunciante informó al Comité que había sido amenazado de muerte si no retiraba su denuncia ante el Com.DH, éste pidió al Estado que adoptara todas las medidas necesarias “para proteger la vida, la seguridad y la integridad personal del autor y su familia y que informara el Comité en un plazo de 30 días de las medidas adoptadas”<sup>308</sup>.

El incumplimiento por parte de un Estado de una medida provisional del Com.DH supone una violación de las obligaciones que el Protocolo facultativo impone al Estado. En un caso en el que el hijo de la denunciante fue ejecutado, desoyendo el Estado la medida provisional del Comité -que había solicitado la suspensión de la ejecución de la condena mientras el asunto estuviera pendiente ante esa instancia internacional-, el Comité recordó que las medidas provisionales “eran esenciales” para cumplir sus funciones con arreglo al PF y que toda violación del reglamento “socava la protección de los derechos” enunciados en el Pacto<sup>309</sup>.

Resulta evidente que el cumplimiento efectivo de las medidas provisionales solicitadas por el Com.DH depende de la voluntad política del Estado en acatar medidas que, aunque no están previstas en el PF, no prejuzgan el fondo de la queja individual pero tienen sentido para no privar a la decisión del Comité de efectos útiles, impidiendo que se produzca un daño irreparable desde el punto de vista del respeto efectivo de los derechos humanos.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, en esta materia rige también la obligación del Estado de cooperar de buena fe con el Com.DH. En el caso *Idiev c. Tayikistán*, el Com.DH estableció que el Estado viola el PF “...si actúa de manera que impida o frustre la consideración por el Comité de una comunicación en que se alegue una violación del Pacto, o haga que el examen por el Comité quede en suspenso o la expresión de sus observaciones sea inoperante e inútil...al ejecutar a la presunta víctima...”. Por lo que las medidas provisionales “...son esenciales para que el Comité pueda cumplir su función con arreglo al Protocolo. Toda violación del reglamento, en especial mediante medidas irreversibles como la ejecución de la pena de muerte, debilita la protección de los derechos enunciados en el Pacto mediante el Protocolo Facultativo”<sup>310</sup>.

305 Caso 558/1993 (*Canepa c. Canadá*). Doc. A/52/240, vol. II, anexo VI. Igualmente, casos 1455/2006 (*Kaur c. el Canadá*); 1540/2007 (*Nakrash y Liu c. Suecia*); 1554/2007 (*El-Hichou c. Dinamarca*); 1872/2009 (*D.J.D.G. y otros c. el Canadá*); 1449/2006 (*Umarova c. Uzbekistán*); 1763/2008 (*Pillai c. el Canadá*); y 1959/2010 (*Warsame c. el Canadá*).

306 Vid. caso 1432/2005 (*Gunaratna c. Sri Lanka*). Doc. A/64/40, pp. 194 y ss.

307 Caso 1023/2001 (*Lansman III c. Finlandia*).

308 Caso 1189/2003 (*Fernando c. Sri Lanka*). Igualmente, caso 1432/2005 (*Gunaratna c. Sri Lanka*).

309 Caso 973/2001 (*Khalilova c. Tayikistán*); en términos similares, casos 1276/2004 (*Idiev c. Tayikistán*); 1280/2004 (*Tolipkhuzhaev c. Uzbekistán*); y 2104/2011 (*N.Valetov c. Kazajistán*), dictamen de 17 de marzo de 2014, párr. 12.3. Esta jurisprudencia ha sido confirmada por el Com.DH en su OG núm. 33, doc. CCPR/C/GC/33, de 25 de junio de 2009, párrafo 19.

310 Párrs. 7.2 a 7.4 del dictamen del Com.DH en el caso *Idiev c. Tayikistán* (comunicación 1276/2004), aprobado el 31 de marzo de 2009. Cfr. doc. A/64/40, 2009, pp. 74-75.

## (iv) Tramitación interna de la queja

Cada nuevo caso registrado es enviado por la secretaría al Relator Especial sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales<sup>311</sup>, institución creada en 1990 al haberse comprobado con alarma en esa fecha que se habían acumulado 135 quejas pendientes de tramitación. Desde 2013 el RE es auxiliado por un RE suplente. El RE instruye a la secretaría sobre el registro de las quejas y su transmisión al Estado parte después de haber procedido a un análisis previo de los requisitos de admisibilidad de la queja. El RE está habilitado para solicitar del Estado observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la queja.

Como ya vimos, el RE también puede cursar solicitudes de medidas provisionales (“para evitar un daño irreparable a la víctima”), medidas provisionales interinas (cuando existen dudas sobre la inminencia, la credibilidad o la irreparabilidad del daño) y de protección (cuando la víctima o sus familiares han recibido amenazas) con arreglo al art. 92 del reglamento, respecto de casos que se hayan registrado.

Por último, el RE podrá seleccionar las quejas que serán declaradas inadmisibles sin que sean transmitidas al Estado interesado (por ser manifiestamente inadmisibles), así como las quejas que se incluirán en el programa del Comité en cada período de sesiones, respetando el orden cronológico en que se registraron. No obstante, se concederá prioridad a las quejas que planteen un riesgo de violación del derecho a la vida, la integridad física o la detención arbitraria; las que se refieran a personas vulnerables (niños, personas con discapacidad); las quejas que hayan sido objeto de medidas provisionales; o las que planteen una cuestión importante de interés general, que pueda tener consecuencias para el derecho interno del Estado o para la jurisprudencia del Comité<sup>312</sup>.

Desde 1995 el Com.DH confía cada queja a uno de sus miembros, que actúa como relator especial ante el grupo de trabajo de comunicaciones y el plenario del Comité DH “para ayudar a tramitar las comunicaciones” (art. 95.3 del reglamento). Además, el Comité “podrá establecer uno o varios grupos de trabajo para que le hagan recomendaciones sobre el cumplimiento de las condiciones de admisibilidad” (art. 95.1 del reglamento).

Para acelerar su labor, el Comité DH tratará –como norma general- al mismo tiempo la admisibilidad y el fondo de una queja. A estos efectos, el Estado interesado dispondrá de un plazo de seis meses para presentar por escrito al Comité DH explicaciones o declaraciones relativas tanto a la admisibilidad como al fondo de la comunicación, incluso sobre toda medida correctiva que se haya adoptado en relación con el asunto (art. 97.2 del reglamento).

Se exceptúa el caso en que el propio Comité, su GT sobre comunicaciones o el RE sobre nuevas comunicaciones, “a causa del carácter excepcional del caso, haya decidido solicitar una respuesta por escrito que se refiera únicamente a la cuestión de la admisibilidad”. Aunque ello no eximirá al Estado de su obligación de responder en el plazo de seis meses tanto a la admisibilidad como al fondo de la queja (art. 97.2 *in fine* del reglamento).

Por su parte, el Estado dispondrá de los primeros dos meses del plazo arriba indicado para solicitar por escrito que la comunicación sea rechazada por considerarla inadmisibile, indicando los motivos en los que basa su solicitud. Ello no extenderá el plazo inicial de los seis meses, a menos que el Comité, su GT o RE, decidan prorrogar el plazo para la presentación de la respuesta estatal, a causa de las circunstancias especiales del caso, hasta que el Comité se haya pronunciado sobre la cuestión de la admisibilidad (art. 97.3 del reglamento).

311 En la actualidad desempeña este cargo el experto Víctor M. Rodríguez Rescia (Costa Rica).

312 Doc. CCPR/C/110/3, de 22 de mayo de 2014 (“Mandato del RE sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales”), 5 p.

En caso de necesidad, tanto el Comité como su GT y RE pueden fijar un nuevo plazo para pedir a las partes información u observaciones adicionales por escrito, que sean relevantes para la cuestión de la admisibilidad o el fondo (art. 97.4 del reglamento). Cada parte en el procedimiento tendrá la oportunidad de formular observaciones sobre los escritos y comentarios presentados por la otra parte (art. 97.6 del reglamento).

La fase procesal de admisibilidad culmina, tras recibir las observaciones del Estado sobre la admisibilidad, con la adopción de una decisión por parte del Comité sobre la admisibilidad o no de la comunicación.

El RE para las nuevas comunicaciones puede declarar admisible la comunicación, adoptando una decisión en este sentido en nombre del Comité. La ventaja de la existencia del RE es que contribuye a agilizar el procedimiento considerablemente, pues asegura la continuidad del trabajo cuando el GT o el Comité en pleno no se encuentran reunidos, ya que éste no celebra más que tres períodos de sesiones al año de una duración de tres o cuatro semanas cada uno (una quinta semana es dedicada a la reunión del GT sobre “comunicaciones”).

Si, por el contrario, el RE considera que la comunicación es inadmisibile, hará propuestas en ese sentido al Grupo de Trabajo sobre las comunicaciones (compuesto de al menos cinco miembros), quien podrá tomar una decisión (de admisibilidad o no) por unanimidad (art. 93.2 y 3 del reglamento). Si hay disenso en el seno del GT, éste se limitará a formular recomendaciones al plenario del Comité (18 miembros), en cuyo caso este último será competente para tomar una decisión definitiva sobre la admisibilidad de la queja.

En el caso de que el GT sobre comunicaciones decidiera por unanimidad de sus -al menos- cinco miembros que la queja es inadmisibile, transmitirá tal decisión al plenario del Comité, que podrá confirmarla sin debate oficial. Pero si algún miembro del Comité solicitara un debate en el plenario, este examinará la queja y tomará una decisión (art. 93.3 in fine del reglamento)

La decisión de inadmisibilidat de la queja es, en principio, definitiva, por lo que se comunica a las partes y se concluye el procedimiento. Pero, aunque es inapelable, cabe su revisión por parte del Comité “si el individuo interesado o una persona que actúe en su nombre presenta una petición escrita donde se indique que ya no se dan los motivos de inadmisibilidat” (art. 98.2 del reglamento)<sup>313</sup>. En cambio, si la decisión de admisibilidat es positiva, el Estado podrá rebatirla cuando el Comité se encuentre en la fase procesal de determinación de los hechos, previa a su calificación jurídica.

## (v) Dictamen

Adoptada la decisión positiva de admisibilidat, el Com.DH la transmite al Estado interesado, el cual dispondrá de otros seis meses para responder a las cuestiones de fondo planteadas en la comunicación ya declarada admisible. Deberá presentar por escrito sus aclaraciones y señalar las medidas correctivas que eventualmente haya adoptado al respecto (art. 99.2 del reglamento).

Según un dictamen del Comité, este plazo de seis meses puede ser obviado con el acuerdo del Estado interesado que ya haya formulado sus comentarios sobre el fondo en la fase previa de admisibilidat<sup>314</sup>.

No obstante, el Com.DH también requerirá el acuerdo del denunciante antes de decidir entrar directamente a estudiar el fondo del asunto. Para evacuar este trámite, así como para responder a las explicaciones del Estado, el denunciante dispondrá del plazo que fije el Comité (art. 99.3 del reglamento).

313 Caso 735/1997 (*Lazar Kalaba c. Hungría*), decisión de 7 de noviembre de 1997, párr. 10. b. Doc. A/53/40, vol. II, cit., pp. 263-267.

314 Caso 198/1985 (*R. D. Stalla Costa c. Uruguay*).

El Com.DH determinará qué hechos se consideran probados en función de todas las informaciones disponibles, procedentes tanto del particular como del Estado interesado. En este ejercicio el Com.DH podrá estar auxiliado tanto por el GT de comunicaciones como por el RE encargado de la queja (art. 100.I del reglamento).

Como ya señalamos, en esta fase el Estado puede volver a solicitar que se declare inadmisibile la queja y el Comité podrá reaccionar revisando su decisión de admisibilidad, a la luz de las explicaciones o declaraciones presentadas por el Estado interesado (art. 99.4 del reglamento). Si el Comité decide en ese momento que la queja es inadmisibile, se terminará el procedimiento.

Una vez declarada la queja definitivamente admisibile y realizada la determinación de los hechos, el Comité deberá prepararse para dictar su opinión en cuanto al fondo (dictamen), a la luz de todas las informaciones escritas que le hayan facilitado tanto el denunciante como el Estado interesado. El Comité garantiza el principio de igualdad de armas en la carga de la prueba, de modo que si el Estado no refuta las alegaciones del denunciante que hayan sido bien sustanciadas, el Comité las tomará debidamente en consideración<sup>315</sup>.

Para la redacción de su dictamen, el Comité podrá remitir la queja nuevamente al grupo de trabajo sobre comunicaciones o a un relator especial, para que le formulen recomendaciones (art. 100.I del reglamento).

Tanto el Comité como sus órganos auxiliares analizarán los hechos considerados como probados y realizarán la calificación jurídica de los mismos a la luz de las disposiciones del PIDCP. Todas las observaciones sobre el fondo del asunto son resumidas en el dictamen u opinión por el que el Comité concluirá si ha habido o no violación de alguno de los derechos consagrados en el PIDCP, en qué consiste la violación y por qué. Aunque el Comité procura adoptar sus decisiones por consenso, el art. 104 del reglamento autoriza a los miembros en minoría a emitir opiniones individuales -concurrentes o disidentes- tanto sobre las decisiones de admisibilidad como sobre los dictámenes en cuanto al fondo.

En caso de haber constatado una violación, el Comité se pronunciará en su dictamen sobre las medidas de reparación que el Estado deberá adoptar para subsanarla<sup>316</sup>. La práctica consolidada de los últimos años del Com.DH concede al Estado un plazo de 180 días, en el que este deberá informarle sobre las medidas efectivamente adoptadas, habida cuenta que el Estado se ha comprometido a garantizar los derechos reconocidos en el Pacto (art. 2 del mismo) "y a garantizar un recurso efectivo, con fuerza ejecutoria, cuando se compruebe una violación"<sup>317</sup>. Se pide asimismo al Estado parte que publique el dictamen del Comité<sup>318</sup>.

Entre las medidas generales de reparación, el Comité solicita frecuentemente al Estado la reforma de una legislación o práctica en vigor que haya estado en el origen de la violación, para evitar violaciones similares en el futuro y ofrecer garantías de no repetición<sup>319</sup>.

En relación a la víctima, el Comité ha solicitado su puesta en libertad inmediata (en el caso de detención ilegal o arbitraria); o la realización de un nuevo juicio con las garantías procesales debidas; la conmutación de una pena de muerte (impuesta ilegalmente) y una indemnización. También ha señalado las medidas de reparación, indemnización y rehabilitación que el Estado deberá conceder a la víctima (en casos de tortura o malos tratos); la revocación y revisión de una orden de expulsión ilegal; la revisión de las condenas impuestas

315 Casos 821/1998 (*Kongwe c. Zambia*); 839-841/1998 (*Mauzarai y otros c. Sierra Leona*); y 857/1999 (*Blazed y otros c. República Checa*). Vid. supra, agotamiento de los recursos internos.

316 Vid. un análisis completo de la práctica desarrollada por el Com.DH en materia de reparaciones en FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p., at 574-585.

317 A/60/40, cit., párrafo 205; y A/63/40 (Vol.I), cit., párr. 168.

318 A/64/40 (Vol. I), párrafo 205 in fine.

319 Casos 1621/2007 (*Raihan c. Letonia*); 1642 a 1741/2007 (*Jeong et al. c. R. de Corea*); 1876/2009 (*Singh c. Francia*); 1410/2005 (*Yevdokimov y Rezanov c. F. de Rusia*); 1581/2007 (*Drda c. R. Checa*); y 1586/2007 (*Langue c. R. Checa*).

en procedimientos penales que no hubieran permitido el derecho de apelación; la restitución de los bienes; indemnización por detención y encarcelamiento ilegales, etc<sup>320</sup>.

En el caso de que la víctima hubiera fallecido en detención, el Com.DH señaló la obligación del Estado de ofrecer a la viuda “un recurso efectivo, que incluyera una indemnización y la apertura de diligencias penales contra todos los culpables del trato” recibido por su esposo y por ella misma (torturas)<sup>321</sup>.

En los casos de ejecuciones sumarias, desapariciones y/o torturas el Com.DH impone al Estado la obligación de investigar a fondo esas denuncias; la inmediata puesta en libertad del desaparecido si es encontrado con vida; la entrega a la familia de los restos mortales del desaparecido o ejecutado; una indemnización adecuada; iniciar una acción penal contra los responsables de tales violaciones, procesarlos y castigarlos; y no poner trabas al derecho a un recurso efectivo de las víctimas de tales crímenes<sup>322</sup>.

En otro caso en el que el Com.DH constató violación del art. 26 PIDCP como resultado de una verificación policial de la identidad de las personas basada en criterios raciales, consideró que España tenía la obligación de ofrecer a la víctima una reparación efectiva en que se previera la expresión pública de excusas, así como adoptar medidas para que los agentes del Estado reciban instrucciones de no cometer actos semejantes al de ese caso<sup>323</sup>.

Una vez adoptada su opinión o dictamen en cuanto al fondo, el Comité lo transmitirá al Estado parte y posteriormente a la víctima, concluyendo así el procedimiento confidencial de tramitación de quejas individuales ante el Comité (art. 100.3 del reglamento).

## (vi) Publicación

Las deliberaciones verbales, las actas resumidas y los documentos de trabajo del Comité en la tramitación de quejas individuales tendrán carácter confidencial (Art. 102, párrafos 1 y 2 del reglamento). Pero ello “no afectarán el derecho del autor de una comunicación o al Estado parte interesado a dar publicidad a cualesquiera escritos o información presentados en relación con las actuaciones”, salvo que el Comité, su GT o RE pidan a las partes “que mantengan confidenciales, en todo o en parte, cualesquiera de esos escritos o información” (art. 102.3 del reglamento).

Como regla general, las decisiones del Comité acerca de la inadmisibilidad, el fondo del asunto o la cesación de las actuaciones se harán públicas (art. 102.5 del reglamento). En la práctica, el Com.DH ha ordenado siempre la publicación de sus decisiones (sobre admisibilidad o no), las medidas provisionales y sus dictámenes (sobre el fondo). Se suben de inmediato al sitio del Comité en la Web de la OACNUDH.

Además, se recogerán en el informe anual del Comité a la Asamblea General. La publicación opera aquí, una vez más, como medio de “sanción” moral y política en el ámbito internacional, dirigida al Estado que ha incurrido en una violación del PIDCP. La secretaría se encargará de la distribución de las decisiones definitivas del Comité (art. 102.6 del reglamento).

320 Vid. A/60/40, párrafos 206-223; y A/65/40 (Vol. I), párrafos. 180-181.

321 Vid. A/63/40 (Vol. I), cit., párrafo 171. Igualmente, A/64/40 (Vol. I), párrafo 217; y A/65/40 (Vol. I), párrafo. 182.

322 A/63/40 (Vol. I), cit., párrafo 177. Igualmente, A/64/40 (Vol. I), cit., párrafos 219 y 227; y A/65/40 (Vol. I), párrafo. 191. Vid. también caso 1811/2008 (Chiboub c. Argelia), dictamen de 31 de octubre de 2011, doc. CCPR/C/103/D/1811/2008, de 24 de enero de 2012. Igualmente, casos 1458/2006 (González c. Argentina); 1556/2007 (Novakovic. Serbia); 1304/2004 (Khoroshenko c. F. de Rusia); 1503/2006 (Akhadov c. Kirguistán); y 1751/2008 (Aboussedra c. J.A. Libia).

323 Caso 1493/2006 (Williams Lecraft c. España). Vid. A/64/40 (Vol. I), cit, párrafo 224.

## (vii) Seguimiento

Las decisiones sobre admisibilidad serán jurídicamente vinculantes para las partes en el procedimiento, lo mismo que todas las medidas provisionales y demás disposiciones del reglamento del Comité.

Por el contrario, ni el Pacto ni su Protocolo facultativo se pronuncian sobre el valor jurídico de los dictámenes sobre el fondo, por lo que tradicionalmente se ha considerado que tales opiniones no son obligatorias para los Estados. El Comité, consciente de ello, se dotó en 1990 de un Relator Especial para el seguimiento de los dictámenes, “a fin de conocer las medidas que adopten los Estados Partes para dar efecto al dictamen del Comité” (art. 101.1 del reglamento)<sup>324</sup>.

A estos efectos, el RE para el seguimiento establece los contactos apropiados y solicita información de los Estados sistemáticamente respecto de todos los dictámenes condenatorios. También puede formular al Comité recomendaciones para la adopción de las nuevas medidas que sean necesarias (art. 101.2). El RE “informará periódicamente al Comité acerca de las actividades de seguimiento” (art. 101.3) y el Comité “incluirá en su informe anual información sobre las actividades de seguimiento” (art. 101.4). En consecuencia, la información facilitada por las partes en relación con el seguimiento no tendrá carácter confidencial, lo mismo que las decisiones del Comité en esta materia, a menos que decida otra cosa (art. 103).

La práctica del RE nos revela que los Estados acatan sus dictámenes condenatorios de manera satisfactoria en un 30 por ciento de los casos. En los demás, los Estados se muestran reacios a aceptar la obligatoriedad de los dictámenes, o bien impugnan el contenido de los mismos. En otras ocasiones los Estados afirman no poder dar efecto a esos dictámenes, por no estar previsto en su legislación o práctica interna.

En estos casos, el Comité procede a hacerlo público en su informe anual, al tiempo que ofrece al Estado interesado que el RE visite el país para averiguar las dificultades del Estado en aceptar los dictámenes, así como proponer soluciones, lo que ya se ha hecho en relación con Jamaica<sup>325</sup>. Pero el RE no ha podido viajar a todos los Estados con dificultades que lo hubieran deseado, por falta de recursos económicos que han sido escatimados para esta actividad crucial del Comité.

Recientemente el Com.DH recordó en la observación general núm. 33 que sus dictámenes son el “pronunciamiento autorizado de un órgano establecido en virtud del propio Pacto y encargado de la interpretación de ese instrumento”<sup>326</sup>. Y también recordó “la obligación de los Estados partes de actuar de buena fe”<sup>327</sup> en el cumplimiento de sus obligaciones convencionales<sup>328</sup>.

Lo mismo ocurre con las medidas provisionales que el Comité puede adoptar con arreglo al art. 92 de su reglamento: “Todo Estado parte que no adopta tales medidas... incumple la obligación de respetar de buena fe el procedimiento de las comunicaciones individuales establecido en el Protocolo facultativo”<sup>329</sup>.

En definitiva, el Com.DH se preocupa por que sus opiniones sobre el fondo sean acatadas por los Estados

324 Actualmente desempeña este cargo el experto Sr. Krister Thelin (Suecia).

325 Vid. los informes del Relator Especial para el seguimiento de los dictámenes en los docs. A/57/40, vol. I, cap. VI; A/58/40, vol. I, cap. VI; A/59/40, vol. I, cap. VI; A/60/40, vol. I, cap. VI, pp. 136-162; A/63/40 (Vol. I), Cap. VI, pp. 126-160; A/64/40 (Vol. I), Cap. VI, pp. 120-159; A/65/40 (Vol. I), Cap. VI, pp. 131-165; CCPR/C/100/3, de 5 de enero de 2011, 16 p.; y CCPR/C/101/3, de 25 de mayo de 2011, 48 p.

326 OG núm. 33 del Com.DH: “Obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. Doc. CCPR/C/GC/33, de 25 de junio de 2009, párr. 13.

327 Ibidem, párr. 15. Concordantemente, vid. FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p., at 585-587 y 588-595.

328 Cfr. Art. 26 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969.

329 OG 33, cit., párrafo 19. Vid. ULFSTEIN, Geir: “The Legal Status of Views Adopted by the Human Rights Committee – From Genesis to Adoption of General Comment No. 33”, in EIDE (A.) et al. (Editors), *Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*. Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp. 159-166.

interesados, incluso por los más reacios en aceptarlas. De modo que nos encontramos en el inicio de una práctica de los Estados, potenciada por el propio Comité, que está estableciendo precedentes valiosos en favor de una progresiva aceptación de la obligatoriedad de sus dictámenes.

Si tal comportamiento favorable al acatamiento de los dictámenes se generalizara en el futuro (alcanzando las conductas de los Estados favorables al menos un 75% de los casos), estaríamos asistiendo al nacimiento de una nueva norma consuetudinaria internacional, que consagraría la obligatoriedad jurídica de las opiniones sobre el fondo del Comité, a pesar de que el PIDCP no lo diga expresamente.

Desde la perspectiva española, un número considerable de dictámenes del Com.DH condenatorios del Estado siguen pendientes de ejecución ante el Relator Especial para el seguimiento de los dictámenes, porque no se han adoptado las medidas legislativas necesarias para asegurar su ejecución interna<sup>330</sup>. Situación que contraviene no solamente las obligaciones internacionales que España ha asumido con la ratificación de los tratados pertinentes<sup>331</sup>, sino también la Constitución española de 1978<sup>332</sup>. Además, se produce una indefensión de la víctima que es incompatible con el estado de derecho que proclama la propia Constitución.

### (c) Eficacia del procedimiento de quejas individuales

El procedimiento cuasi-contencioso que hemos estudiado está en vigor en ocho tratados del sistema de las NU, que prevén la competencia de los respectivos comités para tramitar quejas individuales (a saber: Com. DH, Com.EDR, Com.EDCM, Com.CT, Com.DPD, Com.DESC<sup>333</sup>, Com.DF -Comité contra la Desaparición Forzada- y Com.Derechos del Niño<sup>334</sup>). Otro tratado amplía las competencias de su respectivo comité para recibir quejas individuales (Com.TM) pero, como ya vimos, no ha entrado en vigor todavía.

España ha aceptado la competencia de todos los Comités para recibir quejas individuales, a excepción del Com.TM.

No obstante, la eficacia real del procedimiento está condicionada por ocho factores negativos, a saber:

Primero, su carácter facultativo pues reduce considerablemente la universalidad del procedimiento cuasicontencioso de protección, al depender su aceptación de la voluntad política de los Estados. El progreso hacia la universalidad avanza lentamente, en la medida en que se reciben nuevas ratificaciones o aceptaciones por parte de los Estados y se amplían las convenciones que otorgan a sus comités la facultad de recibir quejas individuales.

Segundo, el acceso a los procedimientos cuasicontenciosos de protección continúa seriamente lastrado por la existencia de rigurosas causas de inadmisibilidad a menudo insuperables para las víctimas, como es el caso de la regla del agotamiento previo de los recursos internos.

Tercero, el procedimiento adolece de un cierto desequilibrio procesal a favor del Estado, residuo procesal de los privilegios de los Estados soberanos en el D. internacional clásico, lo que se aprecia particularmente en

330 Vid., por ejemplo, A/66/40, Vol. I, cit., pp. 186-190. Lamentablemente, el "recurso de revisión" introducido por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE del 22 de julio de 2015), art. 5 bis, solamente se aplica a la ejecución de sentencias condenatorias del TEDH.

331 Así lo ha recordado el Com.DH en sus OF al 6º informe periódico de España sobre la aplicación del PIDCP. Doc. CCPR/C/ESP/CO/6, de 20 de julio de 2015, párr. 5. Disponible en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=899&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=899&Lang=en)

332 En particular, se ha señalado la violación de los arts. 1.1, 9.2, 9.3, 95 y 96 de la Constitución. Cfr. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos (Dir.), *España y los órganos internacionales de control en materia de Derechos Humanos*. Madrid, Dilex, 2010, p. 45.

333 El PF al PIDESC entró en vigor el 4 de abril de 2013.

334 El PF 3 a la CDN entró en vigor el 14 de abril de 2014.

la distribución desigual de plazos entre las partes para cumplir con los pedidos de los comités. No obstante, el principio de igualdad de armas asegura un tratamiento equitativo de las partes en lo que se refiere a la carga de la prueba.

Cuarto, el poder de investigación de los comités es muy limitado, pues reposa enteramente en las informaciones escritas que las partes voluntariamente le suministran. No pueden despachar una misión investigadora al Estado denunciado para recoger información de oficio.

Quinto, los comités —salvo el Com.CT, según el art. I 17.4 de su reglamento— no pueden celebrar audiencias de las partes y de los testigos, en una fase oral que podría dinamizar la práctica de la prueba.

Sexto, el procedimiento, al ser escrito y confidencial a lo largo de todas sus fases, es lento. Cada caso se prolonga por un término medio de 3,5 años (Com.DH), lo que no es aceptable porque genera indefensión de la víctima que ya ha tenido que soportar dilaciones excesivas en el agotamiento de los recursos internos. Aunque los comités han hecho esfuerzos para agilizar el procedimiento mediante reformas de sus reglamentos para simplificar la tramitación de las quejas, son todavía claramente insuficientes, por lo que se requieren medidas mucho más radicales.

Séptimo, la sofisticación técnica de los procedimientos internacionales, la necesidad del agotamiento de los recursos internos y las dificultades prácticas que tienen las víctimas para acceder a estos procedimientos —a pesar de que sean gratuitos—, conllevan su infrutilización. Así lo prueba el hecho de que el Com.DH solamente haya registrado en 33 años (1977-2012) 2.239 quejas individuales relativas a 85 Estados, habiendo determinado la existencia de violación en 809 casos y declarado inadmisibles 608 quejas<sup>335</sup>. Por su parte, el Com.CT registró entre 1989 y 2014 604 quejas relativas a 32 países; de ellas, solamente 88 acabaron constatando que se había violado la Convención<sup>336</sup>. El Com.EDR registró 55 quejas relativas a 12 países y señaló quince violaciones de la CEDR<sup>337</sup>; el Com.DCM registró 28 quejas, habiendo encontrado violaciones de la CEDCM en cinco de ellas<sup>338</sup>; y el Com.DPCP registró 19 quejas, habiendo encontrado violación de la CDPCP en cinco de ellas. Cifras que ponen de relieve la infrutilización del procedimiento cuasicontencioso de quejas individuales en el marco convencional<sup>339</sup>. Y,

Octavo, el elevado número de casos pendientes de examen (355 casos del Com.DH; 131 casos del Com. CT; seis casos del Com.EDR; y doce casos del Com.DPCP a finales de 2014) muestra que la secretaría que se ocupa de las quejas individuales no dispone de los recursos —personales y materiales— necesarios para evitar tal acumulación de casos, lo que retrasa todavía más la tramitación de los mismos. Como ya vimos, tampoco se dispone de recursos para mejorar el mecanismo de seguimiento, lo que favorecería las visitas in loco del RE de seguimiento correspondiente<sup>340</sup>, a fin de tratar con las partes interesadas las modalidades de ejecución de los dictámenes<sup>341</sup>.

A este propósito, la alta comisionada propuso en 2012 establecer un grupo de trabajo sobre comunicaciones conjunto para los seis comités que entonces recibían quejas individuales, compuesto por un miembro de cada comité. Las reglas de procedimiento serían comunes y las medidas de reparación a la víctima más concretas. Se generalizaría un procedimiento previo de arreglo amistoso por parte de los comités. También

335 A/68/40 (Vol. I) (2013), p. 116.

336 A/69/44 (2014), párr. 125.

337 A/69/18 (2014), párr. 53.

338 Cfr. doc. HRI/ICM/WGFU/2011/3, de 16 de diciembre de 2010 ("Procedimientos de seguimiento de las denuncias individuales". Nota de la secretaría), p. 2.

339 La jurisprudencia desarrollada sobre quejas individuales por ocho comités establecidos en tratados de derechos humanos, se encuentra en la siguiente base de datos: <http://juris.ohchr.org/>

340 Así lo contempla por ejemplo el art. I 20.4 del reglamento del Com.CT.

341 Los comités se quejan frecuentemente de falta de recursos para desempeñar sus funciones. Vid. por todos las declaraciones del presidente del Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) en el doc. CAT/C/SR.889, de 16 de octubre de 2009, párrs. 3, 5 y 8. Vid. también el pronunciamiento del Com.DH en esta materia en doc. A/65/40 (Vol. I), cit. p. iv in fine.

se pondría en funcionamiento una base de datos de la jurisprudencia de todos los comités que incluiría las medidas de seguimiento. Pero no se ofreció un incremento de los recursos destinados a esta función esencial de los comités<sup>342</sup>. El Com.DH se manifestó abiertamente en contra del GT conjunto sobre comunicaciones, por considerarlo impracticable dadas las diferencias normativas y procesales por las que se rigen cada uno de los comités<sup>343</sup>.

Por su parte, la Asamblea General se limitó en 2014 a recomendar que se incremente el tiempo disponible de los comités que se ocupan de las quejas para agilizar su tramitación, tomando como base que el examen de cada queja requiere 1,3 horas<sup>344</sup>.

No obstante sus limitaciones e infrautilización, el procedimiento cuasicontencioso de protección de los derechos humanos es importante y útil. Piénsese, por ejemplo, en que la adopción de decisiones o dictámenes de este tipo permite a los comités competentes analizar e interpretar con autoridad el alcance de los derechos consagrados en la convención que deben aplicar, a la vez que tutelar internacionalmente los derechos de las víctimas individuales. Aumentaría significativamente su eficacia si se introdujeran reformas reglamentarias para paliar las dificultades procesales señaladas<sup>345</sup>, y si la OACNUDH aumentara significativamente el presupuesto destinado al mecanismo cuasicontencioso de protección.

Ahora bien, el modelo convencional cuasi-contencioso que se ha estudiado se caracteriza por ser subsidiario del régimen jurídico interno de los Estados, lo que presupone la existencia de un estado de derecho que ejerza correctamente la tutela de los derechos humanos. Pero, como veremos en la Segunda Parte, este modelo queda desbordado en los casos de violaciones sistemáticas y masivas de los derechos humanos o de quiebra generalizada de la legalidad, del estado de derecho o del mismo régimen democrático, lo que ocurre con excesiva frecuencia en el contexto mundial.

## 2. Las quejas en los organismos especializados

### (a) Organización Internacional del Trabajo

Los arts. 24 y 25 de la Constitución de la OIT permiten a las organizaciones profesionales de empleadores y de trabajadores (sindicatos) presentar reclamaciones contra un Estado (y no “quejas”, término que se reserva en la OIT para las quejas interestatales) por incumplimiento de un convenio internacional del trabajo que haya sido ratificado<sup>346</sup>.

La organización profesional (no la persona afectada) dirigirá la reclamación por escrito a la Oficina Internacional del Trabajo. Conforme al reglamento de 1980<sup>347</sup>, el procedimiento consta de tres fases, a saber: admisibilidad, fondo y publicación. Las dos primeras son confidenciales.

342 PILLAY, Navanethem, *Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights*. Geneva, OHCHR, June 2012, pp. 68-72.

343 Declaración del Com.DH de 12 de julio de 2012, párr. 6.

344 Res. AG 68/268, de 9 de abril de 2014, párr. 26.

345 Vid. OPEN SOCIETY, *From rights to remedies: structures and strategies for implementing international human rights decisions* (2013). Disponible en <http://www.opensocietyfoundations.org>

346 España ha recibido siete reclamaciones al amparo del art. 24 de la Constitución de la OIT. Vid. [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:11110:0:NO:1110:PI1110\\_COUNTRY\\_ID:PI1110\\_CONTEXT:102847.SC](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:11110:0:NO:1110:PI1110_COUNTRY_ID:PI1110_CONTEXT:102847.SC)

347 Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los arts. 24 y 25 de la Constitución de la OIT, aprobado por el Consejo de Administración en su 212a. reunión (marzo de 1980).

## (i) Admisibilidad

La Mesa del Consejo de Administración examinará los requisitos de admisibilidad de toda reclamación en función de las siguientes reglas (Art. 2 del reglamento):

- La reclamación debe ser comunicada por escrito a la Oficina Internacional del Trabajo;
- Debe proceder de una organización profesional de empleadores o de trabajadores (sindicatos);
- Debe hacer expresamente referencia al art. 24 de la Constitución;
- Debe referirse a un Estado miembro de la OIT, o que lo haya sido pero continúe siendo parte en el convenio en controversia (art. 11 del reglamento);
- Debe referirse a un convenio ratificado por el Estado contra el que se reclama;
- Debe indicar respecto a qué se alega que el Estado no garantiza el cumplimiento efectivo del citado convenio.

Con estos criterios, la Mesa del Consejo de Administración elaborará un informe confidencial que enviará al Consejo de Administración, en el que recomendará que se declare admisible o no la reclamación correspondiente (art. 2.3 del reglamento).

A la vista del informe de la Mesa, el Consejo de Administración se pronunciará a favor o en contra de la admisibilidad de la reclamación, pero evitando pronunciarse sobre el fondo de la cuestión (art. 2.4 del reglamento).

## (ii) Fondo

Si la decisión sobre admisibilidad del Consejo de Administración es positiva, este designará un Comité que examinará la reclamación desde el punto de vista del fondo de la misma. Si la citada reclamación se tratare de derechos sindicales, en este caso el fondo de la cuestión será examinado por un Comité del Consejo de Administración ya existente: el Comité de Libertad Sindical<sup>348</sup> (art. 3.2 del reglamento).

El Comité ad hoc designado para estudiar cada reclamación declarada admisible estará compuesto de tres miembros del Consejo de Administración, respetando su composición tripartita (gobiernos, empleadores y trabajadores). Además, no podrá formar parte del referido Comité un nacional del Estado contra el que se reclama, ni un representante de la organización profesional que haya presentado la reclamación (art. 3.1 del reglamento).

Durante el examen de la reclamación, el Comité podrá solicitar informaciones complementarias a las dos partes, dentro del plazo que él mismo fije. También se prevé que ambas partes formulen declaraciones orales ante el Comité (art. 4 del reglamento).

Se puede producir, con el consentimiento del Estado interesado, una visita in loco con el objeto de entablar contactos directos a través de los cuales se investigarán los hechos y se intentará una conciliación. Sin embargo, los contactos directos y la visita al Estado no la realizarán los miembros del Comité tripartito competente, sino funcionarios de la OIT en representación del director general (art. 5 del reglamento). Los mismos funcionarios rendirán informe al citado Comité.

Finalizado el examen del fondo de la reclamación, el Comité rendirá informe al Consejo de Administración, en el que detallará las medidas adoptadas para examinar la reclamación, presentando sus conclusiones sobre

348 Vid. infra, Segunda Parte, sección C. I. (a): Procedimiento especial en materia de libertad sindical

las cuestiones planteadas en la misma y formulando sus recomendaciones sobre la decisión de fondo que habrá de tomar el Consejo de Administración (art. 6 del reglamento).

El Consejo de Administración de la OIT deliberará a puerta cerrada tanto sobre las cuestiones de admisibilidad como de fondo en presencia de un representante del Estado interesado, quien podrá hacer uso de la palabra en las mismas condiciones que los miembros del Consejo, pero no tendrá derecho a voto (arts. 26.5 de la Constitución y 7.2 del reglamento).

### (iii) Publicación

Conforme al art. 25 de la Constitución, el Consejo de Administración podrá hacer pública la reclamación de la organización profesional si, transcurrido un plazo que considere prudencial, no ha recibido ninguna respuesta del Estado interesado sobre el tema objeto de reclamación, o si tal respuesta no se considerara satisfactoria.

El Consejo de Administración también puede decidir hacer pública la respuesta que haya recibido del Estado interesado, así como sus propias decisiones en la materia (art. 8 del reglamento).

La publicación cerrará el procedimiento previsto en los arts. 24 y 25 de la Constitución. Por su parte, el Consejo de Administración siempre podrá actuar de oficio, conforme al art. 26.4 de la Constitución de la OIT, ante la reclamación de cualquier delegado de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), siguiéndose en ese caso el procedimiento previsto en los arts. 26 y siguientes de la Constitución para la tramitación de quejas interestatales (art. 10 del reglamento).

Este mecanismo se ha utilizado en escasas ocasiones, pues las organizaciones de empleadores y de trabajadores prefieren presentar sus reclamaciones contra los Estados utilizando las posibilidades que les ofrece la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (órgano de personas expertas independientes) en el marco del examen de las memorias periódicas de los Estados sobre la aplicación de los convenios internacionales del trabajo ratificados<sup>349</sup>, ya que, curiosamente, este mecanismo les ofrece más agilidad y eficacia que el de las reclamaciones de los art. 24 y 25 de la Constitución, dominado este por órganos intergubernamentales.

Lo que nos permite concluir que un mecanismo internacional de protección de los derechos humanos basado en la clásica técnica de los informes periódicos de los Estados, no tiene por qué ser forzosamente menos eficaz que el más sofisticado de las “comunicaciones individuales” en un marco cuasi-contencioso. La eficacia dependerá de varios factores, entre ellos:

- El grado de desarrollo que haya alcanzado el procedimiento de informes periódicos;
- Las facilidades procesales que ofrezca el procedimiento de reclamaciones al individuo u organización sindical que busca una pronta y justa reparación a sus derechos violados;
- La adopción inmediata de medidas preventivas que hagan imposible la repetición de violaciones de derechos como las denunciadas; y
- La eficacia del órgano de control, que será mayor cuanto más independientes y expertos sean sus miembros.

349 Vid. supra, Sección A.2.a: Organización Internacional del Trabajo.

# LA PROTECCION EXTRACONVENCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

## Introducción

A pesar de su indudable importancia, los mecanismos convencionales de protección internacional de los derechos humanos (es decir, los Comités establecidos en tratados internacionales de derechos humanos) no han sido diseñados para acoger la mayor parte de las denuncias individuales por violación de los derechos humanos que llegan a las Naciones Unidas, por lo que durante muchos años aquéllas fueron desatendidas.

En efecto, los mecanismos convencionales tienen competencias extremadamente limitadas en relación con la masa de comunicaciones o quejas individuales que llegan constantemente a la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos (OACNUDH), pues los requisitos de admisibilidad que deben reunir las quejas individuales (entre ellas, el consentimiento del Estado y el agotamiento de los recursos internos) impiden que la mayor parte de las denuncias prosperen. Así, por ejemplo, entre 1972 y 1988 se habían recibido en la secretaría 350.000 denuncias de particulares<sup>350</sup>. Pues bien, esta cifra contrasta fuertemente con las escasas quejas que han podido ser tramitadas por la vía convencional desde 1976 hasta el día de hoy (unas 3000, sumando las actividades de los ocho comités con competencia para recibir quejas individuales).

La comunidad internacional no se dotó de ningún mecanismo procesal para tramitar las denuncias individuales hasta 1967, lo que se produjo en el marco extra-convencional de la entonces Comisión de Derechos Humanos (CDH). Ello se consideró como una reacción frente a la lentitud en la elaboración y entrada en vigor (en 1976) del primero de los mecanismos convencionales -el del Com.DH-. Aunque hoy ya son ocho los comités establecidos en tratados internacionales de derechos humanos en vigor que pueden recibir quejas individuales (Com.DH, Com.EDR, Com.CT, Com.EDCM, Com.PD, Com.DF, Com.DESC y CDN) y, en el marco de la OIT, existe un mecanismo constitucional (arts. 24-25) para recibir reclamaciones de organizaciones o de trabajadores, su eficacia es limitada al no ser universal en su aceptación por los Estados y al estar regidos por reglas de admisibilidad muy severas, como ya se ha estudiado.

Tampoco son plenamente operativos los mecanismos judiciales de protección existentes en el DIDH, pues solamente los de ámbito regional permiten que la víctima de la violación pueda demandar directamente al Estado, una vez agotados los recursos internos, ante un tribunal regional (TEDH, Corte IDH, Corte Africana DH y de los Pueblos) que, en el mejor de los casos, condenará al Estado a reparar la violación cometida. Más recientemente se abre camino en la jurisprudencia regional el señalamiento de la obligación del Estado de sancionar a los funcionarios que cometieron la violación, como medida necesaria para luchar contra la impunidad de los responsables.

Consciente de esta situación, la comunidad internacional ha desarrollado a lo largo de los años una serie de mecanismos extraconvencionales de protección de los derechos humanos que tratan de paliar las deficiencias de los convencionales, a la vez que ofrecen una respuesta colectiva –aunque imperfecta- a situaciones de extrema gravedad en el campo de los derechos humanos, que reclaman una reacción colectiva.

En este contexto se inscriben valiosas iniciativas tanto del Consejo de Seguridad como de la Asamblea General y de la anterior Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En lo que se refiere al Consejo de Seguridad, baste recordar aquí las misiones de verificación de los derechos humanos que fueron creadas en los años noventa en el marco de operaciones de mantenimiento de la paz, fruto de largas negociaciones para poner término a conflictos internos bajo la mediación de las Naciones Unidas (El Salvador; Camboya). Además, ante hechos de la magnitud del genocidio, el CS decidió la creación de los TPI ad hoc

350 Cfr: NACIONES UNIDAS: [Procedimientos para presentar comunicaciones](#). Folleto informativo de derechos humanos num. 7. Ginebra, NU, 1992, p. 7.

para la Antigua Yugoslavia y Rwanda, a los que siguieron Tribunales mixtos (Camboya, Sierra Leona, Liberia, Líbano). Por último, en 2004 el CS autorizó el establecimiento de la “Comisión Internacional de Investigación para Darfur” (Sudán)<sup>351</sup> y dio el visto bueno para la constitución de la “Comisión de Investigación en Côte d'Ivoire”<sup>352</sup>.

Por su parte, la Asamblea General estableció órganos permanentes de carácter intergubernamental para la promoción y protección de los derechos humanos en diversos sectores. Así, el Comité especial sobre territorios no autónomos (1961- ...), el Comité contra el apartheid (1962-1990), el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia (1967-1990) y el Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino (1975- ...). En los años noventa se recurrió a la creación de misiones temporales de observación de los derechos humanos que acompañaron al proceso de negociación política para el arreglo de graves conflictos internos bajo la mediación de las Naciones Unidas (Haití, Guatemala). La AG también estableció órganos subsidiarios para la promoción de los derechos del niño (UNICEF, 1946- ...), la protección de los refugiados (ACNUR, 1949- ...) y, sobre todo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1993-...), al que se le confió el mandato de velar por la promoción, protección y prevención de las violaciones de todos los derechos humanos en el mundo, incluido el derecho al desarrollo.

Pero los desarrollos más sorprendentes en el ámbito extraconvencional han tenido como protagonista a la entonces Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>353</sup>. En 1967 se creó el Procedimiento 1235, resolución del ECOSOC que autorizó a la Comisión DH a recibir quejas individuales que configurasen una situación que revelara la existencia de un cuadro persistente de violaciones flagrantes, masivas y sistemáticas de los derechos humanos en un país o área regional concreta donde persistieran políticas oficiales de dominación colonial, discriminación racial, segregación o apartheid.

En el marco de estas situaciones la Comisión DH pudo recibir quejas individuales sin necesidad del agotamiento de los recursos internos, así como establecer órganos especiales de investigación de una situación sin el consentimiento del Estado interesado; su mandato fue rendir informes públicos a la Comisión DH. Así nacieron el Grupo Especial de Expertos sobre el África Meridional de la Comisión DH (1967-1995) y el Comité Especial de la AG sobre las prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino y de otros habitantes árabes de los territorios ocupados (1968-...).

En 1975, a raíz del cruento golpe de estado del general Pinochet en Chile, la Comisión DH amplió su competencia al crear el Grupo de Trabajo ad hoc para investigar la situación de los derechos humanos en ese país –todos los reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948-. Desde entonces han sido numerosos los órganos especiales de investigación geográficos establecidos para estudiar situaciones de violaciones masivas de los derechos humanos en determinados países, con independencia de que se tratase o no de situaciones de dominación colonial o de discriminación racial.

A partir de 1980 se sumaron los órganos especiales de investigación temáticos, que se ocuparon de una cuestión particular (desapariciones, ejecuciones sumarias, tortura, detenciones arbitrarias, etc.) globalmente considerada en todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, se ocuparon de las quejas individuales desde una perspectiva inicialmente humanitaria y establecieron el procedimiento de acciones urgentes bajo el cual las quejas se diligencian con flexibilidad y prontitud, sin atender a requisitos de admisibilidad tales como el agotamiento previo de los recursos internos o el consentimiento del Estado.

351 Resolución 1564 (2004) del CS. La Comisión de Investigación rindió informe al SG el 25 de enero de 2005.

352 Como consecuencia del Acuerdo de Linas-Marcoussis a solicitud del Gobierno de Côte d'Ivoire. Vid. la Declaración del presidente del CS en el doc. S/ PREST/2004/17, de 25 de mayo de 2004.

353 Durante 40 años la Comisión DH ha sido la pieza maestra en el desarrollo de los mecanismos extraconvencionales de protección. Conforme al párrafo 13 de la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, la Comisión DH fue sustituida por el Consejo de Derechos Humanos a partir del 16 de junio de 2006.

## A. El procedimiento público de quejas individuales (“Procedimiento 1235”): El sistema de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

Entendemos por “sistema de procedimientos públicos especiales” del Consejo DH (antes Comisión DH), también conocido como “sistema de relatores especiales”, el

Conjunto de órganos especiales de investigación de situaciones de violaciones graves, masivas y flagrantes de los derechos humanos, ya sean de carácter geográfico o temático, de distinta denominación, que han sido establecidos por la Comisión de Derechos Humanos desde 1967 sobre una base extra-convencional. Su objetivo es ofrecer a las víctimas de las violaciones un cauce procesal a través del cual canalizar sus denuncias con una finalidad originariamente promotora de los derechos humanos, a través de los informes analíticos de tales órganos. A partir de 1980 los órganos más emblemáticos han ido asumiendo gradualmente facultades de protección de las víctimas individuales, basadas predominantemente en razones humanitarias. Desde 1990 invocan preferentemente en sus acciones de protección ante los gobiernos la aplicación de las normas jurídicas internacionales en materia de derechos humanos<sup>354</sup>. En 2007 el Consejo DH autorizó a todos sus procedimientos especiales a transmitir cartas de denuncias a los Estados y a formular llamamientos urgentes.

El sistema de procedimientos especiales (en adelante: PE) engloba a órganos especiales de investigación que tienen distinta denominación y mandatos relativamente diversos, lo que es consecuencia de la escasa pero progresiva integración del sistema<sup>355</sup>. A su vez, pueden dedicar su atención a la situación de todos los derechos humanos en un país o área regional concreta (procedimientos geográficos: actualmente son catorce), o bien a un tema específico (desapariciones, ejecuciones, tortura, detención arbitraria, etc.) en todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas en los que esa cuestión tenga una gravedad consistente (procedimientos temáticos: actualmente son 42)<sup>356</sup>.

Los procedimientos geográficos suelen ser unipersonales (expertos independientes o relatores especiales), mientras que los temáticos pueden ser también pluripersonales, en cuyo caso se llamarán grupos de trabajo y se compondrán de cinco personas expertas independientes, representantes de cada una de la regiones políticas en que se divide el mundo conforme a los criterios de las Naciones Unidas. En total, actualmente existen 78 titulares de 56 mandatos de PE.

El establecimiento de nuevos PE era decidido por la Comisión DH con la autorización correspondiente del ECOSOC, sobre una base estrictamente extra-convencional (resoluciones y decisiones). A partir de 2006 correspondió al Consejo DH tomar las decisiones en esta materia. Desde el punto de vista procesal, el sistema de PE ha permitido superar la rigidez de los procedimientos cuasicontenciosos establecidos en el ámbito convencional para recibir quejas individuales que, como ya se ha estudiado, requieren del consentimiento del Estado para que tales procedimientos le sean oponibles, así como el previo agotamiento de los recursos internos para presentar la queja ante el órgano convencional competente.

Del mismo modo, al tratarse de órganos de investigación basados en la resolución 1235 de 1967 del ECOSOC, son de carácter público en su constitución, en la rendición del respectivo informe ante el Consejo DH y la AG, en el debate del mismo y en la adopción de decisiones por parte del órgano político. Esta

<sup>354</sup> Cfr. VILLÁN DURÁN, C., *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, cit. pp. 645 y ss.

<sup>355</sup> La integración es facilitada por las reuniones anuales de los relatores y representantes especiales, expertos independientes y presidentes de los grupos de trabajo encargados de los procedimientos especiales. La 20ª reunión se celebró en Viena del 24 al 29 de junio de 2013. Vid. doc. A/HRC/24/55, de 22 de julio de 2013, 21 p. La coordinación entre reuniones es asegurada por el Comité de coordinación de los PE, compuesto por seis expertos y renovado anualmente.

<sup>356</sup> El directorio con las direcciones electrónicas de todos los titulares de mandatos (geográficos y temáticos) que componen los procedimientos especiales se encuentra en [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/VisualDirectoryJune2015\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/VisualDirectoryJune2015_en.pdf)

transparencia en sus métodos de trabajo hace posible la activa participación de las OSC/ONG y de las instituciones nacionales de derechos humanos en todas las fases del procedimiento.

Tanto la naturaleza como el mandato de los órganos especiales de investigación se han ido perfeccionando con el tiempo, de modo que al objetivo inicial de promoción general de los derechos humanos, se ha añadido el de la protección de los derechos de la víctima individualizada objeto de la denuncia que se haya recibido. Esta inflexión se produce a partir de 1980 y es notoria en los mandatos temáticos más antiguos y emblemáticos de la Comisión DH (desapariciones, ejecuciones, tortura...).

Por otro lado, si bien la protección se ejerce inicialmente por razones predominantemente humanitarias, a partir de 1990 los mandatos temáticos emblemáticos ponen más el acento en la invocación de las normas internacionales de derechos humanos relevantes a cada uno de los mandatos citados.

Además, desde 1991 el grupo de trabajo sobre la detención arbitraria (en adelante: GTDA) adopta dictámenes sobre cada queja individual recibida, que, aunque se denominan “opiniones”, son de naturaleza jurídica equivalente a los dictámenes aprobados por los órganos establecidos en los tratados internacionales. En efecto, después de un procedimiento contradictorio que respeta el principio de igualdad de armas entre el denunciante y el Estado, el GTDA resume los hechos probados y califica en su dictamen si la detención de la persona ha sido arbitraria o no conforme a las normas del DIDH. En caso positivo, indicará al Estado las medidas de reparación de la violación constatada que deberá adoptar en un plazo razonable.

También se ha generalizado entre los mecanismos extraconvencionales el procedimiento de acciones urgentes, que tiene una finalidad primordialmente preventiva de la violación, esto es, evitar que se produzca una violación inminente, o bien que cese la misma en el caso de que se estuviera produciendo. En este sentido, la acción urgente es equivalente a las medidas provisionales que ya se han estudiado en el ámbito convencional de protección.

Los informes que los distintos relatores o expertos presentan regularmente al Consejo DH y a la AG, son posteriormente tenidos en cuenta por la comunidad internacional como fuentes confiables de información, aunque con diferente éxito. Pero les ha hecho justicia la propia Corte Internacional de Justicia (CIJ) en su dictamen de 9 de julio de 2004 sobre la ilegalidad del muro construido por Israel en los territorios palestinos ocupados, al basar una buena parte de su argumentación en los informes respectivos del Relator Especial y del Comité Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios ocupados, así como en el informe de visita in loco del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. En efecto, tales informes permitieron a la CIJ concluir que la construcción del muro restringía ilegalmente la libertad de circulación de los habitantes de esos territorios, lo mismo que el ejercicio de los derechos al trabajo, la salud, la educación y a un nivel de vida suficiente, de esas personas<sup>357</sup>.

La alta politización y la mayoría absoluta de la que ahora disponen los Estados africanos y asiáticos en el seno del Consejo DH (en total suman 26 votos de 47), hizo temer por el futuro del valioso sistema de relatores especiales y grupos de trabajo de la anterior Comisión DH<sup>358</sup>. Lo mismo ocurrió con el procedimiento de quejas individuales, pacientemente construido en el ámbito extraconvencional de protección al calor de la práctica de los diferentes relatores especiales y grupos de trabajo especialmente los temáticos, inspirándose en la labor eficaz del grupo de trabajo sobre la detención arbitraria.

En 2007 el Consejo DH aprobó un controvertido código de conducta para los titulares de mandatos

357 CIJ, Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, dictamen de 9 de julio de 2004, párrs. 132-134.

358 Vid. Por todos DOMÍNGUEZ REDONDO, Elvira: “Rethinking the legal foundations of control in International Human Rights Law – The case of Special Procedures”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 29, num. 2, 2011, pp. 261-288.

de los procedimientos especiales<sup>359</sup>, que se impone sobre el propio Manual que habían redactado los expertos interesados. El código reconoce que los titulares de mandatos son “expertos independientes de las Naciones Unidas” que ejercen sus funciones internacionales a título personal; disfrutan de las prerrogativas e inmunidades de la organización, pero “respetando plenamente la legislación” nacional del país en que cumplan su misión (art. 4)<sup>360</sup>.

Además, los titulares de mandatos deberán evaluar las alegaciones que reciban con base en “las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas que guarden relación con su mandato y las convenciones internacionales en que sea parte el Estado de que se trate” (art. 6.c).

Todos los titulares de mandatos deberán actuar de manera imparcial y “sin ningún tipo de influencia”; centrarse en la realización de su mandato “con la veracidad, la lealtad y la independencia” exigidas; demostrar el más alto grado de “eficiencia, competencia e integridad”; no solicitar ni aceptar “instrucciones de ningún gobierno, particular” u organización; abstenerse de utilizar sus cargos “para obtener beneficios personales” y no aceptar “honorarios, condecoraciones, favores, obsequios o remuneración” de cualquier fuente (art. 3).

En cuanto a las fuentes de información, los titulares de mandatos deberán preservar su confidencialidad si se pudiera derivar “perjuicio a las personas interesadas” y apoyarse en “hechos objetivos y fiables, basándose en normas de prueba que se ajusten al carácter no judicial” de sus informes. Por su parte, el Estado interesado tendrá la oportunidad de pronunciarse “sobre las evaluaciones hechas por los titulares de mandatos y de responder a las denuncias formuladas” contra ese Estado (art. 8). Para ello, el titular del mandato deberá proporcionar al Estado su informe antes de hacerlo público como documento oficial del Consejo DH (art. 13.c).

En 2011 el Consejo DH matizó que “la integridad y la independencia de los procedimientos especiales y los principios de cooperación, transparencia y responsabilidad son esenciales para asegurar un sistema sólido de procedimientos especiales que dé al Consejo DH mayor capacidad para afrontar la situación de los derechos humanos sobre el terreno”<sup>361</sup>. Pero también recordó que los procedimientos especiales “seguirán promoviendo el diálogo constructivo con los Estados”, formulando recomendaciones orientadas a las necesidades de “asistencia técnica y fomento de la capacidad de los Estados en los informes temáticos y sobre misiones a los países que realicen”<sup>362</sup>. En cuanto a las INDH, se les concede el derecho a intervenir “inmediatamente después del país examinado en el diálogo interactivo que se celebre tras la presentación de los informes de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales sobre las misiones a los países”<sup>363</sup>.

En el lado positivo, el citado código de conducta reguló, entre otras cosas, los procedimientos de denuncias individuales –que, según se reitera, no requerirán el agotamiento previo de los recursos internos- (art. 9)<sup>364</sup> y de llamamientos urgentes “en los casos en que las presuntas violaciones requieran medidas perentorias por entrañar pérdidas de vidas humanas, situaciones que pongan en peligro la vida o un daño inminente o continuo de mucha gravedad para las víctimas...” (art. 10). Ambos procedimientos se generalizaron a partir de entonces a todo el sistema de procedimientos especiales, tanto geográficos (14) como temáticos (42).

El mismo código de conducta abordó también las visitas in loco de los PE, cuya realización se supedita a

359 Resolución 5/2 del Consejo DH, aprobada el 18 de junio de 2007.

360 Sobre la independencia de los titulares de mandatos, vid. RODLEY, N. S.: “On the responsibility of special rapporteurs”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 15, nº 2, February 2011, pp. 319-337.

361 Resolución 16/21 del Consejo DH, de 25 de marzo de 2011, anexo, párr. 24 (examen de la labor y del funcionamiento del Consejo). Fue aprobada por la AG en su resolución 65/281 sobre el resultado del examen.

362 *Ibidem*, párr. 25.

363 *Ibidem id.*, párr. 28.

364 Vid. el informe sobre comunicaciones enviadas por los PE a los Estados y las respuestas recibidas en el doc. A/HRC/27/72, de 20 de agosto de 2014, 91 p.

obtener el consentimiento expreso del Estado interesado –aunque éste hubiera suscrito una invitación permanente al sistema de PE temáticos-. Tales visitas se desarrollan conforme a un programa oficial y las modalidades de la visita que los PE acuerden con el Estado interesado (entrevistas con las autoridades nacionales competentes, libertad de movimiento, acceso a lugares de detención y entrevistas confidenciales con las personas seleccionadas por los expertos, garantía de no represalias, etc.), así como un programa privado que el PE y la secretaría concertarán con las ONG/OSC del país más relevantes, las víctimas de las violaciones, otros representantes de la sociedad civil, etc.) (art. 11)<sup>365</sup>.

Igualmente, el Consejo DH aprobó en 2007 las nuevas reglas que rigen desde entonces la selección y nombramiento de los titulares de mandatos de PE y de los miembros del Comité Asesor<sup>366</sup>. Este último es una versión mermada de la antigua Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, porque reduce el número de expertos a 18, los períodos de sesiones son más cortos (dos semanas), y limita sus competencias a la realización de estudios e investigaciones únicamente a solicitud y bajo instrucciones precisas del Consejo DH.

En particular, podrán proponer candidatos a titulares de mandatos de PE los gobiernos, los grupos regionales de Estados, las organizaciones internacionales, la OACNUDH, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros órganos de derechos humanos como las instituciones nacionales que cumplan los Principios de París<sup>367</sup>. También se admiten candidaturas individuales, en cuyo caso los candidatos deberán presentar una solicitud y una breve carta de motivación. Un Grupo Consultivo (representantes de cinco Estados) entrevistará a las personas candidatas incluidas en la lista final y formulará una propuesta al presidente, quien deberá justificar su decisión si altera el orden de prioridad que hubiera propuesto el Grupo Consultivo<sup>368</sup>.

Los candidatos serán seleccionados sobre la base de su experiencia, independencia, imparcialidad, integridad y objetividad. Se debe evitar el nombramiento de personas que tengan cargos directivos en los gobiernos o parlamentos de sus países, e incluso en organizaciones que puedan producir “conflicto de intereses” con las responsabilidades inherentes al mandato.

En el proceso de selección se tendrá en cuenta también el equilibrio de género y la presencia de todos los sistemas jurídicos del mundo. Los titulares de mandatos no son funcionarios de las Naciones Unidas y no reciben salario. Únicamente sus gastos de viaje y dietas son pagados por las Naciones Unidas.

En cuanto al Comité Asesor, solamente los Estados podrán proponer candidatos de su propia región; pero, al seleccionar a sus candidatos, “los Estados deberían consultar con sus instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil...”<sup>369</sup>.

En conclusión, la protección ejercida por los mecanismos extraconvencionales ya no es meramente política ni humanitaria, sino que entra de lleno en el terreno de lo jurídico, antesala de la futura exigencia de responsabilidad internacional a los Estados por violación de normas internacionales de derechos humanos.

A ello contribuiría decisivamente que los Estados se decidieran a convocar algún día una conferencia de plenipotenciarios para examinar el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, que había sido aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en agosto de 2001<sup>370</sup>, con miras a concertar una convención sobre el tema.

365 En 2014 los PE realizaron visitas a 80 países (A/HRC/28/41, de 29 de enero de 2015, anexo II).

366 Resolución 5/1, párrs. 39-53, anexos II y III y decisión 6/102 del Consejo DH, aprobada el 27 de septiembre de 2007.

367 La prerrogativa de las INDH en esta materia se confirmó en la resolución 16/21 del Consejo DH, de 25 de marzo de 2011, anexo, párr. 22.a).

368 *Ibidem*, párrs. 22.c) y d).

369 Resolución 5/1, cit. párrs. 42 y 66.

370 Ver el texto aprobado en el informe de la CDI a la AG sobre su 53º período de sesiones (2001), doc. A/56/10, pp. 10-405.

En ausencia de tal codificación, la Comisión DH aprobó en 2005 los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de infracciones graves del derecho internacional humanitario, a interponer recursos y obtener reparaciones<sup>371</sup>. Tales principios han inspirado la progresiva exigencia de responsabilidad internacional que los PE reclaman a los Estados por violaciones a los derechos humanos en el marco de sus respectivas competencias, en el entendimiento de que las víctimas tienen derecho a la verdad, la justicia, la reparación y a garantías de no repetición<sup>372</sup>.

## I. Procedimientos geográficos

En 1967 la entonces Comisión DH, cuya composición acababa de aumentar como resultado del acceso a la independencia de un buen número de territorios hasta entonces sometidos a dominación colonial en África y Asia, optó por imaginar un mecanismo alternativo -no convencional- de tramitación de las quejas individuales por violaciones a los derechos humanos que resultara ágil.

Para ello, se debía conseguir que el consentimiento del Estado no fuera tan decisivo -como lo era bajo el régimen de la ratificación de los tratados-; los requisitos de admisibilidad de la comunicación individual se suavizaran progresivamente, en particular la regla del agotamiento de los recursos internos; y el punto de referencia en cuanto al derecho sustantivo aplicable no fueran uno o varios tratados, sino los principios establecidos en la propia Declaración Universal de Derechos Humanos.

Con estas características nace el Procedimiento 1235 de la Comisión DH, que encuentra su fundamento en la resolución 1235 (XLII) del ECOSOC, de 6 de junio de 1967, y ha sido consolidado por la práctica ulterior de los Estados.

En este diseño hubo que pagar un precio: las comunicaciones individuales no recibieron inicialmente un tratamiento personalizado, sino que se instrumentalizaron en función de que, por su gravedad e importancia, configurasen una situación que revelara la existencia de “un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos” en un país o área regional concreta.

Por consiguiente, el enfoque inicial fue habilitar a la Comisión DH para que esta creara órganos especiales de investigación que llevaran a cabo el estudio de situaciones globales de violaciones masivas de los derechos humanos en países determinados, siempre que tales violaciones se relacionaran con cuestiones de descolonización, discriminación racial o apartheid. El objeto del procedimiento era ayudar al Estado a superar sus dificultades en materia de derechos humanos, en el marco de la cooperación internacional establecida en la Carta de las NU. En este contexto, las quejas individuales quedaron subsumidas en la “situación” global.

De este modo, la Comisión DH se dotó en 1967 del primer órgano especial de investigación de una situación de carácter geográfico: el Grupo Especial de Expertos sobre el África Meridional<sup>373</sup>, encargado de investigar e informar anualmente a la Asamblea General y a la CDH sobre los efectos de la política de apartheid en Sudáfrica<sup>374</sup>. En el marco de este procedimiento, las comunicaciones individuales se recibieron sin atender a los engorrosos requisitos de admisibilidad clásicos del sistema convencional -ni siquiera era necesario el

371 Res. 2005/35, anexo, de la Comisión DH. Fue adoptada el 19 de abril de 2005 por 40 votos a favor, 0 en contra y 13 abstenciones. Estos principios fueron confirmados por la AG en su res. 60/147, 21 de marzo de 2006.

372 Vid. en este sentido el informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Misión a España (2014). Doc. A/HRC/27/56/Add.1, de 22 de julio de 2014, 22 p. Disponible en [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/27/56/Add.1](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/56/Add.1)

373 Junto al Grupo Especial de Expertos, la Comisión estableció el mismo año un Relator Especial encargado de investigar “la política y la práctica del apartheid en todas sus manifestaciones”. En 1970 la Comisión DH abolió la figura del RE y transfirió sus competencias al Grupo Especial de Expertos.

374 La resolución 1995/8, de 17 de febrero, de la Comisión DH dió por terminado el mandato del Grupo, al haberse conseguido en 1990 la independencia de Namibia y en 1994 la abolición del apartheid en Sudáfrica.

agotamiento previo de los recursos internos- y la Comisión DH decidió su establecimiento sin necesidad del consentimiento del Estado interesado.

En diciembre de 1968 la Asamblea General estableció el mandato del Comité especial sobre la situación de los derechos humanos en el Golán sirio ocupado, la orilla Occidental, incluida Jerusalén Oriental, y la Franja de Gaza<sup>375</sup>. En la actualidad el Comité especial coexiste con otros dos mandatos establecidos posteriormente por el Consejo de Derechos Humanos, a saber, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados y la Comisión de investigación internacional independiente<sup>376</sup>.

El Procedimiento 1235 se perfecciona a partir de 1975, año en el que la Comisión DH crea el Grupo de Trabajo *ad hoc* encargado de investigar la situación de los derechos humanos en Chile, a raíz del sangriento golpe de Estado del general Pinochet<sup>377</sup>. A partir del precedente chileno, la Comisión DH estableció órganos especiales de investigación de carácter geográfico para estudiar situaciones de violaciones graves de derechos humanos, con independencia de que estén o no relacionadas con cuestiones de descolonización, discriminación racial o *apartheid*. Esta tendencia se consolidó ampliamente en la práctica de la Comisión DH, que en 2006 había recibido informes de Relatores Especiales, Representantes o Expertos independientes, relativos a 17 países o regiones diferentes<sup>378</sup>. Este balance tan positivo fue transmitido al Consejo DH.

Sin embargo, durante sus primeros seis años de funcionamiento (2006-2012), el Consejo DH se ha manifestado cada vez más hostil al mantenimiento de los mandatos geográficos. Ya en 2007 desaparecieron los relativos a Cuba y Belarús sin ninguna explicación<sup>379</sup> y posteriormente el relativo a la R.D. de Congo. En agosto de 2015 se contaba con catorce mandatos geográficos, sometidos a renovación anual eventual por el Consejo DH, a excepción del RE sobre territorios ocupados, cuyo mandato se terminará cuando cese la ocupación de los territorios palestinos por parte de Israel. Su denominación varía de relator especial a experto independiente, según el grado de independencia que se desee conceder al experto.

No obstante, ante la parálisis manifiesta del Consejo de Seguridad, el Consejo DH ha dedicado 20 de sus períodos extraordinarios de sesiones a estudiar emergencias producidas en un país o región determinada, donde se habían denunciado violaciones masivas de los derechos humanos en contextos de conflicto armado. En varios casos (Libia, Cote d'Ivoire, Sudán/Darfur, Gaza, R.A. Siria, R.P.D. de Corea, Eritrea) el Consejo DH estableció comisiones independientes de investigación, compuestas de personas expertas, que informan al Consejo DH sobre la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en esos países o regiones. La relativa a Siria deberá además preservar pruebas de crímenes internacionales contra los derechos humanos, "con miras a posibles enjuiciamientos penales o un proceso judicial en el futuro"<sup>380</sup>.

375 El Comité especial está compuesto por representantes de tres Estados elegidos por la Asamblea General. En 2015 formaron parte del Comité especial Sri Lanka (presidente), Malasia y Senegal. Vid. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16303&LangID=E>

376 Vid. infra, Cuadro 10 (Mandatos geográficos).

377 El procedimiento especial de investigación sobre la situación de los derechos humanos en Chile se convirtió en Relator Especial en 1979 y se terminó en 1990, coincidiendo con el restablecimiento de un gobierno civil en el país, elegido democráticamente.

378 Se trató de los territorios palestinos ocupados por Israel, Afganistán, Belarús, Burundi, Camboya, Chad, la República Popular Democrática de Corea, Haití, Liberia, Myanmar, República Democrática del Congo, Rwanda y Somalia. En 2005 la Comisión añadió el Sudán pero terminó los mandatos relativos al Afganistán y al Chad. Además, la Alta Comisionada informaba anualmente a la Comisión DH sobre las actividades de su Oficina en Colombia y una Representante Personal de la Alta Comisionada sobre la situación de los derechos humanos en Cuba. En el marco del "Procedimiento 1503" o confidencial, la Comisión DH nombró también una experta independiente sobre la situación en Uzbekistán.

379 Resolución 5/1 del Consejo DH, de 18 de junio de 2007, Apéndices I (Mandatos renovados hasta que el Consejo DH pueda examinarlos con arreglo a su programa anual de trabajo) y II (Períodos de servicio de los titulares de mandatos).

380 Resolución S-19/1 del Consejo DH, de 1º de junio de 2012, párr. 8.

## Mandatos geográficos del Consejo DH

1. Camboya: relator especial<sup>381</sup>
2. R. P. D. de Corea: relator especial<sup>382</sup> y comisión de investigación<sup>383</sup>
3. Côte d'Ivoire: experto independiente<sup>384</sup>
4. Haití: experto independiente<sup>385</sup>
5. Irán (República Islámica del): relator especial<sup>386</sup>
6. Myanmar: relator especial<sup>387</sup>
7. República Árabe Siria: comisión de investigación internacional independiente<sup>388</sup> y relator especial<sup>389</sup>
8. Territorios palestinos ocupados desde 1967 por Israel: Comité especial<sup>390</sup>, relator especial<sup>391</sup> y Comisión de investigación internacional independiente<sup>392</sup>
9. Somalia: experto independiente<sup>393</sup>
10. Sudán: experto independiente<sup>394</sup>

381 El mandato del RE sobre la situación de los derechos humanos en Camboya fue prorrogado por dos años en la res. 24/29 del Consejo DH, de 27 de septiembre de 2013, párr. 22). Paralelamente, el SG informará sobre la función y los logros de la OACNUDH en la prestación de asistencia al Gobierno y al pueblo de Camboya (Ibidem, párr. 23).

382 El mandato del RE fue renovado por la res. 28/22, de 27 de marzo de 2015.

**383 La res. 25/25 del Consejo DH, de 28 de marzo de 2014, dió por terminado el mandato de la comisión de investigación, pidió al RE que de seguimiento a la aplicación de las recomendaciones de la comisión de investigación y a la OACNUDH que establezca “una estructura basada en el terreno para fortalecer las labores de vigilancia y documentación de la situación de los derechos humanos” en ese país (párr. 10).**

384 Res.17/21 del Consejo DH, de 17 de junio de 2011 y 20/19, de 6 de julio de 2012. La res. 26/32 del Consejo DH, de 27 de junio de 2014, confió al El el mandato de “fomento de la capacidad y la cooperación técnica” por un año, nuevamente prorrogado por otro año en la res. 29/24 del Consejo DH, de 3 de julio de 2015. Vid. el informe del El en el doc. A/HRC/25/73, de 13 de enero de 2014, 22 p.

385 Mandato renovado por la declaración del presidente 28/3, de 27 de marzo de 2015.

386 Mandato prorrogado por un año en la res. 28/21 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2015. Vid. también el informe de la visita del secretario general al Irán en 2012 en doc. A/HRC/22/48, de 7 de mayo de 2013, 20 p. El SG lamenta que el Estado no coopere con el RE, que no ha podido visitar el país (párr. 63).

387 Mandato prorrogado por un año en la res. 28/23 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2015. Vid. también res. 29/21 del Consejo DH, de 3 de julio de 2015, que encarga al alto comisionado que le informe “sobre las violaciones y abusos contra los derechos humanos de los musulmanes rohinyás y otras minorías en Myanmar, en particular los casos recientes de trata y desplazamiento forzoso de los musulmanes rohinyás” (párr. 11).

388 Vid. res. 23/1 y 23/26, de 29 de mayo y 14 de junio de 2013, del Consejo DH. Vid. los informes de la comisión internacional independiente de investigación sobre la R. A. Siria en los doc. A/HRC/24/46, de 16 de agosto de 2013, 44 p. y A/HRC/27/60, de 13 de agosto de 2014. Mandato de la comisión prorrogado por un año en la res. 28/20 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2015.

389 El RE sobre la R. A. Siria fue establecido por la res. S-18/1 del Consejo DH, de 2 de diciembre de 2011, decidiéndose que entraría en funciones una vez terminado el mandato de la comisión de investigación, la cual continúa en sus funciones en 2015 (ver nota anterior).

390 Establecido en diciembre de 1968 por la Asamblea General el Comité especial sobre la situación de los derechos humanos en el Golán sirio ocupado, la orilla Occidental, incluida Jerusalén Oriental, y la Franja de Gaza, está compuesto por representantes de tres Estados elegidos por la Asamblea General. En 2015 formaron parte del Comité especial representantes de Sri Lanka (presidente), Malasia y Senegal. Vid.

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16303&LangID=E>

391 El RE Richard Falk concluyó en su último informe que la ocupación prolongada, con prácticas “que parecen constituir apartheid y segregación, la ampliación constante de los asentamientos y la construcción continua del muro”, Israel deniega al pueblo palestino el derecho a la libre determinación (A/HRC/25/67, de 13 de enero de 2014, párr. 78). En consecuencia, el RE recomendó a la AG que solicite a la CIJ un dictamen sobre el estatuto jurídico de la ocupación israelí prolongada (Ibidem, párr. 81.b).

392 Res. S-21/1 del Consejo DH, de 23 de julio de 2014, titulada “Garantía del respeto del derecho internacional en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental”, con especial atención a las operaciones militares que sufría la Franja de Gaza desde el 13 de junio anterior. Vid. también res. 25/29 del Consejo DH, de 28 de marzo de 2014; 25/30 del Consejo DH, de 28 de marzo de 2014 (“Seguimiento del informe de la misión internacional independiente de investigación de las Naciones Unidas en el conflicto de Gaza”). Vid. también res. 28/25 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2015 (“Derecho del pueblo palestino a la libre determinación”); 28/24 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2015 (“Derechos humanos en el Golán sirio ocupado”); 28/27 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2015 (“Situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental”); y 29/25 del Consejo DH, de 3 de julio de 2015, que encargó al alto comisionado informarle sobre “la aplicación de las recomendaciones que figuran en los informes de la comisión de investigación independiente sobre el conflicto de Gaza en 2014 y la Misión de Investigación de las Naciones Unidas sobre el Conflicto de Gaza” (párr. 8).

393 Res. del Consejo DH 24/30, de 27 de septiembre de 2013. Mandato establecido por dos años.

394 Mandato renovado un año más por el Consejo DH en su res. 27/29, de 26 septiembre de 2014.

11. Belarús: relator especial<sup>395</sup>
12. Malí: experto independiente<sup>396</sup>
13. Eritrea: relatora especial<sup>397</sup> y comisión de investigación (3 miembros)<sup>398</sup>
14. República Centroafricana: experto independiente<sup>399</sup>

Fuente: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Countries.aspx>

(Al 15 de agosto de 2015 y elaboración propia).

El listado es ciertamente incompleto, pues no figuran en él todos los Estados en los que existen violaciones graves y masivas a los derechos humanos, lo que revela la persistencia de un alto grado de politización por parte del Consejo DH a la hora de decidir si la situación de los derechos humanos en un país determinado merece ser estudiada por un procedimiento especial. En efecto, en muchas ocasiones los Estados interesados se han servido de las alianzas regionales en el seno del Consejo DH para instaurar prácticas alternativas a los PE, lo que pone en peligro la continuidad de los mandatos geográficos. Cabe destacar las siguientes:

(a) Encomendar al alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos la realización del estudio sobre la situación de los derechos humanos en un país determinado. Así ha ocurrido en los casos de Afganistán<sup>400</sup>, Belarús<sup>401</sup>, Chad, Chipre<sup>402</sup>, Colombia<sup>403</sup>, Guatemala<sup>404</sup>, Guinea<sup>405</sup>, Irak, Kirguistán<sup>406</sup>, Libia<sup>407</sup>, Malí<sup>408</sup>, México, R. Ceontroafricana<sup>409</sup>, R. D. del Congo<sup>410</sup>, Rwanda, Sri Lanka<sup>411</sup>, Ucrania<sup>412</sup> y Yemen<sup>413</sup>. Esta práctica está políticamente motivada porque el alto comisionado no es un experto independiente, sino un alto funcionario bajo instrucciones del secretario general, cuyo mandato se orienta esencialmente a la promoción de los derechos humanos<sup>414</sup>. Así ocurre con las 64 oficinas en el terreno de la OACNUDH, pues sus funciones se dirigen a la cooperación técnica con los gobiernos y otras instituciones públicas, en detrimento de una evaluación detenida de las violaciones a los derechos humanos.

(b) Pedir directamente al secretario general de las Naciones Unidas que realice el estudio, en cuyo caso se encomendará a un funcionario del departamento de asuntos políticos de la secretaría y no de la OACNUDH, con lo que el

395 Establecido por el Consejo DH en su resolución 20/13, de 5 de julio de 2012 (votación: 22/5/20). Mandato prorrogado por un año en res. 29/17 del Consejo DH, de 2 de julio de 2015 (votación: 21/8/18).

396 Mandato prorrogado por un año en la res. 28/31 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2015.

397 Establecido por el Consejo DH en su resolución 20/20, de 6 de julio de 2012. Mandato prorrogado por un año en res. 29/18 del Consejo DH, de 2 de julio de 2015, párr. 9.

398 Mandato establecido por un año en la res. 26/24 del Consejo DH, de 27 de junio de 2014, párr. 7. El presidente del Consejo DH nombró el 26 de septiembre de 2014 como miembros de la comisión de investigación a Mike Smith (Australia, presidente), Víctor Dankwa (Ghana) y Sheila B. Keetharuth (relatora especial). El mandato de la comisión de investigación fue prorrogado por un año con el encargo de prestar atención a las violaciones que puedan constituir crímenes de lesa humanidad (res. 29/18 del Consejo DH, de 2 de julio de 2015, párr. 10).

399 Mandato establecido en res. 24/34 del Consejo DH, de 27 de septiembre de 2013, párr. 13. Prorrogado por un año en la res. 27/28 del Consejo DH, de 26 de septiembre de 2014.

400 Vid. el "Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en el Afganistán y sobre los logros de la asistencia técnica en la esfera de los derechos humanos en 2014", doc. A/HRC/28/48, de 8 de enero de 2015, 21 p.

401 Res. 17/24 del Consejo DH, de 17 de junio de 2011. En julio de 2012 se volvió a nombrar un relator especial para Belarús (ver supra, Cuadro 10).

402 Vid. el informe de la OACNUDH sobre la cuestión de los derechos humanos en Chipre en el doc. A/HRC/25/21, de 22 de enero de 2014, 19 p.

403 Vid. el último informe de la AC sobre la situación de los derechos humanos en Colombia en doc. A/HRC/25/19/Add.3, de 24 de enero de 2014, 21 p.

404 Vid. doc. A/HRC/25/19/Add.1, de 13 de enero de 2014, 22 p.

405 Res. 23/23 del Consejo DH, de 14 de junio de 2013 y doc. A/HRC/25/44, de 11 de febrero de 2014, 15 p.

406 Res. 17/20 del Consejo DH, de 17 de junio de 2011.

407 La res. 19/39 del Consejo DH, de 23 de marzo de 2012, rebajó el rol de la OACNUDH a labores de "asistencia técnica, fomento de la capacidad y colaboración con el Gobierno de transición de Libia" (párr. 9). Vid. doc. A/HRC/28/51, de 12 de enero de 2015, 19 p. ("Informe del alto comisionado").

408 Res. 20/17, de 6 de julio de 2012, del Consejo DH y 21/25, de 28 de septiembre de 2012. Vid. el informe del ACNUDH sobre la situación de los derechos humanos en Malí, doc. A/HRC/23/57, de 26 de junio de 2013, 17 p.

409 Vid. doc. A/HRC/25/43, de 19 de febrero de 2014, 17 p.

410 Res. 16/35 del Consejo DH, de 25 de marzo de 2011. Vid. informe de la AC en doc. A/HRC/24/33, de 12 de julio de 2013, 19 p. Mandato prorrogado por un año en la res. 24/27 del Consejo DH, de 27 de septiembre de 2013, párr. 17.

411 "Promoción de la reconciliación y la rendición de cuentas en Sri Lanka, informe de la Oficina del ACNUDH, doc. A/HRC/25/23, de 24 de febrero de 2014, 20 p.

412 Res. 29/23 del Consejo DH, de 3 de julio de 2015 (votación: 21/6/20).

413 Res. 19/29, de 23 de marzo de 2012, y 21/22 del Consejo DH, de 27 de septiembre de 2012. Vid. informe de la AC sobre Yemen en doc. A/HRC/24/34, de 25 de julio de 2013, 18 p. Mandato prorrogado por un año en la res. 24/32 del Consejo DH, de 27 de septiembre de 2013.

414 Vid infra, Sección B.3: La alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos.

informe tendrá un enfoque más político-diplomático que de derechos humanos. Fue el caso de la R. I. del Irán<sup>415</sup>; la R.A. Siria<sup>416</sup>; y el Territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental<sup>417</sup>.

(c) Derivar hacia la cooperación técnica y los servicios de asesoramiento situaciones de países que merecerían un PE. Es el caso de Guinea<sup>418</sup>, Sudán del Sur<sup>419</sup>, Camboya<sup>420</sup>, Côte d'Ivoire<sup>421</sup>, R. Centroafricana<sup>422</sup>, R.A. Siria<sup>423</sup> y Sri Lanka<sup>424</sup>.

(d) En otras ocasiones los Estados interesados consiguen hacerse con un puesto en el Consejo DH para asegurarse alianzas regionales con el fin de que no se nombre un PE que realice una investigación semejante en sus propios países, que sin duda necesitarían. Son los casos de Guinea Ecuatorial, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, China, Indonesia, Malasia, etc.

(e) En cualquier caso los Estados con serias dificultades en materia de derechos humanos –que son la mayoría en el seno del Consejo DH–, prefieren acudir a un mecanismo de promoción de los derechos humanos como es el examen periódico universal (EPU)<sup>425</sup> que está estrechamente controlado por los Estados, en detrimento de los órganos más técnico-jurídicos de protección –tanto convencionales como extra-convencionales– compuestos por personas expertas independientes que son más rigurosas que los representantes de los Estados, los cuales se cuidan de marginar a los órganos de protección del debate exclusivamente intergubernamental que se realiza en el marco del EPU.

(f) Ante la parálisis manifiesta del Consejo de Seguridad, el Consejo DH ha dedicado 20 de sus períodos extraordinarios de sesiones a estudiar emergencias producidas en un país o región determinada, donde se habían denunciado violaciones masivas del DIDH y del DIH en contextos de conflicto armado.

En varios casos (Libia, Côte d'Ivoire, Sudán/Darfur, R.P.D. de Corea, Territorios palestinos ocupados, R.A. Siria, Eritrea<sup>426</sup>) el Consejo DH estableció comisiones de investigación internacional independiente, compuestas de tres a cinco personas expertas nombradas por el Consejo DH. En otras ocasiones, el Consejo DH encomendó a la oficina del alto comisionado para los derechos humanos la realización de misiones de investigación (Repercusiones de los asentamientos israelíes en los derechos humanos del pueblo palestino<sup>427</sup>, Sudán del Sur<sup>428</sup>) a cargo de expertos independientes o funcionarios designados por el alto comisionado con un amplio mandato que comprendió la vigilancia de las violaciones a los derechos humanos, la rendición de cuentas ante una jurisdicción penal internacional o mixta y la reconciliación entre las partes beligerantes dentro del país.

En ocasiones las comisiones independientes de investigación integraron en sus trabajos a los procedimientos

415 Informe del SG sobre la situación de los derechos humanos en la R.I. del Irán, doc. A/HRC/19/82, de 23 de mayo de 2012, 19 p.

416 Informe del SG sobre la aplicación de la resolución S-18/1 del Consejo de DH, doc. A/HRC/19/80, de 12 de marzo de 2012, 8 p.

417 Res. 28/27 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2015.

418 Res. 23/23 del Consejo DH, de 14 de junio de 2013. Vid. informe AC sobre Guinea en doc. A/HRC/19/49, de 17 de enero de 2012, 16 p.

419 Vid. informe de la AC sobre asistencia técnica y fomento de la capacidad en la esfera de los derechos humanos ese país en el doc. A/HRC/21/34, de 29 de agosto de 2012 y res. 23/24 del Consejo DH, de 14 de junio de 2013.

420 Informe SG sobre función y logros de la oficina del AC en la asistencia a Camboya para la promoción y protección de los derechos humanos. Doc. A/HRC/21/35, de 20 de septiembre de 2012, 19 p.

421 Res. 23/22 del Consejo DH, de 14 de junio de 2013.

422 Res. 23/18 del Consejo DH, de 13 de junio de 2013.

423 Informe del SG sobre la situación de los derechos humanos en la R.A. Siria. Doc. A/HRC/21/32, de 25 de septiembre de 2012, 19 p.

424 Res. 19/2 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2012.

425 Vid. infra, Sección B. I: El mecanismo de examen periódico universal (EPU).

426 Vid. supra, Cuadro 10.

427 El ACNUDH informa sobre la aplicación de las recomendaciones de la misión internacional independiente de investigación de las repercusiones de los asentamientos israelíes en los derechos humanos del pueblo palestino, incluida la violencia de los colonos israelíes, los detenidos palestinos, incluidos los niños bajo custodia israelí, y las empresas y los derechos humanos en relación con los asentamientos. Vid. doc. A/HRC/25/39, de 10 de enero de 2014, 9 p.

428 Res. 29/13 del Consejo DH, de 2 de julio de 2015.

geográficos previamente nombrados (Eritrea, R.P.D. de Corea) y formularon recomendaciones que promueven el procesamiento de personas sospechosas de tales violaciones, e incluso que la cuestión sea llevada por el Consejo de Seguridad ante la Corte Penal Internacional con esos fines<sup>429</sup>.

En el caso de la Comisión de Investigación Internacional Independiente sobre la situación en la República Árabe Siria, deberá preservar pruebas de crímenes internacionales “con miras a posibles enjuiciamientos penales o un proceso judicial en el futuro”<sup>430</sup>. En sus informes, la citada Comisión constató la comisión de numerosos crímenes internacionales en Siria y recomendó *inter alia* al Consejo de Seguridad que “ponga la situación en manos de la justicia mediante su remisión a la Corte Penal Internacional o a un tribunal internacional especial, teniendo en cuenta la necesidad de hacer frente a los atropellos judiciales sistémicos que se producen en la R.A. Siria y de reformar a fondo el sector de la justicia en el país”<sup>431</sup>. Dada la falta de consenso entre los miembros permanentes del CS para remitir la situación a la CPI, la Comisión urgió a estudiar el establecimiento de un “tribunal internacional especial” para Siria<sup>432</sup>.

En definitiva, la politización que antaño se reprochó a la Comisión de DH y que se esgrimió como argumento decisivo para justificar su disolución en 2006, no ha hecho más que aumentar en el nuevo Consejo DH – claramente dominado por los embajadores de sus 47 Estados miembros-, lo que ha repercutido negativamente tanto en el desarrollo de los mandatos geográficos como en el nivel de participación de la sociedad civil en los trabajos del Consejo DH.

## 2. Procedimientos temáticos

En 1980 la Comisión DH incorporó otra novedad importante a su práctica, consistente en crear órganos especiales de investigación en todo el mundo respecto de un tema concreto cuya violación revistiera una particular gravedad. En efecto, en ese año la Comisión DH estableció el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias.

Desde entonces la CDH se ha ido dotando de procedimientos especiales de investigación de carácter temático, primero en el área de los derechos civiles y políticos y, más recientemente, en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, hasta el punto de que en 2006 ya disponía de 31 mandatos temáticos en vigor, los que fueron oportunamente transmitidos al Consejo DH.

A su vez, el Consejo DH mantiene en agosto de 2015 42 mandatos temáticos. Se trata de los informes de los grupos de trabajo, relatores especiales o expertos independientes sobre las siguientes cuestiones:

429 La res. 25/25 del Consejo DH, de 28 de marzo de 2014, recomendó a la AG que presente el informe de la comisión de investigación sobre la situación de los derechos humanos en R.P.D. de Corea al Consejo de Seguridad ante los numerosos crímenes de lesa humanidad denunciados, de los que deben responder los máximos responsables ante el “mecanismo internacional de justicia penal competente” (párr: 7).

430 Res. S-19/1 del Consejo DH, de 1º de junio de 2012, párr: 8. Vid. también res. 29/16 del Consejo DH, de 2 de julio de 2015. Los miembros de la Comisión son Paulo Sérgio Pinheiro (presidente), Karen Koning AbuZayd, Vitit Muntarbhorn y Carla Del Ponte.

431 Cfr. docs. A/HRC/23/58, de 18 de julio de 2013; A/HRC/25/65, de 12 de febrero de 2014; y A/HRC/28/69, de 5 de febrero de 2015, párr: 146.b)

432 A/HRC/28/69, cit, párr: 139.

## Mandatos temáticos del Consejo DH

1. Grupo de trabajo (GT) sobre las desapariciones forzadas o involuntarias<sup>433</sup>;
2. Relator especial (RE) sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias<sup>434</sup>;
3. RE tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes<sup>435</sup>;
4. RE libertad de religión o de creencias<sup>436</sup>;
5. GT sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación<sup>437</sup>;
6. RE sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía<sup>438</sup>;
7. GT detención arbitraria<sup>439</sup>;
8. RE desplazados internos<sup>440</sup>;
9. GT derecho al desarrollo<sup>441</sup>;
10. RE libertad de opinión y de expresión<sup>442</sup>;
11. RE formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia<sup>443</sup>;
12. RE violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias<sup>444</sup>;
13. RE independencia de los magistrados y abogados<sup>445</sup>;
14. RE sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos<sup>446</sup>;
15. RE sobre derechos humanos de los migrantes<sup>447</sup>;
16. Experto Independiente (EI) sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales<sup>448</sup>;
17. RE derechos humanos y la extrema pobreza<sup>449</sup>;

433 Mandato prorrogado por tres años en la res. 27/1 del Consejo DH, de 25 de septiembre de 2014.

434 Mandato prorrogado por tres años en la res. 26/12 del Consejo DH, de 26 de junio de 2014.

435 Mandato prorrogado por tres años en la res. 25/13 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2014.

436 Mandato prorrogado por tres años en la res. 22/20 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2013. Vid. también la res. 28/18 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2015.

437 Vid. res. 27/10 del Consejo DH, de 25 de septiembre de 2014.

438 Mandato prorrogado por tres años en la res. 25/6 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2014.

439 Establecido por la Comisión DH en su res. 1991/41, de 5 de marzo de 1991. Mandato prorrogado por tres años en la res. 24/7 del Consejo DH, de 26 de septiembre de 2013, párr. 13.

440 Res. 23/8 del Consejo DH, de 13 de junio de 2013.

441 Vid. res. 24/4 del Consejo DH, de 26 de septiembre de 2013; y res. 27/2 del Consejo DH, de 25 de septiembre de 2014.

442 Mandato prorrogado por tres años en la res. 25/2 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2014.

443 Mandato prorrogado por tres años en la res. 25/32 del Consejo DH, de 28 de marzo de 2014.

444 Mandato prorrogado por tres años en res. 23/25 del Consejo DH, de 14 de junio de 2013. Vid. también la res. 26/15 del Consejo DH, de 26 de junio de 2014.

445 Mandato prorrogado por tres años en la res. 26/17 del Consejo DH, de 26 de junio de 2014.

446 Mandato prorrogado por tres años en la res. 27/23 del Consejo DH, de 26 de septiembre de 2014.

447 Vid. res. 23/20 del Consejo DH, de 14 de junio de 2013; y res. 26/21 del Consejo DH, de 27 de junio de 2014. El mandato del RE fue prorrogado por tres años en la res. 26/19 del Consejo DH, de 26 de junio de 2014.

448 Mandato prorrogado por tres años en la res. 25/16 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2014. La res. 25/9 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2014, incorporó a su mandato "las repercusiones de las corrientes financieras ilícitas en el disfrute de los derechos humanos". Vid. también res. 28/8 del Consejo DH, de 26 de marzo de 2015.

449 Mandato prorrogado por 3 años en la res. 26/3 del Consejo DH, de 26 de junio de 2014.

18. RE derecho a la educación;
19. RE derecho a la alimentación<sup>450</sup>;
20. RE derecho a una vivienda adecuada<sup>451</sup>;
21. RE derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental<sup>452</sup>;
22. RE situación de los defensores de los derechos humanos<sup>453</sup>;
23. RE sobre los derechos de los pueblos indígenas<sup>454</sup>;
24. GT de expertos sobre los afrodescendientes<sup>455</sup>;
25. RE protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo<sup>456</sup>;
26. RE trata de personas, especialmente mujeres y niños<sup>457</sup>;
27. RE formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias<sup>458</sup>;
28. RE sobre cuestiones de las minorías<sup>459</sup>;
29. El derechos humanos y solidaridad internacional<sup>460</sup>;
30. GT sobre derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas<sup>461</sup>;
31. RE sobre el derecho al agua potable y el saneamiento<sup>462</sup>;
32. RE derechos culturales<sup>463</sup>;
33. RE derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación<sup>464</sup>;
34. GT sobre la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica<sup>465</sup>.
35. El sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo<sup>466</sup>;
36. RE sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición<sup>467</sup>.
37. El sobre los derechos humanos y el medio ambiente<sup>468</sup>.

450 Mandato renovado por tres años en la res. 28/10 del Consejo DH, de 26 de marzo de 2015.

451 El mandato de la RE fue prorrogado por tres años en la res. 25/17 del Consejo DH, de 28 de marzo de 2014, párr. 5.

452 Mandato prorrogado por tres años en la res. 24/6 del Consejo DH, de 26 de septiembre de 2013, párr. 2..

453 Mandato prorrogado por tres años en la res. 25/18 del Consejo de DH, de 28 de marzo de 2014.

454 Mandato prorrogado por tres años en la res. 24/9 del Consejo DH, de 26 de septiembre de 2013, párr. 1.

455 Mandato prorrogado por tres años en la res. 27/25 del Consejo DH, de 26 de septiembre de 2014.

456 Vid. res. 25/7 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2014.

457 Mandato prorrogado por tres años en la res. 26/8 del Consejo DH, de 26 de junio de 2014.

458 Mandato prorrogado por tres años en la res. 24/3 del Consejo DH, de 26 de septiembre de 2013, párr. 3.

459 Mandato prorrogado por tres años en res. 25/5 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2014. La res. 26/4 del Consejo DH, de 26 de junio de 2014, encargó a la RE un estudio sobre "la situación de los derechos humanos de los romaníes en todo el mundo".

460 Mandato prorrogado por tres años en la res. 26/6 del Consejo DH, de 26 de junio de 2014.

461 Res. 17/4 del Consejo DH, de 16 de junio de 2011, párr. 6. Mandato prorrogado por tres años en la res. 26/22 del Consejo DH, de 27 de junio de 2014.

462 Vid. res. 27/7 del Consejo DH, de 25 de septiembre de 2014

463 Mandato prorrogado por tres años en res. 28/9 del Consejo DH, de 26 de marzo de 2015.

464 Mandato prorrogado por tres años en res. 24/5 del Consejo DH, de 26 de septiembre de 2013, párr. 1.

465 Mandato prorrogado por tres años en la res. 23/7 del Consejo DH, de 13 de junio de 2013. Vid. también las res. 26/5 y 26/15 del Consejo DH, ambas de 26 de junio de 2014.

466 Mandato prorrogado por tres años en la res. 27/9 del Consejo DH, de 25 de septiembre de 2014 (29/14/4).

467 Mandato prorrogado por tres años en la res. 27/3 del Consejo DH, de 25 de septiembre de 2014.

468 Mandato renovado por tres años en la res. 28/11 del Consejo DH, de 26 de marzo de 2015. Adicionalmente, la res. 29/15 del Consejo DH, de 2 de julio de 2015, encargó a la oficina del alto comisionado para los derechos humanos la realización de "un estudio analítico detallado de la relación entre el cambio climático y el derecho humano de todos al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental" (párr. 4).

38. El sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad<sup>469</sup>.
39. RE sobre los derechos de las personas con discapacidad<sup>470</sup>.
40. RE sobre los efectos negativos de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos<sup>471</sup>.
41. El sobre el disfrute de los derechos humanos por personas con albinismo<sup>472</sup>.
42. RE sobre el derecho a la privacidad<sup>473</sup>.

Fuente: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx>

y elaboración propia (al 15 de agosto de 2015 <sup>474</sup>).

Los mandatos temáticos tienen una duración de tres años. El Consejo DH se reserva continuar el examen, la racionalización y el perfeccionamiento de cada mandato temático en el contexto de las negociaciones de las resoluciones pertinentes; esto es, cada tres años, cuando el Consejo DH decide si renueva o no el correspondiente mandato temático. En cambio, la persona experta que desempeñe el cargo no deberá permanecer en el mismo más de seis años.

El Consejo DH garantiza la integridad y la independencia del sistema de procedimientos especiales y supervisará la aplicación del Código de conducta para los titulares de mandatos, que se recoge en la res. 5/2 del Consejo DH.

A este respecto, el presidente del Consejo DH le transmitirá toda información “sobre casos de incumplimiento persistente” de las disposiciones de la res. 5/2 por parte del titular de un mandato, “especialmente en el período anterior a la renovación de su período de servicio”. El Consejo DH examinará dicha información y “tomará las medidas que corresponda”. En ausencia de tal información, el Consejo DH prorrogará por un segundo período de tres años el servicio de los titulares de mandatos<sup>475</sup>.

La lista de los mandatos temáticos es hoy tan amplia que abarca prácticamente todos los derechos protegidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como a la mayoría de las cuestiones que generan graves violaciones de los derechos humanos.

Los usuarios de los PE (víctimas de las violaciones, ONG, OSC y en menor medida INDH) hacen llegar con relativa facilidad al sistema de relatores especiales sus denuncias, informes y solicitudes; cooperan con ellos en la organización de visitas al terreno; y participan en el seguimiento que las autoridades nacionales deben hacer a las recomendaciones que figuran en los informes anuales (públicos) del sistema de relatores especiales, los informes de visita a países determinados, lo mismo que en los dictámenes o decisiones individuales referentes a sus respectivos países (quejas individuales y acciones urgentes).

469 Mandato establecido por tres años en la res.24/20 del Consejo DH, de 27 de septiembre de 2013, párr. 5.

470 Mandato establecido por tres años en la res. 26/20 del Consejo DH, de 27 de junio de 2014.

471 Mandato establecido por tres años en la res. 27/21 del Consejo DH, de 26 de septiembre de 2014.

472 Mandato establecido por tres años en la res. 28/6 del Consejo DH, de 26 de marzo de 2015.

473 Mandato establecido por tres años en la res. 28/16 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2015.

474 A los actuales 42 mandatos temáticos del Consejo DH se suman otros cinco nombrados por el secretario general de las Naciones Unidas, a saber: el asesor especial sobre la prevención del genocidio, Francis Deng (Sudán); la representante especial sobre la violencia contra los niños, Marta Santos Pais (Portugal), doc. A/HRC/28/55, de 30 de diciembre de 2014, 26 p.; la representante especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados, Leila Zerrougui (Argelia), doc. A/HRC/28/54, de 29 de diciembre de 2014, 19 p.; la representante especial sobre la violencia sexual en los conflictos, Zainab Hawa Bangura; y el enviado especial sobre discapacidad y accesibilidad, Lenin Moreno. Aunque habían participado en reuniones anuales anteriores de los PE, no fueron invitados a participar en la celebrada en Viena en 2013.

475 Declaración del presidente 8/2, de 18 de junio de 2008, párrs. 1-4. El directorio con las direcciones electrónicas de todos los titulares de mandatos (geográficos y temáticos) se encuentra en [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/VisualDirectoryAugust2014\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/VisualDirectoryAugust2014_en.pdf)

El conjunto de órganos especiales de investigación de violaciones graves de derechos humanos, ya sean geográficos o temáticos -relatores especiales o grupos de trabajo-, es lo que denominamos sistema de procedimientos especiales (PE). Desde luego, en la etapa actual se consolidan los avances del sistema en cuanto al retiro de la confidencialidad en el tratamiento del resultado de la investigación (el informe anual de estos órganos al Consejo DH<sup>476</sup> y eventualmente a la Asamblea General), pues constituyen un desarrollo del procedimiento 1235 o público. De modo que los informes del conjunto de órganos especiales de investigación arriba citados serán públicos y ampliamente debatidos en el plenario del Consejo DH, con la participación de representantes de las OSC, ONG de derechos humanos y las INDH.

De otro lado, al igual que cuando se estableció en 1967 el procedimiento 1235, no será necesario el consentimiento del Estado interesado para que el Consejo DH pueda decidir la creación de un órgano especial de investigación sobre un tema. Tampoco se puede oponer un Estado a una acción urgente o a una carta de denuncias enviada por un procedimiento temático. Incluso el citado órgano podrá realizar su estudio a pesar de la oposición del Estado interesado.

Por último, se mantiene la gran flexibilidad en la admisión de comunicaciones individuales, pues no se someten a rigurosos requisitos de admisibilidad, ni tampoco a la regla del agotamiento previo de los recursos internos. Simplemente se considerarán admisibles todas las comunicaciones que, en opinión del órgano de investigación correspondiente, procedan de “fuentes confiables”.

### 3. Las quejas individuales

A partir de 1980 la Comisión DH volvió la mirada hacia el origen del proceso, esto es, las comunicaciones o quejas individuales que le habían permitido calificar y estudiar una situación, y se preguntó si no debería declararse competente también para realizar algún tipo de acción humanitaria en favor de las víctimas que se quejaban, a título individual.

Este paso fue decisivo, pues supuso que la Comisión DH habilitase simultáneamente a su sistema de PE con una doble competencia: en primer lugar, continuaron siendo competentes para tratar una cuestión de violación de manera global (por ejemplo, la desaparición forzada o involuntaria de personas) o una situación de violación grave de los derechos humanos en un país concreto. En segundo lugar, la Comisión DH autorizó progresivamente a su sistema de PE temáticos a establecer un mecanismo para atender las quejas individuales en el marco de sus mandatos.

Este mecanismo tuvo en sus inicios un enfoque marcadamente humanitario debido a la reticencia de algunos Estados, temerosos de ser “condenados” en la esfera internacional por violaciones a los derechos humanos, pues en la antigua Comisión DH se sentían a menudo “vigilados” por las ONG y otros actores internacionales.

La consolidación del tratamiento de quejas individuales cristalizó rápidamente en relación con los procedimientos temáticos de alcance universal referidos a derechos civiles y políticos, tales como los que protegen contra las desapariciones forzadas; torturas; ejecuciones extrajudiciales; detención arbitraria; libertad de religión o de creencias; amenazas de muerte o represalias contra los defensores de los derechos humanos; venta de niños; violencia contra la mujer; libertad de expresión; formas contemporáneas de racismo; migrantes; e independencia de los magistrados y abogados.

En 2000 la Comisión DH nombró por un período de tres años un Relator Especial sobre el derecho a la alimentación con el mandato de responder a las quejas individuales<sup>477</sup>, convirtiéndose así en el primer RE

476 Vid. doc. A/HRC/16/30, de 16 de diciembre de 2010: conclusiones y recomendaciones de los procedimientos especiales, 9 p.

477 La Comisión DH pidió al RE, entre otras cosas, que “solicite y reciba información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y responda a esa información” (res. 2000/10, párr. 11.a).

temático con esta competencia en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales. Después siguieron los RE sobre los derechos humanos de los indígenas, los derechos a la salud, vivienda y educación, la trata de personas, especialmente mujeres y niños, etc. Todos ellos fueron habilitados para responder a las quejas individuales que recibían en el ámbito de sus respectivas competencias.

A partir de 2007 el Consejo DH autorizó a todos sus PE (tanto geográficos como temáticos, en total 56 PE) a enviar a los Estados interesados cartas de denuncias de violaciones concretas a los derechos humanos, en el marco de sus respectivas competencias, aunque sometidas a ciertos criterios de admisibilidad<sup>478</sup>.

Desde septiembre de 2011 y en cada período ordinario de sesiones, todos los titulares de mandatos presentan al Consejo DH informes conjuntos sobre las comunicaciones. Esos informes, que se publican tres veces al año, incluyen breves resúmenes de las denuncias comunicadas al Estado. El texto de las comunicaciones enviadas y las respuestas de los gobiernos se pueden consultar a través de enlaces electrónicos<sup>479</sup>.

En 2014 se enviaron 553 “comunicaciones” a 116 países, a favor de 1061 supuestas víctimas<sup>480</sup>. Tales “comunicaciones” son cartas de denuncias o acciones urgentes dirigidas a Estados, el 81% de ellas conjuntas, sobre casos individuales y situaciones concretas de violaciones a los derechos humanos. En las cartas se resumen las denuncias, se indican las normas del DIDH pertinentes, y se solicita a los Estados que adopten las acciones apropiadas. Pero las respuestas de los Estados siguen siendo escasas: en 2014 han respondido en el 42,7% de los casos y no siempre de manera apropiada.

Los titulares de los mandatos pueden recibir y examinar información adicional relativa a un caso sobre el que se haya enviado una comunicación. Esa información adicional suele ser transmitida por las mismas fuentes que presentaron la información inicial. En 2012, los titulares de los mandatos recibieron información adicional sobre las comunicaciones en un 21% de los casos.

Además, los titulares de los mandatos pueden enviar comunicaciones de seguimiento cuando la situación justifica una nueva intervención. Muchas de esas comunicaciones se basan en la información adicional recibida. En 2014, el 24% de las comunicaciones enviadas fueron de seguimiento<sup>481</sup>.

El seguimiento de las comunicaciones también se realiza durante las visitas a los países y en las consultas diplomáticas con representantes de los Estados interesados. En contadas ocasiones, cuando se examina algún caso emblemático, los titulares de mandatos pueden emitir comunicados de prensa.

El seguimiento de las comunicaciones se lleva a cabo además por medio de las observaciones incluidas en los informes anuales de los titulares de los mandatos. Esas observaciones se refieren fundamentalmente a las tendencias y los tipos de violaciones de derechos humanos en un país concreto durante el período de que se informa, pero también a algunos casos individuales<sup>482</sup>.

Tratándose del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (en adelante: GTDFI) -que ha sido desde 1980 el precursor en el tratamiento de las quejas individuales-, el GTDFI se constituye en un puente que facilita la comunicación entre los familiares de la persona desaparecida y el gobierno respectivo, quien está obligado a indagar la suerte del desaparecido e informar de los resultados de su investigación al

478 Art. 9 del “Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos”, aprobado en la res. 5/2 del Consejo DH, de 18 de junio de 2007. Los criterios de admisibilidad se estudian más adelante, en el apartado 6. Procedimiento aplicable a las quejas individuales.

479 Los dos últimos informes conjuntos de comunicaciones se encuentran en los docs. A/HRC/28/85 y A/HRC/29/50. Una relación de todos los informes conjuntos de comunicaciones se encuentra en el siguiente enlace: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx>

480 Doc. A/HRC/28/41, de 29 de enero de 2015 (informe de la 21ª reunión anual de los procedimientos especiales, 2014), anexo V.

481 Ibidem, anexo IX A.

482 Cfr. OACNUDH: *Seguimiento de las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos. Guía práctica para la sociedad civil*. Ginebra, Naciones Unidas, 2013, 57 p., at 46. Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/About/Us/CivilSociety/HowtoFollowUNHRRRecommendationsSP.pdf>

GTDFI. Este, a su vez, los transmite a los familiares de la víctima. Al tener un mandato fundamentalmente humanitario, el GTDFI no se pronuncia sobre la responsabilidad penal de las personas que pudieran ser responsables de la desaparición, ni sobre la responsabilidad internacional del Estado<sup>483</sup>.

Desde su creación en 1980 el GTDFI ha transmitido 54.405 casos individuales a los gobiernos de más de 90 países. En 2014 estaban pendientes de esclarecimiento 43.250 casos, habiéndose esclarecido 254 casos en los últimos cinco años<sup>484</sup>.

En la relación que mantienen a través del GTDFI, las partes en el procedimiento (es decir, los familiares o representantes de la víctima de la desaparición y los representantes del Estado), son consideradas por el GTDFI bajo el principio de igualdad de armas a lo largo del procedimiento escrito y contradictorio establecido, lo que hasta entonces era inusitado en el contexto internacional<sup>485</sup>.

Por otra parte, las quejas por desapariciones se reciben sin necesidad de que cumplan requisitos de admisibilidad estrictos, tales como el del previo agotamiento de los recursos internos. Además, al disponer el GTDFI de un mandato extraconvencional y universal, tampoco será relevante el consentimiento del Estado interesado para que el GTDFI le someta una queja individual que le concierna. Por último, el GTDFI sólo declarará cerrado un caso de desaparición forzada o involuntaria en función de las pruebas que le suministren, indistintamente, una u otra parte en el procedimiento.

El cambio de naturaleza jurídica del sistema de quejas individuales también se ha operado gradualmente. Así, los procedimientos temáticos más emblemáticos (desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura, detención arbitraria), dirigen sus comunicaciones a los Estados no ya por razones estrictamente humanitarias, sino invocando las normas internacionales de derechos humanos relevantes (Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Conjuntos de Principios y Reglas Mínimas de las Naciones Unidas, etc.). Nos alejamos así del modelo inicial humanitario que caracterizaba el sistema de quejas individuales en el ámbito extraconvencional, para acercarnos al modelo de recurso internacional de carácter jurídico.

En esta dirección, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (en adelante: GTDA) ha adoptado métodos de trabajo -aprobados en su día por la Comisión DH- que le permiten tratar cada queja o caso de detención aparentemente arbitraria que se le someta, mediante la aplicación de reglas jurídicas y en el marco de un procedimiento contradictorio que culmina con la adopción de un dictamen u opinión individual en cada caso. En ese dictamen el GTDA se pronuncia sobre si la detención ha sido arbitraria o no sobre la base de criterios estrictamente jurídicos y conforme a las reglas del DIDH aplicables. En caso positivo, el GTDA recomienda al Estado las medidas de reparación que deberá adoptar para remediar la violación constatada -por ejemplo, solicitando la puesta en libertad de la persona arbitrariamente detenida-, a la vez que dispone las medidas de seguimiento del cumplimiento por parte de los Estados de las recomendaciones contenidas en sus dictámenes.

Es evidente entonces que el GTDA ha sentado el primer precedente, en el ámbito extraconvencional, de adopción de dictámenes de naturaleza cuasicontenciosa en el procedimiento de quejas individuales por detención arbitraria. Por sus características, la queja ante el GTDA equivale a una acción de habeas corpus internacional al alcance de toda presunta víctima, con independencia de su nacionalidad y del lugar donde se encuentre. Tal acción es además de ejercicio inmediato, pues no se requiere ni la previa aceptación del

483 Doc. E/CN.4/2006/56, párr. 9.

484 Cfr. A/HRC/27/49, de 4 de agosto de 2014, párr. 5.

485 Vid. en este sentido DOMÍNGUEZ REDONDO, Elvira, *Los procedimientos públicos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, 516 p., at 249-252.

procedimiento por parte del Estado interesado, ni que la queja reúna condiciones de admisibilidad severas tales como el previo agotamiento de los recursos internos.

Así se ha abierto la vía hacia la configuración en el futuro de un sistema de quejas individuales en el marco de los procedimientos extraconvencionales, que debería cristalizar en el futuro en un auténtico recurso de amparo internacional. Este modelo dejaría muy atrás los límites de aquella acción “estrictamente humanitaria” que en 1980 habían impuesto los Estados miembros de la Comisión DH al GTDFI, temerosos entonces de hipotéticas “condenas” políticas.

Es de esperar, por tanto, que en los próximos años se consoliden y se generalicen en la práctica del Consejo DH y de sus procedimientos especiales, los métodos de trabajo del GTDA en lo que se refiere a la adopción de dictámenes cuasicontenciosos ante quejas individuales en el ámbito extraconvencional de protección. Con ello se completaría el círculo abierto en 1967 por la Comisión DH, para recibir las quejas individuales a través de mecanismos extraconvencionales de protección de los derechos humanos que, en su término final, podrían suponer el ejercicio de una actio popularis en la esfera internacional para la protección de los derechos humanos.

## 4. Las acciones urgentes

Un nuevo paso en esta línea de progreso lo constituye la institucionalización del procedimiento de llamamientos o acciones urgentes como un mecanismo flexible —equivalente a las medidas provisionales de los comités establecidos en tratados—, que permite la adopción de medidas específicas que aseguren formalmente el respeto a los derechos humanos.

La acción urgente consiste en que todo procedimiento especial de investigación se podrá dirigir por la vía escrita más rápida posible (facsimilar, Internet) al representante permanente en Ginebra, con copia al titular del ministerio de Relaciones Exteriores del país contra el que se dirija la queja, solicitando generalmente a las autoridades su intervención inmediata para que cese o se prevenga la violación que se denuncia, se proteja eventualmente la vida, integridad o salud de la víctima, se investiguen los hechos, y se depuren las responsabilidades a que hubiera lugar.

El sistema de acciones urgentes se presenta, pues, como eminentemente preventivo y protector pese a su enfoque inicial estrictamente humanitario, desprovisto de alcance jurídico. Bajo este procedimiento, la comunicación se recibe y diligencia con prontitud y flexibilidad, sin atender a requisitos de admisibilidad tales como el agotamiento de los recursos internos, ni el consentimiento del Estado. Por tanto, es un procedimiento de carácter humanitario y personalizado para responder individualmente a las quejas que se reciben en el ámbito extraconvencional sobre temas relacionados con la protección de derechos fundamentales.

Además el procedimiento es extremadamente universal, en el sentido de que no requiere la ratificación de ningún tratado internacional para que pueda ser aplicado, ya que encuentra su fundamento jurídico último en la propia Carta NU, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la obligación que tienen los Estados miembros de cooperar de buena fe -conjunta o separadamente-, en cooperación con las Naciones Unidas, para hacer efectivo el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales de todos.

Desde 2007 el procedimiento de acciones urgentes se ha generalizado a todos los mandatos geográficos (14) y temáticos (42) del actual Consejo DH. De acuerdo con el art. 10 del ya citado Código de conducta, “los titulares de mandatos podrán recurrir a los llamamientos urgentes en los casos en que las presuntas

violaciones requieran medidas perentorias por entrañar pérdidas de vidas humanas, situaciones que pongan en peligro la vida o un daño inminente o continuo de mucha gravedad para las víctimas...<sup>486</sup>.

En el pasado habían recurrido con frecuencia a las acciones urgentes los GTDFI y GTDA, así como los relatores especiales o expertos independientes sobre ejecuciones extrajudiciales y tortura; libertad de religión o de creencias; amenazas de muerte o represalias contra los defensores de los derechos humanos; venta de niños; violencia contra la mujer; libertad de opinión y expresión; formas contemporáneas de racismo; migrantes; desechos tóxicos; e independencia de magistrados y abogados.

Más recientemente los RE sobre el derecho a la alimentación, los derechos humanos de los indígenas, trata de personas especialmente mujeres y niños, así como los RE sobre los derechos a la salud, educación y vivienda, reciben quejas individuales y formulan las acciones urgentes que consideren oportunas, de manera individual o colectiva.

En el caso específico del GTDA se podrá recurrir al procedimiento de acción urgente cuando esté en peligro la vida o salud de la persona detenida, o por circunstancias especiales que lo justifiquen. Al tener una finalidad humanitaria y preventiva, las acciones urgentes no prejuzgan la opinión que en su día pudiera emitir el GTDA sobre la arbitrariedad de la detención, salvo que aquél ya se hubiera pronunciado sobre la cuestión en el procedimiento ordinario<sup>487</sup>.

En cuanto al GTDFI, ha establecido un procedimiento de intervención rápida en casos de intimidación, persecución o represalias contra familiares de desaparecidos, testigos o sus familiares, miembros de organizaciones de familiares u otras ONG, defensores de derechos humanos o personas que trabajan con casos de desapariciones. En esos casos, el GTDFI se dirigirá directamente al representante permanente en Ginebra del país interesado por la vía más rápida posible (facsimil o correo electrónico), con el ruego de que se ponga en conocimiento del ministro de Relaciones Exteriores, pidiéndole que su gobierno adopte las medidas necesarias para proteger todos los derechos fundamentales de las personas afectadas<sup>488</sup>.

También se habían extendido progresivamente las acciones urgentes a algunos órganos especiales de investigación de "situaciones" en países determinados, tales como -en el pasado- Chile, Irán, Guatemala o Cuba. En estos casos los titulares de los mandatos llevaron a cabo iniciativas equivalentes a las de los buenos oficios, en las que el éxito dependía en gran parte de la voluntad de cooperación y respuesta del Estado interesado.

Las acciones urgentes tienen una naturaleza esencialmente preventiva, puesto que el principal objetivo de las mismas es alertar a las autoridades del Estado para que investiguen los hechos denunciados y adopten todas las medidas necesarias, a fin de que cese la violación que presuntamente se está cometiendo en la persona de la víctima. En este sentido, las acciones urgentes en el ámbito extraconvencional de protección son equiparables a las medidas provisionales que, como vimos, pueden adoptar los órganos establecidos en tratados (comités) en el ámbito convencional de protección.

486 "Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos", aprobado en la res. 5/2 del Consejo DH, de 18 de junio de 2007, cit.

487 Párrs. 22 y 23 de los métodos de trabajo revisados del GTDA. Cfr. doc. A/HRC/16/47, de 19 de enero de 2011, anexo, sección V.

488 Párr. 26 de los métodos de trabajo revisados del GTDFI. Cfr. doc. A/HRC/19/58, de 6 de febrero de 2012, anexo I.

## 5. Las visitas a los países

Conforme al art. 11 del ya citado Código de conducta, los titulares de mandatos podrán visitar el país objeto de su investigación y en el marco de su mandato, siempre que cuenten con el consentimiento del Estado interesado, requisito ineludible en el caso de los PE geográficos.

En cambio, en el caso de los PE temáticos, se ha desarrollado en el Consejo DH la práctica de que los Estados anticipen una invitación abierta (*standing invitation*) a todos los procedimientos temáticos que deseen visitar tales países<sup>489</sup>.

No obstante, cada visita será objeto de un acuerdo específico que deberá ser negociado entre el titular del mandato –por intermedio de la oficina del alto comisionado de las NU para los derechos humanos- y el Estado interesado. Los PE se quejaron en 2011 respecto de algunos Estados que, a pesar de figurar en la lista, no permitieron las visitas solicitadas por algunos titulares de mandatos<sup>490</sup>. En todo caso, en 2014 los PE realizaron visitas a 80 países, lo que supone un promedio de dos visitas al año por cada procedimiento especial<sup>491</sup>. En total, 166 Estados han recibido al menos la visita de un procedimiento especial, mientras que 27 Estados no han recibido o aceptado nunca tales visitas<sup>492</sup>.

Cada visita al terreno se prepara y desarrolla conforme a un protocolo establecido, con la asistencia de la oficina del ACNUDH, uno de cuyos miembros prestará asistencia técnica y logística al titular del mandato en todo momento. En caso de necesidad, el titular del mandato será acompañado durante la visita por uno o varios intérpretes oficiales de las Naciones Unidas. También podrá formar parte de la misión en el terreno una persona especialista en alguna materia particularmente relevante para el mandato que, a pedido del titular del mandato que realiza la visita, le asesorará.

Conforme al art. 11 del citado Código de conducta, cada titular de mandato debe buscar la “colaboración estrecha con la misión permanente del Estado de que se trate acreditada ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra”. Su programa oficial será ultimado “con funcionarios del país anfitrión, con apoyo administrativo y logístico del organismo de las Naciones Unidas y/o el representante del alto comisionado para los derechos humanos en el país, que también podrá facilitar ayuda para la organización de reuniones privadas”.

Junto al programa oficial el titular del mandato desarrollará un programa “privado” de entrevistas con representantes de la sociedad civil, ONG de derechos humanos y presuntas víctimas de violaciones a los derechos humanos particularmente relevantes para su mandato. Estas actividades se desarrollarán en locales de las Naciones Unidas o sedes de las ONG apropiadas, sin presencia de representantes del Gobierno.

Igualmente, recuerda el art. 11 del mencionado Código de conducta que cada titular de mandato procurará “entablar un diálogo con las autoridades competentes del gobierno y con todos los demás interlocutores; la promoción del diálogo y la cooperación para garantizar la plena eficacia de los procedimientos especiales serán una obligación común de los titulares de los mandatos, del Estado de que se trate y de los mencionados interlocutores”.

Por otra parte, cada titular de mandato podrá “contar con protección oficial durante su visita, sin perjuicio de

489 Al 1 de enero de 2015, 109 Estados (además de Palestina, Estado observador) habían anticipado tales invitaciones. Vid. la lista de esos Estados en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Invitations.aspx>

490 Cfr. A/HRC/18/41, cit., párr. 36.

491 Cfr. A/HRC/28/41, de 29 de enero de 2015, anexo II.

492 Ibidem, anexo IV.

la privacidad y confidencialidad que exija el desempeño de sus funciones”. Esta garantía, junto a otras como la libertad de movimiento, acceso a lugares de privación de la libertad que el titular del mandato desee visitar, entrevistas privadas a detenidos o presuntas víctimas de violaciones a los derechos humanos y las garantías de no represalias, serán objeto del memorándum de entendimiento que será negociado entre el titular del mandato y los representantes del gobierno anfitrión, por intermedio de la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, previo a la realización de la visita.

Sin perjuicio de ello, si el país objeto de visita está clasificado como de alto riesgo por el servicio de seguridad de las Naciones Unidas, un miembro de ese servicio acompañará al equipo de misión velando en todo momento por su seguridad, en cooperación con las autoridades locales.

Al término de la visita el titular del mandato se reunirá con representantes del Gobierno para adelantarles sus primeras impresiones y transmitirles las preocupaciones que considere pertinentes. Finalmente, se despedirá del país con una conferencia de prensa en la que no deberá anticipar ninguna conclusión definitiva.

En su informe escrito, que presentará personalmente al Consejo DH, el titular del mandato resumirá sus conclusiones y recomendaciones dirigidas al Estado interesado. Este informe será compartido con anterioridad con el Estado interesado, de forma que éste pueda responder a los términos del mismo antes de que el Consejo DH conozca y debata el informe escrito del titular del mandato. A partir de ese momento el informe será un documento público y oficial del Consejo DH, distribuido en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas.

Una vez introducido el informe ante el Consejo DH, se abrirá un “diálogo constructivo” entre el titular del mandato y los Estados presentes, incluido el Estado interesado, que fijará su posición ante las recomendaciones más relevantes del titular del mandato.

Conforme al art. 13 del mencionado Código de conducta, los titulares de mandatos deberán, “al expresar sus opiniones ponderadas, particularmente en sus declaraciones públicas sobre denuncias de violaciones de derechos humanos, indicar también con imparcialidad las respuestas dadas por el Estado de que se trate”. Sus declaraciones sobre la situación de los derechos humanos en el país serán en todo momento “compatibles con su mandato y con la integridad, independencia e imparcialidad que exige su condición, y puedan promover un diálogo constructivo entre los interesados, así como la cooperación en la promoción y protección de los derechos humanos”. También velarán por que “las autoridades del Estado de que se trate sean las primeras en tener conocimiento de sus conclusiones y recomendaciones en relación con dicho Estado y dispongan de tiempo suficiente para dar una respuesta, y por que, igualmente, el Consejo sea el primer receptor de las conclusiones o recomendaciones dirigidas a ese órgano”.

En conclusión, las visitas al terreno son un valioso instrumento en manos de los procedimientos especiales para incidir en la aplicación efectiva del DIDH en los países visitados en el marco de sus respectivas competencias. El número de visitas se podría multiplicar si los procedimientos especiales dispusieran de los recursos personales y financieros necesarios. Sería especialmente relevante que los PE prodigaran sus visitas de seguimiento para evaluar el cumplimiento de las recomendaciones dirigidas a los Estados en sus informes de visitas previas<sup>493</sup>.

493 En 2014 solamente seis PE realizaron visitas de seguimiento. Cfr. doc. A/HRC/28/41, anexo IX B.

## 6. Procedimiento aplicable a las quejas individuales

Las normas procesales comunes al sistema de procedimientos especiales se encuentran en las resoluciones 5/1 y 5/2 del Consejo DH<sup>494</sup>. Subsidiariamente, son aplicables -en la medida en que no sean contradictorias con las anteriores- las pautas establecidas en el Manual elaborado por los propios titulares de los mandatos de procedimientos especiales<sup>495</sup>, así como los métodos de trabajo que cada uno de los procedimientos especiales ha ido adoptando a lo largo de los años con el objeto de organizar sus actividades<sup>496</sup>.

Un estudio comparado de las normas procesales citadas permite concluir que la tramitación de las quejas individuales ante los mecanismos extraconvencionales de protección responde a un procedimiento afín que, a efectos de exposición, se puede agrupar en cinco fases procesales, a saber: competencia, admisibilidad, opinión en cuanto al fondo (dictamen), publicación y seguimiento.

### (a). Competencia

Ante todo, el órgano especial de investigación -tanto geográfico como temático- deberá determinar su propia competencia ante cada caso que reciba a través de la secretaría, conforme a las cuatro reglas clásicas de establecimiento de la competencia por parte de todo órgano jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional de investigación, a saber: material, temporal, personal y lugar en el que se produjo la violación.

Ratione materiae el órgano temático solamente se considerará competente para recibir quejas referidas a la categoría de violación que se le haya encomendado (desapariciones, ejecuciones, tortura, etc.). En relación al D. internacional humanitario, se excluyen las violaciones producidas en el contexto de conflictos armados internacionales, pues en esos casos se reconoce la competencia prioritaria del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) como garante de la aplicación del derecho internacional humanitario, según lo establecen los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977.

No obstante, como fórmula residual, si se negara a los detenidos la protección de los Convenios de Ginebra III y IV en el marco de un conflicto armado internacional, el GTDA se declarará competente<sup>497</sup>. En 2011 reiteró su competencia para estudiar casos de detención en situaciones de conflicto armado, toda vez que los gobiernos deben cumplir las normas internacionales de derechos humanos que protegen contra la detención arbitraria en situaciones de conflicto armado<sup>498</sup>.

Ratione temporis el órgano temático dará preferencia a las quejas que reciba sobre hechos que se hayan producido después de su establecimiento. Pero esta regla no es tan rígida como en el marco convencional de protección, pues el GTDFI se consideró competente para tramitar casos referidos a los años setenta -a pesar de haber sido creado en 1980- e incluso casos posteriores al establecimiento de la ONU (1945). En la práctica, los mecanismos temáticos se han visto más condicionados por la oportunidad política y la escasez de recursos puestos a su disposición por la secretaría del ACNUDH para responder de manera efectiva a

494 Ambas aprobadas el 18 de junio de 2007. Vid. res. 5/1, anexo, sección II: "procedimientos especiales". Vid. también res. 5/2, por la que se aprueba el "Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos". La declaración del presidente 8/2, de 18 de junio de 2008, también precisa que el presidente transmitirá al Consejo DH toda información que se reciba sobre "casos de incumplimiento persistente" del Código de conducta por los titulares de mandatos de procedimientos especiales, "especialmente en el período de renovación de su período de servicio" (párrs. 2 y 3).

495 OHCHR, *Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*. Geneva, United Nations, August 2008, 32 p. and 8 Annexes. Disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Manual\\_Operations2008.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Manual_Operations2008.pdf)

496 Los métodos de trabajo más completos, que sirven de modelo para todos los procedimientos especiales, son los aprobados por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (GTDA), doc. A/HRC/16/47, de 19 de enero de 2011, anexo, pp. 21-28. Los más recientemente revisados son los del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI), aprobados el 7 de febrero de 2014 (doc. A/HRC/WGEID/102/2, de 2 de mayo de 2014, 11 p.).

497 Doc. E/CN.4/2006/7, párr. 75. Así ocurrió en el caso de Guantánamo.

498 Doc. A/HRC/16/47, cit., párrafo 51.

quejas referidas a hechos acaecidos con anterioridad a su constitución, que por la rigidez de la regla temporal que, en todo caso, debiera limitarse a un “plazo razonable”.

En este sentido, la AEDIDH y otras ONG asociadas denunciaron en 2008 ante el GTDFI que España no había investigado unos 150.000 casos de desapariciones –de ellos, 30.000 niños- ocurridos durante la guerra civil y posterior represión franquista (1936-1975), escudándose en la ley de amnistía de 1977 y vulnerando el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación<sup>499</sup>. El GTDFI formuló una observación recordando a España sus obligaciones con arreglo a la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (1992): todo acto de desaparición forzada será considerado, conforme al derecho penal, delito pasible de penas apropiadas; y el deber de realizar investigaciones exhaustivas e imparciales mientras no se haya aclarado la suerte de la víctima de una desaparición forzada<sup>500</sup>. Principios que fueron ampliamente confirmados por el GTDFI en su informe al Consejo DH sobre la visita a España<sup>501</sup>.

Ratione personae los procedimientos temáticos de protección pueden recibir quejas relativas a toda víctima individual y física, pero se excluyen las personas jurídicas. El sujeto pasivo de la queja será siempre un Estado, de modo que las violaciones atribuidas a grupos terroristas o insurgentes que combaten al gobierno en su propio territorio, se excluyen de la competencia de los procedimientos temáticos<sup>502</sup>.

No obstante, el entonces Relator Especial sobre la cuestión de la tortura decidió enviar acciones urgentes a entidades distintas de las autoridades oficiales de iure, en atención a los fines humanitarios inmediatos de tales acciones urgentes y a que las normas mínimas de derecho humanitario obligan a todas las partes en el conflicto armado, ya sea de carácter internacional o interno<sup>503</sup>.

Por último, ratione loci la queja puede proceder del territorio de cualquier Estado miembro de las Naciones Unidas, bajo cuya jurisdicción se encuentre la víctima (o se encontraba en el momento en que se cometió la violación que se alega). En principio, se considerará responsable el Estado en cuyo territorio se produjo la violación, pero si se prueba que en los hechos denunciados participaron funcionarios de varios países, el procedimiento temático se dirigirá entonces tanto al país donde ocurrió la violación como a los países de la nacionalidad de esos funcionarios<sup>504</sup>. El caso se atribuirá al Estado en que se afirma que la persona fue privada de libertad o vista por última vez<sup>505</sup>.

## (b). Admisibilidad

Determinada positivamente su competencia, el procedimiento especial analizará a continuación las posibles causas de inadmisibilidad, por razones formales, de las quejas individuales que recibe. A este propósito, ya hemos adelantado que, a diferencia de los convencionales, los procedimientos extraconvencionales someten las denuncias a unas reglas de admisibilidad muy flexibles.

499 Vid. doc A/HRC/13/31, cit. párrs. 481-484. Para más detalle, vid. VILLÁN DURÁN, C.: “Contribución de la AEDIDH al desarrollo de la justicia de transición en España”, in RIPOL CARULLA (S.) y VILLÁN DURÁN (C.) (directores), Justicia de transición: el caso de España. Barcelona, ICIP, 2012, 243 p., at 9-25. Publicación electrónica disponible en

<http://www20.gencat.cat/docs/icip/Continguts/Publicacions/Documents%20i%20informes/Projectes%20de%20recerca/Justicia%20Ripol%2009-2012.pdf>

500 Ibidem, párr: 502.

501 Informe del GTDFI sobre su misión a España (2013), doc. A/HRC/27/49/Add.1, de 2 de julio de 2014, 20 p. Se puede consultar en [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/27/49/Add.1](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/49/Add.1)

502 Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit., párr:8. Igualmente, métodos de trabajo del RE sobre la cuestión de la tortura, doc. E/CN.4/1997/7, anexo I, párr: 9; estos últimos fueron expresamente aprobados por la Comisión DH en su res. 1999/32, de 26 de abril, párr: 21. Los citados métodos de trabajo fueron actualizados en el doc. E/CN.4/2003/68, de 17 de diciembre de 2002, párrafos 2-20.

503 E/CN.4/2003/68, de 17 de diciembre de 2002, párr: 9.

504 Cfr. Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit., párr: 19.

505 Ibidem, párr: 20.

Así, el ámbito extraconvencional de protección de los derechos humanos ha consagrado, por primera vez en las Naciones Unidas, la regla de la actio popularis que ya conocía la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (art. 44 de la Convención Americana de Derechos Humanos) en el ámbito regional interamericano. Lo que significa que la queja puede ser presentada por cualquier persona o grupo de personas que tengan un conocimiento de los hechos que se denuncian, con independencia de que se trate de la víctima, un familiar o su representante legal.

Incluso las OSC o las ONG, con o sin estatuto consultivo ante el ECOSOC, pueden presentar quejas siempre que se trate, a los ojos del órgano especial de investigación, de una fuente “fiable”. Pero si la fuente no es un familiar del desaparecido y no consta que la familia haya consentido a que el caso se someta al GTDFI en su nombre, “la fuente deberá incluir una explicación detallada”<sup>506</sup>.

Además, si el denunciante no es miembro de la familia de la víctima, “debe tener el consentimiento expreso de la familia para presentar el caso en su nombre y debe estar en condiciones de mantener contacto con los familiares del desaparecido en relación con su suerte”<sup>507</sup>. Tal exigencia parece excesiva en los casos en que ya no existen familiares de los desaparecidos.

El código de conducta de 2007 precisó que el denunciante debe actuar “de buena fe de conformidad con los principios de derechos humanos” y no debe tener “motivaciones políticas contrarias a lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas”. Igualmente, el denunciante debe “tener conocimiento directo y fidedigno de dichas violaciones, corroborado por información clara”. Por lo que las quejas “no se deberán basar exclusivamente en informes difundidos por los medios de comunicación”<sup>508</sup>.

Por otra parte, las quejas se deben presentar conforme a unos requisitos formales mínimos<sup>509</sup>. A este respecto, deben figurar por escrito, a ser posible siguiendo un modelo de formulario que proporciona la secretaría, y enviarse por el medio más rápido posible a la secretaría (oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos<sup>510</sup>), con la identificación completa del denunciante y de la persona objeto de la violación que se denuncie.

Igualmente, se precisarán los hechos que se denuncian con datos como la fecha, lugar y circunstancias en que ocurrieron; la identificación de las fuerzas de seguridad del Estado que han participado en los mismos, o se presume que han participado. Además, las quejas “no deberán ser manifiestamente infundadas ni tener motivaciones políticas”, y los términos en que estén redactadas “no deberán ser insultantes”<sup>511</sup>.

También es conveniente añadir una descripción de las medidas internas adoptadas en el país, con inclusión de la utilización de los recursos internos, tanto administrativos como judiciales. Tales antecedentes sobre los recursos internos utilizados no se solicitan a los fines de constatar si se han agotado o no, sino como medio de prueba de la violación que se alega y, llegado el caso, sus resultados o las razones por las que esas medidas fueron ineficaces o no fueron tomadas<sup>512</sup>. Lo que significa que la regla del agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna del Estado al que se denuncia, no constituirá nunca una conditio sine qua non de la admisibilidad de la queja en el ámbito extraconvencional de protección.

Una vez declarada admisible la queja y transmitido el caso al Estado interesado para su descargo, el mecanismo

506 Cfr. Métodos de trabajo revisados del GTDA, cit. párr. 12. Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit. párr. 14.f).

507 Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit. párr. 12.

508 Art. 9 d) y e) del código de conducta.

509 Vid. Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit. párr. 14. Igualmente, métodos de trabajo revisados del GTDA, cit. párrs. 9-10.

510 La dirección postal de la OACNUDH es: Palais Wilson, rue des Paquis 52, CH-1201 Ginebra (Suiza). Tel. (4122) 917 90 00. Fax (4122) 917 02 12. Correo electrónico: [webadmin@ohchr.org](mailto:webadmin@ohchr.org). Para más información, consúltese la página del Internet [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) y pulsar en “programa”, “comunicaciones” y “denuncias”.

511 Art. 9, a) y c) del código de conducta.

512 Cfr. Métodos de trabajo revisados del GTDA, cit. párr. 10.d). Igualmente, Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit. párr. 14 e).

temático puede decidir archivarlo si, de la respuesta del Estado, se obtiene una explicación satisfactoria que haga innecesario continuar con la tramitación del caso. Así, en un caso reciente de detención arbitraria en México, el GTDA decidió archivarlo porque el Estado reaccionó positivamente poniendo a la persona ilegalmente detenida en libertad<sup>513</sup>.

En cuanto al GTDFI, considerará “sin resolver” los casos hasta que hayan sido “esclarecidos, archivados o suspendidos”. Este principio no se verá alterado “por ningún cambio de gobierno en un país determinado ni en caso de sucesión de Estados”<sup>514</sup>.

Otras reglas de admisibilidad comunes entre los procedimientos convencionales no son exigibles en el ámbito extra-convencional de protección. Es el caso, por ejemplo, de la regla *ne bis in ídem*, según la cual una misma queja no puede ser presentada simultáneamente ante dos o más instancias internacionales de protección. La regla se aplica únicamente entre instancias internacionales de protección de naturaleza jurídica similar; esto es, cuasi-contenciosa y en el marco convencional<sup>515</sup>.

Así, por vía de ejemplo, una queja por temor a que una persona pueda estar siendo sometida a tortura en México, solamente se podrá presentar ante una de las instancias internacionales de protección de orden convencional que ese país ha aceptado, con independencia de que se trate de un mecanismo universal o regional (esto es: Comité de Derechos Humanos, Comité contra la Tortura y Comisión/Corte Interamericana de Derechos Humanos), pues todos ellos son incompatibles entre sí debido a su naturaleza jurídica equivalente.

En cambio, la presentación de la queja ante uno de los mecanismos convencionales señalados, se podrá simultanear con el procedimiento temático extra-convencional más apropiado (en el caso: el RE del Consejo DH sobre la cuestión de la tortura) de naturaleza no cuasicontenciosa, sin que sobrevenga la excepción de incompatibilidad.

En la práctica, el querellante utilizará primero el mecanismo extraconvencional por ser más rápidamente accesible que los demás y posteriormente, una vez agotados los recursos internos, elegirá el que más ventajas le ofrezca entre los cuasicontenciosos convencionales disponibles. Si, por el contrario, el denunciante presentó su queja inicialmente ante un órgano convencional y el caso se encuentra todavía pendiente de decisión, el órgano extraconvencional declinará su competencia a favor del convencional, siempre que el caso se refiera a las mismas personas y a los mismos hechos<sup>516</sup>.

La fase de admisibilidad culmina con una decisión o, al menos, la asunción de que la queja reúne los requisitos de forma mínimos para ser aceptada. En caso contrario, el GTDFI solicitará del denunciante el complemento de información necesaria para continuar la tramitación de la queja<sup>517</sup>. Dada la flexibilidad imperante en los requisitos de forma, la fase de admisibilidad se dilucida a la máxima brevedad, en el entendimiento de que los requisitos de admisibilidad se deben cumplir «en la medida de lo posible»<sup>518</sup>.

513 Opinión n° 25/2008 del GTDA, *Olivier Acuña Barba c. México*. El archivo del caso se produjo en aplicación del párrafo 17 a) de los métodos de trabajo del GTDA.

514 Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit., párr. 21.

515 Vid. Métodos de trabajo revisados del GTDA, párr. 33.

516 Cfr. Métodos de trabajo revisados del GTDA, cit., párr. 33.d.ii).

517 Vid. Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit., párr. 15.

518 Cfr. Métodos de trabajo revisados del GTDA, cit., párr. 10.

## (c). Dictamen

El procedimiento temático se constituye en un puente de comunicación permanente entre el denunciante y las autoridades gubernamentales, con el fin inmediato de que cese la violación que se denuncia, de haberse producido. Además, en esta fase el procedimiento temático reunirá las informaciones disponibles de todas las fuentes -incluidas las gubernamentales-, que le permitan establecer los hechos para llegar a una conclusión final sobre si la violación ha sido efectiva o no.

A esos efectos, según el procedimiento ordinario, los procedimientos temáticos transmiten las informaciones básicas que han recibido de los denunciantes a los gobiernos interesados por medio de una carta dirigida a la misión permanente del país interesado acreditada ante la oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. En el caso de los grupos de trabajo, el presidente o el vicepresidente están autorizados para transmitir las denuncias a los gobiernos<sup>519</sup> a lo largo del año, fuera de los períodos de sesiones en que esté reunido el grupo de que se trate. A petición del denunciante, su identidad no será revelada al gobierno.

La acción urgente pone en marcha un procedimiento abreviado vía facsímil o correo electrónico cuando el GTDFI reciba “denuncias verosímiles de que una persona ha sido arrestada, detenida, secuestrada o privada de libertad de alguna otra forma y ha sido objeto de desaparición forzada o corre el riesgo de serlo”. Así, los casos de desapariciones, se transmiten al Ministro de Relaciones Exteriores del Estado de que se trate por los medios más directos y rápidos, solicitando al Estado que investigue la cuestión e informe al GTDFI<sup>520</sup>.

También se producen “intervenciones inmediatas” del GTDFI en casos de “intimidación, persecución o represalias contra familiares de personas desaparecidas, testigos de desapariciones o sus familias, miembros de organizaciones de familiares y otras ONG, defensores de los derechos humanos o personas preocupadas por las desapariciones”. El GTDFI dirige tales intervenciones directamente al Ministro de Relaciones Exteriores, a fin de que el gobierno correspondiente tome medidas urgentes “para proteger todos los derechos fundamentales de las personas afectadas”<sup>521</sup>.

El mecanismo temático podrá también abrir de oficio<sup>522</sup> (es decir, sin que haya mediado denuncia) un caso que parezca constituir violación de alguno de los derechos de cuya protección se ocupa, o que tenga relación con alguna de las cuestiones adicionales, de orden temático o geográfico, cuya atención le haya encomendado el Consejo DH. En el caso del GTDFI, puede decidir intervenir “cuando reciba denuncias verosímiles y detalladas de que un Estado está practicando desapariciones forzadas”<sup>523</sup>; o cuando un Estado esté considerando la adopción de “medidas que podrían crear obstáculos a la aplicación de la Declaración”<sup>524</sup>.

El procedimiento temático analizará las respuestas que reciba de los gobiernos y transmitirá su contenido a los denunciantes cuando proceda, para que a su vez formulen observaciones. En caso necesario, proseguirá el diálogo con el gobierno de turno<sup>525</sup> y, si procede, con el denunciante.

De esta manera, el procedimiento temático realizara una investigación con el auxilio de las partes conducente a establecer los hechos. Tal investigación será contradictoria<sup>526</sup> y por escrito, toda vez que las respuestas que reciba de los gobiernos serán contrastadas a su vez con los denunciantes, y viceversa.

519 Vid. Métodos de trabajo revisados del GTDA, cit, párr. 14. Concordantemente, métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit., párr. 39.

520 Vid. Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit, párr. 30.

521 Ibidem, párr. 32.

522 La capacidad de iniciar de oficio una investigación fue reconocida por primera vez por la Comisión DH en relación con el GTDA en su resolución 1993/36, párr. 4. Cfr. Métodos de trabajo revisados del GTDA, cit, párr. 13.

523 Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit, párr. 35.

524 Ibidem, párr. 36.

525 Vid. Métodos de trabajo del RE sobre la cuestión de la tortura, cit, párrs. 7 y 8.

526 Cfr. Métodos de trabajo revisados del GTDA, cit, párrs. 15-16.

Este procedimiento contradictorio está presidido por el principio de igualdad de armas, en el sentido de que el órgano temático concederá igual credibilidad a todas las informaciones recibidas, con independencia de que su fuente sea el gobierno o el denunciante. Se consolida así en el plano extraconvencional la ruptura del DIDH con la regla tradicional del DI, según la cual las informaciones proporcionadas por los gobiernos se presumían ciertas.

En caso de no haber obtenido ninguna respuesta del gobierno interesado en un plazo máximo de 60 días (prorrogable hasta un mes más a petición del mismo gobierno), el GTDA puede tomar una decisión fundándose en todos los datos de que disponga<sup>527</sup>. Si, por el contrario, es el denunciante quien no responde en un plazo de seis meses a informaciones suministradas por el gobierno que permiten aclarar el caso, o si la fuente pone en duda la información del Estado por motivos que el GTDFI no considera razonables, el caso se considerará esclarecido<sup>528</sup>, si bien convendría que el GTDFI constatará que tales investigaciones fueron realizadas por las autoridades competentes del Estado interesado. En todo caso, si la fuente cuestiona la información del Estado por motivos que el GTDFI considere razonables, “se informará al Estado de este hecho y se lo invitará a que formule observaciones al respecto”<sup>529</sup>.

Conforme a sus métodos de trabajo, el GTDFI “recuerda a todos los Estados pertinentes, una vez al año, los casos que no se hayan esclarecido todavía y, tres veces al año, todos los casos de petición de medidas urgentes transmitidos desde el anterior período de sesiones”<sup>530</sup>.

Al final de esta fase procesal relativa al fondo, el órgano especial de investigación de tipo temático estará en condiciones de concluir, sobre la base de las informaciones disponibles, si la violación denunciada ha sido probada o no. En caso negativo, decidirá archivar el caso o mantenerlo en examen a la espera de recibir información complementaria.

Un caso de desaparición se considerará esclarecido por el GTDFI “cuando se determina claramente la suerte o el paradero” de la persona desaparecida, independientemente de que la persona esté viva o muerta<sup>531</sup>. También podrá decidir el GTDFI archivar un caso cuando el Estado emite una declaración de ausencia o de presunción de fallecimiento como consecuencia de la desaparición forzada y “los familiares y otras partes interesadas manifiesten, libremente y sin lugar a dudas, su deseo de no seguir adelante con el caso. Estas condiciones deben respetar siempre los derechos a la verdad, la justicia y a una reparación integral”<sup>532</sup>.

En otras circunstancias excepcionales, el GTDFI “puede decidir suspender el examen de los casos cuando las familias hayan manifestado, libremente y sin lugar a dudas, su deseo de no seguir adelante con el caso, o cuando la fuente ya no existe o no pueda seguir ocupándose del caso y las medidas adoptadas por el GTDFI para ponerse en contacto con otras fuentes no hayan tenido éxito”<sup>533</sup>.

Pero en todas estas hipótesis el GTDFI podrá reabrir el caso si los denunciantes facilitan información clara y detallada que pruebe que se ha cometido un error; ya sea porque la respuesta del Estado se refería a una persona diferente, no correspondía a la situación denunciada o no había llegado al denunciante en el plazo de seis meses. La reapertura del caso supondrá que el GTDFI solicitará de nuevo al Estado que formule observaciones y se volverá a clasificar el caso como “sin resolver”<sup>534</sup>.

527 Ibidem.

528 Vid. Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit, párr. 25. Vid. también OACNUDH, *Desapariciones forzadas o involuntarias*. Folleto informativo n° 6/ Rev.3, Ginebra 2009, pp. 20-23.

529 Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit, párr. 25 in fine.

530 Ibidem, párr. 22.

531 Vid. Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit, párr. 26.

532 Ibidem, párr. 27.

533 Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit, párr. 28.

534 Ibidem, párr. 29.

Además, el hecho de que el GTDFI declare un caso aclarado, cerrado o suspendido no exime al gobierno responsable de su obligación dimanante de la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de “seguir investigándolo, llevar a los autores ante la justicia, ofrecer una reparación apropiada a la familia de la persona desaparecida y adoptar todas las medidas necesarias para evitar que ocurran casos similares en el futuro”<sup>535</sup>.

En cuanto al GTDA calificará de arbitraria la detención en función de cinco categorías jurídicas, a saber:

- a) Cuando es evidentemente imposible invocar base legal alguna que la justifique (como el mantenimiento de una persona en detención tras haber cumplido la pena o a pesar de una ley de amnistía que le sea aplicable) (categoría I);
- b) Cuando la privación de libertad resulta del ejercicio de derechos o libertades proclamados en los artículos 7, 13, 14, 18, 19, 20 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y además, respecto de los Estados partes, en los artículos 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (categoría II);
- c) Cuando la inobservancia total o parcial de las normas internacionales relativas al derecho a un juicio imparcial, establecidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por los Estados afectados, es de una gravedad tal que confiere a la privación de libertad carácter arbitrario (categoría III)<sup>536</sup>;
- d) Cuando los solicitantes de asilo, inmigrantes o refugiados son objeto de retención administrativa prolongada sin posibilidad de recurso administrativo y judicial (categoría IV); y
- e) Cuando la privación de la libertad constituye una violación del derecho internacional por motivos de discriminación basada en el nacimiento, el origen nacional, étnico o social, el idioma, la religión, la condición económica, la opinión política o de otra índole, el género, la orientación sexual, la discapacidad u otra condición, y tiene por objeto hacer caso omiso de la igualdad de derechos humanos o puede causar ese resultado (categoría V)<sup>537</sup>.

Si la detención arbitraria es considerada probada, el GTDA adopta un dictamen redactado en términos jurídicos, en el que se referirá a los hechos declarados probados y su correspondiente calificación jurídica. El dictamen finaliza con un conjunto de recomendaciones<sup>538</sup> que el GTDA dirige al gobierno interesado, con el fin de prevenir la ocurrencia de nuevos casos similares y de reparar a la víctima o sus causahabientes de la violación, en aplicación de las normas generales del DIDH, que reconocen el derecho a impugnar la legalidad de la detención y el derecho a una reparación cuando se comete un acto ilícito<sup>539</sup>.

El dictamen es, en principio, firme y se transmite al Estado una vez adoptado. Dos semanas después se

535 Cfr. OACNUDH, *Desapariciones forzadas o involuntarias*, cit., p. 21.

536 Opinión 32/2010 (Luis Williams Polo Rivera c. Perú); aprobada el 25 de noviembre de 2010, doc. A/HRC/WGAD/2010/32, de 27 de febrero de 2012. Opinión 27/2011 (Marcos Michel Siervo Sabarsky c. República Bolivariana de Venezuela); aprobada el 30 de agosto de 2011, doc. A/HRC/WGAD/2011/27, de 29 de febrero de 2012. Opinión 36/2011 (Basilia Ucan Nah c. México); aprobada el 1º de septiembre de 2011, doc. A/HRC/WGAD/2011/36, de 29 de febrero de 2012; opinión 47/2011 (Carlos Federico Guardo c. Argentina); aprobada el 2 de septiembre de 2011, doc. A/HRC/WGAD/2011/47, de 29 de febrero de 2012; opinión 62/2011 (Sabino Romero Izarra c. R.B. de Venezuela), aprobada el 22 de noviembre de 2011, doc. A/HRC/WGAD/2011/62, de 12 de junio de 2012; opinión 65/2011 (Hernán José Sifontes Tovar, Ernesto Enrique Rangel Aguilera y Juan Carlos Carvallo Villegas c. R.B. de Venezuela), aprobada el 23 de noviembre de 2011, doc. A/HRC/WGAD/2011/65, de 21 de junio de 2012; opinión 20/2013 (Guillermo Luis Lucas c. Argentina), doc. A/HRC/WGAD/2013/20, aprobada el 27 de agosto de 2013; opinión 17/2013 (Ulises González Moreno c. Cuba), doc. A/HRC/WGAD/2013/17, aprobada el 26 de agosto de 2013; opinión 16/2013 (Pompilio Estrada Laguna y Norberto Monsalvel Bedoya c. Panamá), doc. A/HRC/WGAD/2013/16, aprobada el 26 de agosto de 2013; 19/2013 (Mohamed Dihani c. Marruecos), doc. A/HRC/WGAD/2013/19, opinión aprobada el 27 de agosto de 2013; y opinión 54/2013 (Mustapha El Hasnaoui c. Marruecos), doc. A/HRC/WGAD/2013/54, aprobada el 13 de noviembre de 2013.

537 Doc. A/HRC/16/47, cit., anexo, párrafo 8.

538 Párr. 17 d) de los métodos de trabajo revisados del GTDA.

539 Cfr. doc. A/HRC/27/47, de 30 de junio de 2014, p. 21.

comunica a la fuente<sup>540</sup>. No obstante, a título excepcional, cabrá interponer recurso de revisión ante el mismo GTDA por ambas partes en el procedimiento, siempre que hayan aparecido nuevos hechos -hasta entonces desconocidos para la parte que recurre- que, por su naturaleza, sean susceptibles de modificar el dictamen. Si la petición de revisión procediera de un gobierno, éste debió haber respondido a la queja inicial en el plazo establecido de 60 días<sup>541</sup>.

## (d). Publicación

Todo el procedimiento descrito es confidencial hasta su conclusión. Por consiguiente, el órgano temático comunicará al gobierno correspondiente el contenido de su dictamen una vez adoptado, por lo que en ese momento tendrá todavía un carácter confidencial. Como ya vimos, dos semanas más tarde se comunicará el dictamen al denunciante.

No obstante el carácter confidencial del procedimiento, ello no impide que el órgano de investigación mantenga una relación constante con el denunciante durante el transcurso del mismo, pues de su cooperación, así como de la del gobierno respectivo, dependerá el valor de las informaciones que pueda reunir, sobre cuya base deberá determinar los hechos que le conduzcan a declarar probada o no la violación alegada.

Posteriormente, el órgano temático señalará su dictamen a la atención del Consejo DH, a través de su informe anual<sup>542</sup>, con lo que se asegura la publicación final de todos los dictámenes del GTDA.

Solamente en casos muy específicos se ha hecho pública una acción concreta antes de su inclusión en el informe anual y regular del órgano especial de investigación de tipo temático. Así ocurrió, por ejemplo, con el RE sobre ejecuciones extrajudiciales en casos relativos a Sudáfrica, China y Nigeria. Efectivamente, el RE envió a esos países una serie de acciones urgentes que tenían como objetivo la suspensión de la inminente ejecución de penas de muerte dictadas contra disidentes políticos por los tribunales internos de esos países, en el marco de unos procesos altamente politizados y sin consideración a las debidas garantías judiciales. En estas ocasiones excepcionales el RE decidió, con buen criterio, hacer públicas de manera inmediata las acciones urgentes, consciente de que la publicidad era un elemento esencial de la efectividad que se pretendía.

Más allá de los casos puntuales no existe todavía un patrón de actuación uniforme sobre la emisión de un comunicado de prensa de denuncia. Los RE han preferido salvaguardar su autonomía en esta materia, por lo que dependerá en gran medida de la personalidad del titular de cada mandato. No obstante, pareciera que el criterio más comúnmente seguido es el de utilizar los comunicados de prensa como último recurso para presionar al gobierno renuente en cooperar con el RE<sup>543</sup>.

También son frecuentes los comunicados de prensa conjuntos realizados por una pluralidad de PE para atraer la atención sobre una cuestión o un país determinado. A ello responde la declaración conjunta de cinco PE temáticos que alertan sobre iniciativas legislativas en España que pudieran ser contrarias a las libertades de expresión y manifestación<sup>544</sup>.

No obstante, el código de conducta de 2007 previno que los titulares de mandatos deberán cuidar que “sus

540 Párr: 18 de los métodos de trabajo revisados del GTDA. Posteriormente se señalan los dictámenes a la atención del Consejo DH en el informe anual del GTDA (Ibidem, párrafo 19). La jurisprudencia del GTDA es accesible en <http://www.unwgdatabase.org/un/>

541 Párr: 21 de los métodos de trabajo revisados del GTDA. Véanse, *mutatis mutandis*, los métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit, párr: 24.

542 Párr: 19 de los métodos de trabajo revisados del GTDA.

543 Vid. en este sentido DOMINGUEZ REDONDO, Elvira, *Los procedimientos públicos especiales...*, cit., pp. 336-342.

544 Declaración conjunta de 23 de febrero de 2015. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=S>

opiniones políticas personales no vayan en desmedro del cumplimiento de su misión”. En el desempeño de su mandato deben “hacer gala de prudencia, moderación y discreción para no menoscabar el reconocimiento del carácter independiente de su mandato o el clima necesario para desempeñarlo debidamente”<sup>545</sup>.

## (e). Seguimiento

El Consejo DH debate regularmente y en sesiones públicas durante los períodos de sesiones que determine (tres ordinarios al año de 10 semanas de duración, y tantos extraordinarios como así lo decida un tercio de los Estados miembros del Consejo<sup>546</sup>) los informes de sus procedimientos especiales, con participación limitada de las OSC/ONG e INDH.

Terminado el debate interactivo con los titulares de los mandatos en el plenario del Consejo DH y el correspondiente proceso de negociación informal, uno o varios Estados presentarán ante el plenario del Consejo DH un proyecto de resolución sobre cada tema o país y el Consejo DH adoptará las resoluciones que crea convenientes, en general por consenso. Así, por ejemplo, el Consejo DH se podrá pronunciar sobre los métodos de trabajo de cada uno de sus procedimientos temáticos y, llegado el momento, decidir sobre la prórroga de cada mandato temático, usualmente cada tres años<sup>547</sup>.

Pero constituye una práctica consolidada que, en sus resoluciones sobre los mandatos temáticos, tanto la anterior Comisión DH como el actual Consejo DH evitan sistemáticamente mencionar o singularizar a los países en los que sus órganos temáticos han señalado los mayores índices de violación de ciertos derechos, con lo que se evita un posible efecto de condena internacional al país infractor. De este modo, el Consejo DH se limita habitualmente a endosar tácitamente las observaciones y recomendaciones dirigidas a países individualizados<sup>548</sup> -lo mismo que los dictámenes condenatorios del GTDA -, mientras que las recomendaciones generales de sus órganos temáticos sobre medidas preventivas y sancionadoras serán aprobadas expresamente por el Consejo DH en la resolución pertinente.

En cuanto a los mandatos geográficos, el Consejo DH debe pronunciarse anualmente por su renovación. La tendencia clara es a reducir los mismos, por lo que se han deteriorado las prácticas que se habían desarrollado en el marco de la Comisión DH<sup>549</sup>. En efecto, el Consejo DH ha ido remplazando los mandatos geográficos por informes del alto comisionado o del secretario general. Además, los Estados han mostrado clara preferencia por el examen periódico universal (EPU), en cuyo marco, como veremos, el plenario del Consejo DH se limita a tomar nota del examen realizado por los Estados, sin pronunciarse sobre la situación de los derechos humanos en el país objeto de examen por otros Estados.

En consecuencia, al margen de los 14 mandatos arriba señalados, el Consejo DH raramente adopta resoluciones públicas sobre cualquier país del mundo en el que se acredite que existen prácticas sistemáticas de violaciones a los derechos humanos. Se exceptúan las resoluciones adoptadas como resultado de períodos extraordinarios de sesiones del Consejo DH que a menudo se dedican a situaciones geográficas determinadas ante la parálisis del Consejo de Seguridad (ej., Myanmar, Sri Lanka, Haití, Gaza, Sudán, Côte d'Ivoire, Libia, Siria, Eritrea). En varios casos el Consejo DH decidió establecer comisiones de personas expertas independientes o misiones de investigación de la OACNUDH (Sudán del Sur), que investigan las

545 Art. 12, a) y b) del código de conducta aprobado por el Consejo DH en su res. 5/2 de 18 de junio de 2007.

546 El Consejo DH ya ha celebrado 29 períodos de sesiones ordinarios y 23 extraordinarios.

547 En agosto de 2015 están en vigor 42 mandatos temáticos nombrados por el Consejo DH y otros cinco nombrados por el secretario general.

548 Además de los informes temáticos y geográficos individualizados, la secretaría publica periódicamente una lista de todos los informes de los procedimientos especiales, incluidos los informes de misión realizados en el período, especificando los párrafos en los que se contienen las conclusiones y recomendaciones. Vid. a título de ejemplo la lista publicada en el doc. A/HRC/16/30, de 16 de diciembre de 2010, 9 p.

549 En agosto de 2015 subsisten únicamente 14 mandatos geográficos (relatores especiales o expertos independientes).

violaciones producidas tanto del DIDH como del DIH, en particular los crímenes internacionales, e informan al Consejo DH recomendando medidas de rendición de cuentas ante una instancia jurisdiccional penal internacional.

Por su parte, los mecanismos temáticos más emblemáticos (ejecuciones sumarias, tortura, desapariciones, detenciones arbitrarias) se han dotado de procedimientos de seguimiento del comportamiento de los Estados que han sido objeto de dictámenes o pronunciamientos en casos concretos, o bien objeto de una investigación global cuyos resultados se recogen en los informes anuales generales y por países de esos mandatos temáticos.

Cuando los Estados interesados no atienden las recomendaciones que se les ha dirigido, los procedimientos temáticos pueden denunciarlo de manera pública e incluso conjunta. A ello obedeció el comunicado de prensa de 27 de marzo de 2015, en el que cuatro procedimientos temáticos denunciaron la resistencia del Gobierno de España a adoptar medidas efectivas de justicia de transición para reparar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la guerra civil y posterior represión franquista, o facilitar la extradición de españoles acusados de crímenes de lesa humanidad por la justicia argentina en el ejercicio de la jurisdicción universal<sup>550</sup>.

En cuanto al GTDFI, ya vimos que si el denunciante no responde en un plazo de seis meses, o si impugna la información del gobierno por motivos que el GT no estima razonables, el caso se considera aclarado. Los casos permanecen abiertos hasta que se aclaran, se suspenden o se toma la decisión de cerrarlos. Una vez al año el GTDFI recuerda a todos los gobiernos interesados los casos que siguen sin aclarar, y tres veces al año, los casos que requieren una actuación urgente transmitidos desde el período de sesiones anterior<sup>551</sup>.

Además, el GTDFI podrá pedir al Estado o al denunciante toda información que le permita “evaluar la situación y la eficacia de las medidas adoptadas por el Estado en respuesta a sus comunicaciones”. También se reconoce que el GTDFI “podrá adoptar cualquier otra medida de seguimiento que considere apropiada”<sup>552</sup>.

También puede el GTDFI visitar países con la anuencia de sus autoridades, para “mejorar el diálogo entre las autoridades... las familias... y el Grupo de Trabajo, y contribuir al esclarecimiento de los casos de desaparición forzada denunciados”, así como “para examinar las prácticas de los Estados dirigidas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar las desapariciones forzadas”<sup>553</sup>. Los informes de visitas se publican como documentos separados del Consejo DH. Sus observaciones y recomendaciones son objeto de seguimiento por el GTDFI, que podrán solicitar a los Estados información sobre “las medidas que se hayan adoptado para aplicarlas o las dificultades que puedan haber impedido su aplicación”. El GTDFI podrá también realizar “visitas de seguimiento”<sup>554</sup>.

A pesar de sus limitaciones, el GTDFI ha examinado desde su creación en 1980 54.405 casos, de los que están pendientes de esclarecimiento 43.250 casos correspondientes a 88 países. Se ha aclarado el 20% de los casos, especialmente en el contexto de las acciones urgentes, y se supone que se ha evitado que se produzcan muchos más<sup>555</sup>. Pero los recursos proporcionados al GTDFI procedentes del presupuesto ordinario de la OACNUDH, no son suficientes para atender todas las peticiones que recibe y dar el debido seguimiento a los numerosos casos pendientes de esclarecimiento<sup>556</sup>.

550 Vid. el citado comunicado de prensa en

<http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15765&LangID=S>

551 Cfr. OACNUDH: *Seguimiento de las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos*. Guía práctica para la sociedad civil. Ginebra, Naciones Unidas, 2013, p. 47.

552 Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit, párr: 37.

553 Ibidem, párr: 49.

554 Ibidem id., párr: 52.

555 Cfr. OACNUDH, *Desapariciones forzadas o involuntarias*, cit., p. 22.

556 Vid. doc. A/HRC/27/49, de 4 de agosto de 2014, párr: 122.

Por su parte, el GTDA prevé tomar todas las iniciativas pertinentes para que los gobiernos y otras fuentes lo mantengan informado del curso dado a las recomendaciones formuladas en las opiniones del GTDA, a fin de poder, a su vez, mantener informado al Consejo DH “de los progresos realizados o de las dificultades encontradas para aplicar las recomendaciones como, en su caso, de las deficiencias observadas»<sup>557</sup>.

En 2013, el GTDA aprobó 60 opiniones relativas a 431 personas privadas de libertad en 39 países, así como 110 llamamientos urgentes relacionados con 680 personas en 37 Estados y visitó cuatro países<sup>558</sup>. Desde su creación en 1991 el GTDA adoptó más de 600 opiniones y desarrolló una base de datos electrónica en la que se pueden consultar todas las opiniones<sup>559</sup>.

En el ámbito de la codificación internacional, el GTDA presentará al Consejo DH en septiembre 2015 un “proyecto de principios y directrices básicos sobre los recursos y procedimientos relacionados con el derecho de toda persona que sea privada de su libertad mediante detención o prisión a recurrir ante un tribunal, a fin de que este decida a la mayor brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión es ilegal”<sup>560</sup>.

El GTDA también puede adoptar “deliberaciones” en las que sienta sus criterios interpretativos sobre el alcance de las normas del DIDH que prohíben la detención arbitraria. Así, en la Deliberación n° 9 sobre la definición y el alcance de la privación arbitraria de la libertad en el derecho internacional consuetudinario, el GTDA reafirmó la prohibición de todas las formas de privación arbitraria de la libertad, puesto que tal prohibición “forma parte del derecho internacional consuetudinario y constituye una norma imperativa o de *ius cogens*”<sup>561</sup>.

Por último, el GTDA reiteró que la privación de libertad de los solicitantes de asilo y los migrantes en situación irregular “debe aplicarse como último recurso y solo por períodos muy breves. Cuando sea necesaria, la detención debe tener lugar en instalaciones apropiadas, salubres y no punitivas”. Se debe buscar alternativas a la privación de libertad y debe existir la posibilidad de recurrir a un tribunal a fin de que este decida sobre la legalidad de la detención<sup>562</sup>.

En términos similares, el GTDFI adopta “observaciones generales” que desarrollan artículos escogidos de la Declaración de cuya aplicación se ocupa. Así, la OG sobre “los niños como víctimas de desapariciones forzadas”, se refiere a tres situaciones: cuando los niños son víctimas directas de la desaparición; cuando nacen durante el cautiverio de su madre, sometida a desaparición forzada; o cuando los niños son víctimas indirectas por sufrir la desaparición de algún familiar cercano<sup>563</sup>.

En cuanto al Relator Especial sobre la tortura, puso en marcha en 2013 una plataforma en línea que contiene información sobre las actividades de seguimiento (incluidos todos los informes temáticos, sobre los países y con observaciones), además de comunicados de prensa, entrevistas, conferencias, audiencias, artículos de opinión y otro tipo de noticias en medios de comunicación relacionados con el seguimiento de las visitas a los países y los informes temáticos<sup>564</sup>.

557 Párr. 20 de los métodos de trabajo revisados del GTDA.

558 Vid. A/HRC/27/48, de 30 de junio de 2014, párr. 4.

559 La base de datos de la jurisprudencia del GTDA es accesible en [www.unwgadatabase.org](http://www.unwgadatabase.org)

560 Cfr. A/HRC/27/48, de 30 de junio de 2014, cit. párr. 6.

561 Ibidem, párr. 83. Concordantemente, vid. la opinión 17/2009 del GTDA (*Karmelo Landa c. España*), de 4 de septiembre de 2009. Doc. A/HRC/13/30/Add.1 of 2 March 2010, pp. 359-381. Disponible en

[http://www.unwgadatabase.org/un/Document.aspx?id=2387&terms=\(+karmelo+landa+\)](http://www.unwgadatabase.org/un/Document.aspx?id=2387&terms=(+karmelo+landa+))

562 A/HRC/27/48, cit. párrs. 77 y 94. Concordantemente, vid. la opinión 37/2012 del GTDA (*Adnam El Hadj c. España*), de 30 de agosto de 2012. Doc. A/HRC/WGAD/2012/xx, 6 p., disponible en

[http://www.unwgadatabase.org/un/Document.aspx?id=2853&terms=\(+El+Hadj+\)](http://www.unwgadatabase.org/un/Document.aspx?id=2853&terms=(+El+Hadj+))

563 Cfr. doc. A/HRC/WGEID/98/1, de 14 de febrero de 2013, 12 p.

564 La plataforma en línea se puede consultar en el siguiente enlace <http://antitorture.org>

No obstante los progresos reseñados, concluimos que la eficacia del seguimiento a los casos individuales es escasa debido a dos factores determinantes: primero, porque los gobiernos responden insuficientemente a las quejas despachadas por los procedimientos temáticos<sup>565</sup>. Segundo, porque la secretaría (OACNUDH) no destina recursos humanos y materiales suficientes para desarrollar un trabajo sistemático de seguimiento, en apoyo a la labor realizada por los procedimientos temáticos<sup>566</sup>.

## B. Otros mecanismos de promoción de los derechos humanos en el Consejo de Derechos Humanos

### I. El Consejo de Derechos Humanos

La segunda cumbre de jefes de Estado, celebrada en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó el 16 de septiembre de 2005 la creación de un “Consejo de Derechos Humanos” para “promover el respeto universal de la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinciones de ningún tipo y de forma justa y equitativa”; estudiar las situaciones de “infracciones graves y sistemáticas” de los derechos humanos, así como “hacer recomendaciones al respeto”; y promover “la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas”<sup>567</sup>.

El 15 de marzo de 2006 la Asamblea General estableció el primer marco procesal del Consejo DH<sup>568</sup> sobre la base de un acuerdo de mínimos y provisional, ya que debe revisar el estatuto del Consejo DH “a los cinco años de su creación”<sup>569</sup>, lo que ha ocurrido en 2011. En efecto, sobre la base del informe del GT intergubernamental sobre el examen de la labor y el funcionamiento del Consejo DH<sup>570</sup>, este adoptó la resolución 16/21, de 25 de marzo de 2011, cuyo anexo contiene algunas propuestas modestas de reforma del funcionamiento del Consejo DH, el EPU, los procedimientos especiales, el Comité Asesor, y los métodos de trabajo y reglamento del propio Consejo DH. Las nuevas medidas relativas al EPU se completaron con la decisión 17/119 del Consejo DH, de 17 de junio de 2011.

Pero la decisión de más calado político en 2011 ha sido el establecimiento de la oficina de la presidencia del Consejo DH<sup>571</sup> para prestar apoyo al presidente en el desempeño de sus tareas y para mejorar la eficiencia y la memoria institucional al respecto. Las cuatro personas (funcionarias) que integrarán la oficina serán seleccionadas por el presidente, estarán bajo su dirección y supervisión y ejercerán sus funciones por el período de un año, renovable.

565 En 2007 se habían enviado 1.003 quejas a 128 países, relativas a 2.294 casos individuales. Los gobiernos respondieron al 52% de esas quejas, frecuentemente de manera insatisfactoria.

566 La 20ª reunión de procedimientos especiales (2013) puso de relieve la insuficiencia de recursos, lo que menoscaba su labor de seguimiento y el apoyo que las ONG/OSC deberían recibir a nivel local. Cfr. doc. A/HRC/24/55, de 22 de julio de 2013, párrs. 22, 25, 31, 35 y anexo I, p. 17.

567 Resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005, titulada “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”, párrs. 157-159. En adelante: Consejo DH. Vid. DECAUX, E. (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme. Enjeux et défis d'une réforme*. Paris, Pedone, 2006.

568 Resolución 60/251 de la Asamblea General, aprobada el 15 de marzo de 2006 por 170 votos a favor, 4 en contra (Estados Unidos, Israel, Islas Marshall y Palau) y 3 abstenciones (Belarús, Irán y Venezuela).

569 Ibidem, párrafo 1 in fine. El propio Consejo DH también “revisará su labor y su funcionamiento cinco años después de su establecimiento e informará al respecto a la Asamblea General” (párrafo 16).

570 Doc. A/HRC/WG.8/2/1, de 4 de mayo de 2011, 173 p.

571 Decisión 17/118 del Consejo DH, de 17 de junio de 2011. Las propuestas de reforma del Consejo DH fueron aprobadas por la AG en su resolución 65/281.

El Consejo de DH se configura como un órgano subsidiario de la Asamblea General<sup>572</sup> con sede en Ginebra. No es permanente, pues “se reunirá periódicamente a lo largo del año y celebrará como mínimo tres períodos de sesiones por año... por una duración total no superior a diez semanas”<sup>573</sup>. Además, como ya ocurría con la Comisión DH, el Consejo DH podrá celebrar períodos extraordinarios de sesiones, aunque ahora “a solicitud de un miembro del Consejo, con el apoyo de un tercio de los miembros”<sup>574</sup>.

Es de lamentar que el Consejo DH no pueda informar directamente al Consejo de Seguridad sobre sus actividades, dado que existe una estrecha relación entre las violaciones masivas de los derechos humanos y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales<sup>575</sup>. De hecho, 20 de los 23 períodos extraordinarios de sesiones ya celebrados respondieron a la inacción del Consejo de Seguridad a la hora de tratar las situaciones de crisis urgentes en materia de derechos humanos que tenían una clara repercusión en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y, por ende, en la competencia reservada al Consejo de Seguridad (Libia, Siria, Cote d'Ivoire, territorios palestinos ocupados, Irak, Eritrea, R.P.D. de Corea, etc).

El Consejo DH está compuesto por 47 Estados, respetándose una distribución geográfica equitativa<sup>576</sup>. Son elegidos por períodos de tres años en votación secreta y por mayoría de los miembros de la Asamblea General. Ningún miembro del Consejo DH podrá optar a la reelección inmediata después de dos períodos consecutivos.

Aunque la participación en el Consejo DH está abierta a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, la citada resolución innova al introducir tres criterios correctivos para tratar de atajar los problemas de politización excesiva en la composición de la antigua Comisión DH, pero ineficaces a la luz de los resultados de las sucesivas elecciones<sup>577</sup>:

En primer lugar, al elegir a los miembros del Consejo DH “los Estados Miembros deberán tener en cuenta la contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos y las promesas y compromisos voluntarios que hayan hecho al respecto”<sup>578</sup>. Esta cláusula está redactada en términos excesivamente ambiguos<sup>579</sup>, pues es el resultado de una larga negociación en el curso de la cual se habían propuesto criterios más objetivos y definidos, como el de exigir a los Estados candidatos que hayan ratificado los tratados básicos de derechos humanos<sup>580</sup>.

En segundo lugar, se prevé que la AG pueda suspender por mayoría de dos tercios a todo miembro del

572 Párrafo 1 de la res. 60/251.

573 Párrafo 10 de la res. 60/251. Con todo, ello significa un cierto progreso en relación con la Comisión DH, que estaba autorizada a reunirse durante un solo período de sesiones ordinario al año de seis semanas de duración. Ya se han celebrado 22 períodos ordinarios de sesiones.

574 Ibidem párrafo 10 in fine. Ya se han celebrado 23 períodos extraordinarios de sesiones, 20 sobre situaciones geográficas y tres temáticos.

575 Así lo recoge el párrafo preambular 6 de la res. 60/251: “Reconociendo que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos y que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros”.

576 El párrafo 7 de la resolución 60/251 establece la distribución geográfica. El Consejo DH estaba conformado en julio de 2015 como sigue: grupo de Estados de África: 13 puestos (Argelia, Botswana, Congo, Côte d'Ivoire, Etiopía, Gabón, Ghana, Kenya, Marruecos, Namibia, Nigeria, Sierra Leona y Sudáfrica); grupo de Estados de Asia: 13 puestos (Arabia Saudita, Bangladesh, China, Emiratos Árabes Unidos, India, Indonesia, Japón, Kazajstán, Maldivas, Pakistán, Qatar, República de Corea y Vietnam); grupo de Estados de Europa oriental: 6 puestos (Albania, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Letonia, Montenegro); grupo de Estados de América Latina y el Caribe: 8 puestos (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Cuba, El Salvador, México, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de)); grupo de Estados de Europa occidental y otros estados: 7 puestos (Alemania, Estados Unidos de América, Francia, Irlanda, Países Bajos, Portugal y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte).

577 Vid. RAMCHARAN, Bertrand G.: “The UN Human Rights Council: The Perennial Struggle between Realism and Idealism”, in EIDE (A.) et al. (Editors), *Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*. Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp. 115-133.

578 Párrafo 8 de la res. 60/251.

579 Ambigüedad que es aprovechada por los Estados candidatos a las sucesivas elecciones, pues se limitan a publicitar sus “logros” en materia de derechos humanos y a realizar promesas de poco calado.

580 Cfr. VILLÁN DURÁN, C.: “Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, in ALMQVIST (J.) y GÓMEZ ISA (F.) (eds.), *El Consejo de Derechos Humanos: Oportunidades y Desafíos*. Bilbao, Universidad de Deusto, 2006, 234 p., at 23-35.

Consejo DH “que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos”<sup>581</sup>. Aunque la cláusula es innovadora, solamente ha tenido efectos prácticos en una ocasión<sup>582</sup>, porque se confía a una mayoría cualificada de la AG -muy difícil de conseguir-, la determinación de que un Estado comete o no violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Hubiera sido preferible que esa determinación se confiara al dictamen de una persona experta independiente (relator especial geográfico), lo que evitaría la ineludible politización que una votación de esa naturaleza produce en el seno de la AG. Por el contrario, en la composición actual del Consejo DH se observa con facilidad que hay al menos 21 Estados en los que se producen violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

En tercer lugar, los miembros del Consejo DH “deberán defender las más altas exigencias en la promoción y protección de los derechos humanos, cooperar plenamente con el Consejo y ser examinados con arreglo al mecanismo de examen periódico universal durante su período como miembro”<sup>583</sup>. En realidad esta cláusula es redundante, pues impone a los Estados miembros del Consejo DH las mismas obligaciones de comportamiento genéricas que ya tienen todos los Estados por el hecho de ser miembros de las Naciones Unidas. Además, como se pone de relieve en el epígrafe siguiente, el mecanismo de examen periódico universal ofrece poco valor añadido<sup>584</sup>, pues es un puro examen retórico realizado entre pares (los Estados), con muy escasa participación real de personas expertas y de OSC/ONG.

## 2. El examen periódico universal (EPU)

La Asamblea General decidió en 2006 que fuesen los propios Estados miembros del Consejo DH los que examinen el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos. El llamado mecanismo de examen periódico universal (EPU) está “basado en información objetiva y fidedigna”, es realizado por los propios Estados y se garantizará “la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados”. Se basará en un “diálogo interactivo, con la plena participación del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades en relación con el fomento de la capacidad”<sup>585</sup>.

Posteriormente el Consejo DH concretó que el examen se basara en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los instrumentos de DIDH y de Derecho Internacional Humanitario en los que sea parte el Estado, y las promesas y compromisos que haya asumido el Estado voluntariamente, incluidos los contraídos al presentar su candidatura al Consejo DH<sup>586</sup>.

Entre los principios que inspiran al mecanismo, cabe destacar que se trata de “un proceso intergubernamental dirigido por los Estados miembros de las Naciones Unidas y orientado a la acción”: debe “complementar y no duplicar la labor de otros mecanismos de derechos humanos, aportando así un valor agregado” y “desarrollarse de una manera objetiva, transparente, no selectiva y constructiva que evite la confrontación y la politización”. También se debe asegurar la participación de todos los actores interesados pertinentes, con inclusión de “las instituciones nacionales de derechos humanos”<sup>587</sup>.

Entre sus objetivos se encuentra “el mejoramiento de la situación de los derechos humanos en el

581 Párrafo 8 in fine de la misma resolución.

582 El 1º de marzo de 2011 la AG (resolución 65/265), a propuesta del propio Consejo DH, dejó en suspenso la condición de miembro del Consejo DH de la Jamahiriya Árabe Libia, debido a las violaciones masivas a los derechos humanos. Fue reintegrada con el nombre de Libia el 29 de septiembre de 2011 (res. 18/9 del Consejo DH).

583 Ibidem, párrafo 9.

584 Vid. en este sentido VIEGAS E SILVA, Marisa: «El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: seis años después», *Sur: Revista internacional de derechos humanos*, núm. 18, diciembre de 2013, pp. 103-121.

585 Resolución 60/251 de la AG, par. 5.e). El Consejo DH precisó las modalidades del EPU en su resolución 5/1, anexo I, de 18 de junio de 2007; y las directrices generales para la preparación de la información concerniente a cada Estado en su decisión 6/102, de 27 de septiembre de 2007, anexo I. Todos los documentos citados se pueden consultar en [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

586 Resolución 5/1 del Consejo DH, de 18 de junio de 2007 (Mecanismo de examen periódico universal), par. 1 y 2 del anexo I.

587 Ibidem, par. 3.

terreno”; “el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos del Estado en materia de derechos humanos y la evaluación de los avances y los retos a los que se enfrenta”; y “el fortalecimiento de la capacidad del Estado y de la asistencia técnica, en consulta con el Estado examinado y con su consentimiento”<sup>588</sup>.

En el primer ciclo la periodicidad del examen fue de cuatro años. Ello supuso el examen de 48 Estados por año durante tres períodos de sesiones del Grupo de Trabajo de dos semanas cada uno<sup>589</sup>. El segundo ciclo se inició en enero de 2012 y mantendrá el mismo orden de examen de los Estados que en el primer ciclo. A España le corresponderá el puesto 117<sup>590</sup>.

El examen se realiza sobre la base del informe de 20 páginas que presenta cada Estado siguiendo las directrices generales aprobadas el 27 de septiembre de 2007<sup>591</sup> y que comprenden: una descripción de la metodología y del amplio proceso de consulta seguido para la preparación de la información; antecedentes normativos e institucionales del país en el campo de los derechos humanos, incluyendo las INDH existentes; la aplicación de las obligaciones internacionales de derechos humanos que incumben al Estado; identificación de los logros, desafíos y dificultades encontradas; prioridades y compromisos que el Estado desee asumir para superar los obstáculos y mejorar la situación de los derechos humanos en el terreno; y expectativas del Estado en términos de construcción de capacidad y asistencia técnica en el campo de los derechos humanos.

Las mismas directrices fueron reiteradas al inicio del segundo ciclo de examen (enero de 2012), que deberá centrarse en la aplicación de las recomendaciones aceptadas en el primer ciclo y en la evolución de la situación de los derechos humanos en el Estado examinado<sup>592</sup>.

Adicionalmente, la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos (OACNUDH) prepara una compilación de 10 páginas dedicadas a la información relativa al país objeto de examen, contenida en los informes de los órganos de tratados, los procedimientos especiales y otros documentos oficiales de las Naciones Unidas.

Por último, la misma oficina prepara un resumen de 10 páginas de “la información creíble y fidedigna adicional que proporcionen otros interlocutores pertinentes al examen periódico universal”<sup>593</sup>. Se entiende que la expresión “otros interlocutores” incluye a las INDH y a las OSC/ONG<sup>594</sup>, las cuales también pueden realizar presentaciones conjuntas.

Todos estos documentos deberán ser presentados seis semanas antes del examen por el Grupo de Trabajo que constituirá el Consejo DH al efecto (integrado por los 47 miembros del Consejo y los observadores que lo deseen), para que los documentos puedan distribuirse simultáneamente en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas.

588 *Ibidem*, par. 4.

589 El 21 de septiembre de 2007 se procedió al sorteo del orden de examen de los Estados en el primer ciclo, habiendo correspondido el turno de España en junio de 2010.

590 Decisión 17/119 del Consejo DH, de 17 de junio de 2011, anexo I.

591 Decisión 6/102 del Consejo DH.

592 Decisión 17/119 del Consejo DH, cit., epígrafe II.

593 Resolución 5/1 del Consejo DH, par. 15.c).

594 La información de la sociedad civil se debe enviar a la siguiente dirección electrónica: [UPRsubmissions@ohchr.org](mailto:UPRsubmissions@ohchr.org).

## (a) Las fases del procedimiento

En el examen de cada Estado, incluido el diálogo interactivo, intervendrán únicamente los Estados (miembros y observadores). Los demás “actores interesados” (incluidas las OSC/ONG) solamente podrán “asistir” al examen del informe del Estado, pero no participar en el mismo.

Los trabajos del EPU se organizan en tres fases:

### A. Nombramiento de una troika de tres Estados.

Antes de que se reúna el Grupo de Trabajo, el Consejo DH habrá designado una troika de tres Estados relatores para cada uno de los Estados que serán objeto de examen en el EPU. El país objeto de examen “podrá pedir que uno de los tres relatores sea de su propio grupo regional, y también podrá pedir sólo en una ocasión que se sustituya a un relator”<sup>595</sup>.

La troika hace las veces de relator, limitándose a recoger y sistematizar, con el auxilio de la secretaría, las preguntas que los Estados deseen formular al Estado objeto de examen. Confeccionado el informe de la troika, será transmitido al Estado objeto de examen con diez días de antelación a la reunión del Grupo de Trabajo. A continuación, se distribuirá también a todos los demás Estados miembros y observadores. El Estado objeto de examen decidirá a qué preguntas desea contestar<sup>596</sup>.

### B. El grupo de trabajo del Consejo DH.

Un grupo de trabajo del Consejo DH de composición abierta articula el diálogo interactivo del EPU, que será de tres horas y media de duración a partir del segundo ciclo. El grupo de trabajo se continuará reuniendo tres veces al año durante dos semanas cada vez y deberá examinar a 48 países por año.

El Estado interesado consumirá los primeros 70 minutos para glosar su propio informe y responder a las preguntas que desee de entre las formuladas en el informe de la troika.

A continuación, se abre el diálogo exclusivamente entre los Estados, siguiendo el orden establecido en la lista de oradores. Los Estados miembros podrán intervenir por un máximo de tres minutos y los observadores dos minutos<sup>597</sup>. En tan escaso período de tiempo los Estados se limitan a formular sus recomendaciones, sin tiempo para un debate real con el Estado examinado<sup>598</sup>.

Al final del así llamado “diálogo interactivo”, la troika elaborará el informe del GT sobre el Estado examinado con la asistencia de la secretaría, destacando las recomendaciones que cuenten con el apoyo del Estado interesado. En caso de disenso, se recogerá la opinión del Estado examinado. Se entiende que ese Estado se compromete a tomar medidas de seguimiento únicamente respecto de las recomendaciones que haya aceptado, así como sobre sus propias promesas y compromisos voluntarios<sup>599</sup>.

### C. Plenario del Consejo de DH.

El Consejo DH recibe el informe de su grupo de trabajo intergubernamental y las opiniones del Estado examinado sobre las recomendaciones y compromisos voluntarios. A partir de 2012 se autoriza a la INDH

595 Resolución 5/I, cit, par. 18.c), d) y 19.

596 Declaración del presidente 8/I, de 9 de abril de 2008, epígrafe I. No se prevé que el informe de la troika sea enviado a otros actores internacionales distintos de los Estados mencionados.

597 Decisión 17/I 19 del Consejo DH, cit., epígrafes III y IV.

598 Cfr. SCHMIDT, Markus G.: “Is the United Nations Human Rights Council Living up to the International Community’s Expectations?”, in EIDE (A.) et al. (Editors), *Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*. Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp.103-104 y 112.

599 Declaración del presidente 8/I, cit, epígrafes II y III.

del país respectivo a formular una declaración en el plenario después del Estado examinado durante la aprobación del resultado del examen.

El Consejo DH se limitará a tomar nota del informe sin pronunciarse sobre el mismo, mediante de una decisión estándar<sup>600</sup>.

## (b) Eficacia del EPU

Este mecanismo comenzó su andadura en abril de 2008. Completó el primer ciclo cuatro años después (finales de 2011). La evaluación de su eficacia arroja un resultado decepcionante<sup>601</sup> por los siguientes motivos:

Primero, es un ejercicio altamente político, pues confía la evaluación de la situación de los derechos humanos en cada país a sus pares (los Estados miembros del Consejo DH, representados por sus embajadores acreditados en Ginebra), y no –como sería deseable– a un mecanismo de expertos independientes. Supone regresar a un procedimiento similar al establecido en los años setenta por el ECOSOC, que fue abandonado al poco tiempo por obsoleto. Lo que significa un retroceso neto en los estándares de protección que había alcanzado la antigua Comisión DH, sin efectos positivos evidentes en el Estado examinado<sup>602</sup>;

Segundo, la evaluación se realiza sobre la base de tres documentos: (i) El informe del Estado (20 p.); (ii) La compilación realizada por la OACNUDH (y no, como sería deseable, la elaborada por una Comisión de expertos), a partir de las recomendaciones formuladas al Estado por los Comités establecidos en tratados y los procedimientos especiales del Consejo DH (10 p.); y (iii) Un resumen, también a cargo de la OACNUDH, de la información procedente de fuentes no gubernamentales (10 p.), repartiéndose ese exiguo espacio a partes iguales entre las INDH y las ONG/OSC;

Tercero, la aportación escrita de las OSC/ONG al EPU se reduce a cinco páginas por país resumidas por la OACNUDH, lo que es claramente insuficiente si lo comparamos con los informes escritos (sin límite de páginas) que las ONG/OSC pueden presentar directamente tanto a los Comités establecidos en tratados en el marco de los informes periódicos, como a todos los procedimientos especiales del Consejo DH establecidos al amparo de la resolución 1235 del ECOSOC –tanto geográficos como temáticos–;

Cuarto, el carácter de examen intergubernamental del EPU en todas sus fases procesales (troika, grupo de trabajo, plenario del Consejo DH), se acentúa por el hecho de que las personas expertas independientes del sistema (relatores especiales, miembros de grupos de trabajo y de comités establecidos en tratados), no están autorizadas ni siquiera a “asistir” al examen del país de turno en el grupo de trabajo del Consejo DH que se constituye a ese efecto, ni tampoco en el plenario del Consejo DH, a pesar de habérselo reclamado reiteradamente al Consejo DH;

Quinto, las OSC y ONG están autorizadas a asistir al examen del país de turno, pero no podrán participar en los debates, limitándose a “hacer observaciones generales antes de que el pleno adopte el resultado del examen”<sup>603</sup>. En la práctica, las declaraciones que puedan hacer las OSC son puramente testimoniales, muy limitadas en el tiempo (dos minutos) y extemporáneas, pues se formulan después de que las recomendaciones hayan sido negociadas y aprobadas en el seno del grupo de trabajo intergubernamental;

600 Ibidem, epígrafe IV. Vid. a título de ejemplo la decisión 27/114 del Consejo DH, de 19 de septiembre de 2014, titulada “Resultado del informe periódico universal: Nicaragua”; y la decisión 27/110 del Consejo DH, de la misma fecha, correspondiente a Costa Rica.

601 Vid. SCHMIDT, Markus G.: “Is the United Nations Human Rights Council Living Up to the International Community’s Expectations?”, loc. cit., pp. 99-113.

602 Vid. en este sentido SWEENEY (Gareth) and SAITO (Yuri), “An NGO Assessment of the New Mechanisms of the UN Human Rights Council”, *Human Rights Law Review*, 9:2, 2009, pp. 203-223, at 218-219.

603 Ibidem, resolución 5/1, par. 31.

Sexto, lo mismo ocurrió con las INDH durante el primer ciclo del EPU. En el segundo ciclo se les autoriza a “intervenir inmediatamente después del Estado examinado durante la aprobación del resultado del examen por el pleno del Consejo”<sup>604</sup>.

Séptimo, el mecanismo del EPU resulta menos favorable que el de los informes periódicos en sede convencional, por cuanto en este último caso el examen de los informes (procedentes tanto de los Estados como de toda otra fuente confiable incluidas las OSC/ONG, sin límite de páginas), corresponde siempre a un Comité compuesto de personas expertas independientes, y no a representantes de los Estados;

Octavo, son mucho más profundas y tienen mucha más autoridad jurídica las recomendaciones aprobadas por consenso en el seno de un Comité de personas expertas independientes –observaciones finales en el marco de los informes periódicos- o incluso las formuladas por los procedimientos especiales del Consejo DH, que las recomendaciones políticas que figuran en el informe del GT del EPU. En este último caso, además de ser formuladas por representantes de los Estados, ni siquiera se aprueban por consenso de los mismos. En efecto, junto a cada recomendación formulada se hace constar el nombre del Estado que la produjo y se dice expresamente que no vincula más que a ese Estado; y

Noveno, el objetivo principal del examen periódico entre pares debiera de ser evaluar la situación de los derechos humanos en cada país y, subsidiariamente, señalar medidas idóneas de capacitación técnica y desarrollo institucional<sup>605</sup>. En la práctica, en cambio, los Estados conceden más importancia a las cuestiones de capacitación técnica que a la evaluación de la situación de los derechos humanos. Y,

Décimo, el plenario del Consejo DH se limita mediante una decisión estándar a “aprobar el resultado del examen periódico universal” de cada Estado examinado, sin hacer ningún juicio de valor<sup>606</sup>.

Al inicio del segundo ciclo del EPU el Consejo DH ha optado por continuar con el mismo procedimiento, sin adoptar ninguna medida correctora de importancia. Como vimos, se ha limitado a autorizar a las INDH a intervenir en el pleno después del Estado examinado. Al mismo tiempo, ha confirmado que solamente los Estados pueden inscribirse en la lista de oradores del grupo de trabajo sobre el EPU<sup>607</sup>.

Concluimos, por tanto, en una valoración negativa del EPU<sup>608</sup>, lo que se corrobora en la práctica. En este sentido, es paradigmático el caso de España, que fue objeto de examen por el grupo de trabajo del EPU en 2009. Las recomendaciones formuladas individualmente por los distintos Estados en el seno del GT<sup>609</sup> no admiten comparación con la calidad de las recomendaciones contenidas en las observaciones finales de los siete comités establecidos en tratados que han examinado en los últimos años informes periódicos de España. Tampoco son comparables a las conclusiones y recomendaciones a las que llegaron los trece procedimientos temáticos del Consejo DH, que visitaron el país e investigaron en profundidad la situación de los derechos humanos en el marco de sus respectivos mandatos.

El grupo de trabajo recogió en su informe numerosas recomendaciones que los Estados formularon individualmente. De ellas, España aplazó su decisión sobre aceptarlas o no en 34 casos y rechazó dieciocho<sup>610</sup>.

604 Resolución 16/21 del Consejo DH, de 25 de marzo de 2011, anexo, párr. 13.

605 Cfr. VILLÁN DURÁN, C.: “Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, loc. cit., pp. 23-35. En sentido contrario, otros autores consideran que el EPU debe ser un mecanismo de cooperación entre Estados que evite la confrontación entre ellos. Vid. por todos ABEBE, Allehone Mulugeta, “Of Shaming and Bargaining: African States and the Universal Periodic Review of the United Nations Human Rights Council”, *Human Rights Law Review* 9:1, 2009, pp. 1-35, passim.

606 Vid. por todas la decisión 15/104, de 21 de septiembre de 2010, relativa a España.

607 Resolución 16/21 del Consejo de DH, cit., apéndice, p. 11.

608 Esta visión crítica es ampliamente compartida por THÉVENOT-WERNER, Anne-Marie: « L'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies au regard du Droit international – Entre politisation et normativité », *Journal du Droit International (JDI)*, vol. 139, n° 4, 2012, pp. 1243-1279.

609 Doc. A/HRC/11/27, de 29 de mayo de 2009.

610 Vid. A/HRC/15/6, de 16 de junio de 2010, pp. 19-29.

En un documento posterior España rechazó definitivamente las siguientes recomendaciones: prohibir la venta de armas a países violadores de los derechos humanos; ratificar la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; adecuar la legislación a la definición de tortura de la Convención contra la Tortura; investigar, sancionar y reparar las desapariciones forzadas producidas durante la represión franquista; mejorar el régimen de los refugiados y solicitantes de asilo; asegurar la igualdad de trato de los migrantes en situación regular o irregular; sancionar la difusión de mensajes que inciten al odio, la xenofobia, la discriminación y la violencia; establecer un mecanismo independiente que investigue las denuncias contra la policía por violaciones a los derechos humanos; revisar la detención bajo régimen de incomunicación; reforzar las garantías procesales de las personas acusadas de actos terroristas; establecer un mecanismo para identificar a las víctimas de la trata y de la explotación sexual; regularizar a los migrantes en situación irregular; aplicar las recomendaciones formuladas a España por el RE sobre derechos humanos y lucha contra el terrorismo<sup>611</sup>; e investigar los casos de entrega de supuestos terroristas a otros Estados<sup>612</sup>. Por su parte, el Consejo DH se limitó a aprobar el resultado del examen en una decisión estándar, sin entrar a ninguna valoración.

Cinco años más tarde España fue examinada en el segundo ciclo del EPU. El grupo de trabajo del EPU recogió 189 recomendaciones formuladas individualmente por los Estados<sup>613</sup>. De ellas, España rechazó parcialmente 36 y totalmente 15<sup>614</sup>.

Portanto, cabe concluir que el EPU no ha servido para mejorar la situación de los derechos humanos en España. Tampoco ha aportado diagnósticos nuevos sobre la situación en el país, ni han aflorado recomendaciones que no hubieran sido formuladas anteriormente y con más precisión jurídica por los órganos de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas.

Por el contrario, el EPU obliga a la OACNUDH a dedicar importantes sumas de dinero y personal a su funcionamiento burocrático. Paradójicamente, la OACNUDH no atiende las reiteradas demandas de recursos que le formulan los comités, grupos de trabajo y otros procedimientos especiales<sup>615</sup> del Consejo DH, lo que les permitirían funcionar mucho más eficazmente, mejorar sus procedimientos internos de seguimiento y, de este modo, atender a las necesidades de las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Sin duda se conseguiría una mejora real y efectiva de la situación de los derechos humanos en el terreno si las Naciones Unidas prescindieran del EPU y reforzaran los mecanismos de protección de los derechos humanos.

Por último, el EPU no solo no promueve eficazmente los derechos humanos entre los Estados miembros, sino que debilita el sistema de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas<sup>616</sup>. Ante la disyuntiva, el Estado interesado se verá tentado a prestar más atención a las recomendaciones políticas que le han propuesto sus pares en el seno del EPU y que ha aceptado voluntariamente, que a cumplir sus obligaciones jurídicas de dar cumplimiento a las recomendaciones emanadas de los órganos de protección que han sido habilitados al efecto por el DIDH<sup>617</sup>. Lo que demuestra una vez más que en D. internacional los mecanismos intergubernamentales de promoción de los derechos humanos, producen siempre peores resultados que los mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos compuestos de personas expertas independientes.

611 Ibidem, pp. 99-100.

612 Vid. A/HRC/15/6/Add.1, de 13 de septiembre de 2010, 17 p.

613 Vid. A/HRC/29/8, de 13 de abril de 2015, 28 p.

614 Vid. A/HRC/29/8/Add.1, de 17 de abril de 2015, 2 p.

615 La preocupación de los PE por la escasez de recursos que la OACNUDH pone a su disposición y la falta de transparencia en su gestión fueron abiertamente reiteradas durante la reunión de los PE de 2013. Vid. A/HRC/24/55, cit., pp. 10-11.

616 Vid. en el mismo sentido FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p., at 601.

617 Situación denunciada por los PE, pues puede "restar solidez a las recomendaciones de los procedimientos especiales que el Estado examinado no hubiera aceptado". Vid. A/HRC/18/41, cit., párr. 17.

### 3. El procedimiento confidencial de quejas individuales ("Procedimiento 1503")

El Consejo DH decidió en 2007 mantener el procedimiento confidencial que ya había sido establecido por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) en 1970<sup>618</sup>, aunque ahora se anuncia como un "procedimiento de denuncia imparcial, objetivo, eficiente, orientado a las víctimas y oportuno"<sup>619</sup>.

Sin embargo, las denuncias individuales en el marco de este procedimiento son tratadas confidencialmente y utilizadas exclusivamente para "abordar los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de todos los derechos humanos y de todas las libertades fundamentales que se produzcan en cualquier parte del mundo y en cualquier circunstancia"<sup>620</sup>.

Además, a diferencia del "procedimiento 1235" sobre el que se ha desarrollado el sistema de procedimientos especiales del Consejo DH que ya hemos estudiado, las denuncias en el "procedimiento 1503" —que es enteramente confidencial—, se someten a cinco reglas estrictas de admisibilidad, a saber:

En primer lugar, el autor de la denuncia debe ser una persona o grupo de personas que afirmen ser víctimas de violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales. Igualmente, el denunciante puede ser una persona u ONG que actúe "de buena fe de conformidad con los principios de derechos humanos", y que sostenga "tener conocimiento directo y fidedigno de esas violaciones". Si se tratara de información de segunda mano, debe ser acompañada "de pruebas claras"<sup>621</sup>.

En segundo lugar, la denuncia no debe tener motivaciones manifiestamente políticas y su objeto debe ser "compatible con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables en el campo de los derechos humanos"<sup>622</sup>.

En tercer lugar, la denuncia debe contener "una descripción fáctica de las presuntas violaciones, incluidos los derechos que supuestamente se hayan vulnerado"<sup>623</sup>. Los hechos deben estar basados en pruebas claras, pues se rechazarán las denuncias basadas "exclusivamente en informes difundidos por los medios de comunicación"<sup>624</sup>. En cuanto a la forma, la denuncia no debe emplear un lenguaje "insultante" que, de existir, será suprimido.

En cuarto lugar, se aplica la regla *ne bis in idem* en el sentido de que la denuncia no deberá referirse a un caso que parezca revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos,"del que ya se esté ocupando un procedimiento especial, un órgano creado en virtud de un tratado u otro procedimiento de denuncia análogo, de las Naciones Unidas o regional, en la esfera de los derechos humanos"<sup>625</sup>.

618 Resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social, de 27 de mayo de 1970, revisada por la resolución 2000/3 del ECOSOC, de 19 de junio de 2000.

619 Resolución 5/1 del Consejo DH, de 18 de junio de 2007, anexo IV ("Procedimiento de denuncia"), pág. 86.

620 *Ibidem*, pág. 85.

621 *Ibidem*, pág. 87 d).

622 Res. 5/1, cit, pág. 87 a).

623 *Ibidem*, pág. 87 b).

624 *Ibidem*, pág. 87 e).

625 *Ibidem*, pág. 87 f).

Y, en quinto lugar, la denuncia solamente será admisible si se han agotado los recursos de la jurisdicción interna, “salvo que parezca que esos recursos serían ineficaces o podrían prolongarse injustificadamente”<sup>626</sup>.

Siempre inspirado en el “procedimiento 1503” de 1970, el Consejo DH estableció un procedimiento confidencial, largo y costoso para examinar las denuncias y señalar a su atención los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. En el procedimiento deberán intervenir dos grupos de trabajo y el pleno del Consejo DH<sup>627</sup>. A fines expositivos se distinguen tres fases en el procedimiento:

### a. El grupo de trabajo sobre las comunicaciones

Compuesto de cinco expertos elegidos por el Comité Asesor del Consejo DH, uno por cada región geográfica y teniendo en cuenta el equilibrio de género. El mandato de los miembros durará tres años y podrá ser renovado una sola vez.

Corresponderá al presidente del GT realizar el examen inicial de las denuncias recibidas con el auxilio de la secretaría, antes de transmitir las a los Estados interesados. Así, basado en los criterios de admisibilidad ya descritos, el presidente del GT rechazará las quejas manifiestamente infundadas o anónimas e informará de ello a los miembros del GT, con expresión de los motivos que dieron lugar al rechazo.

Todas las denuncias que no hayan sido rechazadas por el presidente se transmitirán al Estado interesado para recabar su parecer sobre las mismas.

El GT sobre las comunicaciones adoptará por consenso o mayoría absoluta de sus miembros una decisión sobre la admisibilidad de las denuncias y analizará el fondo de las mismas para determinar si las denuncias por sí solas, o en combinación con otras, parecen revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

El GT sobre las comunicaciones puede decidir: mantener un caso en estudio hasta su siguiente período de sesiones; solicitar informaciones complementarias al Estado interesado; desestimar el caso; o bien declararlo admisible. Todas sus decisiones se basarán en los criterios de admisibilidad, estarán debidamente justificadas, y las transmitirá al GT sobre las situaciones.

### b. El grupo de trabajo sobre las situaciones

Está compuesto de cinco representantes de Estados miembros del Consejo DH, nombrados por los grupos regionales por un año, con posibilidad de una sola renovación si el Estado continuara siendo miembro del Consejo DH. Los miembros del GT desempeñan sus funciones a título personal.

Sobre la base de la información y las recomendaciones recibidas del GT sobre las comunicaciones, el GT sobre las situaciones “deberá presentar al Consejo un informe sobre los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”<sup>628</sup>.

Las recomendaciones del GT tendrán la forma de proyecto de resolución o decisión relativo a la situación que se le haya remitido. También podrá decidir mantener un caso en estudio hasta su siguiente período de sesiones, solicitar información adicional, o desestimar un caso.

626 Ibidem, pár. 87 g).

627 Ibidem, párs. 89-109.

628 Res. 5/1, cit. pár. 98.

Las decisiones del GT sobre las situaciones serán justificadas, expresando la razón de la interrupción del examen de una situación o de las medidas recomendadas al respecto. Toda decisión de que se deje de examinar un asunto debería adoptarse por consenso o, si no es posible, por mayoría simple de votos.

Ambos GT se reunirán al menos dos veces al año, durante cinco días laborales en cada período de sesiones, para examinar las denuncias recibidas y las respuestas de los Estados, así como las situaciones de las que ya se esté ocupando el Consejo DH en el marco de este procedimiento de denuncia.

En cuanto a los Estados interesados, deberán cooperar con este procedimiento de denuncia proporcionando respuestas sustantivas a cada solicitud recibida en el plazo de tres meses, que podrá prorrogarse a petición del Estado.

### c. Plenario del Consejo DH

Con dos semanas de antelación a la apertura del período de sesiones, la secretaría pondrá a disposición de los miembros del Consejo DH los expedientes confidenciales del procedimiento de denuncia.

Al menos una vez al año el Consejo DH examinará confidencialmente los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales que el GT sobre las situaciones haya señalado a su atención.

Excepcionalmente el Consejo DH examinará una situación en sesión pública si así se lo ha recomendado el GT sobre las situaciones, particularmente en caso de manifiesta e inequívoca falta de cooperación del Estado interesado.

El período de tiempo entre la transmisión de una denuncia al Estado interesado y su examen por el Consejo DH no excederá, en principio, de 24 meses.

Tanto el denunciante como el Estado interesado serán informados de las actuaciones en las siguientes circunstancias:

- Cuando el GT sobre las comunicaciones declare una comunicación inadmisibile;
- Cuando el caso pase a examen por el GT sobre las situaciones;
- Cuando uno de los GT o el Consejo DH decida mantener pendiente la denuncia; y,
- Cuando se adopte el resultado final.

Además, se comunicará al denunciante que su queja queda registrada en el procedimiento de denuncia. Si el denunciante solicita que no se dé a conocer su identidad, esta no se comunicará al Estado interesado.

Al final del procedimiento el Consejo DH podrá tomar una de estas medidas:

- Que se deje de examinar la situación cuando no se justifique su examen o la adopción de medidas ulteriores;
- Que se mantenga la situación en estudio y se solicite al Estado interesado que proporcione información adicional dentro de un plazo de tiempo razonable;
- Que se mantenga la situación en estudio y se nombre un experto independiente y altamente calificado para que siga de cerca la situación e informe al Consejo al respecto, pero de manera confidencial;

- Que se deje de examinar el asunto en virtud del procedimiento de denuncia confidencial para proceder a su examen público; o
- Que se recomiende al ACNUDH que preste cooperación técnica, asistencia para el fomento de la capacidad o servicios de asesoramiento al Estado interesado<sup>629</sup>.

En la práctica, desde 2006 el Consejo DH solamente en una ocasión (Eritrea) ha decidido trasladar el estudio de una situación bajo el procedimiento 1503 al procedimiento público. Por el contrario, generalmente decide cerrar el estudio de las situaciones que estudia en el marco confidencial sin rendir cuentas de lo actuado públicamente<sup>630</sup>.

En conclusión: a pesar de las actualizaciones aportadas en 2007, el “procedimiento 1503” sigue siendo obsoleto frente a los desarrollos actuales del “procedimiento 1235”, porque no permite tramitar las quejas individuales por violaciones de los derechos humanos más allá de su instrumentalización para probar la existencia de una “situación” de violaciones masivas. Además, los requisitos de admisibilidad —especialmente el del agotamiento de los recursos internos— hacen impracticables la mayoría de las denuncias. El procedimiento es excesivamente largo (hasta 24 meses), confidencial y carente de transparencia<sup>631</sup>.

En esta situación, es lógico suponer que las víctimas de las violaciones o sus representantes prefieran llevar sus quejas al “procedimiento 1235” o público, puesto que este les ofrece mayor flexibilidad procesal (no se requiere el agotamiento previo de los recursos internos) y eficacia (cartas de denuncia y acciones o llamamientos urgentes de todos los PE geográficos y temáticos, así como dictámenes en los casos concretos que se denuncien de detención arbitraria).

629 Res. 5/1, cit, párr. 109.

630 Vid. la lista de situaciones estudiadas por el Consejo DH bajo el procedimiento 1503 en el período 2006-2014 en el siguiente enlace: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/ComplaintProcedure/SituationsConsideredUnderComplaintProcedures.pdf>

631 Un estudio crítico sobre la escasa eficacia del procedimiento 1503 aplicado al Paraguay se encuentra en VALENCIA VILLA, Alejandro: La situación de derechos humanos del Paraguay entre 1978 y 1990: el procedimiento confidencial 1503 de las Naciones Unidas. Asunción, Defensoría del Pueblo, 2010, 611 p., especialmente pp. 62-64.

## 4. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Durante mucho tiempo las ONG/OSC habían abrigado la esperanza de que el alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos encarnara la institucionalización de la actio popularis de la comunidad internacional en casos de violaciones masivas de los derechos humanos. En este sentido, el alto comisionado sería el mecanismo institucional de la comunidad internacional para responder de modo urgente e idóneo a cualquier violación de derechos humanos que se pudiera producir, con independencia de que los distintos órganos de protección se encuentren o no reunidos en período de sesiones.

Por estas razones se había identificado en el pasado el proyecto de alto comisionado como un experto independiente que dirigiría sus actividades bajo criterios estrictamente humanitarios y técnicos. Finalmente la Asamblea General estableció en 1993 la institución del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a la que dotó de competencias diferentes a las diseñadas en los proyectos anteriores. En efecto, las funciones principales del actual alto comisionado, que es un alto funcionario de la Organización bajo la autoridad del secretario general, son tres: la promoción y protección de todos los derechos humanos; la prevención de violaciones de los mismos en todo el mundo; y la coordinación de las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas en esta materia<sup>632</sup>.

A pesar del carácter a la vez amplio y ambiguo de sus funciones —resultado de un difícil consenso entre los Estados—, la clave de esta institución es el grado de coordinación real que alcance dentro del sistema de las Naciones Unidas<sup>633</sup>. En este sentido, cabe distinguir entre la coordinación ad extra y la coordinación ad intra.

Por la primera de ellas, se trata de garantizar la presencia e integración real de los derechos humanos en todas las actividades de la Organización, en especial los proyectos de ayuda al desarrollo y las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz. Todos los organismos especializados, programas y fondos del sistema de las Naciones Unidas (UNESCO, OIT, FAO, UNICEF, ACNUR, PNUD, PAM, Instituciones Financieras Internacionales -IFI- tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), deben colaborar con el alto comisionado a fin de introducir el enfoque de derechos humanos en sus respectivas actividades. Además, el alto comisionado es una pieza fundamental en la realización práctica de la universalidad de los derechos humanos, debiendo asegurar una coordinación efectiva entre el sistema universal y los sistemas regionales de protección internacional de los derechos humanos.

En cuanto a la coordinación ad intra, significa que el alto comisionado dirige la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, que es el departamento de la Organización con sede en Ginebra que aglutina la mayor parte de las actividades de la misma en la esfera de los derechos humanos. Desde esta plataforma institucional el alto comisionado debe facilitar la cohesión interna de los diferentes órganos de promoción y protección de los derechos humanos de la Organización<sup>634</sup>, pero no suplantarlos. A este respecto, su papel será determinante para la consolidación del sistema extraconvencional de protección de los derechos humanos. Ello se facilitaría a través de la adopción de medidas en dos direcciones:

632 Resolución 48/141 de la Asamblea General, aprobada el 20 de diciembre de 1993, párrafo 4 de su parte dispositiva. Desde entonces, a propuesta del secretario general, la Asamblea General ha elegido sucesivamente seis altos comisionados, a saber: José Ayala Lasso (Ecuador) (1994-1997); Mary Robinson (Irlanda) (1997-2002); Sergio Vieira de Melo (Brasil) (2002-2003: se recordará que falleció en Bagdad víctima de un atentado terrorista en agosto de 2003). El 25 de febrero de 2004 fue nombrada la Sra. Louise Arbour (Canadá) por un período de cuatro años. En 2008 fue sustituida por la Sra. N. Pillay (Sudáfrica), por otro período de cuatro años; su mandato fue renovado por dos años en 2012. El 1 de septiembre de 2014 asumió el actual alto comisionado, príncipe Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini (Jordania) por un período de 4 años.

633 Vid. RAMCHARAN, B.G., *The United Nations High Commissioner for Human Rights*. The Hague/London/New York, M. Nijhoff, 2002.

634 Así lo insta, por ejemplo, la res. 2004/76 de la Comisión DH, de 21 de abril de 2004, párr. 11.

En primer lugar, el actual alto comisionado debiera tomar la iniciativa para que su oficina preste asistencia técnica a un grupo de trabajo o comisión de expertos independientes que tuviera la responsabilidad de presentar a la Asamblea General y al Consejo DH un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en el mundo, especificando la situación existente en cada uno de los 193 Estados miembros de la Organización. Con ello se superarían las situaciones de excesiva politización y selectividad que empañaron los trabajos de la Comisión DH y continúan dificultando los del Consejo DH, a la hora de decidir qué países merecen o no la atención de la comunidad internacional mediante el establecimiento de un procedimiento especial de investigación de carácter geográfico. El citado informe serviría también de base informativa para la promoción de los derechos humanos entre los Estados a través del mecanismo de examen periódico universal (EPU) a cargo del Consejo DH, mientras no se decida suspenderlo.

En segundo lugar, el alto comisionado debiera tener un rol más relevante en la consolidación institucional del tratamiento de las quejas individuales y de las acciones urgentes en el marco extraconvencional de protección. En este sentido, debiera potenciar la cohesión del sistema de procedimientos especiales del Consejo DH -tanto geográficos como temáticos-, de manera que todos ellos hicieran suyos métodos de trabajo similares a los del grupo de trabajo sobre la detención arbitraria que, como ya vimos, está facultado para adoptar dictámenes cuasijudiciales sobre quejas individuales por detención arbitraria.

En un momento ulterior se debería obtener de la Asamblea General el reconocimiento del carácter de experta independiente en relación con la persona que desempeñe el cargo de alto comisionado, no subordinada a las instrucciones del secretario general o de los Estados miembros. De esta manera, se podría consolidar como la alta autoridad de la Organización, independiente, ante cuya oficina se pudiera presentar todo recurso de amparo internacional por presuntas violaciones de los derechos humanos —cualquiera que sea la naturaleza del derecho violado—, en el ámbito extraconvencional de protección. En definitiva, el alto comisionado se convertiría en una especie de ombudsman internacional bajo cuya coordinación se optimizaría la eficacia de los distintos componentes del sistema de procedimientos especiales del Consejo DH.

Desgraciadamente, la trayectoria mantenida por las distintas personalidades que hasta ahora han desempeñado la responsabilidad de alto comisionado no ha satisfecho las expectativas arriba diseñadas. En efecto, las anteriores AC han hecho muy poco para fortalecer y coordinar los mecanismos de protección de los derechos humanos compuestos de expertos independientes, tanto convencionales como extraconvencionales, escatimándoles constantemente recursos básicos para el digno desempeño de sus funciones.

En cambio, se han concentrado los esfuerzos en incrementar en medios personales y materiales los recursos de la oficina del ACNUDH y de sus 64 presencias en el terreno<sup>635</sup>, que tienen una marcada orientación hacia actividades de promoción o cooperación técnica y asistencia legal a los Estados, entendiendo por tales fundamentalmente los gobiernos, las INDH y muy residualmente la sociedad civil.

En realidad, el alto comisionado sigue siendo un funcionario cualificado, pero dependiente de las instrucciones del secretario general y de las presiones de los gobiernos de 193 Estados. Los más influyentes son lógicamente los Estados desarrollados, que proporcionan a su oficina las contribuciones voluntarias que la permiten funcionar. Y la casi totalidad de esos recursos son consumidos por las actividades de cooperación técnica que unos Estados desean recibir y otros desean financiar, pero nadie parece detenerse a evaluar el resultado de ese costoso e ineficaz ejercicio<sup>636</sup>.

635 Las presencias en el terreno de la OACNUDH son las oficinas nacionales o regionales; los componentes de derechos humanos de misiones políticas especiales y de mantenimiento de la paz; y los asesores de derechos humanos de los coordinadores residentes y equipos de las Naciones Unidas en los países. Cfr. doc. A/HRC/25/19, de 18 de diciembre de 2013, párr. 4.

636 En 2013 la entonces alta comisionada dedicó a sus oficinas en el terreno y a la cooperación técnica 97,6 millones de dólares, mientras que los procedimientos especiales recibieron 15,6 millones y los comités establecidos en tratados 12,6 millones. Cfr. OHCHR, OHCHR Report 2013. Geneva, May 2014, 199 p., at 157-161.

La Junta de Síndicos (cinco personas expertas nombradas por el SG por tres años renovables) asesora desde 1993 a la OACNUDH en la racionalización de los métodos de trabajo del programa de cooperación técnica, que está financiado fundamentalmente por el Fondo de contribuciones voluntarias para la cooperación técnica en materia de derechos humanos. En su informe de 2014, la Junta de Síndicos concluyó que la cooperación técnica del ACNUDH debería basarse en la universalidad e indivisibilidad de todos los derechos humanos y enfocarse en la creación de instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. Además, debe tener en cuenta los objetivos nacionales de desarrollo y llevarse a cabo con la participación de las sociedades nacionales y de los mecanismos regionales y subregionales de derechos humanos.

También concluyó la misma Junta de Síndicos que la cooperación técnica debe estar vinculada al seguimiento de la aplicación de las recomendaciones y observaciones finales de los mecanismos internacionales de derechos humanos; estar incorporada en todos los organismos de las Naciones Unidas y en sus operaciones en cada país y región; y estar vinculada a las prioridades temáticas decididas por la OACNUDH<sup>637</sup>.

Sin embargo, la propia Junta de Síndicos reconoció que todavía se está elaborando un manual de referencia del ACNUDH destinado a su personal en las presencias en el terreno, en el que se explicarán sus políticas, prácticas y procedimientos en materia de cooperación técnica<sup>638</sup>.

Por otra parte, es preocupante la marcada tendencia de las anteriores altas comisionadas a sustituir progresivamente con su oficina y presencias en el terreno a los procedimientos especiales geográficos, compuestos por expertos independientes. Ya hemos visto cómo los Estados miembros del Consejo DH rehúsan establecer relatores especiales en tantos países que realmente lo necesitarían y, en cambio, confían gustosamente al alto comisionado y sus oficinas en el terreno el estudio de la situación de los derechos humanos en esos países<sup>639</sup>. Los gobiernos interesados saben muy bien que una oficina del alto comisionado en sus países es mucho más manejable en términos políticos y diplomáticos que un experto independiente. Solamente en América Latina son paradigmáticos los casos de Colombia, México, Guatemala, El Salvador, Honduras, etc.<sup>640</sup>.

Adicionalmente, la oficina del alto comisionado dedica enormes recursos del presupuesto regular para satisfacer las necesidades burocráticas del mecanismo de examen periódico universal (EPU)<sup>641</sup>, cuya escasa eficacia práctica ya hemos puesto de relieve, al tratarse de un mecanismo de promoción controlado en todas sus fases por los propios Estados<sup>642</sup>. A mayor abundamiento, el EPU contribuye a fragilizar aún más tanto el sistema de procedimientos especiales como los órganos establecidos en tratados.

Afortunadamente la anterior alta comisionada estableció como prioridades estratégicas de su oficina desde 2010 las siguientes: migraciones; discriminación; impunidad, estado de derecho y sociedad democrática; pobreza y derechos económicos, sociales y culturales; violencia e inseguridad; y mecanismos de derechos humanos y desarrollo del DIDH<sup>643</sup>. Los objetivos fueron loables, pero a finales de 2013 no se habían percibido los cambios operativos y presupuestarios necesarios para llevarlos a la práctica en el seno de la OACNUDH<sup>644</sup>. El resultado es que no se ha avanzado significativamente en ninguna de las áreas supuestamente prioritarias, aunque a los 20 años de su establecimiento la ACNUDH concluyó haber garantizado el reconocimiento del

637 Vid. doc. A/HRC/26/51, de 6 de mayo de 2014, párr. 27.

638 Ibidem, párr. 45.

639 Vid supra, apartado A. 1: Procedimientos geográficos.

640 Cfr. VILLÁN DURÁN, C.: "El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: ¿Un mecanismo de protección eficaz de los derechos humanos?" », in ESCUELA DIPLOMÁTICA, *La protección de los derechos humanos*. Cuaderno 34. Madrid, 2008, 158 p, at 71-97.

641 En 2013 la entonces alta comisionada dedicó 10,9 millones de dólares al Consejo DH, incluido el funcionamiento del EPU. Cfr. OHCHR, OHCHR Report 2013, cit., p. 160.

642 Vid supra, apartado B.2.b: Eficacia del EPU.

643 Cfr. doc. A/HRC/25/19, de 18 de diciembre de 2013, 21 p., passim.

644 Cfr. OHCHR, OHCHR Report 2013, cit., passim.

“papel central de los derechos humanos en la labor del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto”<sup>645</sup>.

El escaso progreso en alcanzar las prioridades estratégicas diseñadas se explica, inter alia, porque persiste una nociva resistencia en buena parte del personal de la OACNUDH (especialmente sus órganos de dirección) a favorecer la adopción de medidas operativas en las áreas que no gozan de la simpatía de los Estados desarrollados, principales suministradores de las contribuciones voluntarias que la OACNUDH necesita para completar un presupuesto regular siempre exiguo.

Además, el propio Consejo DH ha denunciado reiteradamente “el desequilibrio importante en la representación geográfica de su composición y que una sola región disponga de casi la mitad de los puestos” de la OACNUDH<sup>646</sup>. En efecto, a finales de 2013 la oficina del alto comisionado contaba con 579 funcionarios (503 de plantilla), perteneciendo al grupo “Europa Occidental y otros” el 49% del total<sup>647</sup>. En consecuencia, el Consejo DH pidió a la anterior AC “que procure la mayor diversidad geográfica en la dotación de su personal” para incrementar la representación de los países y regiones del mundo en desarrollo, aplicando un tope de crecimiento cero a los países y regiones ya representados en exceso en la oficina, especialmente el personal de alto nivel y directivo<sup>648</sup>.

Por otro lado, en los últimos años los Estados miembros del Consejo DH se han percatado de que el avance real en las prioridades estratégicas de la oficina del ACNUDH debe ir acompañado también de una redistribución adecuada de su presupuesto. Aunque la anterior alta comisionada fue renuente a compartir esa información con el Consejo DH, el 3 de mayo de 2010 le informó por primera vez sobre “el proyecto de marco estratégico del secretario general para el programa 19, derechos humanos, y se ofrece para recopilar y presentar al comité del programa y de la coordinación las observaciones que puedan tener al efecto”. En respuesta, el Consejo DH invitó a la AC a presentar el citado proyecto de marco estratégico al Consejo DH “antes de someterlo al comité del programa y de la coordinación, a fin de que la alta comisionada pueda recopilar las opiniones de los Estados y de los interlocutores pertinentes y comunicarlas al comité para que las examine”<sup>649</sup>.

Un año más tarde, el Consejo DH agradeció a la AC que en su informe anual hubiera presentado “información sobre las fuentes y la asignación de fondos a su oficina”. Y le pidió que en su próximo informe anual incluyera información sobre “las asignaciones del presupuesto ordinario”, las “contribuciones voluntarias recibidas”, la “asignación de contribuciones destinadas a fines generales y específicos” y “la asignación de fondos a los procedimientos especiales”, con vistas a examinarlo en un foro mutuamente acordado<sup>650</sup>.

645 Cfr. A/HRC/25/19, cit, párr. 101.

646 Res. 19/3 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2012, párr.1.

647 Doc. A/HRC/27/18, de 18 de junio de 2014, párrs. 11-13.

648 Res. 19/3 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2012, párrs. 5 y 8. La resolución se adoptó con 12 votos en contra, todos ellos pertenecientes a Estados desarrollados. En 2015 el Consejo DH continuó manifestando su preocupación por la persistencia de tal desequilibrio en la composición del personal de la oficina del alto comisionado. Vid. res. 28/1 del Consejo de DH, de 26 de marzo de 2015, adoptada con 16 votos en contra.

649 Declaración del presidente 15/2, de 1º de octubre de 2010, párr. 2.

650 Declaración de la presidenta de 30 de septiembre de 2011.

## C. La protección extraconvencional en los organismos especializados

### I. Organización Internacional del Trabajo (OIT)

En la práctica de la OIT se han desarrollado, con alcance desigual, tres mecanismos extraconvencionales para la protección de determinados derechos humanos: el relativo a la protección del principio de libertad sindical; el procedimiento en materia de discriminación en el acceso al empleo o profesión; y la realización de estudios e investigaciones *ad hoc*. Para los demás derechos laborales y sindicales, a pesar de que son de la competencia de este organismo especializado, no se ha desarrollado ningún mecanismo extraconvencional de protección. A continuación estudiamos los tres procedimientos señalados.

#### (a) Procedimiento especial en materia de libertad sindical

Este procedimiento se aplica tanto a los Estados que han ratificado los convenios internacionales del trabajo pertinentes en materia de libertad sindical (fundamentalmente el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948<sup>651</sup> y el Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, de 1949<sup>652</sup>), como a los que no lo han hecho, pero son Estados miembros de la Organización.

Ello se debe a que el citado procedimiento encuentra su fundamento jurídico en el preámbulo mismo de la Constitución de la OIT<sup>653</sup>, que considera que el principio de la libertad sindical de las organizaciones de empleadores y trabajadores forma parte de las condiciones de trabajo que todo Estado debe respetar para conseguir la justicia social, que a su vez es la base de “la paz universal y permanente”. Así pues, la libertad sindical es un factor generador de la justicia social y base sólida para el logro de una paz duradera.

Además, la Declaración de Filadelfia, que figura como anexo a la Constitución de la OIT, reafirma como principio fundamental de la Organización, entre otros, la “libertad de expresión y de asociación”; que la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social, por lo que todos los seres humanos tienen derecho a perseguir su bienestar en condiciones de libertad y dignidad; y que se debe fomentar entre todas las naciones el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva<sup>654</sup>.

En desarrollo del principio constitucional de la libertad sindical, el Consejo de Administración de la OIT celebró negociaciones con el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, que culminaron en enero de 1950 cuando el Consejo de Administración de la OIT decidió establecer la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, compuesta de nueve personalidades independientes designadas por el mismo Consejo de Administración.

A continuación, en febrero de 1950 el ECOSOC tomó nota de esa decisión y aceptó en nombre de las NU los servicios de la OIT<sup>655</sup> y de su Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical. Como resultado, se estableció un procedimiento —que se completó en 1953— por el que el ECOSOC remite a la OIT las quejas recibidas por las NU sobre violación de los derechos sindicales que se dirijan contra los Estados miembros de la ONU que forman parte también de la OIT.

En aplicación de este procedimiento la citada Comisión recibe las quejas por violación de derechos sindicales

651 Ratificado por 150 Estados, incluida España.

652 Ratificado por 160 Estados, incluida España.

653 La Constitución de la OIT data de 1919 y desde entonces ha sido objeto de ligeras enmiendas, la última de las cuales entró en vigor el 1º de noviembre de 1974.

654 “Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo”, de 10 de mayo de 1944.

655 Resolución 277(X), de 17 de febrero de 1950, del ECOSOC.

que hayan sido enviadas al Consejo de Administración de la OIT tanto por gobiernos como por organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Las quejas podrán ir dirigidas tanto contra Estados que hayan ratificado los convenios internacionales del trabajo sobre libertad sindical, como contra Estados que no los hayan ratificado, aunque en este último caso se requerirá el consentimiento del Estado interesado. También puede la Comisión recibir quejas dirigidas contra Estados que son miembros de las NU pero no de la OIT, siempre que así lo solicite el ECOSOC y cuente también con el consentimiento del Estado interesado<sup>656</sup>.

La Comisión seguirá un procedimiento similar al de la comisión de encuesta prevista en el art. 26 de la Constitución de la OIT. Una vez recibida la queja, la Comisión solicita información complementaria a las partes (organizaciones denunciantes y gobierno interesado) y a las organizaciones nacionales e internacionales de trabajadores y de empleadores. La secretaría preparará un análisis de la legislación pertinente.

En el procedimiento se prevé una fase oral, pues la Comisión podrá celebrar audiencias con representantes de las partes y testigos propuestos por ellas o convocados de oficio por la propia Comisión. Igualmente, la Comisión puede decidir visitar el país en cuestión, en cuyo caso se podrá entrevistar con cualquier persona, comprometiéndose el gobierno a abstenerse de tomar cualquier tipo de represalia contra esas personas.

Realizada la eventual visita y agotada la fase investigadora, la Comisión formulará sugerencias preliminares a las partes con vistas a conseguir una conciliación. Finalmente, presentará al Consejo de Administración un informe sobre el caso, en el que incluirá sus conclusiones y recomendaciones para solucionar los problemas planteados en la queja inicial.

Ahora bien, en la práctica se ha acudido en contadas ocasiones (nueve) a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, debido a la necesidad del consentimiento del Estado interesado para que la Comisión pueda entrar a considerar una queja.

Para superar esta dificultad el Consejo de Administración de la OIT se dotó en 1951 de un Comité de Libertad Sindical que, como el propio Consejo de Administración, tiene una composición tripartita (representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores). En total, el Comité LS consta de nueve miembros y sus correspondientes suplentes, además de un presidente independiente<sup>657</sup>.

El mandato inicial del Comité LS consistió en examinar las quejas sobre violación de la libertad sindical desde un punto de vista formal, con el objeto de informar al Consejo de Administración sobre si tenían o no fundamentos suficientes para someterlas a la Comisión de Investigación y de Conciliación. Pero pronto comenzó el Comité LS a analizar también el fondo de las quejas, formulando sus propias conclusiones y recomendaciones que el Consejo de Administración podía, a su vez, trasladar a los gobiernos interesados.

A lo largo de los años el Comité LS ha examinado más de 2.500 casos. Las quejas que se reciben con más frecuencia se refieren a detención y procesamiento de sindicalistas o violación de otros derechos humanos de los mismos, tales como el derecho a la vida, integridad física, seguridad y libertad de movimiento; libertad de opinión y de expresión; y derechos de reunión y manifestación.

En cuanto a los sindicatos propiamente dichos, se suelen denunciar injerencias indebidas en la libertad de creación, suspensión y disolución de sindicatos o federaciones sindicales, injerencia en la elección y destitución de los dirigentes sindicales, prohibición de huelgas, manifestaciones o reuniones sindicales, discriminación antisindical y prohibición de la negociación colectiva.

656 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. 5a ed. revisada, Ginebra, OIT, 2006, 291 p., at 2. Vid. también la resolución citada en la nota anterior.

657 Entre 1961 y 1995 desempeñó la presidencia el internacionalista italiano Roberto Ago, quien supo contribuir decisivamente a los trabajos del Comité.

La práctica del Comité LS ha desarrollado un procedimiento que, a efectos de exposición, dividiremos en dos fases: admisibilidad y fondo.

## (I) Admisibilidad

El individuo per se no goza de locus standi para la presentación de una queja ante el Comité LS, sino las organizaciones profesionales de empleadores y trabajadores. En particular, serán admisibles las quejas presentadas por una organización nacional directamente interesada en el asunto, una organización internacional de trabajadores o de empleadores con estatuto consultivo ante la OIT<sup>658</sup>, o cualquier otra organización internacional de trabajadores o de empleadores, siempre que las quejas se refieran a asuntos que afecten de modo directo a una de sus asociaciones afiliadas.

El Comité LS es soberano para calificar una organización como “organización profesional de empleadores o de trabajadores”, en el sentido establecido en la Constitución de la OIT. Para ello, no le vinculará ninguna definición nacional del término, ni siquiera el hecho de que se trate de una organización sindical en el exilio, o que haya sido disuelta o no haya sido reconocida oficialmente. Por el contrario, el Comité LS no reconocerá como “organizaciones profesionales” las asambleas o reuniones que no tengan carácter permanente o que carezcan de dirección.

Las quejas deben presentarse por escrito, debidamente firmadas por un representante de la organización profesional y acompañadas de pruebas en apoyo de la violación específica de los derechos sindicales que se denuncia.

Como ya vimos, la queja puede ir dirigida contra cualquier Estado miembro de la OIT, con independencia de que haya ratificado o no los convenios de la OIT relativos a la libertad sindical, en atención al valor constitucional del principio de la libertad sindical.

En razón de la materia, el Comité LS sólo admitirá quejas relativas a la libertad sindical en general y a los derechos sindicales en particular. También declarará admisibles quejas sobre violaciones de derechos civiles y políticos que estén relacionadas directamente con los derechos sindicales.

En cuanto al habitual requisito del agotamiento de los recursos internos, no es considerado como esencial por el Comité LS para declarar admisible una queja, aunque pueda tener en cuenta el hecho de que existan instancias de apelación internas o que el caso esté pendiente ante un tribunal interno, siempre que este sea independiente y ofrezca las garantías procesales apropiadas.

Una vez presentada la queja, la organización denunciante dispone de un mes de plazo para hacer llegar al Comité LS toda información complementaria que desee añadir en justificación de la queja.

El Comité LS ha previsto un procedimiento de urgencia para tramitar con prioridad asuntos en los que esté en peligro la vida o la libertad de determinadas personas. También en casos en que la situación existente comprometa la libertad de acción del movimiento sindical en su conjunto, o si se ha decidido la disolución de una organización. Igualmente, se aplicará el procedimiento de urgencia si la queja se ha presentado durante la vigencia prolongada de la declaración de un estado de excepción en el país en el que se ha producido la supuesta violación del principio de libertad sindical. Por último, se aplicará el procedimiento de urgencia en los casos sobre los que el Comité LS ya ha presentado un informe al Consejo de Administración.

<sup>658</sup> Cinco organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores gozan de estatuto consultivo ante la OIT, a saber: la Organización Internacional de Empleadores, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Confederación Mundial del Trabajo, la Federación Sindical Mundial y la Organización de la Unidad Sindical Africana.

## 2) Fondo

Declarada admisible la queja, el Comité LS analizará los alegatos que la motivan y determinará si violan o no el principio de la libertad sindical de los trabajadores y/o de los empleadores, evitando formular acusaciones contra el gobierno interesado. En otros términos, el Comité LS establece en cada caso si el gobierno garantiza o no el libre ejercicio de los derechos sindicales en su territorio.

Para llegar a sus conclusiones, el Comité LS transmitirá la queja admitida al gobierno interesado, quien deberá contestar por escrito a las alegaciones. La respuesta del gobierno será trasladada por el Comité LS a la organización querellante si observara contradicciones entre las dos partes, para que le someta sus comentarios dentro de un plazo razonable.

En caso de que el gobierno no coopere con el Comité LS suministrándole la información solicitada dentro del plazo previsto, el Comité LS podrá formular un llamamiento urgente al gobierno para que acelere el envío de tales informaciones. También se puede comisionar al presidente del Comité LS o a un funcionario de la secretaría para que tome contacto directo con representantes de ese país, con los que se examinarán las causas de esa demora.

Si el gobierno persistiera en su actitud no cooperativa, el Comité LS podrá examinar el fondo de la queja e incluso recomendar, con carácter excepcional, que se publiquen las imputaciones contenidas en las quejas que no han podido ser contrastadas con el gobierno.

Una vez reunida toda la información escrita posible de las partes, el Comité LS puede abrir un período de audiencia en el que las escuchará, en particular si ambas partes han formulado declaraciones contradictorias sobre el fondo del asunto. También puede ser útil proceder a la audición de las partes para mejor apreciar la situación de hecho o para intentar una conciliación entre ambas, fundada en el principio de la libertad sindical. Por último, el Comité LS recurre a la audiencia del gobierno en casos en que este no haya cumplido con los términos recomendados por el Comité LS en relación con asuntos ya analizados.

El Comité LS se reúne tres veces al año y presenta sus informes escritos al Consejo de Administración. De cada caso objeto de estudio formulará conclusiones que serán provisionales si el procedimiento está aún pendiente. También puede recomendar que se cierren los casos que no merezcan un estudio más detenido, por ejemplo si los hechos alegados no constituyen una violación del ejercicio de los derechos sindicales, o si las alegaciones son totalmente políticas o excesivamente vagas.

Finalmente, en los casos que han merecido un estudio a fondo y un debate entre las partes, el Comité LS someterá un informe escrito con sus conclusiones y recomendaciones al Consejo de Administración, poniendo el acento en las medidas que el Estado deberá tomar en cumplimiento de su obligación de respeto del principio constitucional de la libertad sindical. El informe se publicará primero como documento oficial del Consejo de Administración<sup>659</sup> y posteriormente en el Boletín Oficial de la OIT.

Habitualmente el Consejo de Administración toma nota de los informes y da por buenas las conclusiones y recomendaciones de su Comité LS. Si este se lo solicitara, el Consejo de Administración intentará obtener el consentimiento del Estado interesado para elevar el caso a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical. Si no se consiguiera el consentimiento del Estado en el plazo de cuatro meses, el Comité LS podrá recomendar ulteriormente al Consejo de Administración la adopción de las “medidas alternativas apropiadas” que considere convenientes.

<sup>659</sup> Vid. por ejemplo el 363° informe del Comité LS en el doc. GB.313/INS/9, correspondiente a la 313ª reunión del Consejo de Administración, celebrada en Ginebra del 15 al 30 de marzo de 2012, 298 p.

También se han adoptado algunas medidas de seguimiento de las recomendaciones del Comité LS que el Consejo de Administración ha dado por buenas. Si se tratara de Estados que han ratificado los convenios de libertad sindical pertinentes, el seguimiento se confía a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la que determinará si persisten o no las discrepancias entre la legislación o la práctica del Estado con las disposiciones de los citados convenios.

En cambio, las recomendaciones que se han dirigido a países que no han ratificado los convenios de libertad sindical, serán objeto de seguimiento por parte del propio Comité LS. En estos casos, podrá solicitar al director general de la OIT que señale el asunto en suspenso al gobierno interesado y a intervalos apropiados, a los efectos de obtener información sobre el curso dado a tales recomendaciones. El Comité LS también informará periódicamente sobre la evolución de la situación en ese país.

En relación a España, el Comité LS ha recibido desde 1952 91 quejas de sindicatos por violación del principio de libertad sindical y negociación colectiva en el país<sup>660</sup>.

## (b) Procedimiento especial en materia de discriminación

Está a cargo de otro Comité tripartito del Consejo de Administración de la OIT, el Comité sobre Discriminación, que se estableció en 1973 para tratar denuncias sobre prácticas discriminatorias prohibidas por el Convenio N° 111. Conforme al artículo 1.1. (a) de este Convenio, es discriminación

“cualquier distinción exclusiva o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación...”

Las denuncias por estos motivos las pueden presentar Estados, organizaciones de empleadores o de trabajadores y organizaciones no gubernamentales con estatuto consultivo ante la OIT que hubieran sufrido directamente la supuesta discriminación.

El Comité sobre Discriminación, contando con el consentimiento del Estado denunciado, favorecerá la realización de un “estudio especial” del caso, a cargo de expertos nombrados por el director general de la OIT. A falta de tal consentimiento, el Comité informará al Consejo de Administración sugiriendo recomendaciones que este tratará que sean aceptadas por el Estado denunciado.

Curiosamente, este procedimiento extraconvencional se ha utilizado en contadas ocasiones, pues las organizaciones sindicales prefieren acudir a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en el marco del examen de las memorias periódicas de los Estados sobre los convenios ratificados, aprovechando la amplia ratificación que ha tenido el Convenio N° 111 y la mayor eficacia de la Comisión de Expertos. Pero la ventaja de este procedimiento extraconvencional reside en que es potencialmente aplicable a los Estados no partes en el citado Convenio N° 111.

660 Vid. [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11110:0:NO:11110:PI1110\\_COUNTRY\\_ID:11110\\_CONTEXT:102847:SC](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11110:0:NO:11110:PI1110_COUNTRY_ID:11110_CONTEXT:102847:SC)

## (c) Estudios e investigaciones ad hoc

Con base en el art. 10 de la Constitución, la Organización Internacional del Trabajo ha realizado en ocasiones estudios ad hoc sobre la situación de la libertad sindical en determinados países (España, Argentina, Chile, Polonia); o sobre la discriminación laboral en los territorios ocupados por Israel y en el régimen sudafricano del apartheid.

Abolido el régimen del apartheid, hoy perdura la práctica de someter anualmente a la consideración de la Conferencia Internacional del Trabajo un informe preparado por la secretaría sobre la discriminación laboral en los territorios árabes ocupados por Israel .

En 2015 la OIT publicó un estudio ad hoc sobre la protección de los trabajadores en un mundo del trabajo en transformación, en el que se analizan las políticas públicas de protección de los trabajadores en materia de salarios, jornada de trabajo, seguridad y salud en el trabajo y maternidad. También se repasan las medidas adoptadas por la OIT para mejorar la vida laboral de las personas y se proponen algunas conclusiones .

De otro lado, en virtud del artículo 19 de la Constitución, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones publica cada año desde 1985 un Estudio general exhaustivo sobre la legislación y la práctica en los Estados miembros, acerca de un tema elegido por el Consejo de Administración. Los estudios generales se realizan, sobre todo, en base a las memorias recibidas de los Estados miembros y a las informaciones comunicadas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Estas informaciones permiten a la Comisión de Expertos examinar el impacto de los convenios y de las recomendaciones, analizar las dificultades y los obstáculos para su aplicación que señalan los gobiernos, e identificar los medios para superar esos obstáculos. El estudio de 2012 fue dedicado a los convenios fundamentales de derechos humanos.

En conclusión, los mecanismos extra-convencionales de protección de los derechos humanos en el marco de la OIT abarcan únicamente los derechos sindicales y los derivados de los principios de libertad sindical y de no discriminación en el acceso al empleo o profesión. En cuanto a los demás derechos humanos relativos a las cuestiones laborales y sindicales, no son objeto de protección por los mecanismos extra-convencionales que hemos estudiado.

En este sentido, está abierto en el Consejo de Administración de la OIT un debate cuyo objetivo es desarrollar todos los derechos fundamentales que están mencionados en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia y que se consideran inherentes a la calidad de miembro de la OIT, con independencia de que ese Estado haya ratificado o no los convenios internacionales del trabajo que contienen normas de derechos humanos. En este marco, se ha mencionado la protección contra el trabajo forzoso o contra la explotación del trabajo infantil.

En opinión del director general de la OIT, una vez definidos el fundamento y el objeto de las obligaciones inherentes a la calidad de miembro en materia de derechos humanos, se deberían especificar las modalidades de seguimiento y de aplicación en el marco extraconvencional. A este propósito, la experiencia acumulada en la Organización en lo que se refiere a la protección extraconvencional de la libertad sindical, deberá constituir un precedente valioso a tener en cuenta .

## 2. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

La UNESCO ha desarrollado un procedimiento extraconvencional de protección de los derechos educativos que se ha regulado en la decisión 104 EX/3.3, de 3 de marzo de 1978 del Consejo Ejecutivo de la UNESCO. En realidad, la citada decisión establece dos mecanismos distintos, según se trate de la recepción de quejas individuales o del tratamiento de situaciones globales sobre violaciones sistemáticas de los derechos educativos.

### (a) Las quejas individuales

De todos los mecanismos de protección internacional del derecho a la educación, el más interesante es el que permite a una persona cuyos derechos educativos o alguno de ellos parecen haber sido violados por un Estado, recurrir ante una instancia internacional que tutele el ejercicio de esos derechos frente al Estado y, llegado el caso, le imponga medidas de reparación por la violación constatada.

El D. internacional positivo solamente dispone de un procedimiento extra-convencional equivalente a nivel de la UNESCO, aunque su naturaleza es más conciliadora y de buenos oficios que investigadora de la violación reclamada y, en su caso, sancionadora del Estado denunciado.

Conforme al procedimiento establecido en la decisión 104 EX/3.3 del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, las quejas individuales por presunta violación de los derechos educativos se presentarán por escrito en una carta dirigida al director general de la UNESCO. La secretaría (oficina de normas internacionales y asuntos jurídicos) acusará recibo de la carta y enviará a su autor un formulario que deberá ser cumplimentado por el mismo y firmado, con la aceptación de que será transmitido al gobierno interesado y el nombre del autor divulgado.

Al recibo del formulario firmado, la secretaría lo registra y le asigna un número. A partir de ese momento cada "comunicación" individual es enviada al gobierno interesado para su descargo, disponiendo este del plazo de un mes para responder a las cuestiones de forma y de fondo que se presenten en la queja. La respuesta del gobierno, también escrita, será enviada al Comité de Convenciones y Recomendaciones del Consejo Ejecutivo para su consideración.

La secretaría prepara también un resumen de cada caso y lo envía a los miembros del Comité CR, órgano político que está compuesto de 29 representantes de Estados. El Comité CR se reúne dos veces al año (abril-mayo y agosto-septiembre). El procedimiento ante el Comité CR, que es enteramente confidencial, se compone de dos fases que se detallan a continuación: admisibilidad y fondo.

### (1) Admisibilidad

El Comité CR estudiará la admisibilidad de la queja individual en función de las diez reglas siguientes, establecidas en el párrafo 14 (a) de la citada decisión del Consejo Ejecutivo:

En primer lugar, no se aceptarán las quejas anónimas, sino que deben ser presentadas por escrito y debidamente firmadas por el comunicante.

En segundo lugar, tienen locus standi para presentar una queja tanto las personas físicas que se consideran

víctimas de la violación que se denuncia, como los grupos de personas que se consideren igualmente víctimas. Además, podrán presentar la queja ante el Comité CR tanto personas como organizaciones no gubernamentales que tengan un conocimiento directo y fiable de la violación que se denuncia.

En tercer lugar, la queja debe versar, por razón de la materia, sobre la presunta violación de los derechos humanos protegidos dentro de la esfera de la competencia de la UNESCO, esto es, sobre materias relativas a la educación, ciencia, cultura e información. Así, se aceptarán quejas relativas a los derechos a la educación, participación en los progresos científicos, libre participación en la vida cultural y derecho a la información, incluidas las libertades de conciencia y expresión.

Igualmente, se consideran incluidas las libertades de pensamiento, conciencia y religión; buscar, recibir y enviar información a través de cualquier medio sin consideración de fronteras; la protección de los intereses morales y materiales derivados de la producción científica, literaria o artística; y el derecho a la libertad de reunión y asociación con fines relacionados con la educación, ciencia, cultura e información.

En cuarto lugar, la denuncia debe estar redactada de manera que sea compatible con los principios que inspiran la UNESCO, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

En quinto lugar, la queja no debe estar manifiestamente mal fundada, sino que debe sustentarse en hechos concretos y debidamente probados en el escrito de denuncia.

En sexto lugar, la utilización de este mecanismo no debe constituir un abuso del derecho a presentar una queja. Por tanto, la denuncia debe de estar redactada en términos no ofensivos, que serían inaceptables para el gobierno contra el que se dirige la queja. En la práctica el Comité CR suprime de oficio las partes aparentemente ofensivas de las quejas para continuar su tramitación.

En séptimo lugar, la queja debe de estar basada en informaciones de primera mano y confiables. Por consiguiente, se rechazarán las quejas que estén basadas exclusivamente en informaciones de prensa.

En octavo lugar, la queja se debió haber presentado en un plazo razonable (que determina el propio Comité CR) a partir de la fecha en que ocurrieron los hechos que se denuncian o bien en que fueron conocidos.

En noveno lugar, la queja no debe incurrir en la prohibición contemplada en el principio *ne bis in ídem*. En consecuencia, no se admitirán las quejas sobre denuncias que ya hayan sido objeto de arreglo por parte de los Estados, según los principios inspiradores de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos. Por el contrario, si el caso está pendiente de resolución ante otro órgano internacional, ello no será considerado como motivo de inadmisibilidad.

Por último, en décimo lugar, se plantea la cuestión del agotamiento previo de los recursos internos. Esta regla no se aplica de modo absoluto por el Comité CR, pues ha sido objeto de una interpretación flexible en el sentido de que la denuncia debe hacer constar, al menos, que se ha intentado agotar los recursos internos y cuál ha sido el resultado obtenido. Por tanto, no será necesario probar que se han agotado de modo efectivo todos los recursos de la jurisdicción interna del Estado.

Una vez estudiadas las posibles causas de inadmisibilidad de la queja, el director general solicitará al autor de la misma autorización para transmitirla, con su nombre, al gobierno interesado, quien dispondrá de un mes de plazo para responder a las cuestiones de forma y de fondo que se presenten en la queja. La respuesta del gobierno, también escrita, será enviada al Comité CR para su consideración.

Finalmente, el Comité CR adoptará una decisión sobre la admisibilidad de la queja, que será comunicada a las partes. Esta decisión es, en principio, definitiva, aunque puede ser revisada a la luz de nuevas informaciones que puedan llegar al Comité CR cuando examine el fondo de la queja. Otras alternativas son declarar la suspensión del estudio de la queja en espera de informaciones adicionales, o aplazar su estudio por razones prácticas o técnicas.

## (2) Fondo

Declarada admisible la queja y comunicada esa decisión a las partes, el Comité CR asiste a las mismas en la búsqueda de un arreglo amistoso del asunto en el marco de la promoción de los derechos humanos que son propios de la competencia de la UNESCO (párrafo 14 K de la decisión 104 en comento).

El gobierno interesado podrá participar en las reuniones del Comité CR y proporcionarle toda información oral o escrita que se le pueda requerir, tanto sobre las cuestiones de admisibilidad como sobre las de fondo de la queja. Aunque el párrafo 14 g) de la decisión de 1978 permite al Comité CR “en circunstancias excepcionales” solicitar al Consejo Ejecutivo autorización para recibir en audiencia a otras personas cualificadas (tales como el autor de la queja, la víctima u otros testigos de los hechos), nunca ha hecho uso de esta prerrogativa procesal.

Conforme al párrafo 15 de la misma decisión, el Comité CR redactará un informe confidencial en el que resumirá el asunto objeto de la denuncia y formulará sus recomendaciones.

El informe se dirige al Consejo Ejecutivo de la UNESCO, quien podrá decidir en privado las acciones a adoptar, que habitualmente consisten en endosar las propuestas formuladas por su Comité CR. A su vez, los informes que hace públicos el Consejo Ejecutivo sobre las actividades de su Comité CR son vagos sobre las recomendaciones del mismo, y siempre evitan mencionar en él países específicos, de manera que la confidencialidad del procedimiento persiste hasta el final del mismo.

Conforme a los párrafos 8 y 9 de la decisión 104, el director general de la UNESCO tiene la prerrogativa de intervenir confidencialmente en el asunto, en cualquier momento procesal de su tramitación, por razones humanitarias<sup>661</sup>, para ofrecer sus buenos oficios a las partes en la búsqueda de una solución a los problemas urgentes relativos a los derechos humanos de la presunta víctima. En caso de éxito en las gestiones del director general, el procedimiento se da por terminado.

Por su parte, el Comité CR puede proponer a las partes, a través del Consejo Ejecutivo, la adopción de medidas específicas en el marco del arreglo amistoso del asunto. También puede sugerir al director general, siempre a través del Consejo Ejecutivo, la adopción de alguna iniciativa que facilite el arreglo amistoso del asunto.

En la práctica el Comité CR ha recibido quejas sobre violaciones del derecho a la educación, de la libertad de opinión, expresión, investigación, información y libertad de conciencia. Igualmente sobre violaciones del derecho a participar en el progreso científico y en la vida cultural. También se han denunciado violaciones de las libertades de reunión y de asociación con propósitos educativos, culturales o informativos.

En relación a las personas víctimas directas de las violaciones, el Comité CR ha recibido quejas sobre detención, malos tratos, desapariciones, exilio, suspensión o destitución de profesionales de la enseñanza, expulsión de estudiantes de universidad, supresión de puestos de trabajo en la enseñanza y relegación (exilio interior) de intelectuales, artistas o profesores.

<sup>661</sup> Prerrogativa que también reconoce al director general la resolución 19 C/12.1 de la Conferencia General de la UNESCO.

También se han alegado ante el Comité CR el derecho del niño a una protección especial en el ámbito educativo, los derechos de las minorías a ejercitar su propia cultura, religión y lengua, así como los derechos de los pueblos a la libre determinación en el contexto de su desarrollo cultural.

El Comité CR ha estudiado en el período comprendido entre 1978 y 2007 un total de 545 casos. De ellos, ha podido declarar resueltos 344 casos<sup>662</sup> sobre los siguientes aspectos: 211 personas fueron puestas en libertad; 21 personas fueron autorizadas a salir del país en que eran objeto de persecución política; 35 exiliados por razones políticas fueron autorizados a retornar a su país de origen; 29 personas se pudieron reincorporar a su puesto de trabajo en el campo educativo; y 14 personas recuperaron una publicación o emisora de radio que habían sido prohibidas como consecuencia de la censura por motivos políticos; etc.

El procedimiento descrito adolece, sin embargo, de algunas deficiencias que le han restado importancia en la práctica. Así, conviene recordar que el Comité CR del Consejo Ejecutivo de la UNESCO está compuesto de 29 representantes de Estados y no de expertos independientes, lo que resta independencia y credibilidad al mecanismo de protección.

Se recordará también que el procedimiento ante el Comité CR es confidencial y que las reglas de admisibilidad son prolijas, si bien la que se refiere al agotamiento de los recursos internos se interpreta con una cierta flexibilidad en la práctica del Comité CR.

El escollo fundamental se refiere a que el Comité CR debe buscar un arreglo amistoso entre las partes, pero no tiene atribuciones para investigar los hechos autónomamente. Ello, unido al secretismo excesivo que pareciera practicar la secretaría al no hacer público ni siquiera el reglamento interno del Comité CR, ha hecho que las organizaciones no gubernamentales hayan utilizado este procedimiento en contadas ocasiones.

Para superar estas deficiencias se ha propuesto que el Comité CR refuerce su independencia cambiando su composición de miembros gubernamentales a expertos independientes, incluso reduciendo su número a cinco<sup>663</sup>.

Además, el Comité CR debiera tener facultades investigadoras de los hechos denunciados en el marco de un procedimiento que sea contradictorio, de manera que las partes tengan garantizado el principio de igualdad de armas. Según este principio, las informaciones proporcionadas por los Estados al Comité CR no deben gozar del beneficio de la duda en materia de prueba, sino que se deben contrastar en pie de igualdad con las suministradas por el querellante.

Igualmente, todo procedimiento contradictorio debiera garantizar la igualdad de oportunidades de las partes a la hora de formular alegaciones y presentar pruebas en su defensa ante el Comité CR. A este respecto, este podría perfeccionar su procedimiento si ejerciera la competencia, por excepcional que sea, de celebrar audiencias de testigos que presenten la víctima o el querellante, además de las audiencias que ya concede al Estado interesado.

También sería deseable que el Comité CR pudiera adoptar medidas provisionales, con el objeto de evitar ulteriores perjuicios a la víctima, sin que ello prejuzgue la cuestión de fondo. De otro lado, los métodos de trabajo del Comité CR debieran revisarse para permitirle hacer públicos los resultados de sus trabajos, lo que facilitaría la fiscalización de sus actividades e incentivaría a las víctimas a recurrir al Comité CR<sup>664</sup>.

662 Por el contrario, 201 quejas fueron consideradas inadmisibles o estaban pendientes de decisión.

663 WEISSBRODT (David) & FARLEY (Rose): "The UNESCO Human Rights Procedure: An Evaluation", *Human Rights Quarterly*, vol. 16, number 2, May 1994, pp. 391-414, at 411-412.

664 El informe del Comité de 2011 no hace mención de sus actividades en el período en materia de quejas individuales. Vid. <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002122/212202s.pdf>

Lo cierto es que, ante la falta de transparencia del procedimiento, las organizaciones no gubernamentales han ido perdiendo confianza en el mismo. Según S. MARKS, nunca se ha publicado, ni siquiera, el reglamento interno del Comité CR, debido a que hasta ahora ha imperado la tendencia a confundir la confidencialidad del procedimiento con el secreto absoluto<sup>665</sup>.

En definitiva, el procedimiento diseñado en 1978 por la decisión 104 del Consejo Ejecutivo de la UNESCO para tramitar quejas individuales por violación de los derechos educativos, se inspiró estrechamente en los términos del procedimiento confidencial que se había establecido en el sistema de las NU. En efecto, la resolución 1503 de 1970 del ECOSOC puso en marcha un procedimiento confidencial para tramitar las quejas individuales que pudieran calificar una situación de violaciones masivas y flagrantes de los derechos humanos en un país concreto que la Comisión DH podría investigar.

Pero, como ya vimos, el “procedimiento 1503” fue rápidamente superado en la práctica de la Comisión DH por el desarrollo del “procedimiento 1235” o público, así llamado por encontrar su fundamento en la resolución 1235 de 1967 del ECOSOC. En este marco, la Comisión DH estableció —y el actual Consejo DH lo ha continuado— hasta 56 procedimientos públicos especiales (grupos de trabajo y relatores especiales) para investigar violaciones de derechos humanos en un país determinado (14), o bien un tema concreto en todo el mundo (42, entre ellos ejecuciones extrajudiciales, tortura, desapariciones, detención arbitraria, etc.).

A su vez, estos procedimientos especiales han sido facultados para recibir y tramitar quejas individuales dentro de su respectiva esfera de competencia, sin necesidad de que se hayan agotado previamente los recursos internos, en aplicación de las normas internacionales de derechos humanos relevantes de la Declaración Universal de Derechos Humanos, otras normas del derecho internacional general y los tratados internacionales que el Estado interesado hubiera suscrito. Estamos, pues, en presencia de un nuevo modelo de protección jurídica de la víctima de violaciones de los derechos humanos en el plano extraconvencional. De todas sus actividades, los 56 procedimientos especiales rinden informe público anualmente al Consejo DH<sup>666</sup> y, eventualmente, a la Asamblea General.

En conclusión, el procedimiento basado en la decisión de 1978 del Consejo Ejecutivo de la UNESCO fue válido en la década de los setenta, como también lo fue entonces el “procedimiento 1503” o confidencial de la Comisión DH. Pero, para conservar su validez en la actualidad, debiera ser revisado urgentemente a la luz de la práctica desarrollada en el Consejo DH bajo el “procedimiento 1235” o público.

## (b) Quejas sobre situaciones de violaciones sistemáticas del derecho a la educación

La noción de “violación sistemática” de los derechos humanos en un determinado país procede de la resolución 1235 del ECOSOC, de 1967, que establece el procedimiento público para estudiar situaciones de violaciones flagrantes y masivas de los derechos humanos en un país concreto. Como hemos visto en el epígrafe anterior, la noción de “situaciones” fue continuada por la resolución 1503 del ECOSOC, de 1970, que creó a su vez el procedimiento confidencial de investigación de violaciones flagrantes y masivas de los derechos humanos en un país concreto, sobre la base de las denuncias individuales recibidas.

Tratándose del derecho a la educación, la UNESCO creó en 1978 un mecanismo específico para tratar de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y educativos en particular. Este mecanismo, regulado en

665 MARKS, Stephen P.: “The Complaint Procedure of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization” in HANNUM, Hurst (ed.): *Guide to International Human Rights Practice*. 2nd ed. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1992, 308 p., at 86-98, especialmente 96-97.

666 Vid. supra, apartado A: El procedimiento público de quejas individuales (“Procedimiento 1235”): el sistema de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

los párrafos 10 y 18 de la decisión 104 EX/3.3, de 3 de marzo de 1978 del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, se prevé para asuntos sobre violaciones masivas, sistemáticas o flagrantes de los derechos humanos, tales como las políticas de agresión, injerencia en los asuntos internos, ocupación del territorio de otro Estado, colonialismo, genocidio, apartheid, racismo y opresión nacional o social.

Se trata, por tanto, de quejas sobre políticas de los Estados que son claramente contrarias a las normas de ius cogens de derechos humanos y que, por acumulación de casos individuales respecto a un mismo país, configuran una situación de violación flagrante y masiva de los derechos humanos en ese país, en particular de los derechos protegidos en la esfera de la UNESCO.

A diferencia del mecanismo confidencial que se ha estudiado en el epígrafe anterior para recibir las quejas individuales por parte del Comité de Convenciones y Recomendaciones, las quejas por violaciones sistemáticas de los derechos humanos son en teoría estudiadas por el Consejo Ejecutivo y la Conferencia General de la UNESCO en sesión pública. A la luz de las informaciones disponibles, esos órganos determinan las medidas a adoptar ante tales situaciones.

Ahora bien, antes de que tanto el Consejo Ejecutivo como la Conferencia General de la UNESCO puedan estudiar denuncias sobre violaciones sistemáticas de los derechos humanos, habrá intervenido previamente el Comité de Convenciones y Recomendaciones del Consejo Ejecutivo, quien tiene también en este procedimiento una doble facultad, de naturaleza confidencial:

En primer lugar, el Comité CR realiza un examen detallado del fondo de las cuestiones denunciadas, a fin de determinar cuáles ameritan ser procesadas por el propio Comité CR (fase de admisibilidad).

En segundo lugar, identificadas las cuestiones que merezcan su atención, el propio Comité CR intentará un arreglo amistoso del asunto entre las partes (fase de conciliación).

Pues bien, solamente en el caso de que el Comité CR considere que el arreglo amistoso propuesto no ha sido aceptado por alguna de las partes, podrá informar de ello al Consejo Ejecutivo y a la Conferencia General de la UNESCO, quienes examinarán a su vez en sesión pública tales cuestiones.

Pero en la práctica se ha observado que el Comité CR sólo ha examinado nueve cuestiones de violaciones sistemáticas de los derechos humanos y no ha transmitido ninguna de ellas al Consejo Ejecutivo. Por consiguiente, este mecanismo no se ha utilizado.

En su lugar, el Comité CR ha preferido reconsiderar tales comunicaciones por la vía de su tratamiento en tanto que “comunicaciones individuales” y, por tanto, cubiertas nuevamente por el manto de la confidencialidad.

Es obvio, por tanto, que las posibilidades de la UNESCO en materia de violaciones masivas de derechos humanos no se han desarrollado suficientemente hasta la fecha, debido a una evidente falta de voluntad política de sus Estados miembros.

Siendo claramente insatisfactoria esta situación, es urgente que la UNESCO se inspire en el “procedimiento 1235” del ECOSOC, para desarrollar en consonancia las potencialidades de su sistema de “situaciones” de violaciones masivas de los derechos humanos. En efecto, el procedimiento público del Consejo DH ofrece múltiples modelos (los “procedimientos especiales”) para la investigación de situaciones de violaciones masivas de los derechos humanos que podrían ser adoptados en el marco de la UNESCO.

Entre otras iniciativas, la Conferencia General podría solicitar al director general el envío de misiones de investigación a países donde existan situaciones de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y, en particular, de los derechos educativos.

# SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

## I. Informes periódicos

- ALFREDSSON, G. et al. (eds.), International Human Rights Monitoring Mechanisms. Essays in Honour of Jacob Th. Moller. The Hague/Boston/London, M. Nijhoff, 2011.
- ALSTON, Philip: "The Committee on Economic, Social and Cultural Rights", in ALSTON, Ph. (ed.), The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal. Oxford, Clarendon Press, 1992, 765 p, at pp. 473-508.
- ALSTON (Ph.) and CRAWFORD (J.): The future of UN Human Rights Treaty Monitoring. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- ALSTON (Ph.) and MEGRET (F.): The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal. 2<sup>nd</sup> edition, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- ÁLVAREZ MOLINERO, Natalia: "La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial", in GÓMEZ ISA, Felipe (Director) y PUREZA, José Manuel, La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI. Bilbao, Universidad de Deusto, 2003, pp. 215-241.
- ARAMBULO, L.: Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Theoretical and Procedures Aspects. Antwerpen/Groningen/Oxford, Intersentia, 1999, 468 p.
- BARREIRO CARRIL, Beatriz: La diversidad cultural en el derecho internacional: la Convención de la UNESCO. Madrid, Iustel, 2011, 365 p.
- BOEREFIJN, Ineke: The reporting procedure under the Covenant on Civil and Political Rights: Practice and Procedures of the Human Rights Committee. Antwerpen, Intersentia, 1999, 417 p.
- BONET PÉREZ, Jordi: "La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares", in GÓMEZ ISA, Felipe (Director) y PUREZA, José Manuel, La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI. Bilbao, Universidad de Deusto, 2003, pp. 309-349.
- BUERGENTHAL (Th.), SHELTON (D.) and STEWART (D.): International Human Rights in a nutshell. West, 4<sup>th</sup> edition, 2009.
- CANÇADOTRINDADE, Antonio Augusto: "Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)", RCADI, t. 202 (1987-II), pp. 9-435.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto: Tratado Internacional dos Direitos Humanos. Vol. 1, 1997, 486 p.; Vol. 2, 1999, 440 p. Porto Alegre, Brasil, Editorial Sergio Antonio Fabris.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto: El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI. 2<sup>a</sup> edic. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2006.

- CARVER, Richard: "A New Answer to and Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law", Human Rights Law Review, vol. 10, num. 1, 2010, pp. 1-32.
- CHUECA SANCHO, A. G.: "Mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos" in CENTRO PIGNATELLI (ed.): Los derechos humanos. Camino hacia la paz. Zaragoza, 1997, pp. 29-72.
- DIACONU, Ion: Racial discrimination. Den Haag, Eleven International Publishing, 2011, 385 p.
- DORMENVAL, Agnès: Procédures onusiennes de mise en oeuvre des droits de l'homme: limites ou défauts?, Paris, P.U.F., 1991, 274 p.
- ESTRADA ADÁN (G. E.) y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ (C.), Manual de Derecho internacional de los derechos humanos. 1ª ed., México, Porrúa, 2014, 455 p.
- FALEH PÉREZ, Carmelo: "La Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus familias", in OLLÉ, ACEBAL y GARCÍA (coords.): Derecho Internacional de los Derechos Humanos: su vigencia para los Estados y para los ciudadanos, Anthropos y Asociación Pro Derechos Humanos de España, Barcelona-Madrid, 2009, pp. 103-112.
- FALEH PÉREZ, Carmelo: "Nuevos instrumentos para el Derecho internacional de los derechos humanos", Revista de Derecho Público, 37, pp. 47-75.
- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos (Director): España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos. Madrid, Dilex, 2010, 524 p.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: "La práctica española relativa a los órganos internacionales de control de los derechos humanos: un estudio introductorio", in FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (Director): España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos. Madrid, Dilex, 2010, pp. 17-47.
- FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.: "Elaboración y aplicación del mecanismo de informes de derechos humanos en España", in MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (coordinador), La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho español. Madrid, Universidad Carlos III/BOE, 2009, pp. 299-328.
- GÓMEZ ISA (F.) and FEYTER (K. de) (eds.), International Human Rights Law in a Global Context. Bilbao, Universidad de Deusto, 2009, 973 p.
- GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D.: « La interacción entre el Derecho internacional y el derecho interno en materia de derechos humanos », in MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M., (edit.), El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa. Madrid, Trotta, 2002, pp. 333-350.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Rossana: El control internacional de la prohibición de la tortura y otros tratos

- o penas inhumanos y degradantes. Granada, Servicio de Publicaciones de la Universidad, 1998, 691 p.
- HANSKI (Raija) & SUKSI (Markku) (eds.): An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook. 2a edic, Abo (Finland), Abo Akademi University, 1999, 468 p.
  - HENNEBEL (L.) and HOCHMANN (Th.) (Directors): Genocide Denials and the Law. New York, Oxford University Press, 2010.
  - KALIN (Walter) and KUNZLI (Jorg): Universal Human Rights Protection. Oxford, Oxford University Press, 2009.
  - KSENTINI, Fatma Zohra: Les procédures onusiennes de protection des droits de l'homme. Recours et détours. París, Publisud, 1994, 246 p.
  - LE BOUTHILLIER, (Yves) et ROUGET (Didier), "La procédure des rapports périodiques en application des traités relatifs aux droits de la personne: l'après-conférence de Vienne", The Canadian Yearbook of International Law, vol. 32, 1994, pp. 173-217.
  - LEBLANC (L.), HUIBREGTSE (A. H.) and MEISTER (T.) : « Compliance with reporting requirements of human rights conventions », The International Journal of Human Rights, vol. 14, num. 5, September 2010, pp. 789-807.
  - MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M.: "La Convención contra la Tortura", in GÓMEZ ISA, Felipe (Director) y PUREZA, José Manuel, La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI. Bilbao, Universidad de Deusto, 2003, pp. 243-277.
  - MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M.: "La reforma del sistema convencional de Naciones Unidas de protección de los derechos humanos: situación actual", in ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (Dir.), Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI. Vol. I. Madrid, Escuela Diplomática/AEPDIRI, 2008, 330 p, at 23-37.
  - MARIÑO MENÉNDEZ (F. M.) y CEBADA ROMERO (A.) (directores), La creación del mecanismo español de prevención de la tortura. Madrid, Iustel, 2009, 349 p.
  - MÁRQUEZ CARRASCO, Carmen: Logros y desafíos en el 60 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Bilbao, Universidad de Deusto, 2008, 128 p.
  - MAYORDOMO RODRIGO, Virginia: "El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial", in FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (Director): España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos. Madrid, Dilex, 2010, pp. 127-199.
  - MERTUS, J.: The United Nations and Human Rights: A Guide for a New Era. Routledge, 2010.
  - O'FLAHERTY, Michael: "The Dublin Statement on the process of strengthening of the United Nations Human Rights Treaty Body System", Netherlands Quarterly of Human Rights, vol. 28, num. 1, 2010, pp. 116-127.
  - O'FLAHERTY, Michael: "Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin

Statement”, Human Rights Law Review, vol. 10, num.2, 2010, pp. 319-335.

-OACNUDH, El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Folleto informativo 30/ rev.I. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2012, 71 p.

- OACNUDH, Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2010, 243 p.

- OACNUDH, Trabajando con el programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos. Un manual para la sociedad civil. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2008, 194 p.

- OCHOA RUÍZ, Natalia: Los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas. Madrid, Civitas, 2004, 471 p., at 168-252.

- PARTSCH, K. J.: “The Committee on the Elimination of Racial Discrimination”, in ALSTON, Ph. (ed.), The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal. Oxford, Clarendon Press, 1992, 765 p., at pp. 339-368.

- PILLAY, Navanethem, Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights. Geneva, OHCHR, June 2012, 100 p.

- ROUGET, Didier: Le guide de la protection internationale des droits de l'homme. Grenoble, Edit. La Pensée sauvage, 2000, 382 p.

- RUILOBA ALVARIÑO, Julia: « El Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes y las quejas individuales presentadas contra España », in FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (Director): España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos. Madrid, Dilex, 2010, pp. 51-107.

- RUILOBA ALVARIÑO, Julia: « El Comité contra la Tortura. Examen de los informes y las quejas individuales presentadas contra España », in FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (Director): España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos. Madrid, Dilex, 2010, pp.201-255.

- SÁNCHEZ PATRÓN, José Manuel: Las Organizaciones internacionales ante las violaciones de los derechos humanos. Oviedo, Septem Ediciones, 2004, 368 p.

- SICILIANOS, L.-A.: “La réforme des organes des NU chargés du contrôle de l'application des traités relatifs aux droits de l'homme », in POLITAKIS, G. (éd.), Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision. Geneva, ILO, 2007, pp. 151-166.

- SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL (SFDI): La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international. Colloque de Strasbourg. Paris, Pedone, 1998.

- STAMATOPOULOU, Elsa, Cultural rights in international law: article 27 of the Universal Declaration of Human Rights and beyond. Leiden, M. Nijhoff, 2007.

- STEINER (Henry J.), ALSTON (Philip) and GOODMAN (Ryan), International Human Rights in Context. Law, politics and morals. Third edition, Oxford University Press, 2008, 1492 p.

- SUDRE, Frédéric: Droit européen et international des droits de l'homme. 10a edic., Paris, Presses Universitaires de France, 2011.
- TOMUSCHAT, Christian: Human Rights – Between Idealism and Realism. Oxford, Oxford University Press, 2003.
- VANDENHOLE, W., The procederes before the UN Human Rights Treaty Bodies: divergence or convergence?. Antwerp, Intersentia, 2004.
- VARDERRAMA, Juan Andrés (coord.), Interpretación de las normas internacionales sobre derechos humanos. Observaciones y recomendaciones generales de los órganos de vigilancia de los tratados internacionales de derechos humanos de las Naciones Unidas. Bogotá, oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, 2002, 513 p.
- VILLÁN DURÁN, C.: Curso de derecho internacional de los derechos humanos. Madrid, Trotta, 2002 (reimpresión: 2006), 1028 p. at 381-436.
- VILLÁN DURÁN, C.: “La protección convencional de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas”, Revista de Derecho Migratorio y de Extranjería, num. 10, noviembre de 2005, pp. 89-116.
- VILLÁN DURÁN, C.: “El sistema universal de protección de los derechos humanos”, in Curso interdisciplinario de alta formación en derechos humanos. México, 2006, 775 p., at 83-139.
- VILLÁN DURÁN, C.: « La práctica de la tortura y los malos tratos en el mundo. Tendencias actuales » in ARARTEKO, La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos. Vitoria, Ararteko, colección “Jornadas sobre derechos humanos” n° 7, 2004, 185 p., at 33-115. Vid. también Revista de Derechos Humanos (Universidad de la República, Uruguay), núm. 2, 2004, pp. 107-159. Igualmente in GUTIÉRREZ CONTRERAS, Juan Carlos (coordinador), Instrumentos nacionales e internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura. México, Talleres Gráficos, 2005, 500 p, at 119-185.
- VILLÁN DURÁN (C.) y SALADO OSUNA (Ana): “Las instituciones nacionales de derechos humanos latinoamericanas integradas en la Federación Iberoamericana del Ombudsman: su papel en las Naciones Unidas”, in ESCOBAR ROCA, Guillermo (Coordinador): El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate. Dykinson, Madrid, 2008, 237 p., at 145-232.
- VILLÁN DURÁN (C.) y FALEH PÉREZ (C.): “Contribución de la AEDIDH a la aplicación en España del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”, in MARIÑO MENÉNDEZ (F. M.) y CEBADA ROMERO (A.) (Directores), La creación del mecanismo español de prevención de la tortura. Iustel, Madrid, 2009, 349 p., at 267-298.
- VILLÁN DURÁN, Carlos: La República Bolivariana de Venezuela ante el sistema de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos. Caracas, COFAVIC, 2014, 367 p.
- WEBER, A.: Les mécanismes de controle non contentieux du respect des droits de l'homme. Paris, Pedone, 2008, 411 p.
- WRIGHT, Shelley: “Human Rights and Women’s Rights: An Analysis of the United Nations Convention on

the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”, in MAHONEY (Kathleen E.) & MAHONEY (Paul) (eds.): Human Rights in the Twenty-first Century: A Global Challenge. Dordrecht, Nijhoff, 1993, 1028 p., at 75-88.

- ZARTNER (Dana) and RAMOS (Jenifer): “Human Rights as Reputation Builder: Compliance with the Convention Against Torture”, Human Rights Review, vol. 12 (2011), pp. 71-92.

## 2. Mecanismos cuasiconcenciosos

-AGUELO NAVARRO, Pascual: “Los derechos humanos de las personas migrantes, exigencia de justicia”, FUNDACIÓN SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ, Los derechos humanos en tiempo de crisis. Zaragoza, Mira Editores, 2014, pp. 251-295.

- ALBUQUERQUE, Catarina de: “Chronicle of an Announced Birth: The Coming into Life of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – The Missing Piece of the International Bill of Human Rights”, Human Rights Quarterly, vol. 32 (2010), pp. 144-178.

- ALFREDSSON, G. et al. (eds.), International Human Rights Monitoring Mechanisms. Essays in Honour of Jacob Th. Moller. The Hague/Boston/London, M. Nijhoff, 2011.

-AYALA CORAO, Carlos: El Comité de Derechos Humanos de la ONU: La admisión de los casos decididos por otros órganos internacionales. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, 183 p.

- BURGERS (J.H.) & DANELIUS (H.): The United Nations Convention Against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatments or Punishments, Dordrecht/Boston/London, Nijhoff, 1988, 271 p.

- BYRNES, A.: “The Committee against Torture”, in ALSTON, Ph. (ed.), The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal. Oxford, Clarendon Press, 1992, 765 p., at pp. 509-546.

- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto, Tratado de Direito Internacional dos Direitos humanos, vol. I, 1ª edic., Porto Alegre, Brasil, Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, 486 p.

- CANÇADO TRINDADE, Antonio A., El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI. 2ª edic. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2006.

- CANÇADO TRINDADE, Antonio A.: Évolution du droit international au droit des gens – L'accès des individus á la justice internationale – Le regard d'un juge. Paris, Pedone, 2008.

- CANÇADO TRINDADE, Antonio A., State Responsibility in Cases of Massacres: Contemporary Advances in International Justice. Utrecht University, Netherlands Institute of Human Rights (SIM), 2011, 71 p.

- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio: Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho internacional contemporáneo. 2ª edic., Madrid, Tecnos, 2001, 186 p.

- CHINCHÓN ÁLVAREZ, Javier: Derecho internacional y transiciones a la democracia y la paz: hacia un modelo para el castigo de los crímenes pasados a través de la experiencia iberoamericana. Madrid, Ediciones Parthenon, 2007, 629 p.
- DECAUX, E. (dir.), Le Pacte International relatif aux droits civils et politiques. Commentaire article par article. Paris, Economica, 2010.
- DIACONU, Ion: Racial discrimination. Den Haag, Eleven International Publishing, 2011, 385 p.
- DIMITRIJEVIC, Vojin: "Decisiones del Comité de Derechos Humanos respecto de las comunicaciones hechas de conformidad con el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", Cuadernos de análisis jurídico (Univ. Diego Portales de Santiago de Chile), num. 26, mayo de 1993, pp. 67-72. Vid. la versión inglesa en SIM Special, num. 13, pp. 68-81.
- ESPALIÚ BERDUD, Carlos: "El jus cogens, ¿salió del garaje?", REDI, vol. 67 (2015), núm. 1, pp. 93-121.
- ESTRADA ADÁN (G. E.) y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ (C.), Manual de Derecho internacional de los derechos humanos. 1ª ed., México, Porrúa, 2014, 455 p.
- FALEH PÉREZ, Carmelo: "El derecho de las víctimas de violaciones de los derechos humanos a obtener una reparación. Análisis de la práctica del Comité de Derechos Humanos (1979-2002)", Revista Derechos Humanos (Montevideo), núm. 2, junio de 2004, pp. 35-77.
- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos (dir.), Nuevos desarrollos en el Derecho internacional de los derechos humanos: los derechos de las víctimas. Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, 287 p.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos (dir.), España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos. Madrid, Dilex, 2010, 524 p.
- GHANDI. PR.: The Human Rights Committee and the right of individual communication: law and practice. Aldershot (England), Brookfield, Vt.: Ashgate, 1998, 522 p.
- GÓMEZ ISA (F.) and FEYTER (K. de) (eds.), International Human Rights Law in a Global Context. Bilbao, Universidad de Deusto, 2009, 973 p.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Rossana: El control internacional de la prohibición de la tortura y otros tratos o penas inhumanos y degradantes. Granada, Universidad, 1998, 691 p.
- GUTIÉRREZ RAMÍREZ (M.) y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (J.): "Legados de la impunidad y rostros de la verdad en Guatemala. Reflexiones en torno al juicio por genocidio (caso Ríos Montt)", Revista IIDH, núm. 61 (enero-junio de 2015), pp. 57-86.
- HANNUM, H. (ed.): Guide to international human rights practice. N. York, Transnational Publishers, 3ª edic,

1999, 350 p.

- HANSKI (Raija) & SUKSI (Markku) (eds.): An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook. 2a edic, Abo (Finland), Abo Akademi University, 1999, 468 p.

- HENNEBEL, Ludovic: La jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies – Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et son mécanisme de protection individuelle. Bruxelles, Bruylant, 2007, 582 p.

- LANGFORD, Malcolm (Editor), Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law. Cambridge/New York, etc., Cambridge University Press, 2008, 687 p.

- MOLLER (J.Th.) and ZAYAS (A. de): United Nations Human Rights Committee Case Law (1977-2008). A Handbook. N.P. Engel, Publisher, 2009, Kehl am Rhein, 604 p.

- MOLLER, Jakob Th.: "Eight UN Petitions Procedures: A Comparative Analysis", in EIDE (A.) et al. (Editors), Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson. Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp.135-157.

- NACIONES UNIDAS: Selección de decisiones del Comité de Derechos Humanos adoptadas con arreglo al Protocolo Facultativo. Vol. 8. Naciones Unidas, N.York y Ginebra, 2007, 421 p. (doc. CCPR/C/OP/8).

- NOWAK, Manfred, CCPR Commentary. Commentary to the U.N. Covenant on Civil and Political Rights. Kehl/Strasbourg/Arlington, Engel Publ., 2a edic, 2005, 1277 p.

- NOWAK, Manfred, The United Nations Convention against Torture: A Commentary. Oxford, Oxford University Press, 2008.

- OACNUDH: Los principales tratados internacionales de derechos humanos. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2014, 342 p.

- OACNUDH, Selección de decisiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Vol. I (períodos de sesiones 36° a 75° (agosto de 1988 a agosto de 2011)). Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2012, 214 p.

- OACNUDH, Selección de decisiones del Comité de Derechos Humanos adoptadas con arreglo al protocolo facultativo. 9 volúmenes. El último abarca los períodos de sesiones 85° a 91° (octubre de 2005-octubre de 2007). Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2008, 306 p.

- OCHOA RUÍZ, Natalia: Los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas. Madrid, Civitas, 2004, 471 p., at 288-387.

- O'DONNELL, Daniel: Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano. Bogotá, oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, 2004, 1064 p.

- OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS & DEFENSORIA DEL PUEBLO DE COLOMBIA: Manual de calificación de conductas violatorias. Derechos humanos y derecho internacional humanitario. 2 vols. Bogotá, OACNUDH, 2004, 419 + 515 p.

OPEN SOCIETY, From rights to Remedies. Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions. New York, Open Society Foundations, 2013, 208 p.

- PILLAY, Navanethem, Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights. Geneva, OHCHR, June 2012, 100 p.

- ROUGET, Didier: Le guide de la protection internationale des droits de l'homme. Grenoble, Edit. La Pensée sauvage, 2000, 382 p.

- RUILOBA ALVARIÑO, Julia: « El Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes y las quejas individuales presentadas contra España », in FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (Director): España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos. Madrid, Dilex, 2010, pp. 51-107.

- RUILOBA ALVARIÑO, Julia: « El Comité contra la Tortura. Examen de los informes y las quejas individuales presentadas contra España », in FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (Director): España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos. Madrid, Dilex, 2010, pp. 201-255.

-SALAMERO TEIXIDÓ, Laura: La protección de los derechos sociales en el ámbito de Naciones Unidas. El nuevo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Thomson Reuters, Madrid, 2012, 183 p.

- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. y CHINCHÓN ÁLVAREZ, J.: «Algunas consideraciones jurídico-internacionales acerca de la sentencia de la Sala Penal Especial de la Corte Suprema de la República del Perú contra Alberto Kenya Fujimori Fujimori », in PÉREZ ARROYO, M. (dir.), y VELASQUEZ DELGADO, R. (coord.): El caso de "Alberto Fujimori Fujimori". La sentencia. Doctrina y Jurisprudencia: Perú: 7 de abril de 2009, Instituto Peruano de Criminología y Ciencias Penales, Lima, 2011, pp. 42-65.

-SAURA ESTAPÁ, Jaume: «Panorama y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales », FUNDACIÓN SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ, Los derechos humanos en tiempo de crisis. Zaragoza, Mira Editores, 2014, pp. 153-182.

- SCOVAZZI (T.) & CITRONI (G.), The struggle against enforced disappearance and the 2007 United Nations Convention. Leiden, M. Nijhoff, 2007.

- SCHMIDT, Markus G.: «Portée et suivi des constatations du Comité des droits de l'homme des Nations Unies », in SUDRE, F. (dir.): La protection des droits de l'homme par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies - Les communications individuelles -. Université de Montpellier, 1995, pp. 157-169.

- SUDRE, Frédéric, Droit européen et international des droits de l'homme. 10a. edic., Paris, PUF, 2011.

- TRINIDAD NÚÑEZ, Pilar: “La aplicación judicial en España de las decisiones de los órganos de base convencional de supervisión de derechos humanos creados en el seno de las Naciones Unidas”, in MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (coordinador), La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho español. Madrid, Universidad Carlos III/BOE, 2009, pp. 329-349.
- ULFSTEIN, Geir: “The Legal Status of Views Adopted by the Human Rights Committee – From Genesis to Adoption of General Comment No. 33”, in EIDE (A.) et al. (Editors), Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson. Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp. 159-166.
- VANDENHOLE, Wouter: “Completing the UN complaint mechanisms for human rights violations step by step: Towards a complaints procedure complementing the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, Netherlands Quarterly of Human Rights, vol. 21, num. 3, 2003, pp. 423-463.
- VENTURA ROBLES, Manuel E.: “La relación entre los derechos humanos y la justicia penal internacional”, Revista IIDH, núm. 59, enero-junio de 2014, pp. 303-344.
- VILLÁN DURÁN, C.: Curso de derecho internacional de los derechos humanos. Madrid, Trotta, 2002 (reimpresión: 2006), 1028 pp., at 437-498.
- VILLÁN DURÁN, C.: “La protección convencional de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas”, Revista de Derecho Migratorio y de Extranjería, nº 10, noviembre de 2005, pp. 89-116.
- VILLÁN DURÁN, C.: “El sistema universal de protección de los derechos humanos”, in Curso interdisciplinario de alta formación en derechos humanos. México, 2006, 775 p., at 83-139.
- VILLÁN DURÁN, C.: “Las quejas individuales ante el Comité de Derechos Humanos: competencia, admisibilidad y jurisprudencia”, Revista Iberoamericana de Derechos Humanos (México), núm. 4, 2009, pp. 145-175.
- VILLÁN DURÁN, C.: “Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Revista Española de Cooperación y Desarrollo (Madrid), 2009, núm. 23, pp. 31-54. Vid. igualmente ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (Dir.), Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI. Vol. I. Madrid, Escuela Diplomática/AEPDIRI, 2008, 330 p, at 311-330.
- VILLÁN DURÁN, Carlos: La República Bolivariana de Venezuela ante el sistema de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos. Caracas, COFAVIC, 2014, 367 p.
- VILLÁN DURÁN, C. y FALEH PÉREZ, Carmelo: Prácticas de Derecho internacional de los derechos humanos. Madrid, Dilex, 2006, 773 p. y anexos.
- ZAYAS, A. de: “Desarrollo jurisprudencial del Comité de Derechos Humanos en aplicación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Visión práctica”, in JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos (ed.), Iniciación a la práctica en Derecho internacional y Derecho comunitario europeo. Madrid/Barcelona, Universidad de Alcalá/Marcial Pons, 2003, pp. 215-275.
- ZWAAK, L.F.: International Human Rights Procedures: Petitioning the ECHR, CCPR and CERD. Nijmegen, Ars Aequi, 1991, 168 p.

- ZWART, Tom: The admissibility of human rights petitions: the case law of the European Commission on Human Rights and the Human Rights Committee, M. Nijhoff, Dordrecht, Boston, 1994, 246 p.

### 3. Mecanismos extraconvencionales

- ALSTON, Philip: "The Commission on Human Rights", in ALSTON, Ph. (ed.), The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal. Oxford, Clarendon Press, 1992, 765 p, at 126-210.

- AMNESTY INTERNATIONAL and THE LAW SOCIETY, The United Nations Thematic Mechanisms 2002. An overview of their work and mandates. London, Amnesty International, 2002, 92 p.

- ANDREU GUZMÁN, Federico: "Le Groupe de travail sur les disparitions forcées des Nations Unies", Revue Internationale de la Croix-Rouge, n° 848, 2002, pp. 803-818.

- BRODY, Reed & GONZALEZ, Felipe: "Nunca Más: An Analysis of International Instruments on 'Disappearances'", Human Rights Quarterly, vol. 19, n° 2, May 1997, pp. 365 a 405.

- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto: Tratado de Direito Internacional dos Direitos humanos, vol. I, 1ª edic., Porto Alegre, Brasil, Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, 486 p.

- DECAUX (E.) (dir): Les Nations Unies et les droits de l'homme. Enjeux et défis d'une réforme. Paris, Pedone, 2006, 348 p.

- DORMENVAL, Agnès: Procédures onusiennes de mise en oeuvre des droits de l'homme: limites ou défauts?, Paris, P.U.F., 1991, 274 p.

- DOMÍNGUEZ REDONDO, Elvira, Los procedimientos públicos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, 516 p.

- DOMÍNGUEZ REDONDO, Elvira: "Rethinking the legal foundations of control in International Human Rights Law – The case of Special Procedures", Netherlands Quarterly of Human Rights. Vol. 29, num. 2, 2011, pp. 261-288.

- DUGGAN-LARRIN (Jessica): "Can an intergovernmental mechanism increase the protection of human rights? The potential of Universal Periodic Review in relation to the realization of economic, social and cultural rights", Netherlands Quarterly of Human Rights. Vol. 28, num. 4, 2010, pp. 548-581.

- ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la violación de derechos humanos y libertades fundamentales: Estudio de los procedimientos públicos especiales (Tesis doctoral) 3 t., Madrid, Edit. Universidad Complutense, 1988, 1631 p.

- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: "Un nuevo paso en la protección internacional de la libertad de pensamiento, conciencia y religión: El procedimiento público especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas", Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado (España), vol. VI, 1990, pp. 87-128.

- FALEH PÉREZ, Carmelo: "El Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria de la Comisión de Derechos

Humanos de las Naciones Unidas”, Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Las Palmas de G. C., nº 0, 1995, pp. 103-124.

- FALEH PÉREZ, C., Las acciones urgentes como mecanismo de protección de los derechos humanos en la práctica de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, (Tesis doctoral), Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas de G. C., 1998, 642 p.

- FERRER LLORET, Jaume, Responsabilidad internacional del Estado y derechos humanos. Alicante, Tecnos, 1998, 467 p.

- FREEDMAN, Rosa: « New Mechanisms of the UN Human Rights Council », Netherlands Quarterly of Human Rights. Vol. 29, num. 3, 2011, pp. 289-323.

- FROUVILLE, Olivier de, Les procédures thématiques: une contribution efficace des Nations Unies à la protection des droits de l'homme. Paris, Pedone, 1996, 139 p.

- GÓMEZ DEL PRADO, José Luis: “Extra-conventional protection of human rights”, in GÓMEZ ISA (F.) and FEYTER (K. de) (eds.), International Human Rights Law in a Global Context. Bilbao, Universidad de Deusto, 2009, at 557-626.

- GUEST, Ian: Behind the disappearances: Argentina's dirty war against human rights and the United Nations. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990, 605 p.

- GUTTER, J., Thematic procedures of the United Nations Commission on Human Rights and international law: in search of a sense of community. Antwerp, Intersentia, 2006.

- HANSKI (Raija) & SUKSI (Markku) (eds.): An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook. 2a edic, Abo (Finland), Abo Akademi University, 1999, 468 p.

- KAMMINGA, Menno T.: “The Thematic Procedures of the UN Commission on Human Rights”, Netherlands International Law Review, no. 3, 1987, pp 299-323.

- KSENTINI, Fatma Zohra: Les procédures onusiennes de protection des droits de l'homme. Recours et détours, Publisud, Paris, 1994, 246 p.

- MARIE, Jean-Bernard: «La pratique de la Commission des droits de l'homme de l'ONU en matière de violations des droits de l'homme», Revue Belge de Droit International, N° 2, 1980, pp. 355-380.

- MARIE (Jean-Bernard) & QUESTIAUX (Nicolle): «Article 55, alinéa c», in COT (Jean-Pierre) et PELLET (Alain) (sous la direction de): La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article. 2<sup>a</sup> edic, Paris, Economica, 1991, 1571 p., at 865-886.

- NADER, Lucia: « El papel de las ONG en el Consejo de Derecho Humanos de la ONU », Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos. Vol. 7, 2007, pp. 6-27.

- NIFOSI, I., The UN special procedures in the field of human rights. Antwerp, Intersentia, 2005.

- NOWAK, Manfred: "Country-oriented human rights protection by the UN Commission on Human Rights and its Sub-Commission", Netherlands Yearbook of International Law, vol. XXII, 1991, pp. 39-90.
- OACNUDH: Trabajando con el programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos. Un manual para la sociedad civil. Nueva York y Ginebra, 2008, 194 p.
- PARTSCH, K. J.: "Article 55 (c)"; "Article 68" in SIMMA, Bruno (ed.): The Charter of the United Nations. A Commentary. Oxford, Oxford University Press, 1994, 1258 p., at 776-793 and 875-892.
- PASTOR RIDRUEJO, José Antonio : «Les procédures publiques spéciales de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies», Recueil des cours de l'Académie de Droit International, t. 228 (1991-III), pp. 187-271.
- PICKEN, Margo : « The Special Representative of the UN Secretary-General for human rights in Cambodia (2000-2005) », Liber Amicorum Peter Leuprecht. Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 265-282.
- PINHEIRO, Paulo Sergio: « Being a special rapporteur: a delicate balancing act », The International Journal of Human Rights, vol. 15, n° 2, February 2011, pp. 162-171.
- RAMCHARAN, Bertrand G.: "The UN Human Rights Council: The Perennial Struggle between Realism and Idealism", in EIDE (A.) et al. (Editors), Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson. Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp. 115-133.
- RODLEY, N. S.: The Treatment of Prisoners under International Law, Oxford, Clarendon Press, 2° edic, 1999.
- RODLEY, N. S.: "United Nations Human Rights Treaty Bodies and Special Procedures of the Commission on Human Rights – Complementarily or Competition?", Human Rights Quarterly, vol. 75, n° 4, 2003, pp. 882-908.
- RODLEY, N. S.: "On the responsibility of special rapporteurs", The International Journal of Human Rights, vol. 15, n° 2, February 2011, pp. 319-337.
- ROUGET, Didier: Le guide de la protection internationale des droits de l'homme. Grenoble, Edit. La Pensée sauvage, 2000, 382 p.
- SCHEININ, Martin: "Winter Break 2010: A Week in the Life of a Special Rapporteur", in EIDE (A.) et al. (Editors), Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson. Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp. 167-178.
- SCHMIDT, Markus G.: "Is the United Nations Human Rights Council Living Up to the International Community's Expectations?", in EIDE (A.) et al. (Editors), Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson. Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp. 99-113.
- SHORT, Katherine: "De la Comisión al Consejo: ¿las Naciones Unidas han logrado crear un órgano de derechos humanos confiable?", Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos, núm. 9, 2008, pp. 160-189.

- SMITH, Rhona K. M.: "The possibilities of an independent special rapporteur scheme", The International Journal of Human Rights, vol. 15, nº 2, February 2011, pp. 172-186.
- SUBEDI, Surya P: "Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs", Human Rights Quarterly, vol. 33 (2011), pp. 201-228.
- VALENCIA VILLA, Alejandro: La situación de derechos humanos del Paraguay entre 1978 y 1990: el procedimiento confidencial 1503 de las Naciones Unidas. Asunción, Defensoría del Pueblo, 2010, 611 p.
- VAN BOVEN, Theo: "Walking on non-neutral common ground", Liber Amicorum Peter Leuprecht. Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 93-104.
- VIEGAS E SILVA, Marisa: «El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: seis años después», Sur. Revista internacional de derechos humanos, núm. 18, diciembre de 2013, pp. 103-121.
- VILLÁN DURÁN, C.: Curso de derecho internacional de los derechos humanos. Madrid, Trotta, 2002 (reimpresión: 2006), 1028 p., at 567-821.
- VILLÁN DURÁN, C.: « El funcionamiento de los mecanismos extraconvencionales de protección internacional de los derechos humanos », in JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos (ed.), Iniciación a la práctica en Derecho internacional y Derecho comunitario europeo. Madrid/Barcelona, Universidad de Alcalá/Marcial Pons, 2003, pp. 277-313.
- VILLÁN DURÁN, C.: "La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y sus mecanismos para la protección de los derechos humanos", in PONS RAFOLS, Xavier (Coord.), España y la ONU: 50º Aniversario. Icaria, Barcelona, 2005, 407 p., at 131-165.
- VILLÁN DURÁN, C.: "El sistema universal de protección de los derechos humanos", in Curso interdisciplinario de alta formación en derechos humanos. México, 2006, 775 p., at 83-139.
- VILLÁN DURÁN, Carlos: "Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas", in ALMQVIST (J.) y GÓMEZ ISA (F.) (eds.), El Consejo de Derechos Humanos: Oportunidades y Desafíos. Bilbao, Universidad de Deusto, 2006, 234 p., at 23-35. También en Boletín de Derechos Humanos (Caracas, Universidad Central de Venezuela), núm. 1, 2006, pp. 7-19; Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2006, núm. 12; Elkasia: Revista de Filosofía, 2006, nº 4 (electrónica); Revista Iberoamericana de Derechos Humanos (México), 2006. En catalán: "Llums i ombres del nou Consell de Drets Humans de les Nacions Unides", Diàlegs, núm. 31, 2006, pp. 11-25.
- VILLÁN DURÁN, C.: "El alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos: ¿Un mecanismo de protección eficaz de los derechos humanos? », in ESCUELA DIPLOMÁTICA, La protección de los derechos humanos. Cuaderno 34. Madrid, 2008, 158 p., at 71-97.
- VILLÁN DURÁN, C.: "Obligaciones derivadas del derecho a la alimentación en el derecho internacional", in CÁTEDRA DE ESTUDIOS SOBRE HAMBRE Y POBREZA (edit.), Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria. Córdoba, Diputación/Universidad, 2008, 447 p., at 45-76.

- VILLÁN DURÁN, C.: Manual de procedimientos extraconvencionales para la protección de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas. Washington, American University, 2011, 68 p. (publicación electrónica).
- VILLÁN DURÁN, Carlos: La República Bolivariana de Venezuela ante el sistema de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos. Caracas, COFAVIC, 2014, 367 p.
- VILLÁN DURÁN, C. y FALEH PÉREZ, Carmelo: Prácticas de Derecho internacional de los derechos humanos. Madrid, Dilex, 2006, 773 p. y anexos.
- VILLÁN DURÁN, C. y FALEH PÉREZ, C.: "Derecho a un recurso efectivo y a obtener una reparación justa y adecuada que corresponde a las víctimas de desapariciones forzadas, crímenes contra la humanidad y otras violaciones de los derechos humanos cometidas en España durante la guerra civil y la dictadura", Revista Electrónica de Estudios Internacionales, núm. 16, 2008, 51 p.
- VILLÁN DURÁN (C.) y SALADO OSUNA (Ana): "Las instituciones nacionales de derechos humanos latinoamericanas integradas en la Federación Iberoamericana del Ombudsman: su papel en las Naciones Unidas", in ESCOBAR ROCA, Guillermo (Coordinador): El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate. Dykinson, Madrid, 2008, 237 p., at 145-232.
- VOLIO JIMÉNEZ, Fernando: "La protección de los derechos humanos: experiencias de un investigador in situ", in CANÇADO TRINDADE, A. A. (Ed.): El Mundo Moderno de los Derechos Humanos. Ensayos en Honor de Thomas Buergenthal. IIDH, San José, 1996, pp. 287-298.

## 4. Direcciones útiles de Internet

- Tabla temática de normas substantivas (internacionales y de D. español) en materia de derechos humanos. Incluye índices por derechos y por materias:

<http://www.fundacionpdh.org/normativa/cuadronormativo.htm>

- Tabla temática de normas substantivas e instituciones en materia de derechos humanos (sistemas universal, regionales y español). Incluye índices por derechos y por materias:

<http://www.derechoshumanos.net/derechos/index.htm>

- Portal general de la Organización de las Naciones Unidas: [www.un.org](http://www.un.org)

- Todos los documentos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos se pueden consultar en el portal de la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos (OACNUDH): [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

- Los textos de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos (convenciones, protocolos, etc.) se pueden consultar en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/>

- Índice universal de los derechos humanos (OACNUDH). Contiene las observaciones finales de los comités y las recomendaciones de los procedimientos especiales del Consejo DH agrupadas por países concretos. También se incluyen las recomendaciones en el marco del examen periódico universal (EPU) y las respuestas

de los Estados. Disponible en <http://uhri.ohchr.org/es/>

-Servicio Internacional para los Derechos Humanos & Human Rights Law Centre, Domestic implementation of UN human rights recommendations – A Guide for human rights defenders and advocates. Disponible en [www.ishr.ch](http://www.ishr.ch)

-OPEN SOCIETY, From judgement to justice – Implementing international and regional human rights decisions (2010) y From rights to remedies: structures and strategies for implementing international human rights decisions (2013). Informes disponibles en: <http://www.opensocietyfoundations.org>

-OACNUDH: El espacio de la sociedad civil y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Guía práctica para la sociedad civil. Ginebra, 2015, 34 p. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/CS\\_space\\_UNHRSysytem\\_Guide\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/CS_space_UNHRSysytem_Guide_SP.pdf)

-OACNUDH: Trabajando con el programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos. Un manual para la sociedad civil. Nueva York y Ginebra, 2008, 194 p. Disponible en: [www.ohchr.org/civilsocietyhandbook/](http://www.ohchr.org/civilsocietyhandbook/)

-Las personas y organizaciones que deseen mantenerse informadas de las actividades de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, pueden solicitar su inclusión en la lista de correo electrónico de la sección de la sociedad civil de la OACNUDH, en la siguiente dirección: <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/CivilSociety.aspx>

OACNUDH: Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación. Ginebra, Naciones Unidas, 2012, 186 p. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf)

-OACNUDH: Seguimiento de las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos. Guía práctica para la sociedad civil. Ginebra, Naciones Unidas, 2013, 57 p. Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/HowtoFollowUNHRRecommendationsSP.pdf>

- Los documentos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos relativos a España son accesibles en <http://www.ohchr.org/SP/Countries/ENACARegion/Pages/ESIndex.aspx>

- Las incidencias sobre todos los tratados internacionales de derechos humanos (entrada en vigor, Estados parte, reservas, declaraciones, objeciones, etc.) se pueden consultar en: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>

- La jurisprudencia desarrollada sobre quejas individuales por ocho comités establecidos en tratados de derechos humanos se encuentra en la siguiente base de datos: <http://juris.ohchr.org/>

- Las quejas individuales dirigidas a nueve comités establecidos en tratados se deben remitir a: [petitions@ohchr.org](mailto:petitions@ohchr.org)

-Información general sobre el procedimiento de presentación de quejas se encuentra en el enlace: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx>

- Las solicitudes de acciones urgentes en virtud del art. 30 de la Convención Internacional para la protección

de todas las personas contra las desapariciones forzadas, se deben remitir a:

[ced@ohchr.org](mailto:ced@ohchr.org)

-Contacto con el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: [cerd@ohchr.org](mailto:cerd@ohchr.org)

.Contacto con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: [cescr@ohchr.org](mailto:cescr@ohchr.org)

-Contacto con el Comité de Derechos Humanos (PIDCP): [ccpr@ohchr.org](mailto:ccpr@ohchr.org)

-Contacto con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: [cedaw@ohchr.org](mailto:cedaw@ohchr.org)

-Contacto con el Comité contra la Tortura: [cat@ohchr.org](mailto:cat@ohchr.org)

-Contacto con el Subcomité para la Prevención de la Tortura: [opcat@ohchr.org](mailto:opcat@ohchr.org)

-Contacto con el Comité de los Derechos del Niño: [crc@ohchr.org](mailto:crc@ohchr.org)

-Contacto con el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares: [cmw@ohchr.org](mailto:cmw@ohchr.org)

-Contacto con el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: [crpd@ohchr.org](mailto:crpd@ohchr.org)

-Contacto con el Comité contra la Desaparición Forzada: [ced@ohchr.org](mailto:ced@ohchr.org)

- Las quejas dirigidas a cualquier mecanismo extraconvencional de protección se pueden remitir a la siguiente dirección electrónica: [webadmin@ohchr.org](mailto:webadmin@ohchr.org)

- El directorio con las direcciones electrónicas de todos los titulares de mandatos (geográficos y temáticos) que componen los procedimientos especiales se encuentra en

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/VisualDirectoryJune2015\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/VisualDirectoryJune2015_en.pdf)

- Las quejas dirigidas al grupo de trabajo sobre la detención arbitraria del Consejo de Derechos Humanos se deben enviar a: [wgad@ohchr.org](mailto:wgad@ohchr.org)

- Los dictámenes del GTDA son objeto de publicación electrónica, siendo su jurisprudencia accesible en

<http://www.unwgadatabase.org/un/>

- Las quejas dirigidas al grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias del Consejo de Derechos Humanos se deben enviar a [wgeid@ohchr.org](mailto:wgeid@ohchr.org)

- Las solicitudes de acción urgente dirigidas a cualquier mecanismo extraconvencional de protección, tanto geográfico como temático, se deben remitir a [urgent-action@ohchr.org](mailto:urgent-action@ohchr.org)

-El Relator Especial sobre la tortura dispone de una plataforma en línea con información sobre sus actividades de seguimiento (incluidos todos los informes temáticos, sobre los países y con observaciones). Disponible en <http://antitorture.org>

- La información destinada al mecanismo de examen periódico universal (EPU) del Consejo DH se debe enviar a la siguiente dirección: [UPRsubmissions@ohchr.org](mailto:UPRsubmissions@ohchr.org)

-Las denuncias sobre represalias debe enviarse a la siguiente dirección: [reprisals@ohchr.org](mailto:reprisals@ohchr.org)

-Televisión de las Naciones Unidas en la web: <http://webtv.un.org>

## Notas

1. Las quejas enviadas por vía electrónica a los mecanismos convencionales de protección, deberán ir seguidas de la versión en papel debidamente firmadas por el denunciante (la víctima o su representante).
2. Existen formularios orientativos para presentar quejas individuales ante cuatro comités establecidos en tratados y once procedimientos temáticos del Consejo de Derechos Humanos. Vid. [www.ohchr.org/civilsocietyhandbook/](http://www.ohchr.org/civilsocietyhandbook/) pp. 155-176 de la versión española del Manual. Vid. también OACNUDH, Procedimientos para presentar denuncias individuales en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Folleto informativo n° 7/Rev.2. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2013, 48 p. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet7Rev2\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet7Rev2_sp.pdf)
3. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha publicado un folleto informativo (doc. CRPD/C/5/2, de 15 de junio de 2011, 2 p.); sus directrices para la presentación de quejas individuales se encuentran en el doc. CRPD/C/5/3/Rev.1, de 5 de junio de 2012, 3 p.; el reglamento del Com.DPD se puede consultar en el doc. A/66/55 (2011), anexo VI, pp. 43-70); y sus métodos de trabajo en el doc. CRPD/C/5/4, de 2 de septiembre de 2011, 11 p. Disponibles en <http://www.ohchr.org/sp/HRBodies/crpd/Pages/CRPDindex.aspx>
4. El Comité contra la Desaparición Forzada ha publicado sus directrices y formulario para la solicitud de acciones urgentes en virtud el art. 30 de la Convención en el doc. A/69/56 (2014), anexo VII, pp. 34-38. Las directrices y formulario para la presentación de quejas individuales ("comunicaciones") en virtud del art. 31 de la Convención se encuentran en el mismo documento, anexo VI, pp. 25-30.

## (Footnotes)

1. BOE n° 34, de 8 de febrero de 1969. En vigor para España desde el 13 de diciembre de 1968.
2. BOE n° 252, de 21 de octubre de 1978. En vigor para España desde el 12 de noviembre de 1978.
3. BOE n° 118, de 17 de mayo de 1969. En vigor para España desde el 17 de agosto de 1969. Cuenta con 177 Estados partes.
4. Aceptada por 57 Estados. En España el BOE n° 139, de 11 de junio de 1998, publicó la declaración de 13 de enero de 1998; retiró la reserva que afectaba al art. 14 CEDR el 29 de octubre de 1999.
5. Ratificado por 164 Estados. Para España entró en vigor el 27 de julio de 1977 (BOE n° 103, de 30 de abril de 1977).
6. Ratificado por 168 Estados. En España entró en vigor el 27 de julio de 1977 (BOE n° 103, de 30 de abril de 1977).
7. BOE n° 79, de 2 de abril de 1985 y BOE n° 107, de 4 de mayo de 1985. En vigor para España desde el 25 de abril de 1985. Cuenta con 115 Estados partes.
8. En vigor para España desde el 14 de agosto de 1978. Corrección de errores en BOE n° 272, de 14 de noviembre de 1978.
9. Cuenta con 189 Estados partes. En vigor para España desde el 4 de febrero de 1984 (BOE n° 69, de

21 de marzo de 1984).

10. Raticada por 158 Estados. En vigor para España desde el 20 de noviembre de 1987 (BOE n° 268, de 9 de noviembre de 1987).
11. Aceptado por 70 Estados, incluida España.
12. Ratificado por 81 Estados. En vigor para España desde el 11 de julio de 1991 (BOE n° 164, de 10 de julio de 1991).
13. Ratificado por 106 Estados. En vigor para España desde el 6 de octubre de 2001 (BOE n° 190, de 9 de agosto de 2001).
14. Ratificada por 195 Estados. En vigor para España desde el 5 de enero de 1991 (BOE n° 313, de 31 de diciembre de 1990).
15. Ratificado por 159 Estados. En vigor para España desde el 8 de abril de 2002 (BOE n° 92, de 17 de abril de 2002).
16. Ratificado por 169 Estados. En vigor para España desde el 18 de enero de 2002 (BOE n° 27, de 31 de enero de 2002).
17. Ratificado por 79 Estados. Ratificado por España el 4 de abril de 2006 (BOE n° 148, de 22 de junio de 2006, pp. 23537 y ss.). En 2009 se decidió que el Defensor del Pueblo será el mecanismo nacional de prevención de la tortura (MNPT). Vid. infra, Primera Parte, apartado C.: Visitas periódicas.
18. BOE n° 96, de 21 de abril de 2008. Ratificada por 157 Estados y una organización regional.
19. BOE n° 97, de 22 de abril de 2008. Ratificado por 87 Estados.
20. Ha sido ratificada por 50 Estados. España ratificó en 2009 y su entrada en vigor tuvo lugar el 24 de septiembre de 2009.
21. Ratificado por 21 Estados, incluida España, quien ratificó el 23 de septiembre de 2010.
22. Ratificado por 17 Estados. España lo hizo el 3 de junio de 2013.
23. La Convención entró en vigor en 2003 y cuenta con 48 Estados partes, ninguno de ellos de la Unión Europea.  
Para el estado de las ratificaciones de los diferentes tratados vid. el portal de las Naciones Unidas en la Web <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>  
Vid. también C. VILLÁN DURÁN y C. FALEH PÉREZ, Prácticas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Universidad de Alcalá, Madrid, octubre de 2014, Parte I, anexo I.
24. Convención ratificada por 101 Estados. Vid.  
<http://portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=12949&language=E&order=alpha>
25. El Protocolo ha sido ratificado por 35 Estados. Vid.  
<http://portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=15321&language=E&order=alpha>
26. Convención ratificada por 138 Estados y la Unión Europea. Vid.  
<http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=31038&language=S&order=alpha>
27. Se trata de la única convención no ratificada por España.
28. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Com.DPD) adoptó en su reglamento (doc. CRPD/C/I, de 5 de junio de 2014) las reglas por las que se rige el examen de los informes

periódicos de los Estados partes (arts. 39-54, pp.16-20).

29. En 2011 se estableció el Comité respectivo.

30. Completado por el reglamento del Com.CT, doc. A/66/44 (2011), anexo IX, arts. 75-101, pp. 187-294.

31. Ratificado por 106 Estados.

32. Completado por el reglamento del Com.DPD, doc. CRPD/C/1, de 5 de junio de 2014, arts. 78-91, pp. 28-32. El PF fue ratificado por 87 Estados.

33. En vigor desde el 23 de diciembre de 2010, la Convención ha sido ratificada por 50 Estados, incluida España.

34. Ratificado por 21 Estados, entró en vigor el 5 de mayo de 2013. Completado por los arts. 21-35 del reglamento provisional en virtud del PF del PIDESC, cfr. doc. E/2013/22, E/C.12/2012/3 (informe del Com.DESC al ECOSOC sobre sus períodos de sesiones 48º y 49º). Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2013, anexo VII, pp. 117-121.

35. Ratificado por 17 Estados, entró en vigor el 14 de abril de 2014. Se complementa con los arts. 30-42 del reglamento del Com.DN relativo al PF 3. Cfr. doc. CRC/C/62/3, de 16 de abril de 2013, pp. 16-20.

36. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Com.DPD) ha adoptado su reglamento en el doc. CRPD/C/1, de 5 de junio de 2014. Los arts. 55-77, pp. 20-28, completan el PF en lo relativo a la tramitación de las quejas individuales ante el Comité.

37. La Convención ha sido ratificada por 50 Estados y entró en vigor el 23 de diciembre de 2010. La cláusula del art. 31, que reconoce la competencia del Com.DF para recibir quejas individuales, ha sido aceptada por 19 Estados. Vid. la lista de Estados partes en

[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-16&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&lang=en)

Las directrices para la presentación de quejas individuales se encuentran en el doc. A/67/56 (2012), anexo VI, pp. 25-30. El formulario correspondiente se actualizó en el doc. A/69/56 (2014), anexo VII.B, pp. 39-44.

38. PF del PIDESC, de 10 de diciembre de 2008. Entró en vigor el 5 de mayo de 2013. Entre otras competencias, reconoce al Comité DESC la de recibir quejas individuales por presuntas violaciones de los derechos consagrados en el PIDESC, lo que lo convierte en la primera norma convencional internacional que reconoce expresamente la justiciabilidad de los DESC.

Vid. VILLÁN DURÁN, C.: "Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", *Revista Española de Cooperación y Desarrollo* (Madrid), 2009, núm. 23, pp. 31-54. Vid. también SALAMERO TEIXIDÓ, Laura: *La protección de los derechos sociales en el ámbito de Naciones Unidas. El nuevo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Madrid, Thomson Reuters, 2012, 183 p.

39. Adoptado por la resolución 66/138 de la AG, de 19 de diciembre de 2011. Entró en vigor el 14 de abril de 2014. Vid.

[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en)

40. De los 48 Estados partes en la CTMF, hasta ahora solamente cuatro Estados (El Salvador, Guatemala, México y Uruguay) han aceptado la cláusula del art. 77 de la Convención. Se requieren 10 aceptaciones para que esta competencia del Comité entre en vigor. Vid.

[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en)



Al servicio  
de las personas  
y las naciones



OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Agencia Suiza para el Desarrollo  
y la Cooperación COSUDE



Universidad para la Paz

