



# EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS: BREVES REFLEXIONES SOBRE SU HISTORIA, RETOS Y PERSPECTIVAS



---

Humberto Cantú Rivera\*

## I. INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos han estado presentes desde la fundación de la Organización de las Naciones Unidas; han sido uno de los estándares e intereses mayormente protegidos a nivel internacional por dicho organismo, junto a la paz, la seguridad y el desarrollo. Desde luego, a nivel internacional resultó necesario establecer un organismo que se encargara específica y exclusivamente de las cuestiones relativas a las prerrogativas humanas, a fin de que lograra orientar

y dirigir la visión de la organización internacional en torno al tema.

Sin embargo, como era de esperarse, tras varias décadas en funciones y ante una realidad diferente a aquella en donde se concibió el proyecto, hubo necesidad de repensar las estructuras y tratar de enmendar las situaciones que contrarrestaban la eficacia de los organismos encargados de velar por los derechos humanos. Por ello, se dio paso de la Comisión de Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos, en un intento por restablecer la confianza de

los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas en los organismos, mecanismos y estructuras cuyo mandato se enfoca en la protección de los derechos de las personas.

Esta reforma, que se concluyó –o más bien, dio inicio– en el 2006, presentó al Consejo de Derechos Humanos la oportunidad de comenzar a reconstruirse desde su composición misma. En vista de ello y del mandato otorgado por la Asamblea General, se racionalizaron los Procedimientos Especiales existentes bajo la Comisión, se reformaron los procedimientos de denuncia, se transformaron los órganos que componían a la Comisión, y se instauró un nuevo mecanismo que pretende aún ser una plataforma que permita a los Estados evaluarse a sí mismos en el campo de los derechos humanos y recibir retroalimentación de sus pares, en un intento por contar con un procedimiento apolítico y universal que permita superar las barreras ideológicas que condujeron a la reforma de la Comisión.

El presente artículo, sin la intención de ser exhaustivo, analizará de manera breve y modesta la historia de la Comisión de Derechos Humanos, así como las condiciones que orillaron a su sustitución por el Consejo de Derechos Humanos. Igualmente, se reparará brevemente la estructura, funcionamiento, problemáticas y virtudes de los Procedimientos Especiales. Tras ello, se hará un breve análisis del Examen Periódico Universal, donde de la misma forma se observará su funcionamiento y primeras reacciones (en virtud del término del primer ciclo e inicio del segundo período de evaluación); y por último, se hará una síntesis de la primera y segunda evaluación de México ante dicho mecanismo.

## II. SOBRE LA HISTORIA: DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS AL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión de Derechos Humanos fue uno de los órganos que estuvo contemplado en la estructura inicial de la Organización de las Naciones Unidas. Así, el artículo 68 prescribió su existencia, al determinar que el Consejo Económico y Social (ECOSOC) establecería comisiones “de orden económico y social y para la promoción de los derechos humanos...”<sup>1</sup> De esta manera, en 1945 se consolidó la protección de los derechos humanos como uno de los ejes de acción del organismo rector a nivel mundial, a través de las actividades que para tal fin llevase a cabo la Comisión de Derechos Humanos.

Así, a través de la resolución 5(I)<sup>2</sup> de 16 de febrero de 1946, el Consejo Económico y Social determinó establecer una Comisión de Derechos Humanos, conforme al mandato del artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas. En la resolución, el ECOSOC determinó en el párrafo segundo que el trabajo de la Comisión consistiría en la presentación de propuestas, recomendaciones e informes al Consejo en torno a la elaboración de una carta internacional de derechos humanos; declaraciones o convenciones internacionales respecto a las libertades civiles, el *status* de las mujeres, la libertad de información y asuntos similares; la protección de las minorías, y la prevención de la discriminación.<sup>3</sup> Asimismo, se estableció que inicialmente, la Comisión contaría con nueve miembros nucleares.<sup>4</sup>

Tras el establecimiento de la Comisión nuclear, se llevaron a cabo los trabajos preparatorios para la determinación de las bases de

funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos.<sup>5</sup> De tal suerte, el 21 de junio de 1946, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas adoptó la resolución E/RES/9(II), en la que se determinaron la organización y funciones de la Comisión, abordándose diferentes aspectos que se consideraron eran necesarios para cumplir con el mandato establecido en la Carta de las Naciones Unidas.

La resolución E/RES/9(II), considerando el informe de la comisión nuclear, retomó las funciones establecidas por el ECOSOC en el segundo párrafo de su resolución 5(I), añadiendo únicamente un *subpárrafo e*, en el que incluyó que la Comisión de Derechos Humanos tendría competencia sobre cualquier otro asunto relativo a los derechos humanos que no estuviera ya contemplado en los cuatro párrafos precedentes (carta internacional de derechos humanos, instrumentos internacionales sobre derechos humanos, protección de minorías y prevención de discriminación). En cuanto a su composición, se determinó que la Comisión, por lo menos inicialmente, constaría de un representante de cada uno de los 18 Estados miembros de las Naciones Unidas, que serían nominados por su país y ratificados por el Consejo Económico y Social para un mandato de tres años.

También se adoptó la figura de expertos consultivos *ad hoc* para la Comisión, que podrían configurarse como grupos de trabajo o expertos individuales –que a la postre constituirían el tema del presente libro, los Procedimientos Especiales; de la misma forma, dicha resolución estableció que mientras se estableciera una carta internacional de derechos humanos, los tratados internacionales que contuvieran disposiciones en torno a los derechos humanos básicos –incluso los tratados de paz– servirían como estándares fundamentales para la protección de las prerrogativas humanas. Por último, la resolución determinó la creación de tres Subcomisiones que ayudarían al trabajo de la Comisión: la Subcomisión sobre la Libertad de Información y de Prensa,<sup>6</sup> la Subcomisión sobre la Protección de las Minorías<sup>7</sup> y la Subcomisión sobre la Prevención de la Discriminación.<sup>8</sup>

En su primera sesión entre el 27 de enero y 10 de febrero de 1947, la Comisión estableció el grupo que redactaría el proyecto preliminar de la Carta Internacional de Derechos Humanos, así como los Subcomités sobre la libertad de información y de prensa, sobre la protección de las minorías y sobre la prevención de la discriminación.<sup>9</sup>

Desde entonces también se determinó que la Comisión recibiría comunicaciones sobre derechos humanos –a pesar que en el párrafo 22 del mismo documento, la Comisión reconoció que no tenía facultades para actuar sobre las quejas presentadas, contrario a lo dispuesto en el subpárrafo e del párrafo segundo de la resolución E/RES/9(II)–, lo cual es indudablemente la base del funcionamiento de los órganos de tratados que existen en la actualidad para recibir quejas y monitorear las violaciones a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, o bien de las comunicaciones que pueden ser presentadas al actual Consejo de Derechos Humanos o a los distintos mandatos de los procedimientos especiales.<sup>10</sup>

La historia a partir de entonces es bastante conocida: la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, segui-

da del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 1966, llevó a la conformación de la Carta Internacional de Derechos Humanos. La Comisión pasó gradualmente de 18 a 53 miembros,<sup>11</sup> de todas las regiones geográficas del planeta, a la vez que se adoptaron siete convenciones internacionales relativas a la protección de los derechos humanos.<sup>12</sup>

En torno a los procedimientos especiales, éstos iniciaron en 1967, cuando la presión internacional orilló a que la Comisión estableciera un grupo de trabajo *ad hoc* para investigar la situación de derechos humanos en Sudáfrica;<sup>13</sup> diez años más tarde estableció un segundo grupo de trabajo *ad hoc* para investigar la situación de derechos humanos en Chile, en lo que fueron los primeros procedimientos especiales sobre países. En 1979, la Comisión de Derechos Humanos determinó remplazar al grupo de trabajo en Chile por un relator especial y dos expertos, a fin de estudiar la suerte de los desaparecidos durante el mandato de Pinochet, lo cual fue la génesis del primer procedimiento especial temático de la Comisión: el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias,<sup>14</sup> que comenzó su mandato en 1980 y continúa funcionando en la actualidad, como guardián de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.<sup>15</sup> Para 1990, los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos se habían ampliado a seis temas específicos: desapariciones forzadas; ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; intolerancia religiosa; mercenarios; tortura y venta de niños. A partir de entonces, muchos otros temas han sido analizados por diferentes expertos y grupos de trabajo, cubriendo todo el espectro de los derechos humanos.

Sin embargo, uno de los principales obstáculos a los que se enfrentó la Comisión de Derechos Humanos fue a la gradual pérdida de credibilidad ante la sociedad internacional, con motivo de lo que muchos han concebido como su “politización”,<sup>16</sup> que en realidad puede ser identificado más bien como la práctica de políticas por bloque regional. De esta forma, se ha identificado que muchos de los 53 miembros de la Comisión de Derechos Humanos buscaban acceso a ella para evitar ser monitoreados en cuanto a su récord en materia de derechos humanos, o bien, para poder criticar la actuación de otros Estados.<sup>17</sup> Esta situación, aunada a debates cada vez menos fructíferos en cuanto a la protección y promoción de los derechos humanos, condujeron a que el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas propusiera su sustitución por un órgano más pequeño y menos politizado, el Consejo de Derechos Humanos.<sup>18</sup>

De tal manera, la Asamblea General adoptó el 3 de abril de 2006 la resolución A/RES/60/251, en donde reconociendo las contribuciones hechas por la Comisión de Derechos Humanos al desarrollo de esta rama del derecho internacional, determinó en su primer párrafo sustituirla por un Consejo de Derechos Humanos, que sería un órgano subsidiario a la Asamblea General. El Consejo de Derechos Humanos se compondría por 47 Estados Miembros, que serían elegidos por votación secreta por la mayoría de los miembros de la Asamblea General, y que estarían sujetos al recién instituido Examen Periódico Universal. Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas determinó que los Estados Miembros tendrían

como deber la promoción del respeto a los derechos humanos, así como el compromiso de mantener los más altos estándares para tal fin.

La sustitución de la Comisión por el Consejo de Derechos Humanos fue recibida en forma general de manera positiva, puesto que presentaba una oportunidad para empezar a trabajar “desde cero” en el ámbito de los derechos humanos en el seno de las Naciones Unidas, a la vez que posibilitaba atacar aquellas situaciones y contextos que habían llevado al descrédito de la antigua Comisión.<sup>19</sup> La institución de nuevos mecanismos y la sustitución de la estructura de los órganos subsidiarios de la Comisión, sin embargo, presentaron diversos desafíos, a la vez que sirvieron para que algunas reformas relativas a un control más estricto del trabajo en el ámbito de los derechos humanos fueran adoptadas, como se verá más adelante.

### III. RESPECTO A LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

La creación del Consejo de Derechos Humanos presentó la oportunidad de renovar sus estructuras, mecanismos y procedimientos, a la vez que generó una sensación de optimismo a nivel internacional.<sup>20</sup> El hecho de que la reforma haya sido ordenada por la Asamblea General en Nueva York, a través de la resolución 60/251, pero que se haya permitido analizar y determinar en qué áreas se llevaría a cabo en Ginebra por medio de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos,<sup>21</sup> posibilitó igualmente un debate constructivo y realista sobre las necesidades del nuevo Consejo.

De tal forma, diversos procesos iniciaron: en primer lugar, se determinó que sería necesario racionalizar los Procedimientos Especiales, a fin de evitar la duplicación de trabajo, así como establecer códigos de conducta para los mandatarios, independientemente de su calidad como Expertos Independientes, Relatores Especiales, Representantes Especiales o Grupos de Trabajo.<sup>22</sup> De la misma forma, se determinó sustituir a la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos –un organismo relativamente autónomo, con libertad para iniciar sus propias investigaciones y proyectos, establecer mandatos y revisar las comunicaciones hechas llegar a través del procedimiento de denuncias– por un Comité Asesor, un organismo subsidiario del Consejo constituido por un grupo de 18 expertos, que actuaría bajo las órdenes y control de éste. Sin embargo, sus atribuciones fueron limitadas respecto a aquéllas con las que contaba la Subcomisión, puesto que la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos determinó que el Comité Asesor no podría adoptar resoluciones, y sus contribuciones de investigación serían a solicitud del Consejo.

El establecimiento del Examen Periódico Universal fue otra de las nuevas atribuciones que se otorgaron al sucesor de la Comisión de Derechos Humanos, por medio del cual se buscaba el establecimiento de un mecanismo que enfrentaría de manera directa –al menos teóricamente– la politización que sufrió la Comisión.<sup>23</sup> Así, a través de éste, todos los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas serían analizados por el Consejo de Derechos Humanos, a fin de revisar su actuación en la materia. Esta cuestión, sin embargo, será abordada en el siguiente capítulo. Por otra parte, se adaptó el otrora procedimiento 1503, a fin de tratar de subsa-



nar las lagunas que éste presentaba y que habían sido señaladas durante un largo tiempo por distintos interlocutores. Todas estas medidas fueron adoptadas con la finalidad de hacer del Consejo de Derechos Humanos un órgano intergubernamental más eficiente, transparente y pragmático, que permitiera abordar de manera eficaz la promoción y protección de los derechos humanos.

Uno de los principales logros de la transición entre la Comisión y el Consejo de Derechos Humanos fue lograr la continuación de los Procedimientos Especiales.<sup>24</sup> Los Procedimientos Especiales constituyen una serie de mandatos encargados a expertos que trabajan de forma independiente y libre a cualquier Estado u organización, que tienen como finalidad desarrollar cuestiones específicas del derecho internacional de los derechos humanos, monitorear la implementación y respeto de los derechos humanos en los países, y en muchos casos, recibir comunicaciones respecto a alegadas violaciones a los derechos humanos que pueden funcionar como un recurso cuasi-jurisdiccional a nivel internacional. Si bien los mandatos son independientes, muchos de ellos se encuentran interconectados y trabajan de manera colaborativa,<sup>25</sup> constituyendo un sistema de procedimientos especiales para la protección y promoción de los derechos humanos.<sup>26</sup>

En mayo de 2013, los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos cuentan con 36 mandatos temáticos, relativos a la amplia gama de cuestiones vinculadas a los derechos humanos, abarcando la esfera de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Son una de las iniciativas más positivas y fructíferas que forman parte del legado de la Comisión de Derechos Humanos, y que lograron sobrevivir a pesar de ciertos ataques y reticencia en torno a su conservación como procedimiento durante los últimos años de la Comisión.<sup>27</sup> En sí, los mandatos temáticos tienen como objetivo el análisis de cuestiones relevantes para la realización del derecho humano cuya protección se ha enmendado.

Pedagógicamente, los mandatos temáticos pueden dividirse en dos grupos: aquellos que lidian con cuestiones y derechos determinados, tendientes a la toma de acciones de protección de los derechos humanos (como lo son aquéllos derechos relativos a las libertades personales y derechos humanos fundamentales, como la libertad de expresión, los defensores de derechos humanos o las detenciones arbitrarias), y aquéllos que tratan cuestiones relativas a derechos determinables, cuyas actividades están orientadas a la clarificación y determinación de un derecho humano en particular, y con ello, a su interpretación y correcta implementación y respeto (como son, por ejemplo, los derechos humanos al agua, a la alimentación o al medio ambiente sano, o bien las implicaciones que tiene en los derechos humanos la pobreza extrema).

Dentro de las funciones generales de los mandatos temáticos se encuentran, por ejemplo, el análisis de aspectos específicos de fenómenos relativos a los derechos humanos y su impacto en ellos,

► Vista nocturna de "Esfera Celestial"  
en el Parque Arona del Palacio de las Naciones  
en Ginebra, Suiza.  
UN Photo

la exploración de desafíos y tendencias en torno a la protección de grupos vulnerables, la clarificación del contenido normativo de los derechos, la realización de consultas con otros expertos o interlocutores (en aras de tener una visión global y más específica sobre las distintas dificultades ante las que se enfrenta la protección de las prerrogativas humanas) y por último, la redacción de instrumentos no vinculantes y la contribución para lograr su implementación. Desde luego, tales funciones varían conforme a cada mandato, dependiendo del tipo de desafíos o fenómenos a los cuales un mandato específico deba enfrentarse.

Por otra parte, existen trece procedimientos especiales sobre situaciones en los países, de los cuales once se encuentran activos (Bielorrusia, Camboya, Costa de Marfil, Eritrea, Corea del Norte, Haití, Irán, Myanmar/Burma, Palestina, Somalia y Sudán) y dos comenzarán en el futuro próximo (Siria y Mali, donde el primero comenzará una vez que la comisión de investigación nombrada para analizar la situación del país haya concluido su mandato, y el segundo se encuentra a la espera del nombramiento de un experto independiente, el cual tendrá lugar en la 23ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, en junio de 2013). Estos mandatos, contrario a las atribuciones y fundamento de los mandatos temáticos, tienen como objetivo el análisis de situaciones que pudieran constituir violaciones de derechos humanos en el territorio de algunos Estados específicos.

Los procedimientos especiales tienen, de manera general, una atribución compartida tanto por los mandatos temáticos como por los mandatos sobre país: las visitas *in situ*. Por medio de ellas, los mandatarios realizan visitas a los países que consideren pertinentes –o en el caso de los mandatos sobre situaciones en los países, al país asignado– con la finalidad de obtener información de fuentes primarias en torno a la situación de derechos humanos, así como para evaluar tal situación y proponer las medidas y recomendaciones que estimen apropiadas a fin de lograr una mejor protección y respeto de tales normas internacionales. En el caso de los mandatos temáticos, los expertos o grupos de trabajo también tienen la posibilidad de realizar visitas de seguimiento, a fin de verificar el estado de la implementación de sus recomendaciones.<sup>28</sup>

Por otra parte, algunos mandatos temáticos tienen la facultad de recibir comunicaciones sobre supuestas violaciones al derecho humano o situación sobre la cual su mandato se basa, con la finalidad de funcionar como una herramienta cuasi-jurisdiccional a nivel internacional que constituya una suerte de recurso jurídico-diplomático, y que permita a las partes (el individuo, grupo u organización afectada y el Estado) tratar de resolver de manera conciliatoria la situación, en pleno respeto de los derechos humanos de los afectados o potenciales víctimas y en cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado. Así, las comunicaciones se dividen en dos tipos, dependiendo de su gravedad y urgencia: las *cartas de denuncia*, y los *llamamientos urgentes*.

Las *cartas de denuncia* son comunicaciones utilizadas cuando una violación de derechos humanos haya ocurrido, y que tienen como finalidad que el Relator Especial, Experto Independiente o Grupo de Trabajo llame la atención del Gobierno que corresponda sobre la cuestión, a fin de tratar de que éste tome las medidas pertinen-

tes para investigar y resolver las alegaciones en su contra, y comunique las medidas adoptadas y los resultados de la investigación realizada.

Por el contrario, los *llamamientos urgentes* son utilizados en aquellos casos en que la violación a los derechos humanos no se ha consumado, pero tiene una alta probabilidad de ocurrir, teniendo como objetivo que el Gobierno que corresponda prevenga la transgresión. De manera general, los llamamientos urgentes sólo serán utilizados si se trata de graves violaciones a los derechos humanos, si la integridad personal o la vida de un individuo o grupo se encuentra en peligro, o si la cuestión es de una naturaleza tal que no pueda ser abordada de manera adecuada a través de una carta de denuncia.

Si bien no es un procedimiento acusatorio ni remotamente judicial –en sí, su naturaleza es preventiva–, los gobiernos tienen la oportunidad de presentar la información solicitada dentro de un plazo razonable, a fin de que el experto de las Naciones Unidas determine si es pertinente realizar recomendaciones al Estado. Un informe sobre las comunicaciones que realizan los mandatos –que además pueden ser de forma conjunta, si la situación afecta dos o más derechos humanos– es presentado de forma anual al Consejo de Derechos Humanos, en donde se incluyen las respuestas proporcionadas por los Estados y las medidas adoptadas, así como la estadística en torno a las comunicaciones presentadas en su contra.<sup>29</sup>

Estas herramientas han sido la base tanto de la estabilidad del sistema de Procedimientos Especiales, como de la confrontación que existió en los últimos años de la Comisión de Derechos Humanos. Sin embargo, a pesar del relativo éxito que han tenido en el desarrollo de estándares reglamentarios respecto a una amplia gama de prerrogativas, los Procedimientos Especiales se enfrentan a diversas dificultades para lograr una mayor eficacia en su protección.<sup>30</sup> Dejando de lado las cuestiones financieras y de recursos humanos, que sin duda alguna son limitantes de suma importancia para el correcto funcionamiento de los procedimientos especiales –y en particular, del apoyo brindado por el personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos–, los siguientes párrafos se enfocarán en describir algunos de los principales problemas a los que se enfrentan los expertos de las Naciones Unidas en el campo que nos ocupa.

Desde luego, una de las eternas problemáticas a las que se han enfrentado los derechos humanos es a obtener la cooperación genuina de los Estados. Esta cooperación es irremediablemente necesaria si se espera lograr una mejora en los estándares de vida de las personas, y una mejor salvaguarda de sus derechos. Esta cooperación debe existir no sólo en el marco de las contribuciones financieras que realizan los Estados para el funcionamiento y permanencia del sistema, sino también en cuanto a la materia sustantiva sobre la que trabajan los Procedimientos Especiales. Sin la adecuada implementación de las recomendaciones hechas por los mandatarios, sin el apropiado seguimiento a las comunicaciones que reciben, y sin una participación activa, comprometida y genuina para lograr un desarrollo real en la protección de los derechos humanos, éstos continuarán encontrándose a merced de la mera voluntad política y de los intereses de los Estados.<sup>31</sup>

Por otra parte, una de las dificultades ante las que se encuentra el sistema de los Procedimientos Especiales es en torno a las limitantes que impone la actuación del Consejo de Derechos Humanos, particularmente en cuestión de tiempo. Si bien la constitución de un organismo permanente –el Consejo– en sustitución de una reunión anual de seis semanas –de la extinta Comisión– podría suponer una mejoría para tratar todas las cuestiones relativas a la protección de los derechos humanos, la realidad es que actualmente en las sesiones del Consejo de Derechos Humanos no existe el espacio temporal suficiente para dar una consideración adecuada a los informes presentados por los Relatores Especiales, Expertos Independientes o Grupos de Trabajo.<sup>32</sup>

Lo anterior, en conjunto con los insuficientes recursos económicos y humanos, desde luego también supone una limitación para llevar a cabo el seguimiento necesario a la implementación de las recomendaciones hechas por los expertos, ya que la coyuntura participativa de éstos, los Estados, las instituciones nacionales de derechos humanos, otros organismos intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, impide lograr una organización y administración suficiente para poder atender todas las necesidades que en la actualidad tienen tanto los procedimientos especiales como el Consejo de Derechos Humanos. Lo anterior lleva a interrogarse si, así como se consideró necesaria una racionalización de los mandatos temáticos y sobre países al gestarse el Consejo de Derechos Humanos en 2006, en la actualidad es necesaria otra racionalización en torno a la forma de trabajo del Consejo, a fin de permitir que tanto los Relatores Especiales, Expertos Independientes y Grupos de Trabajo y los Estados puedan colaborar de forma constructiva y suficiente para acercarse más a lograr sus objetivos fundamentales en los ámbitos de su competencia en la materia.<sup>33</sup>

Si a lo anterior se añade la necesidad de dar seguimiento a las recomendaciones no sólo a nivel intergubernamental, en el seno del Consejo de Derechos Humanos, sino a nivel nacional, donde su implementación podría llevar a una mejor y mayor protección, promoción y respeto de los derechos humanos, la tarea parece titánica para los Procedimientos Especiales, particularmente en atención a sus recursos económicos y humanos. La constitución actual de la organización del Consejo y de los procedimientos especiales señala a la voluntad política de los Estados como la única opción para lograr un cambio real, por lo que la cooperación internacional, así como entre los Estados y los expertos, resulta fundamental para lograr los objetivos y compromisos que al menos teóricamente los países miembros han asumido; así como para evitar la proyección de una imagen de *hipocresía diplomática*, en donde se firman compromisos y se asumen responsabilidades sin que exista la voluntad política de llevarlos a cabo e implementarlos a fondo.

Otra dificultad ante la que se enfrentan los Relatores Especiales, Expertos Independientes y Grupos de Trabajo de las Naciones Unidas, es en torno a las reparaciones a las que tienen derecho las víctimas de violaciones de derechos humanos. Si bien en el seno de las Naciones Unidas se han creado directrices sobre la forma de reparación de violaciones graves a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario –los llamados *Principios de van Boven*<sup>34</sup>–, que deben orientar a los Estados en cuanto a la forma de reparación, en muchas ocasiones es necesario contar con una ase-

oría especializada que permita facilitar la elaboración y adopción de dichas medidas.

De la misma manera, es necesario que los Procedimientos Especiales, teniendo en consideración al derecho a la reparación como uno de los estándares principales del derecho internacional de los derechos humanos, de manera sistemática sugieran a los Estados formas específicas de reparar las violaciones a los derechos humanos cuando éstas hayan ocurrido, y aún no se haya indemnizado o reparado integralmente a las víctimas.<sup>35</sup> Esta función es esencial para que pueda existir una mayor certidumbre en cuanto a las acciones que el Estado deberá tomar en respuesta a las cartas de denuncia que en su contra se hayan hecho llegar a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ya que visibiliza la forma y procedimientos que deben llevarse a cabo, y no deja a la interpretación total del Estado el significado de adoptar todas las medidas necesarias para la protección de los derechos y libertades y de aquellas medidas efectivas que eviten la repetición del hecho.

La adopción de una política a nivel de las Naciones Unidas sobre respuesta temprana a situaciones potenciales de crisis es también necesaria, y es un ámbito en donde los procedimientos especiales pueden hacer uso de su estructura de cartas de denuncias y llamamientos urgentes. Así como los llamamientos urgentes tienen un carácter preventivo, esta política deberá estar orientada a evitar la falta de actuación cuando se cuente con información fidedigna sobre tendencias o sucesos recientes que potencialmente puedan llevar a una situación de crisis en materia de derechos humanos.<sup>36</sup>

La actividad de los procedimientos especiales es fundamental para el trabajo del Consejo de Derechos Humanos, ya que sin los expertos independientes y su trabajo de monitoreo y respuesta a las alegaciones de violaciones de derechos humanos en el mundo, las Naciones Unidas verían sus posibilidades para proteger los derechos humanos muy limitadas.<sup>37</sup> A través de su trabajo de desarrollo y consolidación del derecho internacional de los derechos humanos, de su supervisión del respeto e implementación de los estándares necesarios para garantizar la eficacia de los derechos humanos, y gracias a su función cuasi-jurisdiccional a través de sus procedimientos de denuncia, los procedimientos especiales han evolucionado para convertirse en una de las herramientas más flexibles, innovadoras y de mayor respuesta dentro de la maquinaria internacional de protección de los derechos humanos.<sup>38</sup> Si bien queda mucho por hacer y se enfrentan a diversos desafíos, también es cierto que la contribución de los procedimientos especiales ha sido necesaria para reforzar el lugar de los derechos humanos en el seno del derecho internacional.

Ahora bien, es necesario que el sistema de procedimientos especiales, a fin de reforzar su influencia y efectos en beneficio de la protección de los derechos humanos, colabore de manera más cercana con los demás instrumentos existentes en el ámbito internacional de los derechos humanos, particularmente con los Órganos de Tratado y con el Examen Periódico Universal. El análisis de la interacción entre los Procedimientos Especiales y los Órganos de Tratado escapa al alcance del presente artículo;<sup>39</sup> sin embargo, en la siguiente sección se abordará el desarrollo del Examen Periódico

Universal, analizándose las áreas en donde podrían colaborar de manera más cercana estos dos instrumentos del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

#### IV. EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL

El Examen Periódico Universal (EPU) se erigió como el estándar que distanciaría al Consejo de Derechos Humanos de la politización, subjetividad y selectividad que aquejó a la Comisión de Derechos Humanos durante sus últimos años. A través de este mecanismo, se preveía que los Estados podrían finalmente tener una herramienta no politizada que permitiría evaluar de manera global el estado de los derechos humanos en todos los países miembros de la ONU.<sup>40</sup> De esta manera, la resolución A/RES/60/251 de la Asamblea General determinó en su párrafo 5.e) que:

5. *Decide* que, entre otras cosas, el Consejo:

...

e) Realizará un examen periódico universal, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados; el examen será un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad; dicho mecanismo complementará y no duplicará la labor de los órganos creados en virtud de tratados; el Consejo determinará las modalidades del mecanismo del examen periódico universal y el tiempo que se le asignará antes de que haya transcurrido un año desde la celebración de su primer período de sesiones;

...

De esta manera, se estableció un mecanismo universal de monitoreo y supervisión del estado de los derechos humanos a nivel mundial, con la finalidad de lograr una cooperación internacional en la materia que permitiera a los países determinar individualmente sus debilidades, recibir críticas en torno a su gestión en el área de parte de terceros, y recibir recomendaciones de los demás países del mundo sobre cómo mejorar la situación de derechos humanos en su país.<sup>41</sup> Así, se pretendió contar con un mecanismo eficaz que evitara que los países pudieran escudarse o esconderse tras los bloques políticos o regionales que se apoyaban mutuamente durante la existencia de la Comisión de Derechos Humanos.<sup>42</sup>

En sí, el Examen Periódico Universal comenzó a operar en 2008, a través del examen anual de 48 Estados Miembros de las Naciones Unidas en cuanto a la situación de los derechos humanos en su país, teniendo como su objetivo principal la promoción del respeto de los derechos humanos a través de la retroalimentación hecha por sus pares y otros actores interesados a nivel internacional.<sup>43</sup> Por tanto, el EPU buscaba que la retroalimentación –y con ello, la presión ejercida– entre los países en el área de los derechos humanos sea particularmente interestatal, ya que ello permitiría en teoría una mayor atención a dichas cuestiones que la que habría si la pre-

sión proviniera únicamente desde su interior.

Su forma de trabajo se encuentra originalmente establecida en la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, de 18 de junio de 2007, sobre la construcción institucional del organismo.<sup>44</sup> En dicho documento se determinó que el Examen Periódico Universal evaluaría el desempeño de los Estados en torno a su respeto y cumplimiento de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los instrumentos de derechos humanos ratificados por ese país, las promesas y compromisos voluntarios adoptados –incluso aquéllos hechos de manera adjunta a su candidatura a un puesto en el Consejo–, y en los casos que corresponda, el derecho internacional humanitario aplicable. De tal manera, y teniendo en cuenta el trabajo cíclico y permanente que el EPU implicaría, se determinó inicialmente que el primer ciclo duraría cuatro años, en donde se examinaría el desempeño en materia de derechos humanos de 48 Estados por año a lo largo de tres sesiones anuales, cada una con duración de dos semanas.

Para la evaluación, el Estado bajo revisión debe presentar un informe nacional sobre sus compromisos en materia de derechos humanos y la forma y acciones adoptadas para su cumplimiento, mientras que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos realiza una compilación en torno a los señalamientos hechos respecto a ese Estado por los Órganos de Tratado y el Sistema de Procedimientos Especiales, así como un segundo informe respecto a información fidedigna y veraz proveniente de otros interlocutores, como académicos, organizaciones no gubernamentales o instituciones nacionales de derechos humanos.

El proceso establece la conformación de un Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, conformado por el Presidente del Consejo de Derechos Humanos y delegaciones de los 47 Estados Miembros del Consejo. Una vez que se cuenta con tales documentos, de entre los Estados Miembros se elige a tres relatores seleccionados por sorteo, quienes conforman la *troika*, misma que se encarga de preparar el informe sobre el Estado bajo revisión y de transmitir a éste las preguntas formuladas por otros países previo a su examen.

El Estado bajo revisión debe hacer una presentación de su informe nacional ante el Grupo de Trabajo, tras lo cual los demás Estados del Consejo tienen la posibilidad de entablar un diálogo interactivo, en donde de manera general los Estados felicitan, reprueban o hacen recomendaciones respecto a las acciones adoptadas por el Estado bajo revisión para fortalecer su sistema interno de promoción y respeto de los derechos humanos. El Grupo de Trabajo, por su parte, debe incluir en su informe sobre el resultado del examen del Estado en revisión un resumen de las actuaciones del proceso, las conclusiones y/o recomendaciones a las que se llegó, y los compromisos voluntarios adoptados por el Estado tras su evaluación por el mecanismo. Una vez que el Estado haya comunicado al Grupo de Trabajo su decisión en torno a las recomendaciones que estaban sujetas a evaluación, el Pleno del Consejo de Derechos Humanos se encuentra en posibilidad de adoptar el resultado final.

Una vez transcurridas las primeras diez sesiones del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, y de conformidad con el

mandato de la Asamblea General en la resolución 60/251 por medio de la cual estableció el Consejo de Derechos Humanos y el Examen Periódico Universal y ordenó que se revisara su labor y funcionamiento cinco años después del comienzo de sus actividades, el Consejo de Derechos Humanos presentó a la Asamblea General la resolución A/HRC/16/21 de 12 de abril de 2011. A través de esta resolución, el Consejo presentó los resultados de su evaluación interna, y con ello formalizó varios cambios en sus labores y mecanismos, entre ellos en el Examen Periódico Universal.<sup>45</sup> De esta forma, entre la décima y undécima sesión del Grupo de Trabajo sobre el EPU, es decir, sobre el final del primer ciclo del Examen Periódico Universal (que consta de 12 sesiones), el Consejo determinó incluir varios cambios en su funcionamiento, en aras de mejorar la evaluación de los Estados bajo revisión, mismos que entrarían en vigor a partir del segundo ciclo del Examen Periódico Universal.

Entre las reformas y decisiones tomadas a través de esa resolución, el Consejo determinó que el segundo ciclo del Examen Periódico Universal comenzaría en junio de 2012, mismo que tendría una periodicidad –así como los ciclos siguientes- de cuatro años y medio, en los que se revisaría a 42 Estados, a diferencia de los 48 Estados por año que fueron sujetos a revisión durante el primer ciclo. Por tanto, durante cada sesión se revisan en la actualidad 14 Estados, en lugar de los 16 que anteriormente eran evaluados.

Por otra parte, en una de las reformas más importantes al mecanismo, se determinó alentar la participación de otros interesados, incluyendo a las instituciones nacionales de derechos humanos, a fin de ampliar su participación en la evaluación de los Estados y contar con una fuente de información de origen nacional que por lo menos teóricamente debe ser independiente. De esta forma, el párrafo 9 del anexo determinó que las instituciones nacionales de derechos humanos que contribuyeran con información al mecanismo contarían con una sección independiente en el informe presentado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre otros interlocutores, mientras que el párrafo 13 estableció que las instituciones nacionales de derechos humanos tendrían el derecho de intervenir de manera inmediata tras el examen del Estado bajo revisión durante el diálogo interactivo.

Otros cambios significativos, y que señalan una de las principales dificultades a las que se enfrenta el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, fue en torno a la posición del Estado y el seguimiento dado a las recomendaciones recibidas. Así, el resultado de la evaluación del funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos incluyó como medida de reforma que el Estado bajo revisión debe informar por escrito al Consejo su posición respecto a todas las recomendaciones recibidas, lo cual constituye en sí la base sobre la cual se hará el seguimiento respecto a las recomendaciones aceptadas a partir del segundo ciclo. Sobre el seguimiento, la resolución determinó que los Estados tendrían la oportunidad de presentar un informe voluntario a mitad de período, que debería contener información sobre el seguimiento y medidas adoptadas en torno a las recomendaciones que fueron aceptadas por el Estado bajo revisión en el ciclo inmediato anterior. Habría sido conveniente que este informe intermedio tuviera carácter obligatorio; sin embargo, la práctica de los Estados podría eventualmente convertir a esta manifestación voluntaria en una práctica consuetudinaria, que

ayude a consolidar de manera general la presentación de informes en el área de los derechos humanos.

Al momento de escribir este artículo, 70 Estados han sido revisados en el segundo ciclo, durante las sesiones 13 a 17 del Grupo de Trabajo, por lo que la implementación de las reformas mencionadas con antelación ya ha tenido ocasión de ser discutida. Ahora bien, en el párrafo anterior se hacía mención sobre el seguimiento como una de las principales dificultades ante el sistema de derechos humanos de la ONU. Lo anterior ha quedado demostrado en las actividades de los Procedimientos Especiales, y en especial en lo que respecta a los Órganos de Tratado. Para el Examen Periódico Universal, ésta es su prueba más importante, ya que su éxito o fracaso depende de la implementación de las recomendaciones aceptadas por los Estados.<sup>46</sup>

Varias críticas han aparecido respecto al Examen Periódico Universal, a pesar de no haber concluido realmente su primera fase (que constaría del primer y segundo ciclo, lo que permitiría medir los resultados obtenidos a nivel global). Una de ellas merece una mención especial: el éxito en la promoción, protección y respeto de los derechos humanos, por lo menos desde 1993, ha residido en su carácter indivisible e interrelacionado, lo cual ha permitido importantes desarrollos jurisprudenciales, políticos y desde luego académicos. Sin embargo, a pesar de esta publicitada característica –por lo menos en lo que respecta a la Organización de las Naciones Unidas-, esa indivisibilidad e interrelación no se ha trasladado aún a sus estructuras orgánicas –en especial a los Procedimientos Especiales y Órganos de Tratado-, mismas que continúan trabajando de manera relativamente separada e independiente.<sup>47</sup> Si bien han existido algunos acercamientos entre algunas áreas específicas –tal es el caso, por ejemplo, del Grupo de Trabajo y del Comité sobre desapariciones forzadas o involuntarias-, no ha existido una cultura organizacional definitiva que conlleve a la unidad en los procesos, lo que ha limitado el desarrollo de una perspectiva holística en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.<sup>48</sup>

Una de las principales áreas de oportunidad para el mecanismo insignia del Consejo de Derechos Humanos reside precisamente en ese deseado carácter complementario. Si bien desde el inicio de su configuración, se concibió al Examen Periódico Universal como un mecanismo que debía ser complementario y no duplicar el trabajo realizado por los procedimientos ya existentes (léase, por los Procedimientos Especiales y los Órganos de Tratado), es necesario que se ahonde su influencia en lograr compromisos reales y eficientes de parte de los Estados, de manera que éstos puedan dar seguimiento e implementar las recomendaciones hechas por los otros procedimientos del Consejo.<sup>49</sup> Así, la evaluación de los Estados conforme a las amplias bases de la resolución 5/1 permite que se tomen en consideración los avances logrados respecto a todos los derechos humanos, incluso aquéllos que se encuentran protegidos no sólo por la Carta de las Naciones Unidas y por la Declaración Universal de Derechos Humanos, sino también por los tratados internacionales en materia de derechos humanos que han sido ratificados por ellos. De esta manera, se puede dar un seguimiento más completo –global- en torno a las cuestiones que competen, por ejemplo, al Comité de Derechos Humanos, al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial o al Comité de Derechos Económicos, So-

ciales y Culturales, ante lo cual el Examen Periódico Universal sin duda constituirá otro frente desde el cual se podrá ejercer presión internacional para que los Estados cumplan con sus obligaciones y compromisos internacionales.<sup>50</sup>

Por otra parte, el éxito de este nuevo mecanismo también depende de la buena voluntad de los Estados para llevar a cabo los procesos internos necesarios, a fin de implementar las recomendaciones recibidas y aceptadas.<sup>51</sup> Si bien hacia el interior de cada país existen procedimientos específicos y situaciones propias del contexto político y socioeconómico que permitirán llevar a cabo las reformas y adecuaciones necesarias para dar cumplimiento a las recomendaciones del Examen Periódico Universal, la ratificación de los diversos tratados de derechos humanos impone a los Estados el deber de estandarizar sus normas internas con aquéllas establecidas en las convenciones internacionales, a fin de evitar una polaridad normativa que pueda llevar a una violación del derecho internacional. El carácter universal del nuevo mecanismo del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas puede, por tanto, ayudar a que exista una percepción igualmente universal de los Estados en torno al deber de adaptar su marco jurídico interno, con la finalidad y objetivo de cumplir con sus obligaciones y promover el respeto de los derechos humanos.<sup>52</sup>

El EPU puede servir y debe ser concebido como un instrumento dentro de un proceso intergubernamental que tiene como objetivo la supervisión de la implementación de las recomendaciones y decisiones hechas por los órganos de expertos independientes del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.<sup>53</sup> Si bien el carácter político del Consejo de Derechos Humanos no podrá ser erradicado,<sup>54</sup> debido a su propia composición, ello no es en realidad un impedimento legítimo para el éxito del mismo o del Examen Periódico Universal, en tanto se logren los avances necesarios que permitan reafirmar el carácter imperativo del respeto de los derechos humanos a nivel mundial.

## V. LA EVALUACIÓN DE MÉXICO ANTE EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL

El presente artículo no tiene como finalidad el análisis a fondo del resultado de los primeros dos ciclos de evaluación de México ante el Examen Periódico Universal. Sin embargo, resulta pertinente esbozar algunas breves y modestas reflexiones en virtud de la reciente segunda evaluación del Estado mexicano ante dicho mecanismo, la cual tuvo lugar durante la 17ª sesión del Grupo de Trabajo sobre el EPU, que se desarrolló el día 23 de octubre del año en curso.

Durante su primera evaluación en la 4ª sesión, en el año 2009, México presentó su informe nacional<sup>55</sup> ante el mecanismo, mismo que dividió en seis áreas sustantivas. De esta manera, a fin de dar contexto al informe, presentó el marco normativo vigente en la época, así como el marco institucional y las obligaciones internacionales del país y su apertura al escrutinio por parte de diversas organizaciones internacionales. En cuanto al fondo del informe, presentó el marco de promoción y protección de los derechos humanos en el país, donde analizó esquemáticamente la protección de los derechos civiles y políticos, de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y por último las medidas tomadas para



► Navi Pillay, Naciones Unidas, Alta Comisionada para los Derechos Humanos durante la 25ª Sesión de Consejo de Derechos Humanos.



► Olivier de Schutter, Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, durante la 25ª Sesión de Consejo de Derechos Humanos.



► John Knox, Experto Independiente para el Medio Ambiente, durante la 25ª Sesión de Consejo de Derechos Humanos.

combatir la discriminación y proteger los derechos de grupos específicos. Haciendo un reconocimiento expreso de la gran cantidad de reformas y mejoras que eran necesarias para cumplir cabalmente con sus obligaciones internacionales, el informe se centró en relatar el estado de los derechos humanos en México, celebrando específicamente los avances que han tenido lugar, los cuales forman parte de un

proceso de transformación en materia de derechos humanos [que] es irreversible. Se ha iniciado un auténtico cambio cultural robustecido por el activismo de las organizaciones de la sociedad civil y por la adopción de nuevas políticas que hasta hace algunos años parecían imposibles, como la total apertura de México al escrutinio internacional en este ámbito.<sup>56</sup>

La revisión y evaluación de México por el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal tuvo lugar el día 10 de febrero de 2009, ante la presencia de una delegación liderada por el Secretario de Gobernación, que contó igualmente con una cantidad importante de altos funcionarios del Gobierno Federal y del Servicio Exterior Mexicano, así como de algunos asesores del Poder Legislativo Federal. En la presentación del informe, el Secretario de Gobernación reconoció la existencia de importantes retos, particularmente del fortalecimiento del Estado de derecho, en especial en los sectores de seguridad y justicia, así como la reducción de las desigualdades que subsisten en la sociedad mexicana. Otros temas que trató fueron, por ejemplo, el combate a la tortura, el acceso a la información pública y una mayor apertura en torno a la libertad de expresión, y los derechos de ciertos grupos específicos, como los niños o los pueblos indígenas.<sup>57</sup>

Durante el diálogo interactivo, 56 delegaciones hicieron recomendaciones o comentarios al informe presentado por México. Cabe destacar que la mayoría de ellas fueron aceptadas por el país, con sólo algunas pocas que fueron sujetas a revisión por parte del Estado. Dentro de las recomendaciones efectuadas por las otras delegaciones, destacan algunas en las siguientes áreas o temas: armonización del derecho interno con los estándares internacionales en materia de derechos humanos; combate a la pobreza; derechos de las mujeres; prevención y sanción de la tortura; mejoría del sistema penitenciario; derechos de los niños; mejoras y reformas a los sistemas judiciales y de policía; combate a la impunidad y a la corrupción; derechos de los pueblos indígenas; violencia contra periodistas; derecho a la salud y a la seguridad social; educación; derechos de los migrantes, y seguimiento a las recomendaciones del Examen Periódico Universal.

Por otra parte, dentro de aquellas recomendaciones que fueron sujetas a revisión se encuentran las siguientes: definición del crimen organizado en la legislación nacional conforme a los estándares determinados por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; la abolición de la práctica del arraigo; garantizar la primacía del sistema de justicia civil sobre la justicia militar, en casos que involucren violaciones de derechos humanos cometidas por militares; y el combate a la impunidad respecto a movimientos políticos y sociales del pasado. De la misma manera, el Estado mexicano realizó dos compromisos voluntarios,

específicamente en torno a la adopción de las medidas necesarias para implementar las recomendaciones hechas durante el Examen Periódico Universal en el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, y respecto al seguimiento de las recomendaciones aceptadas con la participación plena de la sociedad civil y las instituciones autónomas de derechos humanos.

Para el Estado mexicano, el haber aceptado tan amplio número de recomendaciones le impone ciertas obligaciones que, si bien no son enteramente vinculantes, sí pesan sobre la imagen y rol que desempeña México en la arena internacional en lo referente al respeto, promoción y protección de los derechos humanos. Desde luego, el hecho de que los 193 Estados Miembros se vean sujetos a esta revisión puede afectar negativamente el nivel de cumplimiento de las recomendaciones y con ello la imagen del mecanismo, particularmente si la gran mayoría de los Estados no respeta los compromisos hechos en torno a las recomendaciones recibidas – lo cual posiblemente será una realidad, sobre todo si se toma en cuenta el carácter amplio de muchas de esas recomendaciones, que constituye un obstáculo para su cumplimiento y seguimiento exactos. No obstante, dicho escrutinio internacional, al que el Estado declaró estar enteramente abierto, le impone cierta responsabilidad que debe solventar para evitar incumplir con las obligaciones internacionales que tiene en la materia, así como para evitar recibir críticas de parte de la comunidad internacional.

Existen algunos hechos relevantes que han tenido lugar desde la primera evaluación de México ante el Examen Periódico Universal. El primero es la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que desde mediados de 2011 ha dado rango constitucional a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México sea parte. Esta circunstancia es particularmente excepcional, puesto que cumple con la recomendación hecha en torno a la armonización del derecho interno con el derecho internacional,<sup>58</sup> ya que los tratados internacionales se volvieron directa e inmediatamente aplicables no sólo para el Poder Judicial, sino para todos los órganos, estructuras y niveles de gobierno en el país. Asimismo, se desplazó el concepto de garantías individuales que imperaba anteriormente, adoptándose una visión hacia el interior del país con perspectiva plena del derecho internacional de los derechos humanos.<sup>59</sup>

Por otra parte, el 20 de marzo de 2013 se adoptó una nueva ley en materia de amparo que permite a esta herramienta jurisdiccional actuar como garante no sólo del marco constitucional, sino del marco internacional en materia de derechos humanos que sea aplicable.<sup>60</sup> De esta forma, a través de ambas reformas los tratados de esta materia se volvieron enteramente justiciables de manera directa, al menos desde una perspectiva teórica, otorgando una mayor congruencia y solidez al marco jurídico mexicano frente a las normas internacionales.

No obstante la magnitud de dichas reformas constitucionales, continúan existiendo importantes desafíos para el Estado mexicano, principalmente relativos a la implementación de decisiones y recomendaciones de organismos supranacionales. Por ejemplo, el hecho de que se hayan hecho recomendaciones respecto a la justicia militar y los derechos humanos –en el sentido de que cualquier

violación de derechos humanos cometida por militares debe ser juzgada ante la justicia civil<sup>61</sup>- tanto por el EPU como por el Comité Contra la Tortura,<sup>62</sup> o bien respecto a la figura jurídica del arraigo por estos dos mismos mecanismos, testifican sobre la importancia y magnitud de los retos ante los que se enfrenta el Estado mexicano para adaptar su sistema interno conforme a los lineamientos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos, principalmente si se toma en cuenta que son prácticas profundamente arraigadas en el sistema jurídico mexicano.

Por otra parte, si bien existe un compromiso retórico con el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, las estadísticas<sup>63</sup> reflejan que ese compromiso no se ha traducido en importantes mejoras, o al menos no en las que se esperaba que existieran a la fecha. Por tanto, la impresión resultante se orienta a que el Estado mexicano destina mayores recursos a la satisfacción mínima de los derechos económicos, sociales y culturales de su población, frente a una insuficiente protección de los derechos civiles y políticos, lo cual desgraciadamente tiene importantes efectos negativos en la población y en su imagen ante la comunidad internacional.

Frente al desafío que constituye el cumplimiento completo de las recomendaciones recibidas a través del Examen Periódico Universal, y habiendo llevado importantes esfuerzos a nivel legislativo, ejecutivo y judicial que aún se encuentran en fase de implementación, el Estado mexicano compareció nuevamente ante el mecanismo insignia del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

México presentó su informe nacional para la segunda evaluación ante el Mecanismo del Examen Periódico Universal en agosto de 2013, destacando nuevamente las acciones y programas emprendidos para garantizar la protección y cumplimiento efectivo de los derechos humanos. Debe notarse que las secciones en las que dividió su informe hicieron referencia directa a las recomendaciones recibidas en el informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, intentando a través de ellas demostrar la manera en que se hizo frente a la evaluación recibida por el mecanismo del Consejo de Derechos Humanos durante el primer ciclo. Sin embargo, una característica notoria fue que, a través del informe, el Estado mexicano intentó demostrar que sus acciones tuvieron resultados eficaces y positivos, sin abordar siquiera de manera superficial los principales retos a los que se enfrentó durante la implementación de tales medidas, ni los desafíos que se encuentran pendientes de tratar en los diversos temas que fueron sujeto de recomendaciones.

Previo a la evaluación ante el Mecanismo del Examen Periódico Universal, se recibieron preguntas anticipadas de siete países,<sup>64</sup> dentro de las que destaca la preocupación por el avance de la justicia militar en México, el combate a las desapariciones forzadas, la efectiva implementación del mecanismo para la protección de periodistas y defensores de derechos humanos, la protección de los derechos de las mujeres —en especial en cuestiones relativas a feminicidios, y a los derechos sexuales y reproductivos—, el hacinamiento en las cárceles y la reforma al sistema penitenciario, y el compromiso de México con instancias y procedimientos internacionales, en especial con su ratificación del Protocolo Adicional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

y de las Enmiendas de Kampala sobre el Crimen de Agresión, en relación al Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional.

Durante la evaluación del Estado mexicano, en octubre de 2013, donde la *troika* estuvo conformada por los representantes de Burkina Faso, República Checa y Kazajstán, se resaltaron diversas medidas adoptadas en relación a las recomendaciones hechas durante la primera evaluación. Sin embargo, los principales cuestionamientos se centraron en torno a las violaciones generalizadas de derechos humanos y a la tortura por parte de las fuerzas de seguridad pública y por grupos criminales, el alto número de casos de desapariciones forzadas, los atentados contra la defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión, la ineficacia para excluir de la justicia militar los casos que involucran violaciones de derechos humanos contra civiles, la polémica cuestión del arraigo, la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.<sup>65</sup> Es de singular trascendencia que la mayor parte de los temas tratados tanto en las preguntas anticipadas como en el diálogo interactivo con el Grupo de Trabajo y los demás Estados continúan siendo relativos a situaciones que fueron abordadas durante el primer ciclo del Examen Periódico Universal, lo cual tiende a generar una sensación de ineficacia en cuanto a la implementación de medidas suficientemente efectivas para reducir las violaciones e impactos negativos en los derechos humanos de la población.<sup>66</sup>

En ese sentido, las recomendaciones hechas al Estado mexicano por las delegaciones que participaron en el diálogo interactivo volvieron a hacer énfasis en los problemas ya señalados durante el primer ciclo del Mecanismo del Examen Periódico Universal. Así, las recomendaciones se centraron en enfrentar los retos derivados de la discriminación y violencia contra las mujeres, la seguridad de periodistas y defensores de derechos humanos, la implementación de las recomendaciones hechas por el Grupo de Trabajo de la ONU sobre desapariciones forzadas o involuntarias, tomar las medidas necesarias para garantizar la efectividad de la prohibición de la competencia de tribunales militares en casos que involucren la violación de derechos humanos de civiles por parte de las fuerzas castrenses, el combate a la pobreza y al hambre, la protección de los pueblos indígenas, la población afrodescendiente y los esfuerzos para erradicar la discriminación racial, adoptar perspectivas de derechos humanos en la reformulación de los sistemas penitenciarios, y la armonización del derecho interno con diversos tratados internacionales, incluyendo el Estatuto de Roma, el Protocolo Adicional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, diversas convenciones de la Organización Internacional del Trabajo, entre otros.<sup>67</sup> En relación a las recomendaciones recibidas, se determinó en el Informe del Grupo de Trabajo que el Estado mexicano deberá dar respuesta a ellas a más tardar en el 25º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, mismo que tendrá lugar en marzo de 2014, en donde el Estado deberá nuevamente responder a las preguntas formuladas por los demás Estados que no pudieron ser aclaradas durante el diálogo interactivo, así como determinar sus compromisos voluntarios y exponer sus opiniones al respecto.

Si bien el desafío de garantizar la protección y efectiva implementación de los estándares internacionales de derechos humanos a

nivel interno es una tarea ardua y a largo plazo, es imperativo comenzar con la construcción del andamiaje institucional y legal que permita a las autoridades contar con marcos jurídicos específicos y adecuados que guíen sus actividades. En el papel, estos esfuerzos se están desarrollando a lo largo del país para enfrentar las múltiples carencias y retos que impone la construcción de un Estado de derecho donde el respeto de los derechos humanos sea la norma y no la excepción. Sin embargo, como frecuentemente ocurre en el ámbito de las prerrogativas humanas, la voluntad política para llevar a cabo la implementación eficaz de tales reformas será el catalizador que permita a México avanzar hacia una sociedad más democrática, justa y en donde los derechos humanos sean una realidad en el terreno.

## VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El derecho internacional de los derechos humanos requiere que los Estados, con la finalidad de satisfacer las condiciones que éste les impone, cooperen en la implementación de reformas, mecanismos y estructuras nacionales que permitan a las personas disfrutar de sus derechos humanos, y a los Estados garantizar dicho disfrute. En este sentido, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas es una plataforma universal en la que la representación de diversas culturas, estilos de vida y orientaciones políticas, culturales y religiosas convergen, a fin de compartir buenas prácticas y experiencias que han tenido y que han servido de base para el desarrollo de programas y políticas que favorecen a los más desamparados dentro de sus respectivos países. Asimismo, este foro intergubernamental, en sus primeros siete años de vida, ha logrado importantes avances en el sistema internacional de derechos humanos, en temas como las desapariciones forzadas, los derechos de los pueblos indígenas, la pobreza extrema o el efecto de las actividades empresariales en los derechos humanos, entre otros.

Una cooperación amplia de parte de los Estados es necesaria para garantizar el buen funcionamiento de la maquinaria internacional que protege a los derechos humanos, tanto en los ámbitos regionales como en el universal. Lo anterior incluye contribuciones financieras que permitan otorgar fondos a las acciones y campañas que las organizaciones internacionales llevan a cabo; también involucra una cooperación en la implementación de sus recomendaciones y de las normas que en ellas se adopten; y de manera particular, es importante que esa cooperación vaya acompañada de una creencia genuina en las actividades emprendidas, a fin de que se otorgue legitimidad al proceso intergubernamental que define las acciones y sentido de movimiento de la organización internacional hacia el futuro. Estas tres características son fundamentales para que el Consejo de Derechos Humanos, y de manera particular los Procedimientos Especiales y el Examen Periódico Universal, puedan cumplir con su objetivo de desarrollar, promover y proteger los derechos humanos a nivel internacional.

## NOTAS

\* Investigador Asociado y Doctorante en Derecho por la Universidad Panthéon-Assas Paris II (Paris, Francia); ha sido Visitante Profesional en la Rama de Procedimientos Especiales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Ginebra, Suiza), y Becario de Excelencia de la Academia de Derecho Internacional de La Haya (Países Bajos). ♦ 1 Carta de las Naciones Unidas, adoptada el 26 de junio de 1945. ♦ 2 Que tuvo como base el Documento E/20, Informe del Comité sobre la Organización del Consejo Económico y Social, de 15 de febrero de 1946, a través del cual un Subcomité redactor informó al Comité

sobre el establecimiento de varios órganos subsidiarios del ECOSOC, entre ellos la Comisión de Derechos Humanos. ♦ 3 Documento E/20, de 15 de febrero de 1946 ♦ 4 Representantes de Noruega (Paul Berg), Francia (René Cassin), Bélgica (Fernand Dehousse), Perú (Victor Paul Haya de la Torre), India (K. C. Neogi), Estados Unidos de América (Eleanor Roosevelt), China (John C. H. Wu), la URSS y Yugoslavia. ♦ 5 E/38/Rev.1, Informe de la Comisión de Derechos Humanos a la Segunda Sesión del Consejo Económico y Social, de 21 de mayo de 1946. El contenido de este documento fue retomado en el Proyecto de Resolución sobre el informe de la Comisión de Derechos Humanos (E/56/Rev.1) de 19 de junio de 1946, que sería la base de la resolución que finalmente determinó las competencias y organización permanente de la Comisión. ♦ 6 Cuyo mandato consistía en la determinación de los derechos, obligaciones y prácticas que conformaban el concepto de libertad de información. ♦ 7 Que debía examinar las disposiciones a adoptarse para la definición de los principios relativos a la protección de las minorías, y hacer recomendaciones a la Comisión. ♦ 8 Teniendo como encargo examinar las disposiciones a adoptarse para definir los principios relativos a la prevención de la discriminación, y hacer recomendaciones a la Comisión ♦ 9 Doc. E/259, Informe sobre la Primera Sesión de la Comisión de Derechos Humanos (1947). ♦ 10 Más adelante, la resolución 1503 (XLVIII) de 27 de mayo de 1970 estableció un procedimiento confidencial –conocido como procedimiento 1503– por medio del cual, la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías debía nombrar a un grupo de trabajo que revisara las denuncias y comunicaciones que sugirieran la existencia de patrones de violaciones graves a los derechos humanos, y en caso de que se confirmara su existencia, lo reportase a la Subcomisión. Este procedimiento permaneció como tal hasta su reforma en el año 2000, previo a su sustitución por un nuevo mecanismo de denuncias tras la institución del Consejo de Derechos Humanos, adoptado en la resolución 5/1 de 18 de junio de 2007. Sin embargo, este procedimiento es distinto al que posteriormente se configuró en el marco de los mandatos de los grupos de trabajo, expertos independientes y relatores especiales, el cual será tratado en la siguiente sección. ♦ 11 De 18 Estados Miembros en 1946, se amplió a 21 Estados en 1962, 32 Estados en 1967, 43 Estados en 1979 y finalmente a 53 Estados Miembros en 1992. ♦ 12 La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (13 de diciembre de 2006) y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (20 de diciembre de 2006) fueron adoptadas por el Consejo de Derechos Humanos cuando éste se encontraba ya en funciones, tras haber sustituido a la Comisión de Derechos Humanos. ♦ 13 Resolución 1235 (XLII) de 6 de junio de 1967, adoptada por el Consejo Económico y Social. En esta resolución, el ECOSOC autorizó a que la Comisión y la Subcomisión examinaran la información pertinente y llevaran a cabo los estudios necesarios respecto a violaciones graves de derechos humanos y libertades fundamentales en Sudáfrica, como resultado de las políticas de apartheid. Dicha resolución fue por tanto la base del establecimiento de procedimientos especiales temáticos y de país en el futuro, a pesar de que aún la resolución contemplara a los procedimientos de país como mecanismos sui generis. Vid. GUTTER, Jeroen, 'Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead', *Human Rights Law Review*, Vol. 7, N° 1, 2007, p. 97. ♦ 14 El establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias marcó el comienzo de la era de los procedimientos temáticos. Dicho enfoque permitió a la Comisión de Derechos Humanos contar con un método menos controversial para dar seguimiento a las principales cuestiones de derechos humanos a nivel mundial, y por tanto, resultó una opción políticamente viable sobre la que la Comisión podía trabajar. *Idem*, pp. 98-99. ♦ 15 Se sugiere leer el artículo preparado para la presente obra por el Presidente-Relator del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas, Olivier de Frouville, para una mayor profundización sobre la labor del grupo. ♦ 16 Que sin embargo, era una situación natural para la Comisión, en virtud de su composición intergubernamental. No obstante, la Asamblea General así lo señaló en su resolución 60/251, al mencionar que a pesar del reconocimiento a su trayectoria y a todos los logros que la Comisión tuvo en su trayectoria, era necesario garantizar la universalidad, objetividad y eliminar el carácter selectivo que habían existido respecto a ciertas cuestiones de derechos humanos, así como la aplicación de dobles estándares y la politización. ♦ 17 Alston nota, por ejemplo, que existían ciertos temas políticos que algunos países buscaban mantener fuera del alcance de la Comisión de Derechos Humanos, a la vez que algunos de ellos buscaban evitar la creación de un sistema general de supervisión universal en la materia. Cfr. ALSTON, Philip, 'The Commission on Human Rights' en ALSTON, Philip (ed.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, 1ª edición, Oxford, Oxford University Press, 1992, p. 142. ♦ 18 Se ha comentado incluso que la reforma a la maquinaria de derechos humanos fue el resultado de la imposibilidad política de transformar el resto de los órganos del sistema de Naciones Unidas, en particular el Consejo de Seguridad y la Asamblea General; por tanto, la reforma y sustitución de la Comisión de Derechos Humanos tuvo como finalidad lograr que existiera una imagen de consenso y reforma, a pesar de que dichos cambios sólo operaron en la maquinaria de derechos humanos. Vid. DE FROUVILLE, Olivier, 'Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward', en BASSIOUNI, M. Cherif y SCHABAS, William A., *New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Cambridge, Intersentia, 2011, p. 242. ♦ 19 Para Short, "Existían tres factores claves que impedían la credibilidad de la Comisión: la falta de mecanismos eficaces, la politización y la incapacidad para responder a las cuestiones de derechos humanos en forma rápida." Vid. 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*, n° 9, 2008, p. 186. ♦ 20 En ese sentido se expresa Upton, quien considera que la creación de un nuevo organismo de derechos humanos en las Naciones Unidas reflejó la aceptación de parte de los Estados sobre la importancia de mejorar la promoción y protección de los derechos humanos a nivel global. Vid. UPTON, Helen, 'The Human Rights Council: First Impressions and Future Challenges', *Human Rights Law Review*, Vol. 7, N° 1, 2007, p. 39. ♦ 21 A/HRC/RES/5/1, *Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos*, 18 de junio de 2007. ♦ 22 Sobre este punto ha existido un debate en torno a la necesidad de clarificar la terminología utilizada en el nombramiento de mandatarios; así, se ha propuesto que el nombramiento como Relator Especial se otorgue únicamente a aquellos mandatos que tengan como objetivo el monitoreo y protección de los derechos humanos, además del desarrollo de alguna cuestión específica de esta rama del derecho internacional, mientras que el nombramiento como Experto Independiente o Representante Especial deberá utilizarse únicamente para aquellos mandatos que tengan como objetivo el estudio de cuestiones y fenómenos específicos en el ámbito de los derechos humanos. Vid. NIFOSI-SUTTON, Ingrid, 'The System of the UN Special Procedures: Some Proposals for Change', en BASSIOUNI, M. Cherif y SCHABAS, William A., *New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Cambridge, Intersentia, 2011, pp. 408-409. ♦ 23 Ripert menciona que el problema se agrava debido a que el debate sobre los derechos humanos se mezcla inevitablemente con el debate sobre las Naciones Unidas y sobre la universalidad de un sistema de administración de la comunidad internacional. Por tanto, ello tiene como resultado la adopción de posiciones conforme a los intereses de los países, lo cual invariablemente conlleva una connotación política, constituyendo una polarización entre particularismo contra universalismo, así como entre los distintos grupos que se formaban para apoyar las causas que derivan de los intereses nacionales y regionales. Cfr. RIPERT, Jean Maurice, *Les organes principaux de l'ONU: Les droits de l'homme entre New York et Genève*, en DECAUX, Emmanuel (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'Homme*, Paris, Pedone, 2006, p. 68. Ante ello, el Examen Periódico Universal se presentó como una oportunidad de superar dicha contienda política. ♦ 24 Vid. CALLEJÓN, Claire, 'Developments at the Human Rights Council in 2007: A Reflection of its Ambivalence', *Human Rights Law Review*, vol. 8, n° 2, 2008, pp. 324-325. ♦ 25 Tal es el caso, verbigracia, de los mandatos relativos al derecho a una vivienda adecuada, a la salud, al agua o

a la alimentación, todos derivados de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. • 26 A pesar de que originalmente no fueron concebidos como tal, a partir de 1993 se consagraron como un sistema, instituyendo estructuras que permitieran actuar de manera coordinada. Gutter considera que como sistema, los procedimientos especiales generaron tres impactos: un progreso institucional consolidado; la institucionalización de un enfoque comprensivo de las Naciones Unidas respecto a los derechos humanos; y consecuencias prácticas – como el establecimiento de métodos de trabajo estandarizados – como resultado de las reuniones anuales de los mandatarios y del trabajo del Comité de Coordinación de Mandatarios de los Procedimientos Especiales. Véase GUTTER, Jeroen, *op. cit.*, nota 13, p. 100; y NIFOSI-SUTTON, Ingrid, *op. cit.*, nota 22, p. 402. • 27 Derivado de ese rechazo en su contra fue que se adoptó la política de racionalización de los procedimientos especiales, en un esfuerzo de ciertos países por reducir sus facultades y funciones. Para una mayor perspectiva sobre ello, *cf.* PINHEIRO, Paulo Sergio, 'Les Etats au sein de la Commission des droits de l'Homme, la politisation des groupes' en DECAUX, Emmanuel (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'Homme*, París, Pedone, 2006, p. 107; y GUTTER, Jeroen, *op. cit.*, nota 13, p. 105. • 28 Sobre lo anterior, véase NIFOSI-SUTTON, Ingrid, *op. cit.*, nota 22, p. 394. • 29 A pesar de su presentación ante el Consejo de Derechos Humanos, las comunicaciones y los informes sobre ellas no reciben la atención necesaria por parte de los Estados, lo cual desde luego dificulta la mejoría en la protección de los derechos humanos. *Cfr.* BALDWIN-PASK, Tania y SCANNELLA, Patrizia, 'The Unfinished Business of a Special Procedures System', en BASSIOUNI, M. Cherif y SCHABAS, William A., *New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Cambridge, Intersentia, 2011, p. 445. • 30 Callejón considera que de manera general, la reconstrucción del Consejo reflejó la ambivalencia de la reforma, al tener que fortalecer el sistema de procedimientos especiales, por un lado, y lograr su racionalización, por otro. Para un enfoque más detallado, véase CALLEJÓN, Claire, 'Developments at the Human Rights Council in 2007: A Reflection of its Ambivalence', *op. cit.*, nota 24, p. 324; y para una visión general sobre la sustitución de la Comisión por el Consejo, refiérase a CALLEJÓN, Claire, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies: de la Commission au Conseil*, París, Pedone, 2008. • 31 Como refiere Hampson, a falta de un organismo de policía o regulación, un sistema internacional judicial o cuasi-judicial necesita el apoyo de un cuerpo político si se espera que sus pronunciamientos tengan efectos reales. *Cfr.* HAMPSON, Françoise J., 'An Overview of the Reform of the UN Human Rights Machinery', *Human Rights Law Review*, Vol. 7, N° 1, 2007, p. 12. • 32 Al momento de escribir la presente nota, no existe ante el Consejo de Derechos Humanos ningún Representante Especial. • 33 "...el Consejo necesita dedicar el tiempo necesario para dar una consideración apropiada a los informes de los procedimientos especiales y para el seguimiento correspondiente. La falta de lo anterior fue una de las mayores fallas del sistema anterior." *Vid.* HAMPSON, Françoise J., *op. cit.*, nota 31, p. 19. • 34 Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, A/RES/60/147, 16 de diciembre de 2005. • 35 Para mayor referencia, véase NIFOSI-SUTTON, Ingrid, *op. cit.*, nota 22, pp. 409-410. • 36 *Vid.* GUTTER, Jeroen, *op. cit.*, nota 13, p. 103; NIFOSI-SUTTON, Ingrid, *op. cit.*, nota 22, p. 410. • 37 SCANNELLA, Patrizia y SPLINTER, Peter, 'The United Nations Human Rights Council: A Promise to be Fulfilled', *Human Rights Law Review*, Vol. 7, N° 1, 2007, p. 59. • 38 BALDWIN-PASK, Tania y SCANNELLA, Patrizia, 'The Unfinished Business...', *op. cit.*, nota 29, p. 421. • 39 Debe hacerse mención, sin embargo, que contrario a los Organos de Tratado, cuya acción se encuentra limitada a aquellos países que hayan ratificado los tratados y convenciones que los crean, una de las ventajas de los Procedimientos Especiales temáticos es que pueden valorar las violaciones de derechos humanos que se encuentren comprendidas dentro de su mandato que hayan ocurrido en cualquier Estado o territorio, independientemente de la existencia de una ratificación, lo cual les da amplias facultades de investigación. *Idem*, p. 420. • 40 "Bajo el [EPU], el Consejo [revisaría] el cumplimiento de las obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Por tanto, busca abordar la falta de objetividad e imparcialidad de la antigua Comisión para tratar las situaciones en los países..." *Vid.* CALLEJÓN, Claire, 'Developments...', *op. cit.*, nota 24, p. 334. En ese sentido se expresan De La Vega y Lewis, quienes consideran que el Examen Periódico Universal fue el resultado de una ideología emergente conforme a la cual el récord integral de derechos humanos de cada país debe formar parte de un discurso internacional sobre derechos humanos. *Vid.* DE LA VEGA, Constance y LEWIS, Tamara N., 'Peer Review in the Mix: How the UPR Transforms Human Rights Discourse' en BASSIOUNI, M. Cherif y SCHABAS, William A., *New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Cambridge, Intersentia, 2011, p. 353. • 41 "...en el contexto del EPU, la revisión por pares debería ser vista como un mecanismo para ayudar a los países en la identificación de prácticas indeseables en sus contextos internos de derechos humanos y para encontrar maneras de rectificar las violaciones de derechos humanos a través de la interacción con otros estados miembros." DE LA VEGA, Constance y LEWIS, Tamara N., *op. cit.*, nota 40, p. 363. • 42 "El EPU...no permite formalmente la selectividad, puesto que el programa de revisión es sistemático y no refleja las preocupaciones de ciertos Estados en particular o grupos de Estados en un momento determinado." DE FROUVILLE, Olivier, 'Building a Universal...', *op. cit.*, nota 18, p. 250. • 43 MCMAHON, Edward R., *The Universal Periodic Review: A Work in Progress*, Friedrich Ebert Stiftung, Septiembre 2012, p. 4. • 44 El procedimiento original se encontraba en la resolución A/HRC/RES/5/1; sin embargo, éste fue ligeramente reformado por la resolución A/HRC/RES/16/21 de 12 de abril de 2011, en donde se examinó la labor y funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos, conforme se encontraba establecido en la resolución A/RES/60/251 de la Asamblea General en la que se disponía que, además de su creación, habría de revisarse su funcionamiento cinco años después de haber comenzado a funcionar. Sin embargo, las ligeras modificaciones adoptadas respecto al Examen Periódico Universal serán detalladas más adelante. • 45 A/HRC/16/21, *Examen de la labor y el funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos*, de 12 de abril de 2011; y su anexo, *Resultado del examen de la labor y el funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*. • 46 En la opinión de Olivier de Frouville, una evaluación válida sobre el Examen Periódico Universal podrá hacerse únicamente cuando el segundo ciclo haya concluido, la cual dependerá del seguimiento que se haya dado a las recomendaciones. Véase DE FROUVILLE, Olivier, 'Building a Universal...', *op. cit.*, nota 18, p. 250. Por su parte, De La Vega y Lewis consideran que el éxito de la fase de seguimiento será la variable que determine si el EPU es un mecanismo efectivo para generar cambios cuantificables en las situaciones de derechos humanos de los países miembros de la ONU. *Cfr.* DE LA VEGA, Constance y LEWIS, Tamara N., *op. cit.*, nota 40, p. 383. • 47 Sin embargo, Viegas e Silva considera que el Examen Periódico Universal ha tenido efectos positivos en este sentido: "Podemos incluso afirmar que, en cierto sentido, el Examen Periódico Universal ha funcionado como herramienta de estímulo a la implementación de las obligaciones de los procedimientos especiales y de los órganos establecidos en virtud de los tratados." *Vid.* VIEGAS E SILVA, Marisa, 'El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Seis años después', *SUR- Revista Internacional de Derechos Humanos*, n° 18, 2013, p. 114. • 48 Sweeney y Saito discrepan de la posición anterior, al señalar que el Examen Periódico Universal ha complementado el trabajo de los Organos de Tratado al alentar a los Estados a cumplir con sus obligaciones procesales –es decir, con la presentación de los informes requeridos ante los Comités correspondientes–, así como a través de una forma interina de seguimiento a cuestiones sustantivas que han sido señaladas por los Organos de Tratado. *Cfr.* SWEENEY, Gareth y SAITO, Yuri, 'An NGO Assessment of the New Mechanisms of the UN Human Rights Council', *Human Rights Law Review*, Vol. 9, N° 2, 2009, pp. 213-214. Sin embargo, es necesario que también haya una coordinación y colaboración más estrecha entre los diferentes órganos y

agencias de la Organización de las Naciones Unidas. • 49 De Frouville, sin embargo, menciona que no existe un carácter verdaderamente complementario, puesto que no existe una interacción real entre el Examen Periódico Universal y los otros mecanismos para la protección de los derechos humanos. Incluso, señala que el EPU tiende a ensombrecer el trabajo de los otros mecanismos, a la vez que da lugar a lo que hemos denominado *hipocrestas diplomáticas*, en donde se ha condecorado el trabajo realizado por ciertos países que notoriamente son violadores persistentes de los derechos humanos, o bien, que presentan imágenes a veces contradictorias ante distintos órganos. *Cfr.* DE FROUVILLE, Olivier, 'Building a Universal...', *op. cit.*, nota 18, pp. 250-252. Incluso, Sweeney y Saito mencionan que a pesar de que en el primer ciclo del EPU se hicieron preguntas difíciles en casi todas las reuniones, las recomendaciones fueron por lo general tan amplias que resulta prácticamente imposible monitorear su implementación. *Vid.* SWEENEY, Gareth y SAITO, Yuri, *op. cit.*, nota 48, p. 212. Debido a lo anterior, sería prudente que como proponen De La Vega y Lewis, a fin de evitar o reducir la falta de claridad y redundancia en los temas y recomendaciones hechas, éstas sean agrupadas por tema –es decir, especificadas– y que se imponga un límite temporal respecto a su implementación, a fin de contar con elementos cuya medición resulte más sencilla. Por otra parte, algunos autores consideran que las referencias en torno a los Organos de Tratado y los Procedimientos Especiales en el contexto de la evaluación hecha por el Examen Periódico Universal sirven como un mecanismo de seguimiento a las recomendaciones, consideraciones y resultados encontrados por los distintos comités y expertos independientes, lo cual ayuda a resaltar su trascendencia y a fortalecer los procedimientos de derechos humanos. *Cfr.* DE LA VEGA, Constance y LEWIS, Tamara N., *op. cit.*, nota 40, pp. 372, 378-383. • 50 La duplicación de labores ha sido uno de los principales motivos de preocupación en el área de los derechos humanos, y en especial tras el inicio de funcionamiento del Examen Periódico Universal. Sin embargo, como fue expuesto por la delegación canadiense durante los trabajos preparatorios del mecanismo, la revisión por pares debe enfocarse en la implementación de las recomendaciones recibidas para evitar la duplicación de trabajo, y debe por tanto construirse sobre la base de información existente (es decir, presentada ante los Organos de Tratado o Procedimientos Especiales) en vez de solicitar la presentación de nueva información. Asimismo, el hecho de que los Estados se comprometan a establecer un diálogo interactivo y que esto se haga de manera periódica, aunado a la obligatoriedad para todos los Estados, son factores que permiten hablar del carácter complementario del mecanismo, en vez de una duplicación de funciones. *Cfr.* GAER, Felice D., 'A Voice Not an Echo: Universal Periodic Review and the UN Treaty Body System', *Human Rights Law Review*, Vol. 7, N° 1, 2007, p. 114-115. • 51 Para Viegas e Silva, los principales desafíos se encuentran en encontrar un equilibrio entre el diálogo cooperativo entre los Estados y la existencia de crítica constructiva que permita atacar los problemas de derechos humanos correspondientes a cada país, y dar seguimiento efectivo a las recomendaciones aceptadas en el ciclo inmediato anterior de revisión. *Vid.* VIEGAS E SILVA, Marisa, *op. cit.*, nota 47, p. 115. • 52 El Examen Periódico Universal podría de hecho tener un valor agregado y complementar los Organos de Tratado en cuanto a que su revisión del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos podría ser universal, al alcanzar a todos los Estados al momento de su revisión –lo que no ha sido el caso para los Organos de Tratado, al menos no todavía. Véase GAER, Felice D., *op. cit.*, nota 50, p. 136. • 53 DE FROUVILLE, Olivier, 'Building a Universal...', *op. cit.*, nota 18, p. 261. En ese mismo sentido, *cf.* MCMAHON, Edward R., *op. cit.*, nota 43, p. 10, quien considera que en principio, el objetivo del Examen Periódico Universal consiste en asegurar que todos los países rindan cuentas por el progreso o la falta de éste en cuanto a la implementación de las recomendaciones. • 54 DE FROUVILLE, Olivier, 'Building a Universal...', *op. cit.*, nota 18, p. 244. En el mismo sentido se expresa Pinheiro, quien menciona que tomando en cuenta que la Comisión [y en la actualidad el Consejo] era un organismo político multilateral constituido por representantes estatales que participaban para defender sus intereses, es difícil negar que la naturaleza política de estos organismos es una característica intrínseca a su funcionamiento. *Vid.* PINHEIRO, Paulo Sergio, *op. cit.*, nota 27, pp. 108-109. • 55 A/HRC/WG.6/4/MEX/1, *Informe nacional presentado de conformidad con el párrafo 15 A) anexo a la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos*, de 10 de noviembre de 2008. • 56 *Ibid.*, par. 3. • 57 A/HRC/11/27, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal*, México, de 29 de mayo de 2009. • 58 Esta reforma es trascendente también desde la perspectiva del derecho internacional público general, puesto que rompe con una tradición dualista que imperaba en el orden jurídico mexicano. Si bien se aducía normalmente que existía una tradición monista –conforme a la cual, no era necesaria la adopción de normatividad interna que diera carácter vinculante a las normas internacionales–, en la práctica generalmente se argumentaba que tras la ratificación y entrada en vigor de los tratados, era necesaria la implementación de una legislación secundaria que validara el contenido normativo de dichos ordenamientos internacionales. Ejemplo de ello es precisamente en el informe nacional de México ante el Examen Periódico Universal, donde en el párrafo cuarto el Estado subrayó que "El reto ahora es hacerlos aplicables en el ámbito interno, a través de la adopción de políticas públicas y de la armonización legislativa donde se requiera." (Énfasis añadido) Existía pues una discrepancia entre el carácter auto-ejecutivo (*self-executing*) de la norma internacional tras su adopción, que corresponde al sistema monista, y la necesidad de instaurar legislación que diera validez a la norma. • 59 Reforma del 10 de junio de 2011. • 60 En ese sentido, el artículo primero de la Ley de Amparo establece que "Artículo 1º. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte..." (Énfasis añadido) • 61 Lo anterior fue incluso ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso *Radilla Pacheco*, así como considerado recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, continúan existiendo discrepancias respecto a la aplicación de estándares internacionales en la materia, así como sobre la extensión del fallo del tribunal interamericano, lo cual ha imposibilitado el cumplimiento de la sentencia del organismo regional y por tanto la adaptación del ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales. • 62 CAT/C/MEX/CO/5-6, *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49º período de sesiones (29 de octubre a 23 de noviembre de 2012)*, par. 18 de 11 de diciembre de 2012. • 63 Véase a manera de ejemplo el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación en su visita a México, donde hace un breve recuento en torno a la inseguridad alimentaria en el país. A/HRC/19/59/Add.2, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación: Misión a México*, par. 5 de 17 de enero de 2012. ["Según los últimos cálculos oficiales, en 2010 un total de 52 millones de personas (el 46,2% de la población) vivían en la pobreza, mientras que 28 millones (el 24,9%) tenían acceso insuficiente a los alimentos."] • 64 Las preguntas fueron formuladas por las delegaciones de Países Bajos, Noruega, Eslovenia, Suecia, Reino Unido, Alemania y Liechtenstein. • 65 A/HRC/25/7, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal*, de 11 de diciembre de 2013. • 66 Situación señalada por Villán Durán poco después del nacimiento del Consejo de Derechos Humanos, donde mencionaba que "...el mecanismo de examen periódico corre el riesgo de convertirse en un puro examen retórico realizado entre pares (es decir, los propios Estados)." Véase VILLÁN DURÁN, Carlos, 'Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas', *SUR- Revista Internacional de Derechos Humanos*, n° 5, 2006, p. 9. • 67 A/HRC/25/7, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal*, de 11 de diciembre de 2013.