

CRÓNICA DE DERECHOS HUMANOS

(ENERO-JUNIO 2006)

Natalia Ochoa Ruiz*

I. LAS NOVEDADES EN LA CODIFICACIÓN.

1. Organización de las Naciones Unidas.

A) Los instrumentos aprobados por el Consejo de Derechos Humanos.

a) *El proyecto de Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.*

b) *El proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.*

B) Entra en vigor el Protocolo Facultativo de 2002 a la Convención contra la tortura.

2. Consejo de Europa: Adopción de la Convención sobre la prevención de los casos de apatridia en relación a la sucesión de Estados.

II. LAS NOVEDADES EN LOS MECANISMOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN.

1. Los mecanismos convencionales de las Naciones Unidas.

A) Los avances efectuados por los órganos de tratados en la reforma de los mecanismos.

B) Hacia la creación de un Comité unificado permanente.

2. Los mecanismos extraconvencionales de las Naciones Unidas.

A) El Consejo de Derechos Humanos.

B) El futuro de los procedimientos públicos especiales.

I. LAS NOVEDADES EN LA CODIFICACIÓN

1. Organización de las Naciones Unidas

A) Los instrumentos aprobados por el Consejo de Derechos Humanos

Comienzo esta crónica reflejando el éxito, en su labor normativa, del recientemente creado Consejo de Derechos Humanos, que ha concluido su primer período de sesiones con la adopción del texto de un proyecto de Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, así como del proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Ambos instrumentos han sido enviados a la Asamblea General para su adopción.

* Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Internacional Público y Derecho Comunitario en la Universidad Europea de Madrid.

a) El proyecto de Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas

Mediante su resolución 2001/46, la Comisión de Derechos Humanos estableció un Grupo de Trabajo de composición abierta, encargado de elaborar un proyecto de instrumento normativo jurídicamente vinculante para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. En el quinto período de sesiones, el Grupo de Trabajo transmitió a la Comisión un texto de 45 artículos adoptado por consenso, la cual lo remitió a su vez al Consejo y éste, tras adoptarlo también por consenso, a la Asamblea General para su adopción¹.

El proyecto de Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas² se inspira en la Declaración del mismo nombre, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 47/133, de 18 de diciembre de 1992 y tiene por objeto prevenir las desapariciones forzadas y luchar contra la impunidad de los responsables (preámbulo).

a) En su articulado, reconoce varios derechos nuevos, o matiza y amplía ciertos derechos relacionados con el derecho a la libertad y seguridad de las personas, el derecho a la reparación y los derechos a la información y a la vida privada. Así sucede con el reconocimiento del derecho de toda persona a no ser sometida a una desaparición forzada, sin que en ningún caso se puedan invocar circunstancias excepcionales, tales como el estado de guerra o la amenaza de guerra, la inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la desaparición forzada (preámbulo y art. 1); el derecho de las víctimas a la justicia y a la reparación (preámbulo y art. 24); el derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de una desaparición forzada y la suerte de la persona desaparecida (art. 24.2), así como el respeto del derecho a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones a este fin (preámbulo), aunque salvaguardando los derechos humanos y libertades fundamentales y la dignidad de las personas en relación a sus datos personales (art. 19).

b) Además, contiene un régimen penal y procesal muy completo, inspirado en la Convención contra la tortura de 1984. El art. 2 del proyecto define la desaparición forzada como “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley”. Asimismo, el art. 3 exige que los Estados partes tomen las medidas apropiadas para investigar las desapariciones cometidas

¹ Doc. A/HRC/1/L.2.

² El texto figura en el anexo I al doc. E/CN.4/2006/57, de 2 de febrero de 2006.

por personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables

El art. 4 obliga a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para que la desaparición forzada sea tipificada como delito en su legislación penal, castigándolo con penas apropiadas, que tengan en cuenta su extrema gravedad (art. 7.1). Debe tenerse presente que la práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad tal como está definido en el Derecho Internacional aplicable y entraña las consecuencias previstas por él (art. 5). El art. 25 solicita expresamente a los Estados partes que tomen las medidas necesarias para prevenir y sancionar penalmente la apropiación de niños sometidos a desaparición forzada, o de niños cuyo padre, madre o representante legal son sometidos a una desaparición forzada, o de niños nacidos durante el cautiverio de su madre sometida a una desaparición forzada, y la falsificación, el ocultamiento o la destrucción de documentos que prueben la verdadera identidad de estos niños.

Por el apdo. a) del pár. 1 del art. 9, los Estados quedan obligados a instituir su jurisdicción sobre los delitos cometidos en cualquier territorio bajo su jurisdicción o a bordo de una aeronave o de un buque matriculados en el Estado (principio de territorialidad), así como (apdo. b) sobre los delitos cometidos por nacionales suyos, independientemente del lugar donde se hayan cometido los hechos (principio de personalidad activa). Además, el apdo. c) permite a los Estados instituir su jurisdicción sobre los delitos en los cuales la persona desaparecida sea nacional suya (principio de personalidad pasiva), si lo consideran apropiado. Incluso en el caso de no existir ninguna de las conexiones previas, el pár. 2 del mismo artículo obliga a los Estados partes a establecer la jurisdicción sobre los presuntos autores que se encuentren presentes en algún territorio bajo la jurisdicción de un Estado, salvo que conceda la extradición o lo transfiera a una jurisdicción internacional. El pár. 3 permite que el Estado instituya su jurisdicción sobre otros casos.

Para el supuesto de extradición, el delito de desaparición forzada no puede ser considerado delito político, delito conexo a un delito político ni delito inspirado en motivos políticos (art. 13).

Los Estados deben asegurar a cualquier persona que alegue haber sido sometida a desaparición forzada, el derecho a denunciar los hechos ante las autoridades competentes, quienes examinarán rápida e imparcialmente la denuncia y, en su caso, procederán sin demora a realizar una investigación exhaustiva e imparcial, tomando medidas adecuadas para asegurar la protección del denunciante, los testigos, los allegados, sus defensores y las personas que participen en la investigación, contra todo maltrato o intimidación en razón de la denuncia presentada o de cualquier declaración efectuada. Siempre que haya motivos razonables para creer que una persona ha sido sometida a desaparición forzada, las autoridades deben iniciar de oficio una investigación, aunque no se haya presentado ninguna denuncia formal (art. 12).

El art. 14 insta al auxilio judicial entre los Estados partes en lo que respecta a cualquier procedimiento penal relativo a un delito de desaparición forzada, inclusive el suministro de todas las pruebas necesarias para el proceso que obren en su poder. Y el art. 15 pide a los Estados que cooperen entre sí y se presten todo el auxilio posible para asistir a víctimas de las desapariciones forzadas y en la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, en la exhumación, la identificación de las personas desaparecidas y la restitución de sus restos.

Por último, el art. 16 contiene el principio de *non refoulement*, según el cual ningún Estado procederá a la expulsión, devolución, entrega o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a una desaparición forzada.

c) El proyecto regula también una serie de medidas para preventivas y correctivas de las desapariciones forzadas.

Así, el art. 17, que se abre afirmando que nadie será detenido en secreto, obliga a los Estados a prever en su legislación las condiciones bajo las cuales pueden impartirse las órdenes de privación de libertad y las autoridades facultadas para ello; garantizar que toda persona privada de libertad sea mantenida únicamente en lugares de privación de libertad oficialmente reconocidos y controlados, pueda comunicarse con su familia, un abogado, las autoridades consulares o cualquier otra persona de su elección y recibir su visita; permitir el acceso de toda autoridad e institución competentes y facultadas por la ley a los lugares de privación de libertad, e interponer un recurso ante un tribunal para que éste determine sin demora la legalidad de la privación de libertad y ordene la liberación en caso de ser ilegal. Además, los Estados deberán establecer y mantener registros oficiales y/o expedientes actualizados de las personas privadas de libertad, que, bajo requerimiento, serán rápidamente puestos a disposición de toda autoridad judicial o de toda otra autoridad o institución competente de acuerdo con la legislación nacional o cualquier instrumento jurídico internacional relevante. Toda persona con un interés legítimo (como los allegados de la persona privada de libertad, su representante o abogado) tendrá acceso, como mínimo, a ciertas informaciones indicadas en el art. 18, que no podrán ser utilizadas o reveladas con fines distintos de dicha búsqueda (art. 19).

Según el art. 21, los Estados tomarán las medidas necesarias para que la liberación de una persona se efectúe de manera que se pueda verificar con certeza que ha sido efectivamente puesta en libertad. Además, deberán adoptar las medidas necesarias para prevenir y sancionar las dilaciones o la obstrucción de los recursos; el incumplimiento de la obligación de registrar toda privación de libertad, o el registro de información inexacta y la negativa a proporcionar información sobre una privación de libertad o el suministro de información inexacta, cuando se cumplen las condiciones establecidas por la ley para proporcionar dicha información (art. 22).

Los Estados deben velar también por que la formación del personal militar o civil encargado de la aplicación de la ley, del personal médico, de los funcionarios y de otras personas que puedan intervenir en la custodia o tratamiento de las personas privadas de libertad, incluya la enseñanza y la información sobre el contenido de la Convención (art. 23).

El art. 24 obliga a los Estados a tomar medidas para que las víctimas (que incluyen tanto a la persona desaparecida como a toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada) conozcan la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida; para su búsqueda, localización y liberación, o la restitución de sus restos, en caso de fallecimiento, y para que su sistema legal garantice a la víctima de una desaparición forzada el derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada, que comprenda los daños materiales y morales y, en su caso, otras modalidades de reparación como la restitución, la readaptación, la satisfacción (incluido el restablecimiento de la dignidad y la reputación) y las garantías de no repetición. Además, los Estados garantizarán el derecho a formar y participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las circunstancias de desapariciones forzadas y la suerte corrida por las personas desaparecidas, así como la asistencia a las víctimas de desapariciones forzadas.

d) Por último, el proyecto de Convención prevé la gama más amplia de mecanismos internacionales de protección contemplada en ningún instrumento internacional de las Naciones Unidas.

Para empezar, crea un órgano de control *ad hoc*, el Comité contra la Desaparición Forzada, integrado por diez expertos de gran integridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos e independientes, que ejercerán sus funciones a título personal y actuarán con total imparcialidad. Los miembros del Comité serán elegidos por los Estados partes de acuerdo con una distribución geográfica equitativa, fomentando la elección de personas con experiencia jurídica y una representación equilibrada de los géneros (art. 26).

A este respecto, el Grupo de Trabajo contempló dos posibilidades: bien elaborar un protocolo adicional al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y confiar el seguimiento al Comité de Derechos Humanos, o bien elaborar una convención autónoma y crear un nuevo órgano de supervisión independiente³. El Presidente propuso una tercera posibilidad, que se situaba dentro del marco de la iniciativa de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) para la reforma de los órganos de tratados, que apunta a la fusión de todos ellos en un solo comité de carácter permanente⁴.

³ Cfr. doc. E/CN.4/2006/57, párs. 69-84.

⁴ Vid. *infra* epígrafe II, apdo. 1.2, de esta Crónica.

La propuesta consistía en crear provisionalmente un órgano independiente y resolver posteriormente la cuestión en vista del estado de la reforma. Finalmente se optó por redactar una convención con su propio órgano de vigilancia, por entenderse que, de hacerse de otra forma, sería preciso revisar el Pacto, lo que ocasionaría un importante retraso para la entrada en vigor del instrumento. En espera de los resultados de la reforma emprendida por la Alta Comisionada, se incluyó una cláusula de revisión en el art. 27, según la cual se deberá reunir una Conferencia de Estados Partes entre los cuatro y los seis años desde de la entrada en vigor de la Convención, para evaluar el funcionamiento del Comité y decidir si es apropiado confiar a otra instancia la supervisión de la aplicación de la presente Convención.

Incorporando las últimas tendencias del sistema de protección de la Organización mundial, el art. 28 pide al futuro Comité que coopere con todos los órganos y de las Naciones Unidas, los demás órganos de tratados, los procedimientos públicos especiales de las Naciones Unidas, las organizaciones o instituciones regionales intergubernamentales apropiadas, así como con todas las instituciones, organismos y oficinas nacionales pertinentes que obren para proteger a todas las personas de las desapariciones forzadas. Y, para evitar los solapamientos y duplicaciones con la labor de otros órganos, dicha disposición indica al Comité que consulte con otros comités convencionales creados por los instrumentos de derechos humanos pertinentes, en particular el Comité de Derechos Humanos, con miras a asegurar la coherencia de sus observaciones y recomendaciones respectivas.

El futuro Comité quedará encargado de la supervisión de la aplicación de la Convención mediante una serie de mecanismos: el mecanismo de examen de los informes periódicos estatales (art. 29); el mecanismo de comunicaciones individuales (art. 31), el mecanismo de reclamaciones interestatales (art. 32); el mecanismo de investigación confidencial (art. 33) y la posibilidad de que el Comité lleve los casos de práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada a la consideración de la Asamblea General, con carácter urgente, por el intermedio del Secretario General (art. 34).

El proyecto contiene, además, un mecanismo novedoso: un procedimiento de urgencia inspirado en la labor del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Comisión de Derechos Humanos, según el cual el Comité podrá examinar, de manera urgente, toda petición presentada por los allegados de una persona desaparecida, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como todo aquel que tenga un interés legítimo, a fin de que se busque y localice a una persona desaparecida, pudiendo transmitir sus recomendaciones al Estado parte y pedirle que adopte las medidas necesarias, incluidas las medidas cautelares, para localizar y proteger a la persona de conformidad con la Convención, y que informe al Comité, en el plazo que éste determine, sobre las medidas que tome, teniendo en cuenta la urgencia de la situación (art. 30).

Por último, figura en el art. 42 una cláusula facultativa de solución de controversias internacionales, que comprende el recurso al arbitraje y a la Corte Internacional de Justicia, basada en el art. 22 de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

b) El proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

En su resolución 1995/32, de 3 de marzo de 1995, la Comisión de Derechos Humanos decidió establecer un Grupo de Trabajo de composición abierta, que se reuniría entre períodos de sesiones, con el mandato de elaborar un proyecto de declaración, teniendo en cuenta el Proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, elaborado en el seno de la entonces denominada Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (actualmente, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos) durante once períodos de sesiones y contenido en el anexo de la resolución 1994/45 de la Subcomisión, de 26 de agosto de 1994, para su examen y aprobación por la Asamblea General en el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo⁵.

En el Grupo de Trabajo de la Comisión se repitieron los intensos debates entre los representantes de los Estados y de los pueblos indígenas que habían tenido lugar en la Subcomisión. Los avances más significativos se produjeron durante los dos últimos períodos de sesiones, el décimo y el undécimo. El respaldo definitivo a la Declaración vino dado por el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, en el que los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a colaborar con los pueblos indígenas y “presentar lo antes posible, para su aprobación, un proyecto final de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”. En su resolución 2005/50, la Comisión decidió autorizar la celebración de un período adicional de sesiones del Grupo de Trabajo, para que finalizara su labor. El Consejo ha aprobado el texto de compromiso presentado por el presidente del Grupo de Trabajo⁶, y ha recomendado su adopción por la Asamblea General⁷. Este texto será sometido a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 61º período de sesiones, que se celebrará a partir del próximo mes de septiembre.

De adoptarse, la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* sería un instrumento desprovisto de carácter vinculante, aunque, como todas las declaraciones de derechos humanos adoptadas por la Asamblea General, estaría dotada de una importante fuerza política y moral, y sería susceptible de ejercer una importante influencia en la

⁵ El Consejo Económico y Social hizo suya la decisión en su resolución 1995/32, de 25 de julio de 1995.

⁶ Doc. E/CN.4/2006/79, anexo I.

⁷ *Vid.* resolución A/HRC/1/L.3. El texto del proyecto de Declaración fue aprobado por 30 votos a favor, dos en contra (Canadá y Federación Rusa) y 12 abstenciones. Dos miembros del Consejo no estuvieron presentes.

política y legislación estatales, sobre todo de aquellos países en los que viven pueblos indígenas.

El proyecto de declaración, que no recoge ninguna definición de pueblo indígena, contiene un prolijo articulado de 45 artículos, en el que se reconocen una amplia gama de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y derechos de tercera generación, tanto individuales como colectivos. Entre ellos, los pueblos indígenas han conseguido ver reconocidas sus principales aspiraciones, como son la libre determinación; las tierras, territorios y los recursos que se encuentran en ellas y el derecho a la restitución; los derechos humanos colectivos de los pueblos indígenas, junto con el reconocimiento de los derechos de terceros.

Así, el art. 3 reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en virtud del cual “determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. El art. 3 bis establece que “los pueblos indígenas, al ejercer su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como los medios para financiar sus funciones autónomas”. Curiosamente, en el texto no se alude expresamente a los principios de soberanía estatal y de integridad territorial, aunque no por ello dejan de tener aplicación.

El derecho a las tierras, territorios y recursos naturales se contiene principalmente en los arts. 25-30 del proyecto. El art. 25 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a “mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese propósito les incumben respecto de las generaciones venideras”. Por su parte, el art. 26 destaca el derecho de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como a los que hayan adquirido de otra forma. El proyecto expresa en su art. 27 el derecho de los pueblos indígenas a la reparación por las tierras, los territorios o los recursos que hayan poseído u ocupado tradicionalmente o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, dañados, sin su consentimiento libre, previo e informado. Esta reparación puede llevarse a cabo por diversos medios, principalmente mediante la restitución y, de no ser posible, mediante una indemnización justa, imparcial y equitativa.

En relación con los derechos a las tierras, territorios y recursos naturales y otros conexos reconocidos en esta Declaración, se pone de relieve el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, pero, sobre todo, a que éstos emitan su consentimiento de forma libre, previa e informada, lo que reafirma e incide en las relaciones armoniosas entre el Estado y los pueblos indígenas. Así, el art. 10 exige que los pueblos indígenas no sean desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios sin su consentimiento ni sin un acuerdo previo de indemnización justa y equitativa, dando, siempre que sea posible, la opción del regreso. Los

pueblos indígenas tienen, además, derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos (art. 30).

El proyecto de Declaración destaca la gran contribución de los pueblos indígenas a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y las culturas (preámbulo) y su derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo (art. 21); su derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo (art. 23), así como su derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales, las manifestaciones de sus ciencias y tecnologías, y la propiedad intelectual de su patrimonio intelectual (art. 29). Asimismo, los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos (art. 30).

Un aspecto fundamental de este proyecto viene dado por el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Partiendo del preámbulo, que reconoce y reafirma que las personas indígenas tienen derecho sin discriminación a todos los derechos humanos reconocidos en el Derecho Internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos, el texto reconoce derechos como el mantenimiento de su identidad y cultura, la práctica y revitalización de sus tradiciones, costumbres y ceremonias, la utilización de sus objetos de culto, la repatriación de sus objetos y restos humanos; el establecimiento y control de sus sistemas e instituciones docentes y de sus medios de información; la participación en las decisiones que les afecten; la conservación del medio ambiente; la determinación de su propia identidad o pertenencia; la asistencia financiera y técnica de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la Declaración, etc.

Como contrapartida, el art. 45 incluye importantes salvaguardias sobre el derecho de terceros, en los siguientes términos: “En el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos. El ejercicio de los derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley, con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos”.

Por último, el art. 41 encarga a los órganos de las Naciones Unidas, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, los organismos especializados y los Estados que promuevan el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la Declaración y velen por su eficacia. El texto llega a prever en su art. 39 el derecho de los pueblos indígenas “a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras

partes, y una pronta decisión sobre esas controversias, así como a recursos eficaces para toda lesión de sus derechos individuales y colectivos”.

B) Entra en vigor el Protocolo Facultativo de 2002 a la Convención contra la tortura

El pasado 22 de junio de 2006, ha entrado en vigor el Protocolo Facultativo a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de conformidad con su art. 28.1, que exige veinte instrumentos de ratificación o adhesión.

El Protocolo tiene su origen en una propuesta presentada por Costa Rica en 1991⁸. El proyecto de Protocolo fue elaborado en el marco de un grupo de trabajo de composición abierta de la Comisión de Derechos Humanos, en el que participaron representantes de los Estados miembros de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales⁹. En el año 2002, tras diez años de trabajo, la Comisión presentó un texto a la Asamblea General¹⁰, que fue adoptado por este órgano el 18 de diciembre de 2002, mediante su resolución 57/199, y abierto a la firma, ratificación y adhesión el 4 de febrero de 2003. En la actualidad, veintidós Estados son partes en el mismo (Albania, Argentina, Bolivia, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, España, Georgia, Honduras, Liberia, Maldivas, Mali, Malta, Mauricio, México, Paraguay, Polonia, Moldavia, Reino Unido, República Checa, Suecia y Uruguay).

El objeto del Protocolo consiste en establecer garantías adicionales en el plano universal para la prevención de la tortura, inspiradas en el Convenio Europeo para la prevención de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, adoptado el 26 de noviembre de 1987 en el seno del Consejo de Europa (*ETS* nº 126). Con este fin, establece un *Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, con el mandato de organizar visitas periódicas a los Estados partes en el Protocolo para inspeccionar los centros de detención. El Subcomité estará integrado inicialmente por diez miembros, aunque se prevé que el número se eleve a veinticinco tras el depósito del quincuagésimo instrumento de ratificación o adhesión al Protocolo. Los miembros habrán de ser expertos independientes de gran integridad moral y reconocida competencia en la esfera de la administración de justicia, en particular en las esferas del Derecho penal, la administración penitenciaria o policial, o en las diversas esferas de interés para el tratamiento de personas privadas de libertad (art. 5). El Subcomité ha de guiarse por los principios de confidencialidad, imparcialidad, no selectividad, universalidad y objetividad (art. 2.3).

⁸ Doc. E/CN.4/1991/66. Este mismo Estado ya había presentado una propuesta en el mismo sentido en 1980 (doc. E/CN.4/1409), que entonces no prosperó.

⁹ *Vid.* resolución 1992/6, del Consejo Económico y Social, de 20 de julio de 1992.

¹⁰ *Vid.* resolución 2002/33 de la Comisión de Derechos Humanos y doc. E/CN.4/2002/200, Cap. IX.

El Subcomité está autorizado a visitar cualquier lugar bajo la jurisdicción o el control de un Estado parte en el que se encuentren personas privadas de libertad (art. 4). Los Estados deben garantizarle el acceso a los lugares de detención, comunicarle toda la información necesaria que le permita evaluar las necesidades y las medidas que deberían ser adoptadas para mejorar la protección de las personas privadas de libertad, facilitar los contactos entre este órgano y los mecanismos nacionales de prevención, y examinar las recomendaciones del Subcomité y dialogar con éste para darles efecto (art. 12). Por lo demás, los Estados deben facilitarle el acceso sin restricción a todos los datos relativos al número de centros de detención y a su localización, así como al número de personas privadas de libertad que se encuentren en ellos, el trato que reciben y sus condiciones de detención; deben conceder al Subcomité el acceso sin restricción a cualquier lugar de detención y la posibilidad de entrevistarse en privado con las personas privadas de libertad y con cualquier otra persona que, a juicio del Subcomité, pueda proporcionar informaciones pertinentes. El Estado visitado sólo puede limitar la facultad del órgano de acceder a cualquier centro de detención en caso de que existan razones urgentes e imperiosas ligadas a la defensa nacional, la seguridad pública, catástrofes naturales o desórdenes graves (art. 14).

El art. 13 únicamente prevé la posibilidad de la realización de visitas periódicas efectuadas por al menos dos miembros del Subcomité, que pueden estar acompañados de expertos. No se logró la instauración de un sistema de visitas *ad hoc*, similar al previsto en el Convenio Europeo de 1987, aunque se permite que, tras haber realizado una visita periódica a un país, el Subcomité proponga la realización de una visita de seguimiento.

Al término de una visita, el Subcomité deberá transmitir sus observaciones y recomendaciones de manera confidencial al Estado concernido, aunque este órgano podrá decidir, por mayoría de sus miembros, hacer una declaración pública o publicar el informe si el Estado se niega a cooperar con él o a mejorar la situación (art. 16).

Junto al Subcomité, el Protocolo prevé que los Estados partes creen o designen mecanismos nacionales independientes de visita (el llamado mecanismo nacional de prevención), y permite que los Estados realicen, en el momento de la ratificación, una declaración posponiendo la aplicación de uno de los dos mecanismos durante un período máximo de tres años, prorrogables por otros dos años (art. 24).

Aunque se trata de un Protocolo adicional a la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura, de 1984¹¹, no existe una particular relación sustantiva y procesal entre ambos instrumentos (con la salvedad de las previsiones de los arts. 10.3 y 16.3 del Protocolo). De hecho, el Subcomité se crea como un órgano autónomo respecto del Comité contra la Tortura, establecido por dicha Convención, y las normas de referencia para su actuación se

¹¹ La Convención contra la tortura fue adoptada por medio de la resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984, de la Asamblea General, y entró en vigor el 26 de junio de 1987, con arreglo a su art. 27.1.

basan en un marco mucho más amplio, el de la Carta de las Naciones Unidas y todas las normas relativas al tratamiento de las personas privadas de libertad (art. 2.2 del Protocolo). Además, el art. 11.c) prevé, de manera general, la cooperación del Subcomité con los órganos y mecanismos de las Naciones Unidas y con otras organizaciones u organismos internacionales, regionales y nacionales con competencia para la protección contra la tortura, entre los que se encuentra el Comité contra la Tortura, al cual, sin embargo, no se le concede un estatuto especial¹². Parece conveniente que ambos órganos articulen vías de cooperación para beneficiarse mutuamente de los resultados de su labor.

2. Consejo de Europa: Adopción de la Convención sobre la prevención de los casos de apatridia en relación a la sucesión de Estados

La Convención sobre la prevención de los casos de apatridia en relación a la sucesión de Estados (*CETS* n° 200) fue adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 15 de marzo de 2006 y ha sido abierta a la firma de los miembros del Consejo de Europa y de los Estados no miembros que han participado en su elaboración (Bielorrusia, Canadá, Japón, Kirguistán y la Santa Sede) en Estrasburgo el 19 de mayo de 2006.

La Convención aborda los casos, demasiado frecuentes, en que la sucesión de Estados lleva aparejada la emergencia de un elevado número de apátridas. El objeto de este nuevo instrumento consiste en desarrollar las disposiciones de la Convención europea sobre la nacionalidad de 1997 (*ETS* n° 166)¹³, en virtud de la cual se reconoce el derecho de todo individuo a una nacionalidad, se pide que se evite la apatridia y se prohíbe la privación arbitraria de la nacionalidad, a la vez que salvaguarda la potestad de los Estados para determinar, de acuerdo con su propia legislación, quiénes han de ser sus nacionales. El art. 18 de la Convención de 1997 proporciona unas orientaciones para evitar la apatridia en los casos de sucesión de Estados. Dispone que, al decidir acerca de la concesión o el mantenimiento de la nacionalidad, éstos tendrán en cuenta circunstancias como los vínculos genuinos y efectivos de la persona afectada con el Estado, su residencia habitual en el momento de la sucesión, su voluntad y su origen territorial.

La Convención de 2006 aporta normas más detalladas que deberán aplicar los Estados para prevenir o, al menos, reducir, los casos de apatridia derivados de la sucesión de Estados. Junto a la Convención de 1999, encuentra su fuente de inspiración en la Convención de las Naciones Unidas para la reducción de los casos de apatridia, de 1961, las Convenciones de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados y sobre la sucesión de Estados en

¹² Sobre el Protocolo, puede consultarse: N. OCHOA RUIZ, *Los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas*, ed. Thomson Civitas, Madrid, 2004, pp. 110-115 y 259-265.

¹³ La Convención fue abierta a la firma en Estrasburgo el 6 de noviembre de 1997 y se encuentra en vigor desde el 1 de marzo de 2000. En junio de 2006, son partes en la misma 15 Estados (Albania, Alemania, Austria, Bulgaria, Dinamarca, Eslovaquia, Islandia, Irlanda, Moldavia, Países Bajos, Portugal, República Checa, Rumanía, Suecia y la antigua República Yugoslava de Macedonia).

materia de bienes, archivos y deudas, y, sobre todo, en el Proyecto de Artículos de la CDI sobre la nacionalidad de las personas físicas en relación con la sucesión de Estados (contenido en el anexo a la Resolución 55/153 de 2001 de la Asamblea General de las Naciones Unidas), carente de valor jurídico obligatorio.

La Convención define “sucesión de Estados” como la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de su territorio (art. 1.1) y garantiza que las personas que, en el momento de la sucesión de Estados tuvieran la nacionalidad del Estado predecesor y se hayan convertido, o puedan convertirse, en apátridas como resultado de este hecho, tendrán derecho a la nacionalidad de alguno de los Estados implicados (art. 2). Para ello, el art. 3 de la Convención obliga a los Estados afectados por la sucesión a tomar todas las medidas apropiadas para impedir que las personas que, en el momento de la sucesión de los Estados, tengan la nacionalidad del Estado predecesor se conviertan en apátridas a raíz de la sucesión.

Corresponde al Estado sucesor, según el art. 5, conceder su nacionalidad a las personas que, en el momento de la sucesión: a) residieran de forma habitual en el territorio del Estado sucesor, o b) aunque no tuvieran su residencia habitual en ninguno de los Estados afectados, poseyeran un punto de conexión con el Estado sucesor, como puede ser un vínculo jurídico con una unidad territorial de un Estado predecesor que se haya convertido en el territorio del Estado sucesor, o el nacimiento o una última residencia habitual en dicho territorio (art. 5).

Un Estado sucesor no puede negarse a conceder su nacionalidad, cuando esta nacionalidad corresponda a la voluntad expresada por la persona de que se trate, alegando que dicha persona puede adquirir la nacionalidad de otro Estado sobre la base de un punto de conexión con dicho Estado (art. 7).

Por su parte, un Estado predecesor no debe retirar su nacionalidad a aquellos de sus nacionales que no hayan adquirido la nacionalidad de un Estado sucesor y que, de no hacerse así, se convertirían en apátridas a raíz de la sucesión de Estados (art. 6).

Para eliminar todas las posibilidades de que haya personas que se conviertan en apátridas, el art. 9 requiere a los Estados afectados por la sucesión que faciliten la adquisición de su nacionalidad por las personas que residan legal y habitualmente en su territorio y que se hayan convertido en apátridas pese a las reglas de los arts. 5 y 6. El art. 10, siguiendo la impronta del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, y de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, que reconocen el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad, exige a los Estados que concedan su nacionalidad desde el momento del nacimiento a los niños nacidos tras la sucesión sobre su propio territorio de un padre que, en el momento de la sucesión, poseyera la nacionalidad de un Estado predecesor si, de no hacerse así, el niño sería apátrida (art. 10).

La Convención anima a los Estados a adoptar tratados internacionales en los que se regulen las cuestiones relativas a la nacionalidad y la prevención de la apatridia (art. 13) y prevé que las controversias derivadas de la interpretación y aplicación de la Convención que puedan surgir deben ser resueltas principalmente mediante negociación (art. 17).

Para la entrada en vigor de la Convención se requiere la ratificación de al menos tres Estados miembros. Su entrada en vigor se vaticina lenta ya que, a fecha de 17 de julio de 2006, tan sólo ha sido firmada por Ucrania.

II. LAS NOVEDADES EN LOS MECANISMOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN

1. Los mecanismos convencionales de las Naciones Unidas

A) Los avances efectuados por los órganos de tratados en la reforma de los mecanismos

La 18ª reunión de los Presidentes de los órganos de tratados se ha celebrado en Ginebra los días 22 y 23 de junio de 2006, y ha estado precedida de la 5ª reunión conjunta de los Comités u órganos de tratados (*Inter-Committee Meeting of the human rights treaty bodies*), celebrada también en Ginebra entre el 19 y el 21 del mismo mes. El informe no se encuentra aún disponible, por lo que expondré las conclusiones y recomendaciones adoptadas en ambas reuniones en la próxima crónica.

Puedo avanzar al menos que, en el curso de los últimos meses, los Comités han trabajado en las recomendaciones emanadas de la 4ª reunión conjunta de los Comités y de la 17ª reunión de los presidentes con vistas a la introducción de reformas en los mecanismos de informes periódicos para afrontar los problemas que atraviesan éstos¹⁴. Así, han continuado considerando la armonización de sus respectivos métodos de trabajo en materia de presentación y examen de los informes estatales, particularmente en relación con la cooperación con los procedimientos públicos especiales; la preparación y distribución de listas de cuestiones sobre los informes estatales que se van a examinar en cada período de sesiones, con carácter previo a la discusión pública de dichos informes; las modalidades de la participación de las organizaciones no gubernamentales y de las instituciones nacionales de derechos humanos en la labor de los órganos de tratados; las relaciones con los organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas, y los mecanismos

¹⁴ *Vid.* Informe sobre la aplicación de las recomendaciones de la 4ª reunión de los órganos de tratados y de la 17ª reunión de los presidentes, preparado por la Secretaría (doc. HRI/MC/2006/ 6, de 2 de junio de 2006). Dichas recomendaciones se encuentran en el doc. A/60/278 y el anexo al mismo. Debe advertirse que la recomendación relativa a la interacción con la Comisión de Derechos Humanos [recomendación d) del doc. A/60/278], ha perdido su objeto, por haber desaparecido ésta tras la creación del Consejo de Derechos Humanos por medio de la resolución 60/251 de 15 de marzo de 2006 de la Asamblea General.

de seguimiento de las observaciones finales y los comentarios generales¹⁵. Los Comités han examinado también los indicadores que pueden emplearse para supervisar la aplicación de los derechos y obligaciones contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos¹⁶ y la cuestión de las reservas a las convenciones de derechos humanos¹⁷.

Los problemas derivados de la obligación de los Estados que son partes en varias convenciones de derechos humanos de presentar informes ante diversos Comités sobre cuestiones que parcialmente se solapan y duplican, con el consiguiente del desinterés por el mecanismo, la presentación de los informes preceptivos con enormes retrasos, o su ausencia de presentación, la acumulación de trabajo en los Comités debida a la insuficiente duración de los períodos de sesiones, o la deficiente aplicación de sus recomendaciones por los Estados, son de tal envergadura que el propio Secretario General de las Naciones Unidas, KOFI ANNAN, ha solicitado que los órganos de tratados ideen un criterio más coordinado para sus actividades y establezcan reglas comunes sobre la presentación de los informes, apuntando incluso al objetivo de permitir que los Estados partes en varias convenciones presenten un informe único en el que se resuma la aplicación de todas ellas¹⁸. Los problemas comentados son susceptibles de incrementarse en el futuro con el establecimiento del Subcomité para la Prevención de la Tortura a raíz de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo a la Convención contra la tortura, y la propuesta de creación de órganos de supervisión *ad hoc* para los proyectados instrumentos sobre las desapariciones forzadas y la promoción y protección de los derechos y la dignidad de los discapacitados.

Sin embargo, los Comités se siguen mostrando reacios al cambio. La reforma de mayor envergadura que parecen dispuestos a asumir es la ampliación del documento básico que recoge los aspectos comunes de todas las convenciones y que los Estados elaboran, y actualizan periódicamente, para su presentación ante todos los Comités¹⁹. A este respecto, la 4ª reunión de los Comités había recomendado a los Estados que consideraran la

¹⁵ Vid. “Informe sobre los métodos de trabajo de los siete órganos de tratados en materia de presentación y examen de los informes estatales”, doc. HRI/MC/2006/4.

¹⁶ Vid. “Informe sobre los indicadores para supervisar la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos”, doc. HRI/MC/2006/7.

¹⁷ Vid. doc. HRI/MC/2005/5/Add.1.

¹⁸ En su informe de 2005 ha expresado con contundencia que “deben elaborarse y aplicarse directrices armonizadas sobre la presentación de informes a todos los órganos creados en virtud de tratados a fin de que esos órganos puedan funcionar como un sistema unificado” (*cfr.* doc. A/59/2005, párr. 147). Vid. también doc. A/57/387, párr. 54 y medida 3.

¹⁹ En este sentido se ha manifestado la representante del Comité contra la Tortura en el Grupo Técnico. Vid. “Committee Against Torture Considers Draft Harmonized Guidelines For Treaty Documentation”, CAT06017E, de 12 de mayo de 2006.

Los Comités se muestran incluso reticentes a la adopción de una terminología común. Pese a la recomendación de la 4ª reunión de los Comités en este sentido, sólo el Comité de Derechos Humanos ha considerado hasta la fecha esta cuestión, y ha apoyado las siguientes propuestas de terminología: Concluding Observations/ Observations finales/ Observaciones finales; General Comment/ Commentaire général/ Comentario general; Recommendation/ Recommandation/ Recomendación; Decision/ Decision/ Decisión; Statement/ Declaration/ Declaración.

posibilidad de adoptar una estrategia coordinada para la presentación de informes con arreglo a todas las convenciones de derechos humanos de las cuales fueran partes, así como el establecimiento de instituciones o mecanismos estables encargados de garantizar una presentación de informes coherente, puntual, sostenida y completa. Un Grupo de Trabajo Técnico compuesto por representantes de los siete órganos de tratados se ha reunido en la Oficina del ACNUDH los días 8 y 9 de diciembre de 2005 y del 15 al 17 de febrero de 2006 con el fin de avanzar en la coordinación y simplificación de los requisitos de elaboración de los informes por los Estados, mediante la adopción de un documento básico común a todos los Comités (*common core document*), completado por otros documentos sobre las cuestiones específicas abordadas en las distintas convenciones (*treaty specific targeted reports*)²⁰.

Pero la armonización de los métodos de trabajo y de las directrices para la elaboración de los informes periódicos parece necesaria para facilitar la presentación puntual y completa de los informes por parte de los Estados y fomentar la ratificación de las convenciones de derechos humanos, particularmente por los Estados pequeños o en vías de desarrollo, con vistas a conseguir la ratificación universal.

En general, los esfuerzos para introducir mejoras e innovaciones se han traducido hasta la fecha en el acuerdo de los Comités para examinar la situación de los Estados que no presentan informes sobre la base de otras informaciones reunidas por la Secretaría y la prestación de cooperación técnica a los Estados que experimentan dificultades para elaborar sus informes periódicos, así como una cierta armonización en sus métodos de trabajo, aunque siguen empleando diferentes metodologías en el diálogo que entablan con los representantes estatales durante el examen de sus informes, la elaboración de listas de cuestiones sobre las que versará el diálogo, el formato y contenidos de las observaciones finales y el papel de la sociedad civil y los órganos y organismos de la órbita de las Naciones Unidas en el mecanismo.

La ACNUDH ha sugerido que los Comités deberían explorar otras vías de mejora de los mecanismos que hasta el momento no han considerado, como la celebración de sus respectivos períodos de sesiones a la vez para facilitar la coordinación de sus trabajos y la interacción de sus miembros; la participación en sus reuniones de los miembros de los otros Comités, el examen conjunto de los informes estatales; la redacción conjunta de los Comentarios Generales; la convocatoria de grupos de trabajo temáticos para tratar de cuestiones que afectan al mandato de varios Comités; la armonización de sus prioridades y

²⁰ El borrador revisado de las directrices armonizadas sobre un *common core document* y los *treaty specific targeted reports*, preparado por el Grupo de Trabajo Técnico creado por la 4ª reunión de los órganos de tratados y la 17ª reunión de los presidentes se encuentra en el doc. HRI/MC/2006/3. Algunos Estados han presentado sus informes en este período utilizando dicho borrador de directrices armonizadas.

objetivos, o el desarrollo de un enfoque coordinado para los mecanismos de informes periódicos y de comunicaciones individuales²¹.

B) Hacia la creación de un Comité unificado permanente

Pese a las resistencias de los Comités y la lentitud de los avances en la reforma de los mecanismos convencionales, tal como explicaba en mi crónica anterior, la nueva Alta Comisionada, LOUISE ARBOUR, en su Plan de Acción de 2005, se había mostrado partidaria de establecer un órgano unificado permanente (“Súper-Comité”), que aglutinara a los siete órganos de tratados actualmente en funcionamiento²², y había invitado a los Estados partes en las siete convenciones de derechos humanos en virtud de las cuales se establecen dichos órganos, a una reunión intergubernamental que se celebraría en 2006 para considerar diversas opciones para la reforma de los órganos de tratados²³. Sobre la base de esta propuesta, la Secretaría de las Naciones Unidas ha elaborado un documento que ha presentado a la 5ª reunión de los Comités y a la 18ª reunión de los presidentes de los órganos de tratados, en el que se contienen diversas opciones como base para la discusión²⁴.

A juicio de la Alta Comisionada, la creación de un órgano permanente unificado, compuesto por expertos con dedicación exclusiva, parece la medida más adecuada para afrontar de manera definitiva los problemas de los mecanismos convencionales. Este órgano estaría en condiciones de asegurar una aplicación integrada y comprensiva por parte de los Estados de sus obligaciones sustantivas contenidas en las convenciones que hayan ratificado, y reforzaría el nivel de protección de los derechos humanos en el plano interno por medio de un mecanismo visible, efectivo y con autoridad, más accesible para las víctimas de las violaciones. Se espera que este órgano pueda emitir una jurisprudencia coherente y dotada de una mayor autoridad; resulte más accesible para las víctimas; sea capaz de responder con mayor rapidez a las violaciones graves de los derechos humanos; mejore el diálogo con los Estados; pueda innovar en los métodos de trabajo, las vías para avanzar en la protección de los derechos humanos, las modalidades de participación de la sociedad civil y los órganos y organismos de las Naciones Unidas, y la capacidad para ayudar a los Estados en la aplicación de sus obligaciones de derechos humanos, incluyendo las medidas de seguimiento²⁵.

²¹ “Concept Paper on the High Commissioner’s Proposal for a Unified Standing Treaty Body”. Informe de la Secretaría. Doc. HRI/MC/2006/2, de 22 de marzo de 2006, pár. 20.

²² Doc. A/59/2005/Add. 3, párs. 95-100 y 145-150.

²³ Vid. A/59/2005/Add. 3, *ibid.*, pár. 147; “Statement of Ms Louise Arbour, High Commissioner for Human Rights, to the Fourth Inter-Committee Meeting”. Palais Wilson, 22 de junio de 2005, en: <http://www.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/stat4thmeeting.doc>. Para las opiniones de los órganos de tratados acerca de la propuesta de la Alta Comisionada, véanse los docs. CERD/C/SR.1723, CERD/C/SR.1726, CCPR/C/SR.2296, E/C.12/2005/SR.47 y CMW/C/SR.23.

²⁴ Vid. doc. HRI/MC/2006/2, *cit.*

²⁵ *Ibid.*, párs. 27 y ss.

En la tesitura de su creación, los Estados deberían decidir:

- Si el órgano debería o no funcionar en salas; en su caso, si las salas actuarían o no en paralelo, y si éstas se organizarían en función de criterios temáticos, regionales o funcionales.
- Cómo deberían articularse los mecanismos de presentación y examen de informes periódicos y de comunicaciones individuales; la realización de investigaciones sobre el terreno (mecanismo previsto por la Convención contra la tortura, de 1984, y el Protocolo Facultativo de 1999 a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer); la preparación y adopción de Comentarios Generales; el seguimiento de sus recomendaciones; la celebración de las sesiones de discusiones temáticas o debates generales (*discussion days*); el desarrollo de los mecanismos de alerta temprana e procedimientos de urgencia ideados por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, y la cooperación con las organizaciones no gubernamentales y los órganos y organismos de las Naciones Unidas.
- La manera de garantizar que no se disminuya el nivel de protección reforzado otorgado a los grupos considerados particularmente vulnerables, como los niños, las mujeres y los trabajadores migratorios, o referente a determinados derechos específicos, como la protección contra la tortura o la discriminación racial.
- Las mejores vías para asegurar la calidad y la independencia de los miembros del órgano.
- Ciertos aspectos técnicos inherentes a la creación de un Comité unificado, como son la reforma de las convenciones o la transición de un sistema de supervisión a otro.

2. Los mecanismos extraconvencionales de las Naciones Unidas

A) El Consejo de Derechos Humanos

En sintonía con la propuesta realizada por el Secretario General de las Naciones Unidas, KOFI ANNAN, el documento final de la Asamblea para el Seguimiento de la Cumbre del Milenio asumía la creación de un Consejo de Derechos Humanos, encargado de promover el respeto universal de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinciones de ningún tipo y de forma justa y equitativa. El Consejo debería ocuparse también de las situaciones en que se vulneren los derechos humanos, incluidas las infracciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto. Se le encargaba también promover la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas. Por lo demás, los Estados miembros encargaban al Presidente de la Asamblea General que llevara a cabo negociaciones abiertas, transparentes e inclusivas durante el período de sesiones en curso de la Asamblea, con el objeto de establecer el mandato, las modalidades, las funciones, el tamaño, la composición,

los miembros, los métodos de trabajo y los procedimientos del Consejo²⁶

El 15 de marzo de 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la creación del Consejo, por 170 votos a favor, cuatro en contra (Estados Unidos, Israel, Islas Marshall y Palau) y tres abstenciones (Venezuela, Irán y Bielorrusia)²⁷.

La resolución solicitaba al Consejo Económico y Social que disolviera la Comisión de Derechos Humanos (pár. 15), no sin antes reconocer su labor y “la necesidad de preservar sus logros y seguir avanzando sobre la base de éstos, y de remediar sus deficiencias” (pár. 8 del preámbulo). Con su disolución, la Asamblea salía al paso de las constantes críticas a la labor de la Comisión, a la que se acusaba de una politización excesiva y selectividad en sus trabajos, que habrían motivado su pérdida de credibilidad.

Según la resolución, el Consejo de Derechos Humanos será un órgano subsidiario de la Asamblea General (pár. 1) y estará integrado por cuarenta y siete Estados miembros elegidos de forma directa e individual en votación secreta por la mayoría de los miembros de la Asamblea (pár. 7), de acuerdo con una distribución geográfica equitativa²⁸. La participación en el Consejo estará abierta a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, aunque, al elegir a los miembros del Consejo, los Estados deberán tener en cuenta la contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos y las promesas y compromisos voluntarios que hayan hecho al respecto. Además, la resolución exige que los miembros electos apliquen las normas más estrictas en la promoción y protección de los derechos humanos, cooperen plenamente con el Consejo y prevé que estén sujetos al mecanismo de examen periódico universal durante el período en que sean miembros (pár. 9). En previsión de los riesgos derivados de la apertura de la membresía en el Consejo a todos los Estados de las Naciones Unidas y la posible elección de Estados violadores de los derechos humanos, la resolución permite a la Asamblea General suspender, por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes, los derechos inherentes a formar parte del Consejo de cualquiera de sus miembros que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos (pár. 8).

El Consejo se reunirá periódicamente a lo largo del año, debiendo celebrar como mínimo tres períodos de sesiones por año, incluido un período de sesiones principal, que tendrán una duración total no inferior a diez semanas, y podrá celebrar períodos extraordinarios de sesiones, cuando sea necesario, a solicitud de un miembro del Consejo con el apoyo de un tercio de los miembros de éste (pár. 10). Sus métodos de trabajo han de ser transparentes,

²⁶ *Vid.* A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, párs. 157-160.

²⁷ *Vid.* A/RES/60/251, de 3 de abril de 2006. Para un comentario sobre este nuevo órgano, puede consultarse: N. OCHOA RUIZ Y E. SALAMANCA AGUADO, “El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Un análisis preliminar”, publicado en este mismo número de la REEI.

²⁸ Los puestos se distribuirán entre los grupos regionales de la siguiente manera: África, 13; Asia, 13; Europa oriental, 6; América Latina y el Caribe, 8; y Europa occidental y otros Estados, 7. *Cfr.* A/RES/60/251, *cit.*, pár. 7.

justos e imparciales y posibilitar un diálogo genuino, estar orientados a los resultados, permitir debates ulteriores de seguimiento de las recomendaciones y su cumplimiento, así como una interacción sustantiva con procedimientos y mecanismos especiales (pár. 12).

El Consejo recibe dos funciones en general (indicadas en los párs. 2 y 3): promover el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y examinar las situaciones en que se violen los derechos humanos, incluidas las violaciones graves y sistemáticas, haciendo recomendaciones al respecto. Se trata, por lo tanto, de una doble función de *promoción y protección*. Ligadas a ambas, la resolución encarga al Consejo la promoción de la coordinación eficaz de los órganos con responsabilidades en materia de derechos humanos, así como la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas. El pár. 5 de la res. 60/251 precisa las funciones principales del Consejo en una lista *numerus apertus*, entre las que destacan la función normativa y la realización de un examen periódico universal del cumplimiento por cada Estado miembro de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

El sexagésimo segundo y último período de sesiones de la Comisión se inició el 20 de marzo en Ginebra, y fue postergado el mismo día, para permitir al Consejo Económico y Social, que se reunía esa misma semana en Nueva York, definir el modo de transferencia de las tareas de la Comisión al Consejo. La reunión de la Comisión fue retomada el lunes 27 de marzo, en una sesión de un solo día de duración, y, en ella, la Comisión adoptó sin voto la resolución E/CN.4/2006/L.2, por la que remitía todos los informes al Consejo de Derechos Humanos para su consideración por dicho órgano en su primer período de sesiones, que se iniciaría en junio de 2006, y acordaba clausurar sus trabajos. El 9 de mayo, la Asamblea eligió a los cuarenta y siete miembros del Consejo.

El Consejo inauguró su primer período de sesiones en Ginebra 19 de junio, que se clausuró el día 30 del mismo mes. Además, celebró un período de sesiones extraordinario los días 5 y 6 de julio con el fin de tratar la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados. El próximo período de sesiones del Consejo se celebrará entre el 18 de septiembre y el 6 de octubre.

B) El futuro de los procedimientos públicos especiales

a) La 13ª reunión de los titulares de los procedimientos y mandatos de la Comisión tuvo lugar en Ginebra entre el 19 y el 23 de junio de 2006²⁹

En la 12ª reunión se había creado un *Comité de Coordinación* (CC) de los procedimientos públicos especiales, compuesto por cinco titulares de los mismos, con el mandato de

²⁹ *Vid.* Report of the Thirteenth Meeting of Special Rapporteurs/Representatives, Independent Experts and Chairpersons of Working Groups of the Special Procedures of the Commission on Human Rights and of the Advisory Services Programme. (Versión sin editar; sólo disponible en inglés).

supervisar la coordinación general de los procedimientos y ocuparse de los debates sobre la reforma. Las actividades del CC en este período han consistido en un intercambio de opiniones con la ACNUDH, en la cual se discutió el papel de los procedimientos públicos especiales en el contexto del Consejo de Derechos Humanos y el futuro mecanismo de examen periódico universal, y la preparación de una actualización del Manual sobre los Procedimientos Especiales, adoptado en 1999, para reflejar la evolución de la práctica de éstos, con intención de someterlo a la opinión de los Estados, la sociedad civil, los miembros de los Comités y otros actores interesados antes de su adopción definitiva y su publicación. En la reunión se sugirieron diversas funciones futuras del CC, tales como: participar en las consultas relativas a la revisión de los procedimientos públicos especiales; llevar a la atención del Consejo de Derechos Humanos las preocupaciones de sus titulares y articular posibles vías de cooperación con aquél; tratar de lograr un aumento de la financiación de los procedimientos; mejorar el conocimiento y difusión de estos mecanismos, y tomar medidas para evitar que la racionalización de los mandatos no conlleve una disminución de la eficacia del sistema.

En una alocución dirigida al Consejo de Derechos Humanos, el presidente de la 13ª reunión manifestó, en nombre de los titulares de los mandatos, su confianza en que éste respalde y fortalezca los procedimientos públicos especiales como una pieza clave del sistema y sea capaz de encontrar soluciones satisfactorias a los problemas que atraviesan los procedimientos. En concreto, le solicitó que interactuara con ellos de manera directa y efectiva, mediante un examen expeditivo de sus informes; que respondiera rápidamente a sus llamamientos de alerta temprana para impedir las violaciones graves de los derechos humanos; que programara, durante sus períodos de sesiones, al menos una hora de diálogo con cada titular; que los implicara en las actividades de alerta temprana, en los debates temáticos y en las reuniones de urgencia del Consejo; que respondiera a las recomendaciones específicas que formulara en cada informe, y que promoviera el consentimiento de los Estados a sus solicitudes de visitas sobre el terreno y la aplicación de sus recomendaciones. Pidió, también, que la labor de los procedimientos públicos especiales tuviera una importancia decisiva en el mecanismo de examen periódico universal.

En la reunión, los titulares de los mandatos profundizaron en la cuestión del seguimiento de sus actividades y recomendaciones, con propuestas como la colaboración con los equipos sobre el terreno de las Naciones Unidas, dar a conocer las acciones urgentes dirigidas a los Estados a partir del momento en que transcurra el plazo dado a éstos para responder, sin que lo hayan hecho, y redactar recomendaciones más concretas y específicas en sus informes. Se abordó también la mejora de su estrategia de comunicación para reforzar la eficacia de los procedimientos. En relación a esta cuestión, la Secretaría ha creado una Unidad de Comunicación. Se apuntó la conveniencia de dar más difusión a los comunicados de prensa, de que la radio de las Naciones Unidas entrevistase a los titulares de los mandatos durante sus visitas a los países y de mejorar la página web.

Por último, en la reunión se mantuvieron intercambios con los representantes de las organizaciones no gubernamentales; con la Representante Especial del Secretario General sobre la participación de los niños en los conflictos armados, con vistas a abordar posibles vías de cooperación y apoyo mutuo; con los representantes de los órganos de tratados, para seguir fortaleciendo la cooperación entre ambos bloques de mecanismos, y con la ACNUDH, la Alta Comisionada Adjunta y otros altos cargos de la Oficina. Conviene mencionar que la Alta Comisionada les aseguró que en el próximo año pondría todo su interés en los procedimientos públicos especiales, con el fin de que obtuvieran los recursos necesarios y se adoptaran las medidas más apropiadas para mejorar y reforzar el sistema.

b) La resolución 60/251 de la Asamblea General, por la que se constituye el Consejo de Derechos Humanos, encarga a éste la función de “asumir, examinar y, cuando sea necesario, perfeccionar y racionalizar todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de Derechos Humanos a fin de mantener un sistema de procedimientos especiales, asesoramiento especializado y un procedimiento de denuncia”, con el mandato expreso de terminar este examen en el plazo de un año desde la celebración de su primer período de sesiones (pár. 6).

Durante su primer período de sesiones, celebrado entre el 19 y el 30 de junio, el Consejo de Derechos Humanos decidió ampliar por un año los mandatos de todos los procedimientos públicos especiales de la Comisión y renovar a sus titulares³⁰. Decidió, además, establecer un Grupo de Trabajo abierto de carácter intergubernamental para formular recomendaciones concretas relativas al examen, perfeccionamiento y racionalización de todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de Derechos Humanos, en consonancia con el mandato recibido por la resolución 60/251, mediante consultas abiertas, transparentes e inclusivas, con la participación de todos los interesados³¹. Los resultados de esta revisión se expondrán en próximas crónicas.

³⁰ *Vid.* doc. A/HRC/1/L.6.

³¹ *Vid.* doc. A/HRC/1/L.14.