

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DERECHO INTERNACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS



LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA ANTE EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Prof. Carlos Villán Durán

Prólogo del Dr. Pedro Nikken



Caracas, 2014

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DERECHO INTERNACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS

COFAVIC

VENEZUELA ANTE EL SISTEMA
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Dr. Carlos Villán Durán

Prólogo del Dr. Pedro Nikken





Av. Urdaneta, Esquina Candilito, Edif. El Candil, piso 1, oficina 1A, La Candelaria. Caracas, Venezuela
Teléfonos: (0058) 2125729912/ (0058) 2125729631. Página web: www.cofavic.org
Correo electrónico: cofavic@cofavic.org

©Dr. Carlos Villán Durán
Profesor de Derecho internacional de los derechos humanos. Codirector del Máster en Protección Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá (Madrid). Presidente de la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH). Antiguo miembro de la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos (1982-2005).

Organizaciones patrocinadoras:
Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos
Comité de familiares de víctimas de los sucesos de febrero-marzo de 1989 (COFAVIC)

Edición
COFAVIC

Diseño y Diagramación
CORPORACIÓN FRANQUET C.A.

Impreso en La República Bolivariana de Venezuela por
CORPORACIÓN FRANQUET C.A.

Depósito Legal: If2920143203488
ISBN: 978-980-6703-28-5

Este material fue producido por COFAVIC con fines informativos, gracias a la cooperación de la Unión Europea. Los puntos de vista que en él se exponen reflejan exclusivamente la opinión de COFAVIC y, por lo tanto, no expresan, en ningún caso, el punto de vista oficial del donante. Prohibida su venta y su reproducción sin autorización de la organización.

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	11
INTRODUCCIÓN GENERAL.....	17
EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	17
PRIMERA PARTE	51
LA PROTECCION CONVENCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS..	51
A.MECANISMO DE INFORMES PERIÓDICOS EN LAS NACIONES	
UNIDAS.....	52
1. Ámbito de aplicación.....	52
2. Naturaleza jurídica.....	54
3. Directrices de los Comités	63
4. Listas de cuestiones.....	66
5. Observaciones finales (OF).....	69
6. Seguimiento a las observaciones finales (OF).....	75
7. Observaciones generales (OG).....	83
B. LOS INFORMES PERIÓDICOS EN LOS ORGANISMOS	
ESPECIALIZADOS.....	88
1. Organización Internacional del Trabajo (OIT)	89
2. Organización de las Naciones Unidas para la	
Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).....	98
C. LA INVESTIGACIÓN DE OFICIO.....	105
D. LAS ACCIONES URGENTES	109
E. LAS VISITAS PERIÓDICAS	114
F. MECANISMO CUASICONTENCIOSO.....	122
1. Las quejas individuales en el sistema universal.....	124
(a) Características generales del procedimiento.....	127
(b) Procedimiento aplicable a las quejas individuales.....	131
(i) Competencia.....	135
(ii) Admisibilidad	137

(iii) Medidas provisionales.....	146
(iv) Tramitación interna de la queja.....	149
(v) Dictamen	153
(vi) Publicación	158
(vii) Seguimiento	159
(c) Eficacia del procedimiento.....	163
2. Las quejas en los organismos especializados.....	168
(a) Organización Internacional del Trabajo.....	168
(i) Admisibilidad	169
(ii) Fondo.....	170
(iii) Publicación.....	172
SEGUNDA PARTE	174
LA PROTECCION EXTRACONVENCIONAL DE LOS DERECHOS	
HUMANOS	174
INTRODUCCIÓN	174
A. EL PROCEDIMIENTO PÚBLICO DE QUEJAS INDIVIDUALES	
("PROCEDIMIENTO 1235"): EL SISTEMA DE PROCEDIMIENTOS	
ESPECIALES DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS.....	179
1. Procedimientos geográficos.....	189
2. Procedimientos temáticos.....	198
3. Las quejas individuales.....	203
4. Las acciones urgentes	209
5. Procedimiento aplicable a las quejas individuales.....	213
(a) Competencia.....	214
(b) Admisibilidad.....	217
(c) Dictamen	222
(d) Publicación.....	230
(e) Seguimiento.....	232
B. OTROS MECANISMOS DE PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS	

HUMANOS EN EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS.....	239
1. El Consejo de Derechos Humanos.....	239
2. El examen periódico universal (EPU).....	245
(a) Las fases del procedimiento.....	248
A. Nombramiento de una troika de tres Estados.....	248
B. El grupo de trabajo del Consejo DH.....	249
C. Plenario del Consejo de DH.	250
(b) Eficacia del EPU.....	251
3. El procedimiento confidencial de quejas individuales: ("Procedimiento 1503").....	258
(a) El grupo de trabajo sobre las comunicaciones	260
(b) El grupo de trabajo sobre las situaciones.....	262
(c) Plenario del Consejo DH.....	263
4. La alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos.....	266
C. LA PROTECCIÓN EXTRA CONVENCIONAL	
EN LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS	275
1. Organización Internacional del Trabajo (OIT)	275
(a) Procedimiento especial en materia de libertad sindical	275
(b) Procedimiento especial en materia de discriminación.....	287
(c) Estudios e investigaciones ad hoc.....	289
2. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	291
(a) Las quejas individuales.....	291
(b) Quejas sobre situaciones de violaciones sistemáticas del derecho a la educación.....	303
SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA.....	307
1. Informes periódicos.....	307
2. Mecanismos cuasicontenciosos	318

3. Mecanismos extraconvencionales	328
4. Direcciones útiles de Internet.....	337
NOTAS.....	340
NOTAS AL PIE DE LOS CUADROS.....	343

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1

TRATADOS DE NU EN LOS QUE VENEZUELA ES PARTE.....42

CUADRO 2

TRATADOS DE NU EN LOS QUE VENEZUELA NO ES PARTE.....44

CUADRO 3

CONVENIOS DE LA OIT EN LOS QUE VENEZUELA ES PARTE45

CUADRO 4

TRATADOS DE LA UNESCO EN LOS QUE VENEZUELA ES PARTE46

CUADRO 5

TRATADOS DE NU QUE ESTABLECEN EL PROCEDIMIENTO DE INFORMES PERIÓDICOS ACEPTADOS POR VENEZUELA53

CUADRO 6

TRATADOS DE NU QUE ESTABLECEN EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN105

CUADRO 7

TRATADOS DE NU QUE ESTABLECEN EL PROCEDIMIENTO DE QUEJAS INDIVIDUALES.....125

CUADRO 8

TRATADOS DE NU QUE PREVIÉN EL PROCEDIMIENTO DE QUEJAS INDIVIDUALES TODAVÍA NO EN VIGOR.....126

CUADRO 9

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: QUEJAS INDIVIDUALES.....134

CUADRO 10

MANDATOS GEOGRÁFICOS DEL CONSEJO DH.....194

CUADRO 11

MANDATOS TEMÁTICOS DEL CONSEJO DH.....199

PRÓLOGO

Este excelente trabajo de Carlos Villán Durán lo recibimos con gratitud por todos quienes, en Venezuela, trabajamos en el ámbito de los derechos humanos, sea desde una perspectiva académica, sea desde las contiendas que en su defensa libra la sociedad civil organizada. Se trata de una obra excelente en el plano académico y, además, de un libro cuya publicación es muy útil y oportuna.

El autor ya nos había obsequiado con un excelente *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos* (Editorial Trotta, Madrid, 2002, 2006), de indispensable consulta para quienes transitamos por esta novedosa disciplina jurídica, lo mismo en las universidades, que en los estrados y en las luchas sociales. Ahora, con todo el acervo que ha acumulado en sus estudios sobre el tema, se ha volcado sobre el análisis de la posición de Venezuela como Estado obligado por los diversos tratados sobre derechos humanos adoptados dentro del marco de las Naciones Unidas (incluidas la OIT y la UNESCO), así como por el sistema extra convencional de la ONU, que incluye, entre otros, los procedimientos especiales para la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, el Examen Periódico Universal, los procedimientos de quejas individuales ante el Consejo de Derechos Humanos (resoluciones 1235 y 1503) y los trabajos de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU.

Este libro plasma la dimensión de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que recaen sobre Venezuela dentro del marco de las Naciones Unidas y sus organismos especializados. En lo que se refiere a los compromisos que dimanen de tratados, el autor no se contenta con la descripción de las convenciones internacionales universales ratificadas o no ratificadas por Venezuela, sino que avanza sobre las cláusulas facultativas a las que el país se ha adherido. Aún más allá, el profesor Villán Durán analiza el cumplimiento de ciertas obligaciones internacionales que dimanen de esos tratados, tanto en lo que se refiere a los informes periódicos que el Estado tiene el deber de presentar ante los distintos Comités creados por esos tratados, como también en lo que toca a la jurisprudencia de esos mismos Comités cuando han recibido comunicaciones individuales donde se denuncia la violación de los derechos garantizados por el tratado respectivo.

Lo mismo cabe afirmar del estudio hecho por el profesor Villán Durán con respecto a la actuación de Venezuela frente al sistema extra convencional, particularmente de cara a los procedimientos especiales que han considerado casos relativos al país y de los compromisos asumidos dentro del marco del Examen Periódico Universal, enfatizando, en ambas vertientes, algunas situaciones de inobservancia de sus obligaciones internacionales. De especial resonancia y significación ha sido el caso de la jueza María de Lourdes Afiuni, privada de su libertad y procesada criminalmente a pocas horas de haber dado cumplimiento a un dictamen del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias.

Se trata, en suma, de una excelente obra, que resulta de una minuciosa investigación sobre el Sistema Universal de Derechos Humanos en sus diferentes vertientes, pero que no se detiene en una pesquisa general o abstracta, sino que desciende hasta el análisis concreto de la posición de Venezuela dentro de dicho sistema, tratando de mostrar a qué se ha obligado el país y cómo ha respondido al cumplimiento de sus obligaciones, en las distintas situaciones en que ello le ha sido requerido por los diversos órganos de dicho sistema. Por su alta calidad y rigor científicos, la publicación de este libro surgió en el marco Encuentro Nacional de la sociedad civil pro derechos humanos: Una mirada al Sistema Universal de protección (ONU), organizado el 16 y 17 de noviembre de 2010, por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, sin duda la institución académica de más alto rango en el campo de los derechos humanos en el ámbito interamericano.

No se trata, empero, únicamente de una obra excelente y rigurosa en el plano académico, sino de una publicación muy oportuna para quienes trabajamos con los derechos humanos en Venezuela. En materia de derechos humanos, habitualmente los venezolanos nos hemos enfocado casi exclusivamente en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, teniendo al Sistema Universal como un término de referencia un tanto lejano, cuya utilidad para resolver casos concernientes a Venezuela se nos aparecía como menos evidente que la que podíamos obtener de los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Esa tendencia encuentra explicación, por

una parte, en las características propias del funcionamiento práctico de los sistemas regionales, donde la proximidad geográfica y la comunidad cultural han configurado un escenario que ha estimulado por igual a abogados, activistas y académicos a acogerse al sistema regional y a estudiar con predilección su normativa, su estructura y su funcionamiento. También, por otra parte, esa tendencia se explica por el papel activo que otrora tuvo Venezuela en la construcción, consolidación y apoyo de ese sistema.

Los últimos años han revelado que la desatención al Sistema Universal de Derechos Humanos no constituía solamente un déficit en el área académica, determinado por la rala producción de trabajos de investigación sobre la actividad desplegada dentro del marco de las Naciones Unidas para la protección y promoción de los derechos humanos, sino también la dejación, por parte de las organizaciones de la sociedad civil y de los abogados especializados, de un nutrido conjunto de herramientas útiles y valiosas para la protección internacional de los derechos humanos.

En efecto, la línea de acción del Estado venezolano en la última década ha estado marcada por la confrontación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la desatención al cumplimiento de las obligaciones internacionales que ha contraído dentro de su seno, incluido el sistemático irrespeto a sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que no debía desatender. Esta

conducta ha estado acompañada de un ataque sostenido y desconsiderado contra los órganos del sistema, que culminó con la injustificable denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el contexto surgido de esa diatriba del Estado venezolano contra el sistema regional de derechos humanos se hace imperativo dirigir la mirada hacia las avenidas del Sistema Universal de Derechos Humanos, para buscar en ellas la protección internacional de víctimas de violaciones a sus derechos fundamentales que no pueden encontrarla en el ámbito de una jurisdicción nacional enteramente doblegada.

Esta obra, pues, llega en un momento muy oportuno y con certeza será de inestimable utilidad para las víctimas que se vean compelidas a acudir a los órganos del sistema de las Naciones Unidas para invocar la protección internacional de los derechos humanos. No en vano su publicación se origina en una iniciativa de COFAVIC, una muy respetada e histórica ONG venezolana, que es también una de sus coeditoras.

Estas breves palabras introductorias son, entonces, para felicitar al autor y a las coeditoras y también para agradecerles esta estupenda publicación. A no dudarlo, ella estará muy pronto en las manos de profesores y estudiantes de nuestras universidades. Más importante que eso, este libro estará en la caja de herramientas de los defensores de derechos humanos en Venezuela, erosionada como está por una política de Estado que parece más encaminada a evadir sus obligaciones

internacionales en materia de derechos humanos y a justificar su inobservancia, que a ocuparse de la efectividad de su cumplimiento. En definitiva, pues, esta obra contribuirá a fortalecer la protección de las víctimas, que son el sujeto último y la razón de ser del Derecho internacional de los derechos humanos.

Caracas, julio de 2014.

PEDRO NIKKEN

INTRODUCCIÓN GENERAL:

El derecho internacional de los derechos humanos

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

En el ámbito de las relaciones internacionales, la crisis sistémica ha supuesto graves y reiteradas violaciones de los propósitos y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, sobre los que reposa el orden jurídico internacional que ha regido desde 1945 los destinos de la comunidad internacional, que hoy se compone de 193 Estados soberanos¹. Se recordará que el propósito fundamental de la ONU es garan-

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

tizar la paz y la seguridad internacionales. Para conseguirlo, se establecieron como principios básicos de la Organización los siguientes: la prohibición de la amenaza y del uso de la fuerza; el arreglo pacífico de controversias de conformidad con el derecho internacional; el respeto al derecho a la libre determinación y al desarrollo económico y social de los pueblos; y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin discriminación.

Si atendemos a la paz y seguridad internacionales, la crisis actual ya tiene más de 12 años. Su origen inmediato se encuentra en los terribles atentados terroristas de 11 de septiembre de 2001, que destruyeron las Torres Gemelas de Nueva York y alcanzaron al mismo Pentágono en Washington. La declaración de “guerra contra el terror” por el presidente Bush como reacción a los atentados, llevó a los Estados Unidos y a sus aliados a intervenir militarmente en Irak o Kosovo, sin la preceptiva autorización del Consejo de Seguridad; o en Afganistán y Libia con esa autorización, pero sin el control que debería ejercer el Consejo de Seguridad. En todos los casos las intervenciones militares se han realizado en flagrante violación a las normas del derecho internacional humanitario (en adelante: DIH) y del derecho internacional de los derechos humanos (en adelante: DIDH). Las víctimas de tales intervenciones han sido en su mayor parte población civil inocente que, a pesar de gozar de protección internacional específica, vieron sus derechos violados en la más absoluta impunidad.

En respuesta a la crisis internacional, el anterior secretario general de las Naciones Unidas K. Annan propuso en 2005 una ambiciosa reforma de las Naciones Unidas, articulada en torno a los tres pilares básicos sobre los que se asienta la Carta, a saber: un sistema de seguridad colectiva eficaz (para lo que se requería la reforma del Consejo de Seguridad); el desarrollo económico y social de los pueblos; y el respeto efectivo a los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente aceptados².

Lamentablemente, el 16 de septiembre de 2005 se cerró en falso el último intento serio de reformar la ONU. Se pretendía adecuar la Organización mundial a los nuevos retos de una comunidad internacional extraordinariamente compleja y profundamente desigual, como lo son sus 193 Estados miembros. Ese día los jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo aprobaron en Nueva York el “documento final de la cumbre mundial 2005”³, que se limitó a formular una relectura de la Carta de las Naciones Unidas, lo que no fue baladí si tenemos en cuenta el contexto de crisis mundial que había acarreado la “guerra contra el terror”, cuyo resultado ha sido un estrepitoso fracaso, toda vez que el mundo es hoy mucho más inseguro que en 2001.

En efecto, el documento final de la cumbre reiteró los principios fundacionales de la Organización tal y como figuran en la

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

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

Carta de San Francisco, reconociendo que “la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos”, por lo que tales valores “están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros”⁴. Lo que prueba que la paz y la seguridad no pueden interpretarse solamente en términos militares y, particularmente, que la inseguridad la pueden sufrir los Estados pero también los pueblos y, sobre todo, las personas a nivel individual.

Con ello la cumbre hizo suyo lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ya había puesto de manifiesto en 1994, a saber: “la seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente”. Se advirtió entonces que “se dejaban de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana. Para muchos, la seguridad simbolizaba la protección contra la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medio ambiente... no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas”⁵.

También en 2005 reafirmaron los líderes mundiales que la igualdad entre los géneros y el disfrute de todos los derechos

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

5 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, p. 25.

humanos por todas las personas “son esenciales para promover el desarrollo, la paz y la seguridad”⁶. Y se comprometieron a aumentar la eficacia, “la rendición de cuentas y la credibilidad del sistema de las Naciones Unidas”⁷, resolviendo “crear un mundo más pacífico, próspero y democrático”, aportando “soluciones multilaterales a los problemas de las cuatro esferas siguientes: desarrollo, paz y seguridad colectiva, derechos humanos e imperio de la ley y fortalecimiento de las Naciones Unidas”⁸.

Por último, la cumbre de 2005 afirmó la responsabilidad de los Estados de *proteger* a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. También incumbe esa responsabilidad a la comunidad internacional conforme a los capítulos VI y VIII de la Carta NU utilizando medios pacíficos apropiados, como los diplomáticos y los humanitarios. Si los medios pacíficos resultaran inadecuados, la cumbre se mostró dispuesta a adoptar medidas colectivas por medio del Consejo de Seguridad e incluso sanciones en el marco del capítulo VII de la Carta NU⁹.

Loables propósitos que, lamentablemente, no han sido seguidos de medidas de aplicación, debido fundamentalmente

6 Resolución 60/1, cit, párrafo 12.

7 *Ibidem*, párrafo 15.

8 *Ibidem id.*, párrafo 16.

9 *Ibidem id*, párrafos 138-139. Vid. SÁNCHEZ PATRÓN, José Manuel: “La responsabilidad de proteger: hacia una mejor protección de los derechos humanos?”, in SOROETA LICERAS, Juan (ed.), *La eficacia del Derecho internacional de los derechos humanos*. San Sebastián, UPV, 2011, pp. 253-284. Vid. también GLANVILLE, Luke: “The Responsibility to Protect Beyond Borders”, *Human Rights Review*, vol. 12, 2012, pp. 1-32.

a la falta de voluntad política de los Estados dominantes para reformar el *statu quo* que representa la Carta de 1945, en la que se había consagrado el gobierno del mundo por parte de un *directorio* compuesto por las cinco potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, mediante el derecho de veto que esas mismas potencias siguen ejerciendo en el órgano ejecutivo de la Organización.

Hoy es evidente que en el Consejo de Seguridad no están todos los que son ni son todos los que están. De ahí el deseo de la gran mayoría de los Estados –reiteradamente expresado en el seno de una democrática Asamblea General, pero sin poderes ejecutivos-, de que el Consejo de Seguridad se democratice en su composición, sus métodos de trabajo sean más transparentes, y se revise el derecho de veto. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) añaden con razón que también es necesaria la participación de la sociedad civil en los trabajos del Consejo de Seguridad, hoy todavía vedada¹⁰.

En el plano institucional, la decisión más importante de la cumbre de 2005 fue el establecimiento del **Consejo de Derechos Humanos** (en adelante: Consejo DH), cuyos rasgos esenciales fueron definidos en 2006 por la Asamblea General¹¹. Se trata de un órgano intergubernamental subsidiario de

10 Vid. por ejemplo la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, de 10 de diciembre de 2010, Art. 13.8. Disponible en línea en <http://aedidh.org/sites/default/files/DS%20pdf%2024%20marzo%2011.pdf>

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

la Asamblea General, compuesto por 47 Estados. Sustituyó a la antigua Comisión de Derechos Humanos el 16 de junio de 2006 y desde entonces ha celebrado 24 períodos de sesiones ordinarios y 20 extraordinarios¹². Como veremos más adelante, el balance de los seis primeros años de vida del Consejo DH arroja un resultado decepcionante, al haberse incrementado el nivel de politización que se reprochaba a la antigua Comisión DH¹³. En efecto, los debates en el Consejo DH están claramente dominados por los representantes gubernamentales de sus 47 Estados miembros, en detrimento del destacado papel que antaño tuvieron las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

No obstante las limitaciones estructurales descritas -que han condicionado el desarrollo de un derecho internacional que debiera ser más democrático, participativo e integrador de los Estados soberanos-, a lo largo de la guerra fría (1945-1989) la comunidad internacional fue tejiendo pacientemente una estructura *institucional*, caracterizada por el desarrollo de las organizaciones internacionales intergubernamentales, que establecieron cauces permanentes a través de los cuales se institucionalizó la cooperación internacional de los Estados entre ellos y con la Organización, para alcanzar la

12 De los 20 períodos de sesiones extraordinarios celebrados, seis se han dedicado a las crisis de derechos humanos en el Oriente Medio (Territorios Árabes Ocupados por Israel, incluida Jerusalén Este, conflicto en el Sur del Líbano, agresión a Gaza y asalto a la flotilla humanitaria). En otros se han estudiado las crisis de los derechos humanos en diferentes países del mundo ante la parálisis del Consejo de Seguridad, a saber: Sudán/Darfur, Myanmar, R.D. del Congo, Sri Lanka, Haití, Cote d'Ivoire, Libia y Siria (5). En dos ocasiones más se han abordado cuestiones temáticas, a saber: la crisis alimentaria mundial; y los efectos de las crisis económica y financiera mundiales en la realización universal y el goce efectivo de los derechos humanos.

13 Ver *infra*, Segunda Parte, apartado B.1.: *El Consejo de Derechos Humanos*.

realización plena de los propósitos y principios que se expresaron en la Carta NU.

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

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

El nuevo paradigma de estructura institucional ha dado sus frutos. Desde la Carta NU de 1945 hasta la fecha han transcurrido 68 años en los que la ONU se ha dotado de organismos especializados destacados como OIT, UNESCO, FAO y OMS. Se añadieron órganos subsidiarios como ACNUR, UNICEF, PNUD y PMA. Se fortalecieron departamentos claves de la secretaría

(oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, asuntos humanitarios, operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz, etc.), Y los Estados crearon organizaciones regionales como el Consejo de Europa, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Africana (UA), la Liga Árabe y la Organización de la Cooperación Islámica (OCI).

En su conjunto las OI intergubernamentales han desarrollado un complejo entramado institucional y normativo, descentralizado e imperfecto, sobre el que se ha construido un sistema de promoción y protección internacional de los derechos humanos compuesto de normas primarias o *sustantivas* (declaraciones de derechos) y secundarias o *procesales* (que establecen instituciones permanentes para la promoción y protección de esos derechos y sus desarrollos estatutarios)¹⁴. Ese sistema, conocido en términos jurídicos como *derecho internacional de los derechos humanos* (DIDH), constituye el mejor legado de civilización que se ha recibido del siglo XX.

La primera norma sustantiva que concretó en 30 artículos magistrales el contenido de los “derechos humanos y libertades fundamentales” enunciados en la Carta de San Francisco, fue la **Declaración Universal de Derechos Humanos** (DUDH), adoptada por la Asamblea General de las Naciones

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

Unidas el 10 de diciembre de 1948 “como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”¹⁵.

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

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

15 Vid. VILLÁN DURÁN, C.: “La Declaración Universal de Derechos Humanos en su 60° aniversario: origen, significado, valor jurídico y proyección en el siglo XXI”, in CABALLERO OCHOA, José Luis (Coordinador), La Declaración Universal de Derechos Humanos. Reflexiones en torno a su 60 aniversario. México, Edit. Porrúa, 2009, 557 p., at XXI-XLI. Vid. también Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme (CNCDH), La Déclaration universelle des droits de l’homme, 1948-2008 : réalité d’un idéal commun? Les droits économiques, sociaux et culturels en question. Paris, Documentation Française, 2009.

ellos se promueve la correcta aplicación del DIDH en el ámbito interno de los Estados.

En cuanto a los órganos de **protección** internacional de los derechos humanos en sentido estricto, sus funciones rara vez son de naturaleza jurisdiccional. A nivel universal los tribunales existentes (Corte Penal Internacional, Tribunales Penales Internacionales *ad hoc*, tribunales mixtos), se limitan a juzgar a **personas** acusadas de haber cometido crímenes internacionales (genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, limpieza étnica). Pero esos mismos tribunales no pueden juzgar a los Estados, porque ello requeriría una mayor cesión de competencias soberanas que los Estados son reacios a aceptar. Esto explica por qué no existe todavía un *Tribunal Universal de Derechos Humanos* ante el que la víctima pudiera demandar directamente al Estado infractor por presuntas violaciones a los derechos humanos¹⁶.

No obstante, ya existen tribunales *regionales* (Tribunal Europeo DH, Corte Interamericana DH, Corte Africana DHP) ante los que sí es posible que las víctimas de graves violaciones a sus derechos puedan querellarse contra el Estado responsable de las mismas, con la intención de que el tribunal condene al Estado y determine las medidas de reparación que deberá adoptar a favor de la víctima, sus familiares y los miembros de

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

su comunidad¹⁷. Lo que pone de relieve que la mayoría de los Estados aceptan ya como necesario el establecimiento de órganos judiciales internacionales para luchar eficazmente contra la impunidad de los violadores de los derechos humanos.

Por el contrario, el modelo de estructura *institucional* prevaleciente en la comunidad internacional impuso el establecimiento de órganos internacionales de protección respetuosos de la soberanía de los Estados. Lo que se ha traducido en órganos de personas expertas (**comités** establecidos en tratados y **procedimientos especiales** del Consejo de Derechos Humanos), que inicialmente fueron dotados de competencias relacionadas con la **promoción** de los derechos humanos (tales como el examen de los informes periódicos de los Estados por parte de los comités, o el estudio de situaciones de violaciones masivas y flagrantes de los derechos humanos por parte de los procedimientos especiales).

Posteriormente, por influencia creciente de los actores internacionales –en especial la sociedad civil-, los Estados han aceptado que esos órganos de personas expertas desarrollaran funciones de **protección a las víctimas** en sentido más estricto, atribuyéndoles competencia para recibir quejas individuales por violaciones a los derechos humanos en el ámbito de sus respectivas competencias.

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

El conjunto de normas sustantivas y procesales que conforman el **Código Internacional de Derechos Humanos** elaborado en los últimos 68 años, ha dado lugar a un sector relativamente nuevo del ordenamiento jurídico internacional conocido como **derecho internacional de los derechos humanos**. Conforme a la definición que desarrollamos en otro lugar, el DIDH es el:

*Sistema de principios y normas que regula un sector de las relaciones de cooperación institucionalizada entre Estados de desigual desarrollo socioeconómico y poder, cuyo objeto es el fomento del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos, así como el establecimiento de mecanismos para la garantía y la protección de tales derechos y libertades, los cuales se califican de preocupación legítima y, en algunos casos, de intereses fundamentales para la actual comunidad internacional de Estados en su conjunto.*¹⁸

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

18 Para un análisis pormenorizado del concepto y elementos constitutivos de este ordenamiento, vid. VILLÁN DURÁN, C., Curso de derecho internacional de los derechos humanos. Madrid, Trotta, 2002 (reimpresión: 2006), 1.028 p., Lección 2, pp. 85-140.

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

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

Además, en 2011 la Asamblea General aprobó la *Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos*¹⁹. Y el Consejo DH también hizo suyos tres nuevos instrumentos: primero, los *Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos*, elaborados por el Experto independiente correspondiente²⁰. Segundo, los *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos*²¹, que habían sido redactados por el Representante Especial competente. Y, tercero, los *Principios Rectores sobre la extrema*

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

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

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

pobreza y los derechos humanos, preparados por la Relatora Especial Magdalena Sepúlveda²².

Otras normas están en proceso de elaboración. Así, el Consejo DH había establecido en 2006 un comité especial para elaborar normas internacionales complementarias de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial²³. Igualmente, el Consejo DH estableció en 2010 un grupo de trabajo con el fin de estudiar un proyecto de convención para la supervisión de las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas, que había sido propuesto por el grupo de trabajo sobre la utilización de mercenarios²⁴.

En la misma línea, el Consejo DH tomó en 2012 cuatro nuevas iniciativas en el ámbito de la codificación y desarrollo progresivo del DIDH. Primero, pidió al grupo de trabajo sobre el derecho al desarrollo que prepare “una serie completa y coherente de normas para la aplicación del derecho al desarrollo”, con vistas a aprobar directrices que sirvan para elaborar “una norma jurídica internacional de carácter vinculante mediante

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

23 Decisión 3/103 del Consejo DH, de 8 de diciembre de 2006. El quinto período de sesiones del Comité especial se celebró en mayo de 2013 (res. 21/11, de 28 de septiembre de 2012).

24 Resoluciones del Consejo DH 15/26, de 1º de octubre de 2010; 21/29, de 28 de septiembre de 2012, párr. 13; y 21/5, de 27 de septiembre de 2012, párr. 1. V. también docs. A/HRC/WG.10/1/2, de 13 de mayo de 2011, 27 p.; y A/HRC/WG.10/1/4, de 22 de noviembre de 2011. *Vid.* WHITE, Nigel D.: “The Privatization of Military and Security Functions and Human Rights: Comments on the UN Working Group’s Draft Convention”, *Human Rights Law Review*, vol. 11, 2011, pp. 133-151.

un proceso de colaboración y participación”²⁵. Segundo, pidió al grupo de trabajo sobre la detención arbitraria que prepare “un proyecto de principios y directrices básicos sobre los recursos y procedimientos relacionados con el derecho de toda persona privada de libertad” a recurrir ante un tribunal, “a fin de que este decida a la mayor brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión es ilegal, de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado”²⁶. Tercero, reiteró a la experta independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional que prepare “un proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos y las personas a la solidaridad internacional”²⁷. Y, cuarto, estableció un nuevo grupo de trabajo para redactar “un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”, sobre la base del proyecto presentado por el Comité Asesor”²⁸.

En segundo lugar, el Código es incompleto porque la mejora en el grado de aplicación efectiva de las normas sustantivas del DIDH se obtendrá mediante la codificación de nuevas **normas procesales** que establezcan instituciones y mecanismos de protección internacional de los derechos humanos, o mejoren sustancialmente los ya existentes. En esta vía de progreso se inscriben los dos nuevos comités que establecieron

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

26 Párrafos 10 y 6 d) de la resolución 20/16, de 6 de julio de 2012, del Consejo DH.

27 Res. 21/10, de 28 de septiembre de 2012, párr. 14.

28 Res. 21/19, de 28 de septiembre de 2012, párr. 1. El proyecto de declaración del Comité Asesor se encuentra en el doc. A/HRC/WG.15/1/2, de 20 de junio de 2013, 7 p.

las convenciones de 2006 antes señaladas. Ambos comités asumieron una pluralidad de funciones para controlar la correcta aplicación de los derechos consagrados en las respectivas convenciones, en particular la competencia para recibir quejas individuales.

Igualmente, ha sido un hito histórico la adopción por la Asamblea General en 2008 del *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, porque reconoce por vez primera a nivel convencional la justicia-bilidad de los DESC²⁹.

En la misma línea, el Consejo DH aprobó el 17 de junio de 2011 el tercer protocolo facultativo de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, por el que se atribuye al Comité de los Derechos del Niño la competencia para recibir, *inter alia*, quejas individuales³⁰. La Asamblea General adoptó definitivamente el citado protocolo³¹ y el 28 de febrero de 2012 fue abierto a la firma y ratificación por los Estados³².

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

29 Resolución 63/117, de 10 de diciembre de 2008, de la AG, anexo. El PF ha sido ratificado por diez Estados, entrando en vigor en el plano internacional el 5 de mayo de 2013.

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

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

32 Ratificado por nueve Estados.

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

Pero trece años después constatamos que el mundo es hoy más inseguro y más pobre. La doctrina de la “guerra contra el terror” ha acelerado la carrera de armamentos (el mundo se gastó en armas 1.756 miles de millones de dólares en 2012)³³, lo que explica el desarrollo de más de 40 conflictos armados abiertos en el mundo. Ello, en detrimento de la financiación eficaz del desarrollo económico y social de los pueblos. Por lo que las desigualdades económicas y sociales en el mundo se han incrementado (según la FAO en 2013 persisten 842 millones de seres humanos en situación de extrema

33 SIPRI Yearbook 2013. Cfr. www.sipri.org/yearbook/2013/03

pobreza y hambrientos, en su mayoría mujeres y niños en los países en desarrollo); y las violaciones masivas de los derechos humanos y del D. internacional humanitario permanecen generalmente impunes.

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

Una mención especial merece el **derecho humano a la paz**, cuyo reconocimiento internacional promueve la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos³⁴ desde 2005. Con la Declaración de Luarca sobre el

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

Derecho Humano a la Paz, de 30 de octubre de 2006, se probó que este derecho debe responder a un planteamiento holístico, integrador y de síntesis de todos los derechos humanos universalmente reconocidos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y derecho al desarrollo)³⁵. Además, es un derecho profundamente enraizado en la Carta NU y en la DUDH (preámbulo y art. 28). Sin paz y seguridad internacionales no son posibles ni el desarrollo económico y social, ni el respeto efectivo de los derechos humanos, esto es, los tres pilares sobre los que se sustenta la Carta NU.

La *Declaración de Luarca* fue revisada en 2010 por un comité técnico de especialistas españoles reunido en Bilbao, para incorporar las aportaciones recibidas de las distintas sensibilidades culturales del mundo, que habían sido recogidas mediante consultas con personas expertas organizadas por la AEDIDH en las cinco regiones del mundo durante el período 2007-2010³⁶. Fruto de ese trabajo fue la *Declaración de Bilbao sobre el Derecho Humano a la Paz*, de 24 de febrero de 2010³⁷.

La *Declaración de Bilbao* fue a su vez revisada y legitimada internacionalmente por el *comité internacional de redacción* de diez personas expertas independientes —representantes de las

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

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

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

cinco regiones del mundo—, que aprobó el 2 de junio de 2010 la *Declaración de Barcelona sobre el Derecho Humano a la Paz*³⁸.

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

(1) La *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, que refleja las aspiraciones de la sociedad civil internacional en su conjunto sobre el contenido de la paz como derecho humano³⁹. Un amplio colectivo de 1.795 OSC de todo el mundo, coordinadas por la AEDIDH, presentaron la *Declaración de Santiago* ante el Consejo DH (marzo y junio de 2011) y su Comité Asesor (enero de 2011), instando a los Estados y a las personas expertas a proseguir la codificación oficial de un proyecto de declaración universal del derecho humano a la paz sobre la base de los textos elaborados por la sociedad civil.

38 Vid. ICIP, *Declaración de Barcelona sobre el derecho humano a la paz*. Barcelona, ICIP/ AEDIDH, 2010, 106 p. Disponible también en varios idiomas en www.aedidh.org

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

(2) Los Estatutos del *Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz* (OIDHP)⁴⁰, que entraron en vigor el 10 de marzo de 2011. Desde su sede principal en San Sebastián, el OIDHP colabora estrechamente con la aedidh en la promoción de la *Declaración de Santiago*. Ambas organizaciones siguen de cerca los trabajos de codificación oficial del derecho humano a la paz en las Naciones Unidas, promoviendo que los Estados tengan debidamente en cuenta la opinión de la sociedad civil. El OIDHP también realizará estudios, publicará informes y elaborará indicadores objetivos que permitirán evaluar cómo cumplen los Estados y otros actores internacionales con los derechos y obligaciones que reconoce la *Declaración de Santiago*.

La resolución 14/3 del Consejo DH, de 17 de junio de 2010, abrió el proceso de codificación oficial del derecho a la paz en las Naciones Unidas, al reconocer explícitamente la "... importante labor que realizan las organizaciones de la sociedad civil para promover el derecho de los pueblos a la paz y para codificar ese derecho"⁴¹. También apoyó "la necesidad de continuar promoviendo la efectividad del derecho de los pueblos a la paz", por lo que pidió "al Comité Asesor que, en consulta con los Estados miembros, la sociedad civil, el mundo académico y todos los interesados pertinentes, prepare un proyecto de declaración sobre el *derecho de los pueblos a la paz*"⁴².

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

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

42 *Ibidem id.*, § 15 de la parte dispositiva.

Dos años después, el Comité Asesor presentó al Consejo DH en su 20º período de sesiones (junio-julio de 2012) su tercer proyecto de *declaración sobre el derecho a la paz*⁴³, que hizo suyas el 85% de las normas propuestas por la sociedad civil en la *Declaración de Santiago*.

A su vez, 1.041 OSC lideradas por la AEDIDH y el OIDHP pidieron al Consejo DH que estableciera un grupo de trabajo para continuar el estudio del proyecto de declaración universal del derecho humano a la paz, sobre la base del texto aprobado por el Comité Asesor. También solicitaron al futuro grupo de trabajo que tuviera en cuenta el 15% de las normas de la *Declaración de Santiago* que no fueron aceptadas por el Comité Asesor⁴⁴.

Por último, el Consejo DH estableció el solicitado grupo de trabajo para continuar la redacción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho a la paz⁴⁵, sobre la base del proyecto de declaración del Comité Asesor. El referido grupo de trabajo celebró en Ginebra su primer período de sesiones en febrero de 2013, en el que los Estados hicieron una primera lectura del proyecto de declaración con la participación de

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

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

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

numerosas OSC⁴⁶. La AEDIDH y el OIDHP, en representación de 1.792 OSC y ciudades de todo el mundo, defendieron sus enmiendas al proyecto de declaración⁴⁷. El mandato del citado grupo de trabajo fue renovado por un año conforme a la resolución 23/16 del Consejo DH, de 13 de junio de 2013.

Al final del proceso de codificación, el Consejo DH deberá presentar a la Asamblea General de las Naciones Unidas un proyecto de Declaración que esta adoptaría a lo más tardar el 10 de diciembre de 2014. Tal Declaración deberá precisar los derechos y obligaciones de todos los actores internacionales en la realización del derecho humano a la paz, y deberá prever medidas de seguimiento y de aplicación eficaces⁴⁸.

La invocación y la aplicación del DIDH en el ámbito interno de los Estados se hace con grandes dificultades, pues a menudo es entorpecido por los poderes públicos, o pasa desapercibido a los jueces, abogados y otros profesionales del Derecho en el ámbito nacional, así como a las propias organizaciones no gubernamentales (ONG) e instituciones nacionales de derechos humanos (INDH).

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

47 A/HRC/23/NGO/96, de 24 de mayo de 2013.

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

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

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

Tratándose de las **Naciones Unidas**, cabe recordar que la R. B. de **Venezuela** es parte en los siguientes tratados internacionales de derechos humanos en la esfera universal:

CUADRO 1

TRATADOS DE NU EN LOS QUE VENEZUELA ES PARTE	
Pacto / Convención / Protocolo	Año
Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio	1948
Convenio para la supresión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena	1951
Convención internacional sobre la represión y el castigo del crimen de apartheid	1973
Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud	1957
Convenio para la supresión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena	1950
Convención sobre los derechos políticos de la mujer	1954
Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada	1957
Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios	1962
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, incluido el Artículo 14 de la misma que confiere al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial la competencia para recibir quejas individuales	1965
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)	1966
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)	1966
Primer Protocolo Facultativo del PIDCP por el que se acepta la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir quejas de individuos sobre presuntas violaciones a los derechos contenidos en ese Pacto	1966
Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP destinado a abolir la pena de muerte	1989
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDM)	1979
Protocolo facultativo de la CEDM, que habilita con un doble sistema de investigación de oficio y de quejas individuales al Comité de ese nombre	1999

TRATADOS DE NU EN LOS QUE VENEZUELA ES PARTE	
Pacto / Convención / Protocolo	Año
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CCT), así como el Art. 22 de la misma, que faculta al Comité contra la Tortura para recibir quejas individuales por presunta violación de alguno de los derechos contenidos en la Convención	1984
Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes	1985
Protocolo sobre el estatuto de los refugiados ¹	1967
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)	1989
Protocolos facultativos de la CDN relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	2000
Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y los Protocolos que la complementan sobre el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire ² , así como para prevenir la trata de personas, especialmente mujeres y niños ³	2000
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD) ⁴ Protocolo facultativo de la CDPD que habilita al respectivo Comité para recibir quejas individuales	2006
Convención internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios ⁵	1989
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional ⁶	1998
Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción ⁷	2003
Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático ⁸ Protocolo de Kyoto al Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático ⁹ Convención sobre la Diversidad Biológica ¹⁰	1992 1997 1992

Fuente: elaboración propia.

En cambio, la R.B. de Venezuela **no ha ratificado:**

CUADRO 2

TRATADOS DE NU EN LOS QUE VENEZUELA NO ES PARTE	
Convención	Año
Convención sobre el derecho internacional de rectificación	1953
Convención sobre el estatuto de los refugiados	1951
Convención sobre el estatuto de las personas apátridas	1954
Convención complementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud	1956
Convención para reducir los casos de apatridia	1961
Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad	1968
Enmiendas al art. 8 y sobre el crimen de agresión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Kampala)	2010
Tratado sobre el comercio de armas	2013
Enmienda de Doha al Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático	2012
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares ¹¹ . El art. 77 autoriza al Comité a recibir quejas individuales.	1990
Protocolo Facultativo de la CCT que autoriza al Subcomité para la Prevención de la Tortura (25 personas expertas) a visitar regularmente cualquier centro de detención situado en los Estados partes a los fines de prevenir la tortura y otros malos tratos, a la vez que obliga al Estado parte a establecer uno o varios mecanismos nacionales de prevención de la tortura ¹²	2002
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas ¹³	2006
Protocolo facultativo del PIDESC, que habilita al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para recibir quejas individuales por presunta violación de alguno de los derechos contenidos en el PIDESC ¹⁴	2008
Protocolo facultativo 3 de la Convención de los Derechos del Niño, que habilita al Comité DN para recibir quejas individuales ¹⁵	2011

Fuente: elaboración propia (al 10 de diciembre de 2013).

En el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la R.B. de Venezuela es parte en 54 convenios internacionales del trabajo⁴⁹, incluidos los ocho convenios más relevantes en el campo de los derechos humanos, a saber:

CUADRO 3

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

Fuente: elaboración propia.

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

49 Cfr. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102880

CUADRO 4

TRATADOS DE LA UNESCO EN LOS QUE VENEZUELA ES PARTE	
Convención	Entrada en vigor
Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza ¹⁶	1962
Convención relativa a la protección del patrimonio mundial, cultural y natural ¹⁷	1975
Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales ¹⁸	2005

Fuente: elaboración propia.

Por el contrario, la R.B. de Venezuela no ha ratificado el Protocolo de 1962 por el que se instituye una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios facultada para resolver las controversias entre estados a que pueda dar lugar la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza⁵⁰.

Se observa, por tanto, que la R.B. de Venezuela ha ratificado un número importante de tratados internacionales de derechos humanos que imponen obligaciones específicas que el Estado debe respetar. Por el contrario, un número también significativo de tratados están pendientes de ratificación, por lo que la sociedad civil debe instar a los poderes públicos a realizarlo a la brevedad.

En términos generales, las normas contenidas en los tratados de derechos humanos obligan a los Estados partes a nivel

50 El Protocolo ha sido ratificado por 35 Estados. *Vid.* <http://portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=15321&language=E&order=alpha>

internacional una vez ratificados, por lo que se deben incorporar rápidamente al ordenamiento jurídico interno.

En la R.B. de Venezuela la incorporación y jerarquía de las normas contenidas en los tratados internacionales en el derecho interno se regula a nivel constitucional. De este modo, el art. 2 de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* de 1999 declara que es valor superior de su ordenamiento, *inter alia*, la preeminencia de los derechos humanos. El art. 19 añade que “su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público de conformidad con la Constitución, los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y las leyes que los desarrollen”.

Por su parte, el art. 23 de la Constitución consagra el valor constitucional y suprallegal de los tratados de derechos humanos en estos términos:

“Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y la ley de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público”.

Por lo tanto, a menos que requieran de un desarrollo reglamentario interno, las normas *self-executing* de los tratados internacionales que han sido ratificados, pueden

hacerse valer directamente ante los tribunales de justicia y otros poderes públicos.

La misma jerarquía supraconstitucional y suprallegal de las normas contenidas en los tratados internacionales ratificados por Venezuela, se extiende igualmente a las normas *consuetudinarias* internacionales (pues no existe jerarquía normativa en el D. internacional) y a *los actos de las organizaciones internacionales* de cooperación de las que Venezuela es Estado miembro⁵¹.

En consecuencia, los órganos internos del Estado (tribunales, administraciones -nacional, estatales y locales-, parlamentos nacional y regionales) no podrán interpretar de modo restrictivo el alcance de los derechos humanos reconocidos en el DIDH que obliga a la R.B. de Venezuela, pues este es el “garante externo” de los derechos y libertades que la Constitución reconoce⁵².

Además, el art. 31 de la Constitución reconoce el derecho de petición o queja ante los órganos internacionales competentes y la obligación del Estado de acatar las decisiones de esos órganos:

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

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

“Toda persona tiene derecho, en los términos establecidos por los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos ratificados por la República, a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos.

El Estado adoptará, conforme a procedimientos establecidos en esta Constitución y la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este artículo.”

Otro desarrollo ampliamente compartido entre comentaristas de constituciones similares a la venezolana (tales como la española, la colombiana, la argentina o la mexicana), pone el acento en la noción de “bloque de la constitucionalidad”, que estaría conformado por el DIDH suscrito por el Estado y las disposiciones constitucionales correspondientes. El citado bloque de la constitucionalidad deberá ser interpretado y aplicado por los poderes públicos y los tribunales de justicia de buena fe, de manera que siempre prevalezca en el caso concreto la regla que impone la aplicación de la norma más beneficiosa para el individuo (principio *pro persona*⁵³).

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

Desde la perspectiva de los tribunales nacionales, incluidos los constitucionales, el prof. C. AYALA CORAO ha señalado con razón que aquellos deben ejercer un “control de la convencionalidad”. Esto es, deben aplicar prioritariamente las normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado es parte, en particular cuando una norma jurídica interna está en contradicción con otra norma internacional. Además, las normas de derechos humanos deben ser interpretadas por los órganos del Estado respetando los criterios jurisprudenciales desarrollados por los órganos internacionales revestidos de autoridad para ello, a saber: Corte Internacional de Justicia; Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos; Tribunal Europeo de Derechos Humanos; Comisión y Corte Africanas de Derechos Humanos y de los Pueblos; y comités de las Naciones Unidas establecidos en tratados de derechos humanos⁵⁴.

No obstante, en los últimos trece años se ha observado una preocupante jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Venezuela (Sala Constitucional), que declaró inejecutables en el país determinadas sentencias condenatorias de la Corte IDH, por considerarlas inconstitucionales y supuestamente contrarias a la soberanía nacional⁵⁵. En realidad, como ha puesto de relieve el Prof. AYALA CORAO, se

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

55 NIKKEN, Pedro, *Código de Derechos Humanos*. 2ª edición. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2008, pp. 53 y ss.

trata de una práctica contraria a las reglas del DIDH y del propio D. constitucional venezolano que se han descrito más arriba⁵⁶.

Estudiamos a continuación los mecanismos de protección de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas, poniendo el acento en las vías de acceso a los mismos por parte del individuo (la *víctima*) y las organizaciones de la sociedad civil. A estos efectos, los agruparemos en dos partes, según se trate de procedimientos establecidos en tratados internacionales (“protección *convencional*”) o, por el contrario, en resoluciones de órganos políticos de las organizaciones Internacionales pertinentes (“protección *extra-convencional*”).

PRIMERA PARTE

LA PROTECCION CONVENCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Un número creciente de tratados internacionales de derechos humanos, la mayoría de ellos ratificados por la R.B. de Venezuela, establecen mecanismos de protección internacional de los derechos en ellos consagrados que constituyen, a su vez, una auténtica innovación en D. internacional. Entre

56 AYALA CORAO, Carlos, La “inejecución” de las sentencias internacionales en la jurisprudencia constitucional de Venezuela (1999-2009). Caracas, Fundación Manuel García-Pelayo, 2009, 127 p., *passim*

ellos, estudiaremos a continuación el mecanismo de informes periódicos (de carácter no contencioso) y el mecanismo cuasi-contencioso, que están presentes tanto en las Naciones Unidas como en algunos de sus organismos especializados. También se analizarán las investigaciones de oficio, las acciones urgentes y el sistema de visitas periódicas que algunos comités onusianos están habilitados para realizar.

A. Mecanismo de informes periódicos en las Naciones Unidas

1. Ámbito de aplicación

El procedimiento de informes periódicos está previsto en **once** instrumentos convencionales y sus correspondientes protocolos, de los cuales **siete tratados** (y sus protocolos) han sido ratificados por la R.B. de Venezuela. Son oponibles a los Estados en la medida que estos suscriben voluntariamente las convenciones o sus protocolos, convirtiéndose así en Estados partes. Los tratados internacionales respectivos, así como los reglamentos internos y los métodos de trabajo que son aprobados por los diferentes comités⁵⁷, establecen el régimen jurídico aplicable al sistema de informes periódicos.

57 Ver "Recopilación de los reglamentos de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos", doc. HRI/GEN/3/Rev.3, de 28 de mayo de 2008, 222 p., en www.ohchr.org. Posteriormente se publicaron el reglamento del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Com.DPD) en el doc. A/66/55 (2011), anexo VI, pp. 43-70; el reglamento revisado del Comité de los Derechos del Niño (Com.DN) en el doc. CRC/C/4/Rev.3, de 16 de abril de 2013, 28 p.; el reglamento revisado del Comité de Derechos Humanos (Com. DH) en el doc. CCPR/C/3/Rev.10, de 11 de enero de 2012, 25 p.; y el reglamento del Comité contra la Desaparición Forzada (Com.DF) en el doc. CED/C/1, de 22 de junio de 2012, 37 p.

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

CUADRO 5

TRATADOS DE NU QUE ESTABLECEN EL PROCEDIMIENTO DE INFORMES PERIÓDICOS ACEPTADOS POR VENEZUELA	
Tratado o Convención	E. partes
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CEDR, 1965)	176
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966)	161
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966)	167
Segundo Protocolo facultativo del PIDCP destinado a abolir la pena de muerte (1989)	78
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDCM, 1979)	187
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CCT, 1984)	154
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989)	193
Protocolo facultativo de la CDN sobre participación de niños en los conflictos armados (2000)	166
Protocolo facultativo de la CDN sobre venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000)	152
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD, 2006) ¹⁹	139

Fuente: elaboración propia (al 10 de diciembre de 2013) y doc. HRI/MC/2013/2, de 12 de abril de 2013, p.4.

En cambio, otras **dos** convenciones en vigor **no han sido ratificadas** por Venezuela:

1.- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (47 Estados partes);

2.- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (41 Estados partes)⁵⁸.

Tampoco están en vigor los mecanismos de informes periódicos previstos en las siguientes convenciones:

1.- Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid*; y

2.- Convención Internacional contra el *Apartheid* en los Deportes.

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

2. Naturaleza jurídica

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

En efecto, por este procedimiento los Estados se obligan simplemente a presentar de forma periódica **informes** escritos sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado y que sirvan para hacer

58 Firmada por Venezuela el 21 de octubre de 2008. Pendiente de ratificación.

efectivos los derechos consagrados en el respectivo tratado internacional del que sean partes. También deben informar tanto sobre los progresos realizados como sobre los obstáculos encontrados en la aplicación del tratado⁵⁹.

Los informes periódicos de los Estados son recibidos por el secretario general de las NU y transmitidos al comité de personas expertas independientes⁶⁰ que establece cada una de las convenciones arriba señaladas. Existen, por tanto, **nueve Comités** (ocho actualmente en vigor para España), que se encargan de examinar los citados informes en el marco de un diálogo público y franco con los representantes del Estado interesado.

El buen funcionamiento del mecanismo de examen de informes periódicos de los Estados requiere que los miembros de los comités sean personas expertas, independientes e imparciales. En algunas ocasiones los Estados han presentado candidaturas de personas que no reunían esas características. Para salir al frente de esas malas prácticas, los

59 El estado actual de presentación de informes ante los diferentes comités se puede consultar –por Estado– en el documento HRI/GEN/4/Rev.5, de 2005 (“Recent reporting history under the principal international human rights instruments”). Todos los documentos de las Naciones Unidas se pueden consultar en el portal en el Internet de la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos (OACNUDH): www.ohchr.org

60 El número de personas expertas de los comités varía según las convenciones. Oscila entre los 10 miembros del Com.CT, pasando por los 14 miembros del Com.TM, los 18 miembros del Com.EDR, Com.DH, Com.DESC, Com.DN y Com.DPD, hasta los 23 del Com.EDCM y los 25 del Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT). Los miembros son elegidos por la asamblea de Estados partes en cada convención por un mandato de cuatro años y son reelegibles. Para una visión de conjunto *vid.* doc. HRI/ICM/2011/4, de 21 de mayo de 2011 (“Informe sobre los métodos de trabajo de los órganos de tratados de derechos humanos relativos al proceso de presentación de informes por los Estados partes”), p. 4.

presidentes de los órganos creados en virtud de tratados (comités) adoptaron en junio de 2012 en Addis Abeba las “directrices sobre la independencia y la imparcialidad de los miembros de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos”⁶¹. Las directrices han ido incorporadas por cada comité a su respectivo reglamento interno⁶².

Partiendo de los poderes de los comités para decidir sus propios métodos de trabajo y reglamentos y garantizar la independencia de sus miembros, los presidentes afirmaron que los miembros prestan sus servicios a título individual, por lo que serán independientes e imparciales y además “deberán parecerlo a juicio de un observador razonable”⁶³. También reconocieron que los conflictos de intereses pueden surgir de “la nacionalidad o lugar de residencia de los miembros, su empleo actual o anterior, la pertenencia o afiliación a una organización o las relaciones familiares o sociales”⁶⁴.

Los miembros de los comités “no solicitarán ni aceptarán instrucciones de nadie” y serán responsables “ante su propia conciencia y ante el órgano pertinente y no ante su Estado o ante cualquier otro Estado”. Por lo tanto, “no participarán en el examen de informes o denuncias individuales ni formarán

61 “Directrices de Addis Abeba”. Vid. doc. A/67/222, anexo, y Corr. 1).

62 Así lo hizo el Com.CT al modificar los arts. 14, 15 y 109 de su reglamento interno. Vid. A/68/44 (2013), anexo XIV, pp. 289-290.

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

64 *Ibidem*, p. 26, párr. 3.

parte de visitas o investigaciones que tengan que ver con cualquiera de los Estados de los que sean nacionales”⁶⁵.

Por otro lado, la independencia e imparcialidad de los miembros de los comités “se ven comprometidas por su participación en el poder ejecutivo del Estado”, por lo que deberán evitar desempeñar funciones ejecutivas en su país. Lo mismo ocurre cuando ejerzan “puestos con capacidad decisoria en cualquier organización o entidad que puedan dar lugar a un conflicto de intereses real o aparente” (empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas u organizaciones relacionadas con los Estados)⁶⁶.

El aspecto más débil de las “directrices de Addis Abeba” reside en el procedimiento de rendición de cuentas en su aplicación. En efecto, se indica que la responsabilidad primordial “recae individualmente en cada miembro” y en su propia conciencia, debiendo comunicar todo posible conflicto de intereses al presidente del respectivo comité, quien tiene la obligación de velar por el correcto cumplimiento de las directrices en comento. En última instancia, se confía al comité en su conjunto la adopción de las “medidas que considere necesarias para salvaguardar las exigencias de independencia e imparcialidad de sus miembros”⁶⁷. Hubiera sido preferible que los conflictos de intereses fueran dilucidados en una instancia superior e independiente de los propios comités, similar al

65 *Ibidem id.*, párrs. 5 y 6.

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

67 *Ibidem id.*, p. 28, párr. 16.

comité de coordinación ya existente en el marco de los procedimientos especiales del Consejo DH.

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

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

En este sentido, el procedimiento tiene una naturaleza **preventiva** de la repetición de futuras violaciones, por lo que no es un mecanismo estrictamente protector ante violaciones ya ocurridas. Lo que no impide que algunos de los comités, ante informaciones de violaciones especialmente graves, aprovechen el mecanismo de informes periódicos para solicitar aclaraciones al Estado objeto de examen y, llegado el caso, decidan realizar una investigación de oficio de situaciones que parezcan revelar un cuadro de violaciones sistemáticas y masivas de los derechos humanos consagrados en la convención respectiva⁶⁸. Igualmente, es frecuente que los comités, al examinar los informes periódicos de los Estados, se interesen por el seguimiento a los dictámenes pronunciados en el marco de las quejas individuales⁶⁹.

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

68 *Vid. infra*, apartado A.8. *La investigación de oficio*.

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

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

Actualmente los diferentes comités celebran “días de debate general”⁷⁰, “debates temáticos”, algunos visitan países, formulan “declaraciones” e incluso adoptan “decisiones”. Además, aprueban “observaciones finales”⁷¹ respecto de cada país al término del examen del respectivo informe periódico, así como “observaciones generales”⁷² en las que interpretan el alcance de ciertas disposiciones contenidas en su respectiva convención y que incumben a todos los Estados partes en la misma.

Las **declaraciones** se reservan para acontecimientos y asuntos internacionales que afectan a la aplicación de los tratados. Así, el Com.DESG formuló en 2007 una declaración sobre la evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que se disponga”, con el objeto

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

71 Vid. *infra*, apartado A.1.e). *Observaciones finales*.

72 Vid. *infra*, apartado A.1.g). *Observaciones generales*.

de facilitar a los Estados su interpretación del alcance del Art. 2.1 PIDESC, ante la posibilidad de que se aprobara el protocolo facultativo que habilitaría al Com.DESC para recibir quejas individuales⁷³. En 2008 se pronunció sobre “la crisis mundial de alimentos”⁷⁴; en 2010 sobre el derecho al saneamiento⁷⁵; y en 2011 tanto “sobre la importancia y pertinencia del derecho al desarrollo”, como sobre “las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales”⁷⁶.

Por su parte, formulan frecuentemente declaraciones el Com.EDCM, el Com.CT, el Com.DN, el Com.TM y el Com.EDR. El Com.DPD formuló seis declaraciones durante sus primeros cuatro períodos de sesiones.⁷⁷

El Com.DN adoptó desde 1991 más de 40 **decisiones** referidas a sus métodos de trabajo o a cuestiones sustantivas⁷⁸. La más audaz de sus decisiones –efectiva a partir de 2006- fue dividir a sus 18 miembros en dos salas de 9 miembros cada una para trabajar simultáneamente en el estudio de los informes periódicos de los Estados, duplicando de esa manera su capacidad de trabajo.

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

74 *Vid. doc. E/C.12/2008/1*, de 20 de mayo de 2008, 4 p.

75 *Vid. doc. E/2011/22, E/C.12/2010/3* (2011), anexo VI, pp. 116-117.

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

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

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

El Com.EDCM adoptó desde 1983 más de 100 decisiones, que se publican en los informes anuales que el citado comité presenta a la Asamblea General. El Com.DPD también adoptó en sus cuatro primeros períodos de sesiones numerosas decisiones.⁷⁹

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

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

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

en conferencias de prensa para no correr el riesgo de anticipar el resultado del examen del informe del Estado⁸⁰.

3. Directrices de los Comités

Con el fin de preparar apropiadamente sus informes, los Estados deberán seguir las **directrices** de los distintos comités en cuanto a la forma y contenido que deberán tener los informes iniciales y periódicos⁸¹. Actualmente se asiste a un proceso de armonización creciente de esas directrices, impulsado por el propio secretario general⁸² y por las sucesivas reuniones de coordinación que se celebran anualmente desde 1995 entre los presidentes de los nueve comités en funcionamiento. Ese proceso de coordinación ha sido reforzado a partir de 2002 con la reunión anual entre comités, a la que acuden tres miembros de cada comité⁸³.

-
- 80 Directrices de la alta comisionada de 23 de marzo de 2005 sobre las visitas de expertos de órganos creados en virtud de tratados a los Estados que presentan informes. *Cfr.* doc. HRI/MC/2005/4, *cit.*, anexo, pp. 40-41.
- 81 *Vid.* "Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Partes en los tratados internacionales de derechos humanos" en el doc. HRI/GEN/2/Rev.6, de 3 de junio de 2009, 146 p. Este documento contiene las directrices que aplican *siete* de los comités actualmente en funcionamiento. En relación con el Com.DESC, sus directrices fueron actualizadas en el doc. E/C.12/2008/2, de 24 de marzo de 2009, 18 p. En cuanto al Com.DPD, aprobó sus directrices en 2011: *vid.* doc. A/66/55, anexo V, pp. 24-42. Y el Com.DF en el doc. CED/C/2, de 8 de junio de 2012.
- 82 El secretario general propuso en 2005 que todos los informes que un Estado debe presentar a los diferentes comités se refundieran en un solo informe y que el estudio del mismo estuviera a cargo de un solo supra-comité en el que se refundirían a su vez los ahora nueve órganos establecidos en tratados con funciones similares de estudio de los informes periódicos de los Estados. *Vid.* también el "Documento de exposición de conceptos sobre la propuesta de la alta comisionada relativa a un órgano permanente unificado creado en virtud de tratados", doc. HRI/MC//2006/2, de 22 de marzo de 2006.
- 83 *Vid.* OACNUDH, El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Folleto informativo 30/rev.1. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2012, 71 p., *at* 41-42. Sin embargo, los presidentes de comités decidieron en 2011 suprimir la reunión anual entre comités "por mor de economía y eficacia" (doc. A/66/175, párr. 25).

En el marco de esas reuniones de coordinación se ha debatido *inter alia* sobre la armonización de los respectivos métodos de trabajo de cada comité. Tratándose de los informes periódicos de los Estados, la preocupación dominante ha sido evitar duplicaciones innecesarias de información o que los informes de los Estados sean inadecuados en su detalle. Con esa armonización se pretende también asegurar un enfoque coherente de todos los comités al examinar los informes, que garantice una igualdad de trato para todos los Estados partes en las distintas convenciones⁸⁴.

En particular, las directrices armonizadas recomiendan que los informes de los Estados se contengan en dos documentos claramente separados. En el primero de ellos, llamado “documento básico común”, se deberá proporcionar la información general objetiva y estadística sobre el Estado (características demográficas, sociales y culturales del Estado; estructura constitucional, política y jurídica del Estado; el marco general de protección de los derechos humanos, con indicación del procedimiento de aceptación interna de las normas internacionales de derechos humanos; el marco jurídico general de protección y promoción de los derechos humanos a nivel nacional; la participación de los diferentes actores sociales en la preparación de informes y en la aplicación de las observaciones finales de los Comités; y

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

el cumplimiento por el Estado de la obligación general de eliminar la discriminación y promover la igualdad de todas las personas, con indicación de las medidas adoptadas para acelerar los progresos hacia la igualdad⁸⁵.

El segundo documento, en cambio, contendrá la información relativa a la aplicación de *cada tratado por cada Estado parte* y será redactado siguiendo las directrices específicas del comité respectivo, en función de los requerimientos de cada convención⁸⁶.

En todo caso, los comités ofrecieron amplia resistencia a un proceso de reforma que se les pretendía imponer “desde arriba”. En los dos últimos años se han multiplicado las reuniones internacionales en las que se han escuchado las preocupaciones de las personas expertas que integran los nueve comités con competencia para examinar los informes periódicos de los Estados⁸⁷. La *Declaración de Dublín* de 19 de noviembre de 2009, firmada por 16 de esas personas expertas, reivindica que la citada reforma se haga en estrecha consulta con todas las partes interesadas, en particular los

85 *Ibidem*, pp. 10-20, párrafos 35-72.

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

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

miembros de los comités, y evitando entrar en un proceso de enmiendas a los tratados, de incierto futuro⁸⁸.

Los informes periódicos se presentarán cada 4 ó 5 años ante el comité de personas expertas competente⁸⁹, que los estudiará en cooperación con los representantes del Estado interesado, en el marco del ya mencionado “diálogo constructivo” celebrado en sesión pública. Es conveniente que los gobiernos establezcan comisiones inter-departamentales para la elaboración de cada informe periódico, con la participación de los otros poderes del Estado (legislativo y judicial, comunidades autónomas u otras entidades sub-estatales), así como los representantes de la sociedad civil e instituciones nacionales y regionales de derechos humanos.

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

4. Listas de cuestiones

Presentado el informe del Estado por escrito ante la

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

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

secretaría, cada comité preparará una **lista de cuestiones**⁹⁰ y preguntas que dirigirá al Estado antes de proceder al estudio del informe en reunión plenaria del comité. Con ello se pretende que el Estado complete la información que figura en su informe escrito, además de proporcionarle información adicional sobre el sentido de las preguntas a las que sus representantes tendrán que responder durante el examen oficial del informe.

A estos efectos, todos los comités nombran a uno o más de sus miembros como relatores para el país cuyo informe se vaya a examinar, los que se encargarán de redactar la lista de cuestiones con el auxilio de la secretaría teniendo en cuenta toda información disponible que sea fiable (de origen tanto oficial como no gubernamental). Esas listas de cuestiones se aprobarán formalmente en el seno de un grupo de trabajo del comité respectivo, que se reúne antes del período de sesiones en el que se debatirá el informe del Estado de turno⁹¹.

Para simplificar el procedimiento de los informes periódicos, el Com.CT aprobó en 2007 un nuevo procedimiento facultativo consistente en la elaboración de listas de cuestiones previas a la presentación de informes, en lugar de las directrices

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

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

tradicionales para la elaboración de los informes periódicos⁹². Redactadas sobre la base de las recomendaciones que figuren en las últimas observaciones finales del propio Comité, las respuestas de los Estados deberán ser más pertinentes, directamente vinculadas a las recomendaciones formuladas. La respuesta del Estado a esa **lista previa** de cuestiones (o “informe centrado en las respuestas a la lista de cuestiones”) sustituye al tradicional informe periódico. En 2009 el Com.CT decidió aplicar este procedimiento facultativo de manera habitual y ha sido aceptado por un buen número de Estados⁹³.

El Com.DH estableció este mismo procedimiento en 2010 por un período de prueba de cinco años, designando un grupo de trabajo para evaluar y revisar el procedimiento de **listas de cuestiones previas**. Tal procedimiento no se aplicará a los informes iniciales y será facultativo para los Estados. No obstante, el Com.DH podrá decidir que el procedimiento de lista previa no se aplique a un Estado cuando considere que circunstancias especiales justifican un informe completo (por ejemplo, debido a un cambio fundamental de enfoque jurídico y político del Estado). Todas las partes interesadas, incluidas las INDH y las OSC, deberán disponer de tiempo suficiente para facilitar al Com.DH la información pertinente antes de que se proceda a redactar y aprobar las listas de cuestiones previas. Tales informes se deberán examinar en el plazo máximo de un año⁹⁴.

92 *Vid. doc. A/65/44 (Informe del Com.CT, a la AG, 2010), pp. 6-7*

93 El nuevo procedimiento facultativo se explica con detalle en el doc. HRI/ICM/2011/4, *cit.*, pp. 12-16. Se aplicó a la R.B. de Venezuela en 2010 (*Vid. doc. CAT/C/VEN/Q/4, de 2 de agosto de 2010, 11 p.*).

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

5. Observaciones finales (OF)

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

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

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

Los informes escritos de las OSC (conocidos como informes *en la sombra*, alternativos o paralelos) se pueden presentar ante la secretaría en cualquier momento a partir de la publicación del informe escrito del Estado, pero conviene hacerlo antes de que el relator especial o el grupo de trabajo formulen la lista de cuestiones dirigidas al Estado, para influir en su redacción. Tales documentos se publicarán en el sitio Web de cada comité en el portal de la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, para conocimiento general, incluso del propio Estado⁹⁵. También pueden las OSC contra-argumentar respecto a las eventuales respuestas escritas de los Estados a las listas de cuestiones de los comités.

Como ya se ha indicado, los comités también dedican espacios en plenario o en reuniones oficiosas para recibir las

95 Vid. doc. E/2010/22, E/C.12/2009/3, párr.60.

últimas informaciones orales de las OSC y de las INDH, inmediatamente antes de comenzar el “diálogo constructivo” y exclusivo con los representantes de los Estados.

La información de procedencia no gubernamental es de gran valor para que el comité la pueda confrontar con el informe oficial del Estado y así hacerse una idea objetiva y más completa de la situación prevaleciente en el país. De ahí la importancia de que las OSC se coordinen en coaliciones por temas o convenciones, de manera que puedan ofrecer al comité la visión de conjunto de la sociedad civil del país objeto de examen⁹⁶.

En cuanto a las **instituciones nacionales de derechos humanos** (INDH) que se hayan reconocido en NU conforme a los Principios de París, la mayoría de los comités⁹⁷ se han pronunciado a favor de la incorporación de las mismas tanto al proceso de elaboración de los “informes periódicos” de los Estados –garantizando en todo momento su independencia del ejecutivo–, como al proceso de elaboración de la “lista de cuestiones” ya referida. Los comités también habilitan espacios diferenciados para recibir informaciones orales y escritas de las INDH antes de proceder al examen del informe periódico con los representantes del Estado.

96 Vid. doc. HRI/ICM/2011/4, cit., pp. 34-38. Vid. también doc. HRI/ICM/2011/2, cit., párrs. 45-54 y 63-67.

97 Com.DESC, Com. DH, Com. CT, Com. DN, Com. EDR, Com. TM y Com. EDCM. Vid. docs. HRI/ICM/2011/4, cit., pp. 33-34; HRI/ICM/2011/2, cit., párrs. 42-44 y 55-62; y A/68/40 (Vol. I) (2013), anexo VIII, pp. 368-371 (documento sobre las relaciones del Com. DH con las INDH, aprobado en 2012).

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

Además, nada impide que los miembros de los comités puedan recibir a título personal y en cualquier momento informaciones procedentes de personas, de OSC e incluso de INDH. Ellos mismos decidirán en conciencia sobre su eventual utilización. Así operaba el Com.DH en relación con las OSC durante la guerra fría y lo continúa haciendo con las INDH⁹⁸.

Una vez terminado el debate con los representantes del Estado, el comité se reúne en privado para debatir y aprobar las **observaciones finales** (OF), sobre la propuesta que formule el relator de cada país, auxiliado por la secretaría. Las OF resumen el examen del informe periódico en tres partes: aspectos positivos, principales motivos de preocupación y recomendaciones que se dirigen al Estado. Una vez aprobadas

98 En 2011 había 67 INDH acreditadas ante las Naciones Unidas (Categoría A) conforme a los Principios de París. *Vid.* docs. A/HRC/16/77, de 3 de febrero de 2011, 18 p. ("Proceso actualmente utilizado por el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos para acreditar las instituciones nacionales conforme a los Principios de París". Informe del secretario general) y A/HRC/16/76, de 7 de febrero de 2011, 19 p. ("Instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos". Informe del secretario general).

se comunican al Estado examinado y posteriormente se publican en el sitio que cada comité dispone en el portal de Internet de la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos⁹⁹. También se incluirán en los informes que anualmente presentan los comités a la Asamblea General sobre las actividades realizadas¹⁰⁰. Los Estados interesados pueden formular comentarios por escrito a las OF, que también se publican como documentos oficiales.

En relación a la R.B. de **Venezuela**, cinco comités han adoptado observaciones finales al término del examen de los respectivos informes periódicos de ese país. Se trata de los siguientes: **Comité de Derechos Humanos (PIDCP)**¹⁰¹, **Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial**¹⁰², **Comité de los Derechos del Niño**¹⁰³, **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**¹⁰⁴ y **Comité contra la Tortura**¹⁰⁵.

En cuanto al valor jurídico de las OF, frente a la doctrina tradicional que consideraba las “observaciones finales” de los comités como simples “recomendaciones” desprovistas de valor jurídico, la **Corte Internacional de Justicia** (CIJ) en su

99 www.ohchr.org

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

101 El texto completo de las OF se encuentra en [Observaciones generales \(2001\)](#)

102 *Cfr.* [Observaciones generales \(2013\)](#)

103 *Cfr.* [Observaciones generales \(2007\)](#)

104 *Cfr.* [Observaciones generales \(2006\)](#)

105 *Cfr.* [Observaciones generales \(2002\)](#)

dictamen de 9 de julio de 2004 reconoció el valor jurídico y la interpretación autorizada tanto del Com.DH como del Com. DESC en el marco de sus observaciones finales sobre los respectivos informes periódicos de Israel. En efecto, ambos comités establecieron que los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos se aplican al conjunto de los territorios y poblaciones que están bajo el control efectivo de Israel¹⁰⁶, por lo que el Estado ocupante tiene la obligación de facilitar y proteger el disfrute de los derechos consagrados en los respectivos Pactos a todas las personas que habitan en los territorios palestinos ocupados.

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

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

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

6. Seguimiento a las observaciones finales (OF)

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

Además, varios comités han tomado medidas específicas¹⁰⁷. Así, desde 2001 el Com.DH cuenta con un *Relator Especial para el seguimiento de las observaciones finales*, que analiza las informaciones que el Estado somete al Comité en el término de un año, sobre las medidas adoptadas por el Estado para dar cumplimiento a determinadas recomendaciones sobre situaciones urgentes o graves que el Comité haya seleccionado (de dos a cuatro recomendaciones). El RE es nombrado cada dos años y es auxiliado en sus funciones por un adjunto y la secretaria¹⁰⁸.

107 Vid. doc. HRI/IMC/2011/4, cit, pp. 24-26, párrafos 80-87.

108 CCPR/C/108/2, de 21 de octubre de 2013 (procedimiento de seguimiento de las observaciones finales), párrs. 3, 6 y 8.

Los informes de seguimiento de los Estados deben ajustarse a las directrices proporcionadas por el Com.DH: serán concisos, centrados únicamente en las recomendaciones seleccionadas por el Comité y se presentarán en el plazo de un año¹⁰⁹. De la misma manera el Comité recibirá informes de seguimiento alternativos tanto de INDH como de ONG u otras organizaciones interesadas.

El RE prepara un informe público sobre sus actividades con el auxilio de la secretaría, en el que agrupa las informaciones de seguimiento disponibles por cada país objeto de examen¹¹⁰. El informe es debatido y aprobado por el Comité en plenario. Se clasifica la información proporcionada por el Estado en una escala que va desde “sin respuesta” o “contraria a las recomendaciones”, hasta “amplia o parcialmente satisfactoria”¹¹¹. El RE mantendrá correspondencia con el Estado solicitándole medidas de aplicación más concretas o una reunión para debatir esas cuestiones. Una vez enviadas dos cartas (recordatorios) por el RE el procedimiento de seguimiento se termina y si la cuestión sigue irresuelta se incorporará a la lista de cuestiones relativas al siguiente informe periódico del Estado¹¹².

109 Los informes de seguimiento de las OF de los Estados pueden ser enviados electrónicamente a la siguiente dirección: ccpr@ohchr.org

110 Vid. los últimos informes del RE del Com.DH para el seguimiento de las OF en los docs. A/65/40 (Vol. I), pp. 166-200; CCPR/C/97/2, de 11 de noviembre de 2009, 26 p.; A/66/40, Vol. I, Cap. VII, pp. 210-240; y CCPR/C/102/2, de 9 de septiembre de 2011, 31 p. Los dos últimos informes citados contienen medidas de seguimiento en relación con el quinto informe periódico de España (respectivamente pp. 227-228 y 18-19). Vid. también CCPR/C/104/2, de 30 de abril de 2012, pp. 13-14. La actual RE para el seguimiento de las OF es el experto Fabián Salvioli (Argentina). Vid. también A/68/40 (Vol. I) (2013), pp. 234-300 y CCPR/C/107/2, de 30 de abril de 2013, 30 p.

111 CCPR/C/108/2, cit., párrs. 16-19.

112 Ibidem, párrs. 25-28.

El Com.DH considera que su RE debiera disponer de medios adicionales para realizar visitas de seguimiento que le permitan hacer una evaluación más completa de la aplicación de sus recomendaciones a nivel nacional.

Por su parte, el Com.CT puede, para promover el cumplimiento de las OF por el Estado, encomendar a uno o a varios de sus miembros que, en calidad de relatores, "se encargue de seguir, junto con el Estado parte, la aplicación de las recomendaciones hechas"¹¹³. El relator de seguimiento evaluará, en consulta con los relatores para el país, la información proporcionada por el Estado e informará al Comité en cada período de sesiones sobre sus actividades¹¹⁴. En función de este procedimiento, el Com.CT ha formulado en sus OF recomendaciones de seguimiento con finalidad protectora, que deben ser respondidas por el Estado en el plazo de un año¹¹⁵. La relatora para el seguimiento de las OF presenta al Comité CT informes parciales sobre los resultados del procedimiento¹¹⁶. El Com.CT también ha decidido publicar en el portal del Internet de la OACNUDH la correspondencia mantenida entre la relatora y los Estados interesados¹¹⁷.

Ante las crecientes objeciones de algunos Estados a las observaciones finales de los comités por considerarlas

113 Art. 72.1 del reglamento del Com.CT. Cfr. doc. A/66/44 (2011), anexo IX, pp. 286-287.

114 *Ibidem*, Art. 72.2.

115 *Vid.* A/65/44 (2010), párr. 69.

116 HRI/ICM/2011/4, cit. párr. 82. La relatora para el seguimiento de las OF del Com.CT es Ms Felice Gaer. *Vid.* su último informe en A/66/44 (2011), pp. 150-162.

117 A/65/44, cit., párr. 74.

“demasiado críticas”, el Com.CT recordó que las OF “son un instrumento de cooperación con los Estados partes, y en ellas se recoge la evaluación común realizada por el Comité sobre las obligaciones que incumben” a cada Estado. Estas funciones son ejercidas “de manera independiente y competente” por el Comité, “en su condición de custodio y garante de la Convención”. Por último, el Com.CT recordó “la obligación de todos los Estados partes de cooperar con el Comité y de respetar la independencia y la objetividad de sus miembros”¹¹⁸.

En cuanto al Com.EDR, puede solicitar información adicional sobre las medidas adoptadas por el Estado para poner en práctica las recomendaciones del Comité, que deberán ser suministradas en el plazo de un año¹¹⁹. Desde 2004 existe un *coordinador del seguimiento* que es nombrado por un período de dos años, que trabaja en colaboración con los relatores por países¹²⁰. Desde entonces, el informe anual del Comité a la Asamblea General incluye un informe sucinto sobre las actividades de seguimiento. En 2006 el coordinador del seguimiento fue invitado a visitar Irlanda para evaluar las medidas adoptadas por el Estado. A la vista del resultado positivo de esa visita, el Comité propuso en 2007 que se elaborara un protocolo facultativo de la Convención que incluyera, entre otras cosas, la realización de visitas de seguimiento por parte del coordinador¹²¹.

118 Declaración del Com.CT de 14 de mayo de 2009. *Vid.* A/64/44 (2009), anexo IX, pp. 269-270.

119 *Vid.*, en relación a los informes periódicos 18º a 20º de España, las OF y las medidas de seguimiento adoptadas por el Com.EDR, doc. A/66/18 (2011), pp. 110-115.

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

121 Doc. CCPR/C/95/3, de 16 de julio de 2009, párrs. 20-21.

Por su parte, el Com.EDCM comenzó en 2008 a solicitar a los Estados que proporcionaran información sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones específicas contenidas en sus OF en el plazo de 1-2 años. Tres miembros del Com.EDCM hicieron una primera visita de seguimiento a Luxemburgo en octubre de 2008, constando la pertinencia de la visita incluso a países europeos, a pesar de que se suele considerar que los mecanismos de las Naciones Unidas son menos pertinentes. Además, en 2009 El Com.EDCM nombró una relatora sobre el seguimiento y una suplente¹²².

El Com. DESC pide desde 1999 en sus OF al Estado que le comunique en su próximo informe periódico las medidas tomadas para dar seguimiento a las recomendaciones formuladas. En circunstancias especiales o urgentes podrá pedir al Estado que aporte más información con antelación al siguiente informe periódico, en cuyo caso será evaluada por un grupo de trabajo que a su vez podrá recomendar al Com.DESC que apruebe OF adicionales. Si la información recibida no fuese satisfactoria, el Com.DESC podrá pedir al Estado que acepte la visita de uno o dos miembros del Comité. Así ocurrió en dos ocasiones en las que se enviaron misiones *in loco* de asistencia técnica a Panamá y República Dominicana (derecho a la vivienda). Además, el Com.DESC encomienda a sus relatores de países la tarea de asegurar el seguimiento respecto de los países que han estudiado en

122 HRI/IMC/2011/4, cit, párr. 85.

el intervalo entre períodos de sesiones hasta la próxima vez que deban comparecer ante el Comité¹²³.

Como se observa, las medidas de seguimiento hasta ahora adoptadas por los comités son demasiado tímidas¹²⁴. Un grupo de trabajo de la reunión de comités les recomendó adoptar ulteriores medidas de seguimiento y directrices armonizadas¹²⁵. Sin duda, sería conveniente que se habilitaran recursos a los comités para que pudieran generalizar las visitas de seguimiento a los países interesados, lo que les permitiría evaluar más cabalmente la aplicación de sus recomendaciones en el plano nacional.

De otro lado, las INDH y la sociedad civil en su conjunto tienen un papel esencial en materia de seguimiento, pues deben incentivar a las autoridades nacionales a aplicar las recomendaciones que los comités han dirigido a los Estados. También pueden informar a los comités de los logros obtenidos y los obstáculos encontrados en el seguimiento de las recomendaciones. Así lo ha recomendado la reunión anual de comités y refrendado la reunión de presidentes de 2007¹²⁶.

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

124 Un cuadro que muestra las convergencias y divergencias de los procedimientos de seguimiento entre ocho comités se puede consultar en el doc. HRI/ICM/WGFU/2011/2, de 4 de noviembre de 2010, pp. 8-9.

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

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

Pero el sistema de informes periódicos no puede funcionar si los Estados no suministran a los comités sus informes periódicos por negligencia o incapacidad técnica, incumpliendo así una obligación convencional básica. El número de informes periódicos “pendientes de presentar” es excesivamente alto: un **46%**¹²⁷. Para evitar el colapso del mecanismo, los comités han adoptado en sus respectivos reglamentos un procedimiento de examen excepcional, consistente en abordar el estudio de la aplicación del respectivo tratado en el Estado cuando éste no haya presentado ninguno de los informes pendientes, a pesar de los reiterados llamamientos de los comités para que cumpla con su obligación de informar¹²⁸. Si, además de no presentar informes, el Estado tampoco envía representantes para participar en los debates del comité, este analizará la situación en el país a la luz de toda información recibida –incluida la de las OSC–, y adoptará unas observaciones finales que considerará preliminares hasta que el Estado se pronuncie sobre ellas en un término prudencial de tiempo, trascurrido el cual se convertirán en definitivas¹²⁹.

De otra parte, el Com.EDR innovó en 1993 con la adopción de procedimientos de **alerta temprana** y de **acción urgente**: los primeros, para evitar que los problemas existentes

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

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

129 Vid.doc. HRI/IMC/2011/4, cit, pp. 26-28.

en los Estados se conviertan en nuevos conflictos o que se reaviven los preexistentes. Los segundos, para abordar los problemas que requieren atención inmediata a fin de evitar las violaciones graves de la convención o reducir su grado o su número¹³⁰.

A estos efectos se ha constituido un grupo de trabajo de cinco miembros del Comité encargado de la gestión de tales procedimientos. Se ponen en marcha de oficio o a instancia de OSC u otros interesados. En 2007 se adoptaron las directrices, indicadores y el mandato del grupo de trabajo¹³¹. Hasta ahora el Com.EDR ha utilizado el mecanismo para estudiar la situación en más de 20 Estados. Sus últimas decisiones en esta materia se adoptaron en 2012 en relación a Etiopía, India, Japón, Nepal, Filipinas, Eslovaquia, Camerún, Costa Rica, Guyana, Perú, Suriname, R.U. de Tanzania y Estdos Unidos¹³².

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

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

131 Vid. las directrices en el doc. A/62/18, anexo III. El coordinador del grupo de trabajo es José Francisco Calí Tzay (Guatemala).

132 Vid. A/68/18 (2013), pp. 6-9.

Para superar este marasmo, la alta comisionada ha propuesto unificar los métodos de trabajo de los nueve comités en vigor mediante el establecimiento de un calendario integrado de los informes de todos los comités en el que se señalaría, sobre un ciclo de cinco años, en qué fechas deberá examinarse a cada Estado, con un tope máximo de dos informes estatales por año. Los informes de los Estados no deberían superar las 60 páginas y deberían responder a un procedimiento más simplificado que las listas de cuestiones en vigor, enfocado en las observaciones finales de los comités, que a su vez deberían ser más precisas. El nuevo procedimiento integrado de informes supondría un gasto adicional de 52 millones de dólares¹³³.

7. Observaciones generales (OG)

Los comités también adoptan **observaciones o recomendaciones generales** que, en su origen, tenían el fin de ayudar a los Estados a comprender qué tipo de información desean recibir los comités, sobre la base de la experiencia adquirida. De este modo se señalaban las deficiencias de los informes, se sugerían mejoras y se estimulaba a los Estados a lograr la plena realización de los derechos consagrados en el tratado correspondiente¹³⁴.

133 PILLAY, N., Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights, cit., pp. 37-62.

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

Pero todos los comités adoptan actualmente observaciones generales que van más allá de sus propósitos iniciales, pues en la práctica equivalen a un ejercicio de **interpretación** sobre el contenido y el alcance de las obligaciones contenidas en ciertas disposiciones del respectivo tratado. Tales observaciones generales han sido generalmente bien aceptadas por los Estados partes. En este aspecto, el DIDH innova en relación con las reglas generales del D. internacional que atribuyen el monopolio de la interpretación de un tratado internacional a los Estados partes en el mismo¹³⁵.

La elaboración de una observación general responde a un proceso muy laborioso y suele tomar varios años. Se comienza acotando el tema o la disposición que cada comité desee desarrollar; se nombra a uno o varios relatores que se encargarán de realizar un estudio preliminar; se convocarán días de debate general, seminarios, talleres y otros eventos internacionales en los que los comités consultarán con todos los actores interesados en el desarrollo del DIDH (Estados, OI, INDH, académicos, OSC y ONG). Concluidas todas las consultas, los comités, con el solo auxilio de sus relatores y de la secretaría, debaten los diferentes proyectos en reunión privada y finalmente anuncian la adopción de una nueva observación general, que se hace pública de inmediato tanto en el portal de la OACNUDH como en el informe anual de cada comité a la Asamblea General¹³⁶.

135 Vid. en este sentido los Arts. 31 a 33 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969.

136 Doc. HRI/IMC/2011/4, cit, párrs. 132-134.

Así, el Com.DH ha desarrollado hasta la fecha 34 observaciones generales muy valiosas, relativas al contenido y alcance de los Arts. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 10, 12, 14, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 27 y 40 del PIDCP y en relación con el PF1. Además, ha formulado observaciones generales sobre la situación de los extranjeros con arreglo al PIDCP; las reservas al Pacto; el principio de no discriminación; y la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes tanto en el Pacto como en el PF.

Es de destacar igualmente la observación general n° 31 (80) del Com.DH sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados parte en el Pacto, contenida en el art. 2 del PIDCP (2004)¹³⁷.

En el caso de la observación general n° 24 (52) del Com. DH relativa a las reservas formuladas al Pacto, surgieron objeciones por parte de Francia y de los Estados Unidos, que reclamaron la aplicación de las reglas clásicas del Convenio de Viena en materia de interpretación de los tratados internacionales, frente a la opinión del Com.DH de que ciertas reservas de estos países al PIDCP eran incompatibles con el objeto y fin del mismo. La Comisión de Derecho Internacional (CDI) concluyó que los órganos de control establecidos en los tratados pueden formular comentarios y recomendaciones respecto de la admisibilidad de las reservas de los Estados, siendo su valor jurídico equivalente al de las funciones de vigilancia que

137 Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 de 26 de mayo de 2004. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11

tengan encomendadas. Por lo tanto, los Estados deben respetar de buena fe el contenido de las citadas observaciones generales¹³⁸.

En cuanto al Com.DESC, ha elaborado 21 observaciones generales sobre los Arts. 2.1, 3, 6, 9, 11, 11.1, 12, 13, 14, 15.1, y 22 del PIDESC. También ha elaborado observaciones generales sobre las personas con discapacidad; la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales; la aplicación interna del Pacto; los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores; la no discriminación y los DESC; y el derecho a participar en la vida cultural¹³⁹.

Por su parte, el Com.EDR ha adoptado hasta la fecha 35 *recomendaciones generales*. Entre ellas se ha abordado la discriminación contra los no ciudadanos; la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal; las medidas especiales previstas en la Convención; el seguimiento de la Conferencia de Examen de Durban (2009); la discriminación racial contra afro-descendientes (2011)¹⁴⁰; y la lucha contra el discurso de odio racista¹⁴¹. Todas ellas son dirigidas a los Estados partes en la CEDR y son de naturaleza similar a las observaciones generales de los otros comités.

138 Vid. también el "Informe de la reunión del grupo de trabajo sobre las reservas", doc. HRI/MC/C/2007/5, de 9 de febrero de 2007, 23 p., actualizado en el doc. HRI/MC/2009/5, de 17 de junio de 2009, 13 p.

139 Vid. doc. E//2002/22, E/C.12/2011/3, anexo III, pp. 106-107: lista de observaciones generales aprobadas por el Com.DESC.

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

141 Doc. CERD/C/GC/35, de 26 de septiembre de 2013, 11 p.

Igualmente, el Com.EDCM adoptó 30 *recomendaciones generales*. Entre las más recientes, se han abordado temas como la violencia contra la mujer; la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares; la vida política y pública; la mujer y la salud; las mujeres de edad; sobre el Art. 2 de la Convención¹⁴²; y el papel de la mujer en la prevención del conflicto, en los conflictos y situaciones postconflicto.

En cuanto al Com.CT, ha aprobado tres observaciones generales relativas a la aplicación de los Arts. 2, 3 y 14 de la CCT¹⁴³.

El Com.DN ya ha adoptado 17 observaciones generales, entre ellas la relativa a las medidas generales de aplicación de la CDN; los niños con discapacidad; los niños indígenas; el derecho del niño a ser escuchado (2009); su derecho a no ser objeto de ninguna forma de violencia (2011)¹⁴⁴; el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (2013); las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño (2013); el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (2013) y sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (art. 3.1 de la Convención)¹⁴⁵.

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

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

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

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

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

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

Por último, el Com.DPD prevé en su reglamento la adopción tanto de recomendaciones como de observaciones generales¹⁴⁶.

B. Los informes periódicos en los organismos especializados

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

146 Arts. 46 y 47 del reglamento del Com.DPD, *cfr.* doc. A/65/55, anexo VI, p. 57.

1. Organización Internacional del Trabajo (OIT)

En el marco de la OIT se han adoptado 189 convenios internacionales del trabajo y 5 protocolos, además de 202 recomendaciones, sobre temas laborales, sindicales, económicos y sociales que en ocasiones tienen mucho que ver con los derechos humanos. La función normativa de la OIT se completa con tres Declaraciones: La *Declaración de Filadelfia* de 1944 sobre la libertad sindical; la *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, de 18 de junio de 1998; y la *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*, de 2008. Todos estos instrumentos plasman el compromiso de la OIT con la justicia social para conseguir la paz, ya presente en su Constitución de 1919.

Para el director general, la OIT debe iniciar el segundo siglo de su historia “expresando un compromiso explícito con las personas más vulnerables del mundo del trabajo, es decir, aquellas que viven en la pobreza o que están en peligro de caer en la pobreza; aquellas que trabajan en condiciones abusivas y a las que se les deniegan sus derechos fundamentales; aquellas que se encuentran excluidas de la sociedad y sin oportunidades de trabajo decente; aquellas cuyo trabajo atenta contra su dignidad humana y su integridad física y moral; aquellas que viven con miedo al futuro porque no tienen acceso a servicios sociales y mecanismos de protección básicos”¹⁴⁷.

147 Cfr. “Ante el centenario de la OIT: realidades, renovación y compromiso tripartito”. Memoria del director general. Ginebra, CIT, 2013, p. 28, párr. 147. Accesible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_214106.pdf

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

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

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

La obligación de “sumisión de los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes” que se acaba de describir,

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

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

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

“Cada uno de los Miembros se obliga a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido. Estas memorias serán redactadas en la forma que indique el Consejo de Administración y deberán contener los datos que éste solicite.”

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

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

De otro lado, la periodicidad se rebajó a **dos años** para los **diez convenios** internacionales del trabajo que se relacionan más directamente con los derechos humanos por razón de la materia, a saber: libertad sindical, igualdad de oportunidades, abolición del trabajo forzoso, inspección del trabajo, política de empleo y consulta tripartita¹⁴⁸.

La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, aprobada por la CIT el 18 de junio de 1998, decidió volver a la regla de la **memoria anual** para todos los Estados miembros de la

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

Organización, pero solamente en relación con **cuatro principios** básicos de derechos humanos, que constituyen una prioridad absoluta para la OIT:

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

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

Además, el director general presenta a la CIT un *informe global* sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que abarca a todos los países –hayan ratificado o no los convenios respectivos- y que cada año se dedica a una de las cuatro categorías de principios señalados. En 2001 y 2009

correspondió al trabajo forzoso¹⁴⁹, en 2002 al trabajo infantil¹⁵⁰; en 2003 a la no discriminación¹⁵¹; en 2004 a la justicia social¹⁵²; y en 2008 a la libertad sindical¹⁵³. Los *informes globales* son sometidos a la CIT, cuyas eventuales conclusiones guiarán al Consejo de Administración y a la oficina internacional del trabajo en el establecimiento de sus prioridades y los planes de acción en materia de cooperación técnica, que debieran facilitar la aplicación de los principios fundamentales de la OIT.

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

En cuanto al *contenido* de los informes a suministrar por los Estados, partiendo del Art. 22 de la Constitución, el Consejo de Administración de la OIT ha adoptado la práctica de preparar

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

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

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

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

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

formularios específicos para cada convenio, en los que se incorporan cuestiones técnicas muy precisas a las que los Estados deben de responder en sus memorias. Además, la OIT ha formulado directrices generales dirigidas a los Estados con miras a evitar repeticiones inútiles en los sucesivos informes, por lo que deben limitarse a indicar únicamente los hechos nuevos ocurridos entre uno y otro informe periódico.

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

En lo que se refiere a los convenios internacionales del trabajo relativos a materias no directamente relacionadas con los principios básicos de derechos humanos y que aún no han sido objeto de ratificación, así como las recomendaciones adoptadas, la CIT puede solicitar informes sobre el estado general de su aplicación a los Estados no partes. También puede decidir elaborar estudios sobre las dificultades que más frecuentemente encuentran los Estados para convertirse en partes en los citados convenios¹⁵⁴.

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

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

(a) La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Se compone de 20 personas expertas independientes, sometidas a distribución geográfica y al principio tripartito de la organización¹⁵⁵. La Comisión hace un examen pormenorizado de cada uno de los informes-memorias recibidos de cada Estado y para cada convenio ratificado. Informa anualmente a la CIT del resultado de su trabajo y formula **observaciones** de carácter técnico a los Estados, indicando las medidas que estos deberán adoptar para acomodar su práctica interna a las exigencias de la reglamentación contenida en el convenio de que se trate. En otras ocasiones, la Comisión dirige **solicitudes directas** a los Estados.

El informe anual de la Comisión es público y constituye un excelente documento de referencia¹⁵⁶.

En relación a la R.B. de **Venezuela**, la Comisión de Expertos estudia anualmente las memorias correspondientes a los convenios internacionales del trabajo ratificados. Como resultado

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

156 El último Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ("Aplicación de las normas internacionales del trabajo") fue presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo en su 102a. reunión (2013) bajo la serie "Informe III (Parte 1A)". Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2013, 1002 p.

de su examen, y solamente en 2013, el informe anual de la Comisión de Expertos recogió **observaciones** sobre la aplicación de los convenios internacionales del trabajo núms. **6, 26, 81, 87, 98, 105, 111, 122, 143, 144, 155, 169**. Además, se formularon **solicitudes directas** sobre la aplicación de los convenios núms. **27, 29, 81, 95, 97, 143**¹⁵⁷.

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

Finalmente, la Comisión informará a la Conferencia de sus conclusiones finales¹⁵⁸. A su vez, la Conferencia Internacional del Trabajo, también de composición tripartita, podrá adoptar las decisiones que estime convenientes, después del debate

157 Vid. Informe de la Comisión de Expertos, 2013, p. 1002. Accesible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_205508.pdf

158 Vid. CIT, "Informe de la Comisión de Aplicación de Normas", in CIT, Actas provisionales, nº 16 (Rev.) Segunda parte (OBSERVACIONES E INFORMACIONES ACERCA DE CIERTOS PAÍSES). Ginebra, OIT, 2013, 158 p. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_216455.pdf

general de la cuestión en plenario, a la luz de los informes que le hayan presentado las dos Comisiones citadas en los párrafos anteriores.

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

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

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

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

por el Estado miembro), así como a las recomendaciones adoptadas.

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

El Comité, a la vista de los informes de los Estados, hace una evaluación global de la situación y formula conclusiones y recomendaciones sobre la acción futura de la Organización, que someterá a la consideración del **Comité Ejecutivo** y de la **Conferencia General** de la misma. Además, como señala H. SABA, el Comité ha interpretado el alcance de algunas disposiciones de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza¹⁵⁹.

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

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

En primer lugar, la **Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza**¹⁶⁰, cuyo Art. 7 recuerda la obligación de los Estados partes de presentar a la Conferencia General de la UNESCO informes periódicos sobre las disposiciones legislativas u otras adoptadas para aplicar la Convención. Además, se informará sobre la política nacional de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en la enseñanza que todo Estado parte debe desarrollar, precisándose los resultados obtenidos y los obstáculos encontrados.

En segundo lugar, la **Recomendación sobre el estatuto de los profesores**¹⁶¹, cuyos informes periódicos son examinados por un Comité conjunto de expertos de la OIT y de la UNESCO de 12 miembros. Al ser expertos, son designados a título personal y a partes iguales por la Conferencia General de la UNESCO y el Consejo de Administración de la OIT.

El Comité conjunto ha desarrollado un cuestionario que los Estados miembros deben cumplimentar y ha liberalizado el procedimiento, de manera que podrá recibir, además de los informes preceptivos de los Estados, informaciones procedentes de toda fuente autorizada. De esta manera, el Comité conjunto recibe valiosas contribuciones de ONG que gozan de estatuto consultivo ante las respectivas Organizaciones. Estas

160 Adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la UNESCO. Entró en vigor el 22 de mayo de 1962 y ha sido ratificada por 101 Estados, entre ellos la R.B. de Venezuela.

Vid. <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=12949&language=F&order=alpha>

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

informaciones versan sobre denuncias de discriminación en materia de formación y contratación de profesores, así como sobre el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, incluido el derecho de asociación.

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

En tercer lugar, la **Convención relativa a la protección del patrimonio mundial, cultural y natural**, de 16 de noviembre de 1972 (en vigor desde 1975). La Convención cuenta con 192 Estados partes incluida la R.B. de Venezuela¹⁶² y también establece un sistema de informes de los Estados. En efecto, el artículo 29 de la Convención indica que los Estados partes informarán a la Conferencia General de la UNESCO sobre las distintas disposiciones administrativas, legislativas u otras, que hayan adoptado para aplicar la Convención, así como sobre la experiencia adquirida.

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

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

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

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

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

En cuarto lugar, la Conferencia General de la UNESCO confió a su director general la constitución de un **Comité Internacional de Bioética**, que está encargado del seguimiento de la aplicación de la **Declaración Universal sobre el genoma humano y los derechos humanos**, aprobada por la misma Conferencia General de la UNESCO el 11 de noviembre de 1997. El director general recibe informes regulares de

los Estados sobre todas las medidas que estos hayan adoptado en aplicación de los principios establecidos en la citada Declaración.

En quinto lugar, el Consejo Ejecutivo de la UNESCO creó en 2001 el **Grupo mixto de expertos UNESCO/ECOSOC** (Com. DESC) para supervisar la correcta aplicación del **derecho a la educación**. Se compone de dos representantes del Com. DESC y otros dos del Comité de Convenciones y Recomendaciones de la UNESCO¹⁶³. El Grupo mixto de expertos examina informes anuales, formula recomendaciones prácticas sobre la promoción del derecho a la educación y emite dictámenes sobre indicadores relativos al derecho a la educación. En el futuro se plantea enfocar sus tareas en el costo, la calidad y la accesibilidad de la educación¹⁶⁴

Sin embargo, en 2011 el Consejo Ejecutivo de la UNESCO dejó en suspenso su participación en los trabajos del Grupo “para facilitar una reflexión sobre el futuro del mismo y otras soluciones alternativas al seguimiento conjunto del derecho a la educación”¹⁶⁵.

Por su parte, el Grupo hizo un balance de su labor desde 2003 y lamentó que el Consejo Ejecutivo “no analizara con mayor profundidad los resultados” de los mismos¹⁶⁶. También

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

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

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

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

decidió estrechar la cooperación con el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho a la educación¹⁶⁷.

Y, en sexto lugar, la **Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales**, que entró en vigor el 17 de marzo de 2007¹⁶⁸, establece en su Art. 23 el Comité Intergubernamental para la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, compuesto de representantes de 24 Estados partes.

El Comité, marcadamente político, recibe los informes que los Estados deberán suministrar cada cuatro años (Art. 9) sobre las medidas que adopten en cumplimiento de la Convención, a fin de “estimular una reflexión crítica sobre sus actuaciones en relación con los objetivos de la Convención y entablar un diálogo con las demás Partes”¹⁶⁹.

Sin embargo, el Comité se limitará a transmitir los informes periódicos a la Conferencia de las Partes, junto con sus observaciones y un resumen del contenido, residiendo en la Conferencia (“órgano plenario y supremo” de la Convención, según el Art. 22.1) la facultad de “examinarlos” (Art. 22.4.b). También a pedido de la Conferencia, el Comité podrá preparar

167 *Ibidem*, párr. 14, p. 120.

168 Convención ratificada por 123 Estados y la Unión Europea. Venezuela la aceptó el 28 de mayo de 2013. Vid. <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=31038&language=S&order=alpha>

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

“orientaciones prácticas” para el cumplimiento de la Convención (Art. 23. 6.b).

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

C. La investigación de oficio

Este procedimiento, de carácter facultativo, está previsto en **seis tratados** internacionales, cinco de ellos en vigor, de los cuales tres han sido aceptados por la R. B. de Venezuela, a saber:

CUADRO 6

TRATADOS DE NU QUE ESTABLECEN EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN
1.- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Inhumanos, Crueles o Degradantes (Art. 20) ²⁰
2.- Protocolo facultativo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Art. 8). Ratificado por 104 Estados.
3.- Protocolo facultativo a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (Art. 6) ²¹ . Ratificado por 77 Estados.
4.- La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (Art. 33) ²² . Ratificada por 40 Estados.
5.- El protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Arts. 11-12) ²³ .
6. El PF 3 a la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 13) ²⁴

Fuente: elaboración propia (al 10 de diciembre de 2013).

En los tres últimos casos la R.B. de Venezuela **no ha aceptado** todavía el procedimiento de investigación de oficio, si bien firmó el PF al PIDESC el 4 de octubre de 2011, por lo que está pendiente de ratificación. En todo caso este procedimiento no se ha aplicado nunca en la R.B. de Venezuela.

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

Mediante este mecanismo, el Estado reconoce al comité respectivo la competencia de investigar de oficio pero confidencialmente, en el territorio de un Estado parte, cuando reciba información fidedigna que a su juicio parezca indicar de forma fundamentada que se practica *sistemáticamente* la violación de los derechos reconocidos en la convención correspondiente.

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

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

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

El Comité podrá incluir un **resumen** de los resultados de la investigación en su informe anual (público), tras celebrar consultas con el Estado interesado, y a pesar de que este se oponga. También podrá invitar al Estado a referirse en sus informes periódicos a las medidas que haya adoptado en respuesta a una investigación efectuada.

Este procedimiento ha revelado una escasa utilidad en la práctica de los dos únicos comités que hasta la fecha lo han utilizado, a saber: el Com.CT y el Com.EDCM, en especial cuando el Estado parte no ha aceptado cooperar de buena fe con el comité. Así, tanto las víctimas de las violaciones como los

defensores de los derechos humanos, lamentan el carácter confidencial del procedimiento y el desequilibrio procesal del mismo a favor del Estado denunciado. La lentitud del procedimiento (varios años) y la escasa información que el comité hace pública en su informe anual al término del procedimiento –salvo que el Estado investigado acepte la publicación del informe final–, son factores adicionales que explican el pobre resultado que este procedimiento ha obtenido en la práctica desarrollada por el Com.CT y el Com.EDCM.

No obstante, los dos comités citados han utilizado el procedimiento de investigación de oficio en relación a **México**, que ha aceptado la realización de sendas visitas al terreno por parte de algunos de los miembros de los dos comités. Tales comités publicaron un **resumen** de sus informes confidenciales¹⁷⁰, que contienen recomendaciones muy útiles para erradicar la tortura y malos tratos en los lugares de detención en México, así como la violencia de género que sufren las mujeres en el país (“feminicidio”).

En otra ocasión, relativa a **Brasil**, el gobierno autorizó en 2009 al Com.CT a publicar enteramente el informe de la visita realizada en ese país en 2005 en aplicación del Art. 20 de la Convención contra la Tortura, junto a los comentarios del propio gobierno¹⁷¹. Las numerosas recomendaciones formuladas por el Com.CT confirmaron la existencia de una práctica

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

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

sistemática de malos tratos y condiciones inhumanas en los establecimientos de detención y prisión del país¹⁷².

En total, el Com.CT ha realizado visitas de investigación confidencial en siete países. Además de México y Brasil, ya citados, se trata de Egipto, Perú, Serbia y Montenegro, Sri Lanka y Turquía. Las medidas de seguimiento a sus recomendaciones solamente las ha solicitado en el marco de las observaciones finales relativas a cada país como resultado del examen de sus informes periódicos, o en el marco de las nuevas listas de cuestiones previas a la presentación de informes¹⁷³.

El Com.DPD prevé en su reglamento medidas de seguimiento similares (Art. 90.1). Además, el Estado dispone de seis meses para transmitir al Com.DPD sus observaciones sobre las conclusiones del Comité (Art. 89.2). Transcurrido este plazo, el Com.DPD podrá invitar al Estado parte "a que le informe de las medidas adoptadas en atención a la investigación" (Art. 90.2)¹⁷⁴.

D. Las acciones urgentes

Únicamente el **Comité contra la Desaparición Forzada** (en adelante: Comité DF) está habilitado por el Art. 30 de la Convención Internacional para la protección de todas las

172 *Ibidem*, pp. 42-48.

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

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

personas contra las desapariciones forzadas¹⁷⁵, para examinar peticiones de **acciones urgentes** “a fin de que se busque y localice a una persona desaparecida” (Art. 30.1 in fine).

El procedimiento de **acciones urgentes** había conocido un amplio desarrollo en el ámbito extra-convencional de protección de los derechos humanos, a partir del establecimiento en 1980 por la entonces Comisión de Derechos Humanos del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias (en adelante: GTDFI)¹⁷⁶. Con el Art. 30 de la Convención se establece este procedimiento por primera vez en sede convencional.

A diferencia de las acciones urgentes de los procedimientos especiales del Consejo DH, las reguladas por el Art. 30 de la Convención no reconocen la actio popularis, pues deben ser solicitadas “por los allegados de una persona desaparecida, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como todo aquel que tenga un interés legítimo” (Art. 30.1 de la Convención). El Comité DF puntualizó que “es necesario contar con la autorización de los familiares de la persona desaparecida, sus representantes legales, su abogado o cualquier otra persona que tenga un interés legítimo”, para poder presentar al Comité DF una solicitud de acción urgente¹⁷⁷.

175 Adoptada por la resolución 61/177, de 20 de diciembre de 2006, de la Asamblea General. Ratificada por 41 Estados. Firmada por la R.B. de Venezuela el 21 de octubre de 2008; pendiente de ratificación.

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

177 *Cfr.* Directrices y formulario para la presentación de solicitudes de medidas urgentes en virtud del Art. 30 de la Convención, doc. A/67/56 (2012), anexo V, pp. 18-24, at 19 *in fine*.

También a diferencia de las acciones urgentes en sede extra-convencional –dirigidas contra cualquier Estado miembro de NU-, las solicitadas conforme al Art. 30 de la Convención solamente podrán ser dirigidas contra uno de los 40 Estados partes en la misma. Sin embargo, no será necesario que los Estados partes reconozcan expresamente la competencia del Comité DF para recibir solicitudes de acciones urgentes (lo que sí ocurre con las quejas individuales propiamente dichas, que están previstas en el Art. 31 de la Convención).

Toda solicitud de acción urgente conforme al Art. 30 de la Convención debe reunir además los siguientes requisitos de forma para que el Comité DF la pueda declarar admisible, con el auxilio de un relator especial, un adjunto y un suplente que el Comité DF ha nombrado entre sus miembros y que se encargarán de “examinar las peticiones de adopción de medidas urgentes y de dictar medidas cautelares entre períodos de sesiones”¹⁷⁸:

En primer lugar, no debe carecer “manifiestamente de fundamento” (Art. 30.2.a).

En segundo lugar, no debe constituir “un abuso del derecho” a presentar tales peticiones (Art. 30.2.b). Así, la petición ha de presentarse por escrito, no podrá ser anónima y deberá utilizarse el formulario modelo, cumplimentando todas las informaciones requeridas en el mismo, a saber: información

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

sobre el autor de la petición y sobre la persona desaparecida, descripción de los hechos, identificación de los responsables de la desaparición, recursos internos utilizados, solicitud de medidas cautelares, etc.¹⁷⁹.

También deberá referirse a un caso de supuesta desaparición forzada “que normalmente haya ocurrido no más de tres meses antes de la presentación de la solicitud de medidas urgentes o referirse a una supuesta víctima de desaparición forzada de cuyo paradero no se haya sabido como máximo tres meses antes de la solicitud”¹⁸⁰.

El Comité DF aclaró que “normalmente no examinará” la petición de medidas urgentes si se refiere a una desaparición forzada “que se inició antes de que el Estado pasara a ser parte de la Convención”¹⁸¹; o si la desaparición “se inició más de tres meses antes de que se presentara la solicitud al Comité”¹⁸².

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

En cuarto lugar, no debe incurrir en la prohibición de doble instancia (principio *ne bis in idem*), de manera que la solicitud de acción urgente “no está siendo tratada en otra instancia internacional de examen o arreglo de la misma naturaleza”

179 El escrito de solicitud de acción urgente se podrá enviar al Comité DF por vía electrónica a la siguiente dirección: ced@ohchr.org

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

181 *Ibidem*, párr. A.3.

182 *Ibidem id.*, párr. A.4 *in fine*.

(Art. 30.2.e), en particular el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias del Consejo de Derechos Humanos¹⁸³.

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

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

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

Por último, el Comité DF mantendrá informada a la persona que presentó la petición de acción urgente “sobre sus

183 *Ibidem id.*, párr. A.2.

recomendaciones y sobre las informaciones transmitidas por el Estado” (Art. 30.3 *in fine*), lo mismo que sobre los esfuerzos del Comité DF para colaborar con el Estado “mientras la suerte de la persona desaparecida no haya sido esclarecida” (Art. 30.4).

En definitiva, el procedimiento de acción urgente previsto en el Art. 30 de la Convención tiene, al igual que las acciones urgentes en sede extra-convencional, un marcado carácter humanitario, pues están orientadas a facilitar que el Estado reconozca cuanto antes la detención de la persona y garantice los derechos de la misma en materia de seguridad, libertad e integridad.

La “petición de acción urgente” se contrapone así a la queja (“comunicación”) que regula el Art. 31 de la Convención y que es de carácter facultativo al requerir el consentimiento expreso del Estado parte. En este último caso, la finalidad de la queja es obtener del Comité DF un dictamen condenatorio del Estado por violación de los derechos consagrados en la Convención y el señalamiento de medidas de reparación a favor de la víctima¹⁸⁴.

E. Las visitas periódicas

Con el exclusivo fin de “prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, el **Protocolo**

184 Vid. *infra*, epígrafe F: *Mecanismo cuasi-contencioso*.

Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes¹⁸⁵ establece un “sistema de visitas periódicas... a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad” (Art. 1). El Art. 4.1 in fine indica también que tales visitas se llevarán a cabo con el fin de “fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

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

Las visitas periódicas corren a cargo de “órganos internacionales y nacionales independientes”. El Art. 2 del PF crea el **Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura** (en adelante: SPT), que se guiará por “las normas de las Naciones Unidas relativas al trato de las

185 Aprobado por la Asamblea General en su resolución 57/199, de 19 de diciembre de 2002. Entró en vigor el 22 de junio de 2006 y tiene 70 Estados partes (no se incluye la R.B. de Venezuela).

personas privadas de su libertad” y por los “principios de confidencialidad, imparcialidad, no selectividad, universalidad y objetividad”. Compuesto de 25 personas expertas independientes propuestas por los Estados partes, son elegidas por la asamblea de esos Estados en votación secreta (Art. 7.1.c) por un período de cuatro años, renovable una sola vez (Art. 9). Los candidatos deberán gozar de “gran integridad moral y reconocida competencia en la administración de justicia, en particular en las esferas del derecho penal, la administración penitenciaria o policial, o en las diversas esferas de interés para el trato de personas privadas de su libertad” (Art. 5.2).

El mandato esencial del SPT es visitar los lugares mencionados en el Art. 4 y “hacer recomendaciones a los Estados partes en cuanto a la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura” y otros tratos (Art. 11 a.). El SPT establece su programa de visitas periódicas, que comunica a los Estados interesados a fin de que adopten las disposiciones necesarias para la realización de las visitas (Art. 13.2). En la notificación se podrán indicar algunos de los lugares que se proponga visitar, pero ello no impedirá que se visite también “otros lugares de detención no indicados en la notificación”¹⁸⁶.

Las visitas las realizarán al menos dos miembros del SPT, que podrán ser acompañados de “expertos de reconocida experiencia y conocimientos profesionales” (Art. 13.3). El SPT

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

puede proponer “una breve visita de seguimiento después de la visita periódica” (Art. 13.4)¹⁸⁷.

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

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

El SPT comunicará al Estado sus recomendaciones y observaciones con carácter confidencial, por lo que su informe se hará público únicamente con la anuencia del Estado (Art.

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

16.2)¹⁸⁸. Pero si este se negara a cooperar con el SPT o a aplicar sus recomendaciones en el plazo de seis meses¹⁸⁹, “el Comité contra la Tortura podrá, a instancias del Subcomité, decidir por mayoría de sus miembros, después de que el Estado parte haya tenido oportunidad de dar a conocer sus opiniones, hacer una declaración pública sobre la cuestión o publicar el informe” del SPT (Art. 16.4). Esta regla todavía no se ha aplicado en la práctica.

En todo caso, el SPT presentará un informe público anual de sus actividades al Comité contra la Tortura (Art. 16.3). En su último informe el SPT dió cuenta *inter alia* del desarrollo de sus *métodos de trabajo*, poniendo de relieve la alarmante escasez de recursos financieros y de personal de que dispone para el eficaz desempeño de su mandato¹⁹⁰. Para utilizar mejor sus escasos recursos, el SPT combina visitas periódicas con visitas de seguimiento y visitas de asesoramiento de los MNPT¹⁹¹.

Por su parte, el Art. 3 establece que cada Estado parte “designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, que se llamará “mecanismo nacional de prevención” (en adelante: MNPT). El SPT asesora a los Estados en la creación de los MNPT, mantiene

188 Siete Estados han aceptado la publicación de los informes del SPT, a saber: Benin, Brasil, Honduras, Maldivas, México, Paraguay y Suecia. Cfr. doc. CAT/C/50/2, de 19 de marzo de 2012 (Sexto informe anual del SPT, 2012), párr. 18.

189 *Ibidem*, párr. 19.

190 CAT/C/48/2, párrs. 38-45. Los métodos de trabajo son complementarios del reglamento del SPT, que se encuentra en el doc. CAT/OP/12/3, de 5 de enero de 2011, 10 p.

191 CAT/C/50/2, párrs. 49-53.

contacto directo (confidencial, si fuera necesario) con estos y les ofrece formación y asistencia técnica para fortalecer su capacidad (Art. 11.b). Ya se han establecido 45 MNPT y quedan 25 Estados partes por hacerlo.

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

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

Los Estados deberán conceder a los MNPT acceso a toda la información sobre las personas privadas de libertad, los lugares de detención y el trato dispensado a esas personas; el derecho a entrevistarse sin testigos con tales personas; libertad

para seleccionar los lugares que deseen visitar y las personas que deseen entrevistar; y el derecho a mantener contactos con el SPT, enviarle información y reunirse con él (Art. 20).

La información confidencial recogida por el MNPT tendrá carácter reservado y “no podrán publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada” (Art. 21.2). Por su parte, las autoridades “examinarán las recomendaciones” del MNPT y “entablarán un diálogo” con él sobre “las posibles medidas de aplicación” (Art. 22). Los Estados deberán “publicar y difundir los informes anuales” de los MNPT (Art. 23).

La eficacia futura del SPT dependerá de que la ACNUDH aumente drásticamente los recursos destinados a su funcionamiento. En la actualidad, el SPT –recién ampliado a 25 miembros-, solamente dispone de recursos para realizar visitas completas a los 70 Estados parte una vez cada 20 años¹⁹², lo que constituye un despropósito que desnaturaliza totalmente el objeto y fin del Protocolo Facultativo.

En cuanto a **España**, la sociedad civil se manifestó a favor de un MNPT establecido por ley y que constituyera un mecanismo “nuevo, mixto, independiente, descentralizado y transparente”¹⁹³. Lamentablemente, el gobierno suspendió la inter-

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

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

locución que había mantenido con la AEDIDH¹⁹⁴ y otras OSC y decidió en noviembre de 2009 que la Defensoría del Pueblo asumiera las funciones del MNPT¹⁹⁵. Desde entonces, el MNPT ha realizado numerosas visitas a lugares de detención.

En su segundo informe el MNPT concluyó que se debe modificar el régimen de detención incomunicada y mejorar en la investigación de los casos de tortura, aunque omitió mencionar que la investigación debería realizarla un órgano independiente¹⁹⁶. También se recomienda la adopción de medidas para mejorar el régimen de los centros de internamiento de extranjeros; la necesidad de que policías y funcionarios penitenciarios exhiban su número de identificación; la atención a los enfermos mentales; y el régimen de los centros de menores¹⁹⁷.

El nuevo reglamento del Defensor del Pueblo, de 25 de febrero de 2012¹⁹⁸ establece en sus Arts. 19-22 el *Consejo Asesor* del MNPT compuesto de 12 personas, entre ellas cinco representantes de las OSC, asumiendo los DP adjuntos la presidencia del mismo. Previsto como un órgano de coope-

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

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

196 Cfr. DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual 2011. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*. Madrid, 2012, 290 p, at 269-270. Disponible en: http://mnp.defensordelpueblo.es/InformesAnuales/InformeAnual_MNP_2011.pdf

197 *Ibidem*, pp. 271-274.

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

ración técnica y jurídica con el MNPT, se constituyó en 2013. Entre sus funciones, deberá formular propuestas para mejorar los protocolos de visita a los lugares de detención y para el seguimiento de las visitas; informar sobre la normativa de relevancia para la situación de las personas privadas de libertad; proponer programas de formación y cursos de especialización en materia de prevención de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; y realizar el seguimiento de los informes tanto del MNPT como del SPT (Art. 22).

F. Mecanismo cuasicontencioso

Se trata del único procedimiento en D. internacional convencional con vocación universal por el que la víctima de la violación puede demandar al Estado responsable ante una instancia internacional (comités establecidos en tratados). También conocido como **procedimiento de quejas** (“comunicaciones” en el texto literal de las convenciones¹⁹⁹), requiere que se haya producido la violación de un derecho consagrado en las convenciones que admiten este procedimiento. Por lo tanto, es un mecanismo de control que opera ex post facto (es decir, después de haberse producido la violación) y al que se puede recurrir -bajo ciertas condiciones que veremos-, ante la existencia de una sola y simple violación.

Se exceptúan los casos en los que el procedimiento funciona con carácter **preventivo** —como ocurría en parte en el

199 No obstante, el Com.CT se refiere a “quejas” en los Arts. 103 y ss. de su reglamento (A/66/44, anexo IX, pp. 294 y ss.).

procedimiento de **informes periódicos**—, con el fin de evitar que una persona sea sometida a tortura si fuera expulsada a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura. Se trata de las hipótesis contempladas en el Art. 3 de la Convención contra la Tortura y, por analogía, en el Art. 7 del PIDCP. En estos supuestos se pedirá al Estado que se abstenga de expulsar a la persona so pena de incurrir en violación.

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

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

El procedimiento de quejas es, por tanto, contradictorio e implica que el Estado pueda ser condenado y sancionado en el plano internacional por violación de una o varias disposiciones establecidas en el tratado, debiendo adoptar las medidas de reparación de la violación que el comité establecido en ese tratado señale. No obstante, el dictamen del comité sobre el fondo del asunto no es en sentido estricto una sentencia, pues no se trata de un tribunal internacional. Pero es un órgano de personas expertas revestido por la convención correspondiente de autoridad para pronunciarse sobre si ha habido violación de la convención o no. Por tanto, el dictamen del comité, además de adoptar la forma de un fallo judicial, tiene un innegable valor jurídico. Ahora bien: al no tener reconocidos los dictámenes de los comités la fuerza ejecutiva de una sentencia, calificamos el procedimiento de **cuasi-contencioso**.

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

1. Las quejas individuales en el sistema universal

Como ya se ha indicado, bajo el procedimiento de **quejas individuales**, único en D. internacional general, una persona o grupo de personas que se consideren víctimas directas de

una violación, están habilitadas para presentar ante el respectivo comité, y con determinadas condiciones, quejas contra el Estado bajo cuya jurisdicción se hubiere cometido la presunta violación.

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

CUADRO 7

TRATADOS DE NU QUE ESTABLECEN EL PROCEDIMIENTO DE QUEJAS INDIVIDUALES

Convención → comité correspondiente	Cláusula o PF para recibir quejas individuales	Estados partes que han suscrito la cláusula o PF
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial → Com.EDR	Art. 14 CEDR	54
PIDCP → Com.DH	PF1 PIDCP	115
Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes → Com. CT	Art. 22 CCT	65
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer → Com.EDCM	PF CEDCM	104
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad → Com.DPD	PF CDPD	78 ²⁵

Convención → comité correspondiente	Cláusula o PF para recibir quejas individuales	Estados partes que han suscrito la cláusula o PF
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas → Com.CDF	Art. 31 CDF	13 ²⁶
PIDESC → Com.DESC	PF PIDESC	11 ²⁷

Fuente: elaboración propia (al 10 de diciembre de 2013)

La R. B. de **Venezuela** ha aceptado la competencia de los cinco primeros comités para recibir quejas individuales. Firmó las convenciones y cláusulas correspondientes a los dos últimos comités, pero están pendientes de ratificación.

El mecanismo de quejas individuales también está previsto en otros dos tratados, pero todavía **no han entrado todavía en vigor** en el plano internacional.

CUADRO 8

TRATADOS DE NU QUE PREVÉN EL PROCEDIMIENTO DE QUEJAS INDIVIDUALES TODAVÍA NO EN VIGOR

1. La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (47 Estados partes)²⁰⁰. El Art. 77 de la Convención autoriza al *Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* a recibir quejas individuales²⁰¹.
2. El tercer protocolo facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptado por la Asamblea General en 2011²⁰², también prevé que el Comité

200 Cfr. el Portal del Internet <http://untreaty.un.org>

201 Hasta ahora solamente tres Estados (México, Guatemala y Uruguay) han aceptado la cláusula; se requieren 10 aceptaciones para que esta competencia del Comité entre en vigor.

202 Adoptado por la resolución 66/138 de la AG, de 19 de diciembre de 2011. Ha sido firmado por 26 Estados. Al 10 de diciembre de 2013 había recibido nueve ratificaciones.

de ese nombre pueda recibir quejas individuales por presunta violación de los derechos contenidos tanto en la Convención como en los dos Protocolos facultativos que amplían los derechos reconocidos en la Convención.
Fuente: elaboración propia (al 10 de diciembre de 2013).

(a) Características generales del procedimiento

Los tratados internacionales respectivos, así como los reglamentos internos de los diferentes comités²⁰³, establecen el régimen jurídico aplicable para la tramitación de las quejas individuales. El procedimiento, en gran parte coincidente en los siete comités en vigor, posee ocho características comunes²⁰⁴, a saber:

En primer lugar, es **facultativo** puesto que es necesario que el Estado parte haya aceptado expresamente la competencia del comité correspondiente para recibir quejas individuales. Se trata, por tanto, de la aceptación voluntaria por los Estados de cláusulas facultativas establecidas en el propio tratado o en un protocolo facultativo. Esta característica de voluntariedad resta universalidad al procedimiento, al ser aceptado por un número todavía reducido de Estados (vid. supra, Cuadro 7) si lo comparamos con el potencial que suponen los 193 Estados miembros de la Organización.

203 Ver "Recopilación de los reglamentos de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos", doc. HRI/GEN/3/Rev.3, de 28 de mayo de 2008, 222 p., en www.ohchr.org. Posteriormente se publicaron los siguientes: reglamento del Com.DPD, doc. A/66/55 (2011), anexo VI, pp. 43-70; reglamento revisado del Com.DN, doc. CRC/C/4/Rev.2, de 9 de diciembre de 2010, 22 p.; reglamento revisado del Com.DH, doc. CCPR/C/3/Rev.10, de 11 de enero de 2012, 25 p.; reglamento revisado del Com.CT, doc. A/66/44 (2011), anexo IX, pp. 265-302; reglamento del Comité contra la Desaparición Forzada (Com.DF), doc. CED/C/1, de 22 de junio de 2012, 37 p., arts. 65-80; reglamento provisional del Com.DESC, doc. E/2013/22, E/C.12/2012/3 (informe del Com.DESC al ECOSOC de 2013), anexo VII, pp. 110-117; y reglamento del Com.DN relativo al PF 3, doc. CRC/C/62/3, de 16 de abril de 2013, pp. 1-16.

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

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

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

En cuarto lugar, el procedimiento es **contradictorio** y de apariencia contenciosa o judicial, pero sin gozar de naturaleza judicial en sentido estricto. De ahí que lo califiquemos de cuasi-contencioso. El carácter contradictorio implica que las partes en el procedimiento (el Estado y la víctima o su representante)

se enfrentarán ante el comité competente defendiendo por escrito y sucesivamente sus posiciones, primero en cuanto a la admisibilidad de la queja y, una vez resuelta favorablemente esta primera fase procesal, en cuanto al fondo del asunto. El comité analizará los hechos considerados como probados a partir de las informaciones suministradas por las partes en el procedimiento conforme al principio de igualdad de armas. A continuación, realizará la calificación jurídica de los mismos.

En quinto lugar, la **decisión** del comité sobre la admisibilidad de una queja es definitiva y obligatoria para las partes. Solamente podrá ser revisada si el Estado o la víctima presentan nuevas informaciones de peso, capaces de enervar la causa que justificó la decisión del comité de no admitir la queja. Son causas de inadmisibilidad que el mismo asunto está siendo examinado por otra instancia internacional de examen o arreglo; si la queja es incompatible con la convención de que se trate; si no se presentó dentro del plazo establecido a contar desde el agotamiento de los recursos internos²⁰⁵; o, salvo excepciones, si se refiere a hechos anteriores a la fecha en que el Estado denunciado reconoció la competencia del comité para recibir quejas individuales.

En sexto lugar, la opinión del comité sobre el fondo del asunto (**dictamen**²⁰⁶) se redacta en forma de sentencia y el

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

206 A título de excepción, el art. 118.4 del reglamento del Com.CT indica que las conclusiones del Comité sobre el fondo se denominarán "decisiones".

comité se pronuncia sobre si ha habido o no violación de algún derecho en el caso concreto. En caso positivo, el comité señalará las medidas de reparación e indemnización a la víctima que el Estado infractor deberá adoptar, así como el plazo para recibir respuesta del Estado sobre las medidas de reparación que efectivamente haya tomado. Como ya adelantamos, no se trata de una sentencia judicial en sentido estricto que sea vinculante y oponible al Estado, pero la práctica revela que los Estados suelen acatar los dictámenes de los comités y, por regla general, tratan de cumplir las medidas de reparación prescritas.

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

Por último, en octavo lugar, La finalidad de este procedimiento es de **protección** estricta y de carácter ex post facto, es decir, que se puede recurrir a él una vez producida la violación de alguno de los derechos consagrados en uno de los siete tratados internacionales indicados, cuyo procedimiento de quejas individuales está en vigor. Por tanto, es un mecanismo sin efectos preventivos -salvo en el caso de la solicitud de

medidas **provisionales** en el marco de este procedimiento o las hipótesis ya conocidas de los artículos 3 CCT y 7 PIDCP-, sino más bien sancionadores y reparadores de una violación efectivamente cometida.

Algunos autores y muchas OSC han propuesto que se refundan las competencias de los distintos comités que reciben quejas individuales y se entregue esa competencia a un nuevo *Tribunal Universal de Derechos Humanos*, de carácter permanente, que tendría competencia para recibir las quejas de las víctimas de violaciones de derechos humanos consagradas en los diferentes tratados, dirigidas contra el Estado bajo cuya jurisdicción se cometió la presunta violación. La ventaja es obvia: las decisiones de ese tribunal serían sentencias judiciales, de obligado cumplimiento por parte de los Estados. Es de esperar que tal procedimiento judicial internacional de protección sea algún día realidad, toda vez que ya existe en tres regiones del mundo (Europa, América Latina y Caribe y África).

(b) Procedimiento aplicable a las quejas individuales

Centraremos nuestro examen en el **Comité de Derechos Humanos** (en adelante: Com.DH) por haber desarrollado una amplia jurisprudencia desde 1977 que le ha permitido establecer normas de procedimiento muy precisas, así como pronunciarse sobre cuestiones de fondo que ayudan a interpretar el contenido y alcance de las disposiciones sustantivas del PIDCP. A finales de 2012 había registrado 2.239 quejas individuales relativas a 88 Estados partes en el primer protocolo facultativo. En 804 casos el Com.DH concluyó en sus dictámenes la

existencia de violaciones del Pacto; en otros 608 casos declaró las quejas inadmisibles; y estaban pendientes de examen 329 casos más²⁰⁷.

Las quejas individuales se deberán presentar por escrito ante la secretaría del Com.DH en la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos situada en Ginebra²⁰⁸. Se tramitarán conforme al procedimiento establecido en el protocolo facultativo del PIDCP y las disposiciones conexas del reglamento del Comité²⁰⁹.

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

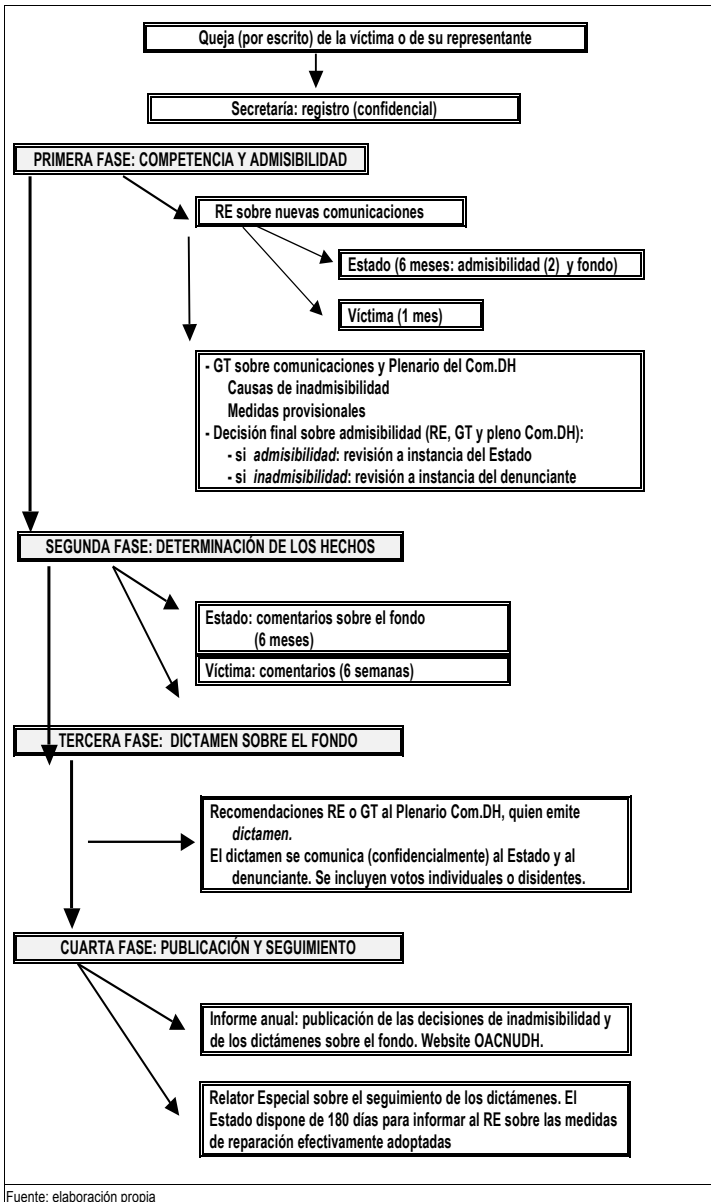
207 Cfr. A/68/40 (Vol. I) (2013), p. 116.

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

209 Arts. 84-104 del reglamento, aprobado en su última versión durante el 71º período de sesiones del Comité. Vid. doc. CCPR/C/3/Rev.10, de 11 de enero de 2012, 25 p. (localizable en www.ohchr.org). Para un estudio más completo del sistema de quejas individuales vid. VILLÁN DURÁN, C., Curso de Derecho internacional de los derechos humanos, cit, pp. 453-489. Una selección de decisiones y dictámenes del Com.DH se puede encontrar en VILLÁN DURÁN, C. y FALEH PÉREZ, Carmelo, Prácticas de derecho internacional de los derechos humanos. Madrid, Dilex, 2006, 773 p., at 188-534.

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

CUADRO 9 COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: QUEJAS INDIVIDUALES



(i) Competencia

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

1. Ratione temporis: los hechos denunciados debieron haber ocurrido después de que el Pacto y el Protocolo hubieran entrado en vigor para el Estado contra el que se reclama, “a menos que persistan efectos que en sí mismos constituyan violación de un derecho protegido por el Pacto”²¹⁰. No debe demorarse más de cinco años en presentar la queja una vez agotados los recursos de la jurisdicción interna porque, en tal caso, se considerará que ha habido un ejercicio abusivo del derecho a reclamar (Art. 96.c del reglamento)²¹¹.

2. Ratione personae: el denunciante ha de ser la víctima directa de la violación que se alegue -persona física- o su representante legal debidamente acreditado. También acepta el Comité los conceptos de “víctima indirecta” (un familiar de la víctima) o “potencial” (cualquier persona que pueda probar que se le puede aplicar de manera inminente una ley que ha sido declarada contraria al Pacto o puede constituir una violación del Pacto). No obstante, la víctima potencial

210 A/66/40, Vol. I, cit., párrafo 113. Es el caso paradigmático de la desaparición forzada de personas. Véase el caso 1536/2006 (Cifuentes Elgueta c. Chile). Consecuentemente, caso 1748/2008 (Bergauer *et al.* C. República Checa). En sentido contrario, caso 2027/2011 (*Kusharbaev c. Kazajstán*).

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

deberá demostrar que el Estado, por acción u omisión, “ya ha menoscabado el ejercicio de su derecho o que ese menoscabo es inminente, basando su argumentación, por ejemplo, en las leyes en vigor o en una decisión o práctica judicial o administrativa”²¹²;

3. Ratione loci: los hechos debieron haber ocurrido en un lugar bajo la jurisdicción del Estado demandado, ya sea dentro o fuera del país; y

4. Ratione materiae: el derecho cuya violación se denuncia debe estar consagrado en la Parte III del PIDCP (Arts.6-27). No caben, por tanto, quejas por violación del derecho a la libre determinación de los pueblos contemplado en el Art. 1 del Pacto²¹³. Por lo mismo, el Com.DH rechazó una queja por supuesta violación del Art. 50 del Pacto²¹⁴ y otra por presunta violación del Art. 2 del Pacto sin vinculación con otro derecho sustantivo reconocido en la Parte III del mismo²¹⁵.

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

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

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

214 Caso 958/2000 (Jazairi c. el Canadá).

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

el Com.DH suele estudiar simultáneamente las cuestiones de admisibilidad y de fondo.

(ii) Admisibilidad

Recibida la queja en la secretaría, esta la registrará y la incluirá en la lista de quejas presentadas al Com.DH, con un breve resumen de su contenido, que distribuirá regularmente a los miembros del Com.DH (Art. 85.1 del reglamento). No obstante, la secretaría podrá pedir al denunciante que complete un formulario en el que se solicitan todas las informaciones básicas que permiten identificar al autor, los hechos denunciados, el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y las medidas adoptadas hasta la fecha (Art. 86).

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

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

Segundo, el **denunciante** deberá ser, como regla general, la propia **víctima** de la violación o su representante legalmente acreditado. Por tanto, no se admite la *actio popularis*. Solamente se podrá aceptar una queja presentada en nombre de la víctima cuando “sea evidente que ésta no está en condiciones de presentar personalmente la comunicación” (Art. 96.b del reglamento).

Como ya vimos, junto a la víctima directa de la violación el Com.DH también admite en calidad de víctima *indirecta* a un familiar de la misma y como víctima *potencial* a toda persona que pueda verse afectada por una disposición general (por ejemplo, una ley) que sea contraria a una disposición del PIDCP.

El abogado que eventualmente represente a la víctima debe demostrar que tiene la debida autorización de la misma (o de su familia inmediata) para actuar en su nombre, o que hubo circunstancias que le impidieron recibir dicha autorización, o bien que habida cuenta de la estrecha relación previamente existente entre la presunta víctima y su abogado, sea razonable suponer que la víctima en efecto lo autorizó a dirigir la queja al Com.DH²¹⁶.

Además, la víctima ha de ser exclusivamente una persona física. Por consiguiente, el Com.DH rechazará toda queja que proceda de personas *jurídicas* que se pretendan

216 Caso 772/1997 (C. McDonald y N. Poynder c. Australia). Decisión de inadmisibilidad de 17 de julio de 2000. Doc. A/55/540, vol. II, p. 203, párr. 6.3. Caso 2120/2011 (Kovaleva y otros c. Belarús).

víctimas de la violación de alguno de los derechos consagrados en el Pacto²¹⁷.

El denunciante debe presentar pruebas suficientes en apoyo de su alegación para que esta no sea declarada **falta de fundamento**, dado que toda denuncia es una alegación o reclamación respaldada por cierta cantidad de pruebas. Así, en dos casos contra Jamaica, el Com.DH decidió su inadmisibilidad porque los denunciantes no habían probado la concurrencia de circunstancias adicionales que la jurisprudencia del Com.DH exige para calificar como penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, conforme a los Arts. 7 y 10.1 del PIDCP, la reclusión durante un cierto período de tiempo de los denunciantes en el bloque de los condenados a muerte²¹⁸.

También se considera como “falta de fundamento” la denuncia que pretenda del Com.DH que reemplace con su dictamen las decisiones de los tribunales internos “sobre la evaluación de los hechos y las pruebas en un caso dado, salvo

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

218 Casos 611/1995 (*W. Morrison c. Jamaica*), decisión de 31 de julio de 1998, párr. 6.5; y 640/1995 (*McIntosh c. Jamaica*), decisión de 7 de noviembre de 1997, párr. 6.2. *Vid.* doc. A/53/40, vol. II, pp. 268-272 y 258-262. También fueron declarados sin fundamento o justificación, entre otros, los casos 698/1996 (*Bonelo Sánchez c. España*), 758/1997 (*Gómez Navarro c. España*), 718/1996 (*Pérez Vargas c. Chile*), 669/1995 (*Malik c. Alemania*); 850/1999 (*Hankala c. Finlandia*); 860/1999 (*Álvarez Fernández c. España*); 1092/2002 (*Guillén c. España*); 1329/2004 y 1330/2004 (*Pérez y Hernández c. España*); 1356/2005 (*Parra c. España*); 1389/2005 (*Bertelli c. España*); 1471/2006 (*Rodríguez Domínguez y otros c. España*); 1473/2006 (*Morales Tornel c. España*); 1489/2006 (*Rodríguez Rodríguez c. España*); 1490/2006 (*Pindado Martínez c. España*); 1511/2006 (*García Perea c. España*); 1550/2007 (*Brian Hill c. España*); 1869/2009 (*Sanjuán c. España*); 1871/2009 (*Vaid c. el Canadá*); 1617/2007 (*L.G.M. c. España*); 1622/2007 (*L.D.L.P. c. España*) y 1814/2008 (*P.L. c. Belarús*); 1827/2008 (*S.V. c. el Canadá*); 1834/2008 (*A.P. c. Ucrania*); 1857/2008 (*A.P. c. la Federación de Rusia*); 1891/2009 y 1892/2009 (*J.A.B.G. y J.J.U.B. c. España*).

que la evaluación sea manifiestamente arbitraria o equivalga a una denegación de justicia²¹⁹.

Tercero, la queja no ha de ser **incompatible** con las normas del PIDCP (Art. 96.d del reglamento). Para ello, la queja debe estar bien fundada conforme a derecho, lo cual significa que los hechos objeto de la queja deben constituir violación de alguno/s de los derechos enunciados en los arts. 6 a 27 del PIDCP.

La incompatibilidad aparece cuando la denuncia está basada en una interpretación errónea del PIDCP, o cuando los hechos presentados no plantean cuestiones relativas a los derechos consagrados en el PIDCP. Por lo mismo, el Com.DH no es una instancia de apelación que tenga por objeto revisar o revocar las decisiones de los tribunales nacionales²²⁰.

Cuarto, la queja no debe constituir un **abuso del derecho de reclamación** (art. 96.c del Reglamento), por lo que debe estar redactada en términos correctos y no insultantes para con las autoridades del Estado contra el que se reclama. Al no fijar el PF ningún **plazo** para presentar la queja una vez ocurridos los hechos, el lapso de tiempo

219 A/60/40, Vol. I, párrafo 117. Por esta razón el Comité declaró inadmisibles, entre otros, los casos 1095/2002 ([Gomáriz c. España](#)); 1097/2002 ([Martínez c. España](#)); 1099/2002 ([Marín c. España](#)); 1399/2005 ([Cuartero c. España](#)); 1624/2007 ([Seto Martínez c. España](#)); 1794/2008 ([Barrionuevo y Bernabé c. España](#)); 1404/2005 ([N.Z. c. Ucrania](#)); 1994/2010 ([L.S. c. Belarús](#)); 1904/2009 ([D.T.T. c. Colombia](#)); y 1943/2010 ([H.P.M. c. España](#)).

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

transcurrido no supondrá de por sí un abuso del derecho a presentarla, salvo casos excepcionales²²¹. Sin embargo, si el autor presenta una reclamación tardíamente y no demuestra que no pudo hacerlo antes, puede incurrir en un abuso procesal²²².

El Art. 96.c) del reglamento (en vigor desde el 1º de enero de 2012) precisa que podrá constituir abuso del derecho de presentación de una queja si ya han “transcurridos cinco años después del agotamiento de los recursos internos”, o “transcurridos tres años después de la conclusión de otro procedimiento de investigación o arreglo internacionales, salvo que la demora esté justificada a la luz de las circunstancias de la comunicación”²²³.

Quinto, se aplica la **regla ne bis in idem** o prohibición de presentar el mismo asunto cuando este ya ha sido sometido a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales que sea de naturaleza jurídica **equivalente** –litis-pendencia- (Art. 96.e del reglamento). Para que la regla se aplique deberá producirse una **cuádruple identidad**: del denunciante o la víctima, de los hechos denunciados, de los derechos que hayan sido lesionados, y de la naturaleza

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

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

223 A/66/40, Vol. I, cit., párrafos 125-125. Concordantemente, caso 1800/2008 (R.A.D.B. c. Colombia), decisión de 31 de octubre de 2011; 1844/2008 (B.K. c. la República Checa); 1848/2008 (D.V. y H.V. c. la República Checa); y 1849/2008 (M.B. c. la República Checa).

jurídica de las instancias internacionales que han entrado en colisión²²⁴.

En un caso reciente, el Com.DH reiteró su jurisprudencia en relación a la expresión “el mismo asunto”: debe entenderse “la misma reclamación relativa al mismo individuo, presentada por él mismo o por cualquier otra persona facultada para actuar en su nombre, ante el otro órgano internacional”²²⁵. En el caso, los autores eran distintos de otros grupos de padres que habían presentado una demanda ante el TEDH, y que prefirieron presentar su queja ante el Com.DH, por lo que nada impedía al Comité examinarla²²⁶.

Además, el Com.DH aplicará la regla ne bis in idem cuando se trate de asuntos que estén pendientes de fallo ante el TEDH²²⁷ o cuando el Estado haya excluido mediante una reserva la competencia del Comité para examinar un asunto que se haya examinado ya en otro procedimiento equivalente²²⁸. El Com.DH también precisó que la expresión “ha sido sometido”, interpretada a la luz de otras versiones lingüísticas, debe en-

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

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

226 Vid. también caso 1155/2003 (*Leirvag y otros c. Noruega*).

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

228 Casos 1754/2008 (*Loth c. Alemania*); 1793/2008 (*Marin c. Francia*); y 1945/2010 (*María Cruz Achabal Puertas c. España*), dictamen de 27 de marzo de 2013. En sentido contrario: 1526/2006 (*V.A. c. la Federación de Rusia*).

tenderse como que “está siendo examinado” por otro procedimiento de examen o arreglo internacional²²⁹. Esta interpretación concilia el sentido del art. 5.2.a) de los textos auténticos del PF²³⁰

Por el contrario, no se aplicará la regla *ne bis in idem* cuando se trate de dos instancias internacionales de protección pero de distinta *naturaleza jurídica*. En consecuencia, es compatible presentar la misma queja primero ante un mecanismo extra-convencional de protección del actual Consejo de Derechos Humanos (grupos de trabajo y relatores especiales sobre ejecuciones sumarias, tortura, desapariciones, detención arbitraria, etc.) y, posteriormente –una vez agotados los recursos de la jurisdicción interna-, acudir ante uno de los comités establecidos en tratados internacionales de derechos humanos²³¹, o ante una instancia judicial regional (europea, americana o africana).

Y, sexto, el **agotamiento de todos los recursos de la jurisdicción interna** (Art. 5.2.b del Protocolo Facultativo del PIDCP y 96.f del reglamento del Com.DH). Es sin duda el requisito de admisibilidad más temido y el que ha generado una considerable práctica en el seno del Com.DH. Así, este ha precisado que se trata de los recursos “efectivos” y “disponibles” porque realmente existan en la esfera interna y porque tengan

229 Caso 986/2001 (Semey c. España).

230 Caso 2202/2012 (Rafael Rodríguez Castañeda c. México), dictamen de 18 de julio de 2013, párr. 6.3.

231 Casos 1806/2008 (Saadoun c. Argelia) y 1807/2008 (Mechani c. Argelia); 1940/2010 (Cedeño c. la República Bolivariana de Venezuela)

posibilidades razonables de prosperar²³². En una de sus decisiones sobre la admisibilidad, el Com.DH precisó que el Estado debió probar "...que existían posibilidades razonables de que tales recursos fuesen efectivos"²³³.

Por su parte, el denunciante debe aportar "por lo menos un argumento que pareciera bien fundado para corroborar su opinión y justificar las razones por las que creía que el recurso en cuestión no sería efectivo"²³⁴; o que agotó los recursos internos "con la necesaria diligencia"²³⁵.

En el sentido contrario, el Com.DH ha señalado que los denunciantes deben ejercer la diligencia debida para acogerse a los recursos disponibles, de manera que la simple duda sobre la eficacia de los recursos internos judiciales disponibles, no exime al denunciante de la obligación de agotarlos para que su queja pueda ser declarada admisible por el Com.DH²³⁶. La obligación de agotar todos los recursos administrativos y judi-

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

233 Caso 4/1977 (William Torres Ramírez c. Uruguay). Concordantemente, *vid.* los casos 751/1997 (Pasla c. Australia); 670/1995 (Schloser c. R. Checa); 741/1997 (Cziklin c. Canadá); 1326/2004 (Mazón y Morote c. España); 1356/2005 (Parra c. España); 1389/2005 (Bertelli c. España); 1813/2008 (Akwanga c. Camerún). *Vid.* También A/60/40, párrafo 139. Casos 1779/2008 (Mezine c. Argelia), 1753/2008 (Guezout c. Argelia), 1791/2008 (Boudjemai c. Argelia), 1806/2008 (Saadoun c. Argelia) y 1807/2008 (Mechani c. Argelia).

234 A/60/40, párrafo 140. *Vid.* también casos 918/2000 (Vedeneyeva c. la Federación de Rusia), 1802/2008 (L.O.P. c. España), decisión de 31 de octubre de 2011; y 1822/2008 a 1826/2008 (J.B.R. y otros c. Colombia).

235 Caso 1959/2010 (Warsame c. el Canadá).

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

ciales ordinarios, incluidos los recursos de inconstitucionalidad efectivos²³⁷, persistirá aunque se trate de recursos “sumamente técnicos, lentos y costosos”²³⁸.

No obstante, el límite aparece “cuando la tramitación de los recursos se prolongue injustificadamente”, según el Art. 5, párr. 2. b) del Protocolo facultativo²³⁹. Pero si el Estado limita el derecho de apelación al cumplimiento de ciertas exigencias procesales, el denunciante debe cumplirlas antes de que se den por agotados los recursos internos²⁴⁰.

Vinculado al agotamiento de los recursos internos está el hecho de que el particular ha de invocar ante los tribunales internos los “derechos sustantivos” recogidos en el Pacto, aunque no será necesario que haga referencia “a artículos concretos del Pacto”²⁴¹.

Finalmente, en cuanto a la **carga de la prueba**, se debe recordar que el Com.DH basa sus dictámenes en toda la información escrita aportada por las partes, por lo que si un Estado no respondiera a las alegaciones del denunciante el Comité tomará estas debidamente en consideración siempre

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

238 Casos 296/1988 (*J.R.C. c. Costa Rica*), de 30 de marzo de 1989, p. 6, párr. 8.3; 1576/2007 (*Kly c. el Canadá*); 1921/2009 (*K.S. c. Australia*).

239 Casos 1432/2005 (*Gunaratna c. Sri Lanka*); 1619/2007 (*Pestaño c. Filipinas*); 1761/2008 (*Giri c. Nepal*); 1813/2008 (*Akwanga c. Camerún*); 1303/2004 (*Chiti c. Zambia*).

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

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

y cuando se hayan fundamentado suficientemente²⁴². Lo que pone de relieve el carácter cuasi-contencioso del procedimiento, en el que el principio de **igualdad de armas** de las partes obliga a valorar en total equidad las informaciones y pruebas aportadas ante el Com.DH tanto por el denunciante como por el Estado denunciado.

En un caso relativo a denuncias de tortura, violación e intimidación al hijo de la denunciante, el Com.DH reafirmó que “la carga de la prueba no podía recaer exclusivamente en el autor de la comunicación, tanto más cuanto que el autor y el Estado parte no siempre gozaban del mismo acceso a los elementos probatorios y que muchas veces el Estado parte era el único que disponía de la información necesaria”²⁴³.

(iii) Medidas provisionales

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

242 A/66/40, Vol. I, cit., párrafo 147. Concordantemente, casos 971/2001 (*Arutyuniantz c. Uzbekistán*); 973/2001 (*Khalilova c. Tayikistán*); 1128/2002 (*Marques de Morais c. Angola*); 1134/2002 (*Gorji-Dinka c. el Camerún*); y 1401/2005 (*Kirpo c. Tayikistán*).

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

En particular, el Com.DH ha recurrido al Art. 92 del reglamento para solicitar a los Estados que se abstengan de ejecutar sentencias de muerte hasta que el Comité adopte una decisión definitiva en esos asuntos, en los que se alegó que a los denunciados se les había privado de un juicio justo²⁴⁴. Además, el Com.DH había nombrado a uno de sus miembros como relator especial para casos de pena capital, autorizándole a tomar decisiones en nombre del Com.DH y en el marco del citado Art. 92 del reglamento.

También se han utilizado las medidas provisionales para evitar casos de deportación o extradición inminentes que pudieran suponer para el denunciante un riesgo real de violación de los derechos amparados por el PIDCP²⁴⁵, o para reclamar al Estado la adopción de medidas para proteger al autor de la queja frente a intimidaciones y amenazas²⁴⁶.

En un caso más reciente, el Com.DH pidió al Estado que se abstuviera de realizar actividades de tala de árboles que afectaran a la cría de renos que practicaban los denunciados, mientras el Comité examinaba su caso²⁴⁷. En otro caso en el que el denunciante informó al Com.DH que había sido ame-

244 Casos 1018/2001 (*N. G. c. Uzbekistán*); 1163/2003 (*Isaev y otros c. Uzbekistán*); 1195/2003 (*Dunaev c. Tayikistán*); 1200/2003 (*Sattorov c. Tayikistán*); 1263/2004 y 1264/2004 (*Khuseynov y Butaev c. Tayikistán*); 2120/2011 (*Kovaleva y otros c. Belarús*).

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

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

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

nazado de muerte si no retiraba su denuncia ante el Comité, este pidió al Estado que adoptara todas las medidas necesarias “para proteger la vida, la seguridad y la integridad personal del autor y su familia y que informara al Comité en un plazo de 30 días de las medidas adoptadas”²⁴⁸.

El incumplimiento por parte de un Estado de una *medida provisional* del Com.DH supone una violación de las obligaciones que el PF impone al Estado. En un caso en el que el hijo de la denunciante fue ejecutado, desacatando el Estado la medida provisional del Comité -que había solicitado la suspensión de la ejecución de la condena a muerte mientras el asunto estuviera pendiente ante esa instancia internacional-, el Com.DH recordó que las medidas provisionales “eran esenciales” para cumplir sus funciones con arreglo al PF y que toda violación del reglamento “merma la protección de los derechos” enunciados en el Pacto²⁴⁹.

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

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

249 Caso 973/2001 (*Khalilova c. Tayikistán*); en términos similares, casos 1276/2004 (*Idiev c. Tayikistán*), 1280/2004 (*Tolipkhuzhaev c. Uzbekistán*) y 2120/2011 (*Kovaleva y otros c. Belarús*). Esta jurisprudencia ha sido confirmada por el Com.DH en su OG núm. 33, doc. CCPR/C/GC/33, de 25 de junio de 2009, párrafo 19.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, en esta materia rige también la obligación del Estado de cooperar de buena fe con el Com.DH. En el caso *Idiev c. Tayikistán*, el Com. DH estableció que el Estado viola el PF "...si actúa de manera que impida o frustre la consideración por el Comité de una comunicación en que se alegue una violación del Pacto, o haga que el examen por el Comité quede en suspenso o la expresión de sus observaciones sea inoperante e inútil... al ejecutar a la presunta víctima...". Por lo que las medidas provisionales "...son esenciales para que el Comité pueda cumplir su función con arreglo al Protocolo. Toda violación del reglamento, en especial mediante medidas irreversibles, como la ejecución de la pena de muerte, debilita la protección de los derechos enunciados en el Pacto mediante el Protocolo Facultativo"²⁵⁰.

(iv) Tramitación interna de la queja

Cada nuevo caso registrado es enviado por la secretaría a la **Relatora Especial sobre nuevas comunicaciones**²⁵¹, institución creada en 1990 al haberse comprobado con alarma en esa fecha que se habían acumulado 135 quejas pendientes de tramitación. La citada RE instruye a la secretaría sobre el registro de las quejas y su transmisión al Estado denunciado después de haber procedido a un análisis previo de los requisitos de admisibilidad de la comunicación. La RE está habilitada para solicitar del Estado observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la queja. Como ya vimos, también puede cursar

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

251 En la actualidad desempeña este cargo el experto Walter Kalin (Suiza).

solicitudes de medidas provisionales de protección con arreglo al Art. 92 del reglamento.

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

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

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

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

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

La fase procesal de admisibilidad culmina, tras recibir las observaciones del Estado sobre la admisibilidad, con la adopción de una **decisión** por parte del Com.DH sobre la admisibilidad o no de la queja (“comunicación”).

La *RE para las nuevas comunicaciones* puede declarar admisible la queja, adoptando una decisión en este sentido en nombre del Comité. La ventaja de la existencia de la RE es que contribuye a agilizar el procedimiento considerablemente, pues asegura la continuidad del trabajo cuando el GT o el

Com.DH en pleno no se encuentran reunidos, ya que este no celebra más que tres períodos de sesiones al año de una duración de tres semanas cada uno (una cuarta semana es dedicada a la reunión del GT sobre “comunicaciones”).

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

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

La decisión de **inadmisibilidad** de la queja es, en principio, definitiva, por lo que se comunica a las partes y se concluye el procedimiento. Pero, aunque es inapelable, cabe su **revisión** por parte del Comité “si el individuo interesado o una persona que actúe en su nombre presenta una petición escrita donde se indique que ya no se dan los motivos de inadmisibilidad”

(Art. 98.2 del reglamento)²⁵². En cambio, si la decisión de admisibilidad es positiva, el Estado podrá rebatirla cuando el Com. DH se encuentre en la fase procesal de determinación de los hechos, previa a su calificación jurídica.

(v) Dictamen

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

Según un dictamen del Com.DH, este plazo de seis meses puede ser obviado con el acuerdo del Estado interesado que ya haya formulado sus comentarios sobre el fondo en la fase previa de admisibilidad²⁵³.

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

El Com.DH determinará qué hechos se consideran probados en función de todas las informaciones disponibles,

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

253 Caso 198/1985 ([R. D. Stalla Costa c. Uruguay](#)).

procedentes tanto del particular como del Estado interesado. En este ejercicio el Com.DH podrá estar auxiliado tanto por el GT de comunicaciones como por el RE encargado de la queja (Art. 100.1 del reglamento).

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

Una vez declarada la queja definitivamente admisible y realizada la determinación de los hechos, el Com.DH deberá prepararse para dictar su opinión en cuanto al fondo (dictamen), a la luz de todas las informaciones escritas que le hayan facilitado tanto el denunciante como el Estado interesado. El Com.DH garantiza el principio de igualdad de armas en la carga de la prueba, de modo que si el Estado no refutara las alegaciones del denunciante que hayan sido bien sustentadas, el Com.DH las tomará debidamente en consideración²⁵⁴.

Para la redacción de su dictamen, el Com.DH podrá remitir la queja nuevamente al grupo de trabajo sobre comunicaciones

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

o a un relator especial, para que le formulen recomendaciones (Art. 100.1 del reglamento).

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

En caso de haber constatado una violación, el Com.DH se pronunciará en su dictamen sobre las medidas de **reparación** que el Estado deberá adoptar para subsanar la violación. La práctica consolidada de los últimos años del Com.DH concede al Estado un plazo de **180 días**, en el que este deberá informarle sobre las medidas efectivamente adoptadas, habida cuenta que el Estado se ha comprometido a garantizar los derechos reconocidos en el Pacto (Art. 2 del mismo) "y a garantizar un recurso efectivo, con fuerza ejecutoria, cuando se compruebe una violación"²⁵⁵. Se pide asimismo al Estado condenado que publique el dictamen del Comité.

255 A/66/40, Vol. I, cit., párr. 213.

Entre las medidas generales de reparación, el Comité solicita frecuentemente al Estado la reforma de una legislación o práctica en vigor que haya estado en el origen de la violación, para evitar violaciones similares en el futuro y ofrecer garantías de no repetición²⁵⁶.

En relación a la víctima, el Comité ha solicitado su puesta en libertad inmediata (en el caso de detención ilegal o arbitraria); o la realización de un nuevo juicio con las garantías procesales debidas; la conmutación de la pena de muerte (impuesta ilegalmente) y una indemnización. También ha señalado las medidas de reparación, indemnización y rehabilitación que el Estado deberá conceder a la víctima (en casos de tortura o malos tratos); la revocación y revisión de una orden de expulsión ilegal; la revisión de las condenas impuestas en procedimientos penales que no hubieran permitido el derecho de apelación; la restitución de los bienes; indemnización por detención y encarcelamiento ilegales, etc.²⁵⁷.

En el caso de que la víctima haya fallecido en detención, el Com.DH señaló la obligación del Estado de ofrecer a la viuda “un recurso efectivo, que incluyera una indemnización y la apertura de diligencias penales contra todos los culpables del trato” recibido por su esposo y por ella misma (torturas)²⁵⁸.

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

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

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

En los casos de ejecuciones sumarias, desapariciones y/o torturas el Com.DH impone al Estado la obligación de investigar a fondo esas denuncias; la inmediata puesta en libertad del desaparecido si es encontrado con vida; la entrega a la familia de los restos mortales del desaparecido o ejecutado; una indemnización adecuada; iniciar una acción penal contra los responsables de tales violaciones, procesarlos y castigarlos; y no poner trabas al derecho a un recurso efectivo de las víctimas de tales crímenes²⁵⁹.

En otro caso en el que el Com.DH constató violación del Art. 26 PIDCP como resultado de una verificación policial de la identidad de las personas basada en criterios raciales, consideró que España tenía la obligación de ofrecer a la víctima una reparación efectiva en que se previera la expresión pública de excusas, así como adoptar medidas para que los agentes del Estado reciban instrucciones de no cometer actos semejantes al de ese caso²⁶⁰.

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

259 A/63/40 (Vol. I), cit., párrafo 177. Igualmente, A/64/40 (Vol. I), cit., párrafos 219 y 227; A/65/40 (Vol. I), párrafo. 191; y A/68/40 (Vol. I) (2013), pp. 144-148. Vid. también caso 1811/2008 (*Chiboub c. Argelia*), dictamen de 31 de octubre de 2011, doc. CCPR/C/103/D/1811/2008, de 24 de enero de 2012. Igualmente, casos 1458/2006 (González c. Argentina); 1556/2007 (Novakovic. Serbia); 1304/2004 (Khoroshenko c. F. de Rusia); 1503/2006 (Akhadov c. Kirguistán); 1751/2008 (Aboussedra c. J.A. Libia); 1945/2010 (Achabal c. España); 1753/2008 (Guezout c. Argelia) y 1779/2008 (Mezinet c. Argelia).

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

(vi) Publicación

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

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

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

(vii) Seguimiento

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

Por el contrario, ni el Pacto ni su protocolo facultativo se pronuncian sobre el valor jurídico de los **dictámenes** sobre el fondo, por lo que tradicionalmente se ha considerado que tales opiniones no eran obligatorias para los Estados. El Com.DH, consciente de ello, se dotó en 1990 de un **Relator Especial para el seguimiento de los dictámenes**, “a fin de conocer las medidas que adopten los Estados Partes para dar efecto al dictamen del Comité” (Art. 101.1 del reglamento)²⁶¹.

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

261 Actualmente desempeña este cargo el experto Yuji Iwasawa (Japón).

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

En estos casos, el Com.DH procede a hacerlo público en su informe anual, al tiempo que ofrece al Estado interesado que el RE visite el país para averiguar las dificultades del Estado en aceptar los dictámenes, así como proponer soluciones, lo que ya se ha hecho en relación con Jamaica²⁶². Pero el RE no ha podido viajar a todos los Estados con dificultades que lo hubieran deseado, por falta de recursos económicos que la alta comisionada ha escatimado para esta actividad crucial del Com.DH.

Recientemente el Com.DH recordó en la observación general núm. 33 que sus dictámenes son el "pronunciamiento autorizado de un órgano establecido en virtud del propio Pacto y encargado de la interpretación de ese instrumento"²⁶³. Y también recordó "la obligación de los Estados partes

262 Vid. los informes del Relator Especial para el seguimiento de los dictámenes en los docs. A/57/40, Vol. I, cap. VI; A/58/40, Vol. I, cap. VI; A/59/40, Vol. I, cap. VI; A/60/40, Vol. I, cap. VI, pp. 136-162; A/63/40, Vol. I, cap. VI, pp. 126-160; A/64/40, Vol. I, cap. VI, pp. 120-159; A/65/40, Vol. I, cap. VI, pp. 131-165; y A/66/40, Vol. I, cap. VI, pp. 128- 209.

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

de actuar de buena fe²⁶⁴ en el cumplimiento de sus obligaciones convencionales²⁶⁵.

Lo mismo ocurre con las medidas provisionales que el Com.DH puede adoptar con arreglo al Art. 92 de su reglamento: "Todo Estado parte que no adopta tales medidas... incumple la obligación de respetar de buena fe el procedimiento de las comunicaciones individuales establecido en el Protocolo facultativo"²⁶⁶.

En definitiva, el Com.DH se preocupa por que sus opiniones sobre el fondo sean acatadas por los Estados condenados, incluso por los más reacios en aceptarlas. De modo que nos encontramos en el inicio de una práctica de los Estados potenciada por el propio Comité, que está estableciendo precedentes valiosos en favor de una progresiva aceptación de la **obligatoriedad** de sus dictámenes.

Si tal comportamiento favorable al acatamiento de los dictámenes se generalizara en el futuro (alcanzando las conductas de los Estados favorables al menos un 75% de los casos), estaríamos asistiendo al nacimiento de una *nueva norma consuetudinaria* internacional, que consagraría la obligatoriedad jurídica de las opiniones sobre el fondo del

264 *Ibidem*, párrafo 15.

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

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

Com.DH, a pesar de que ni el PIDCP ni el protocolo facultativo lo digan expresamente.

Desde la perspectiva española, un número considerable de dictámenes del Com.DH condenatorios del Estado siguen pendientes de ejecución ante el Relator Especial para el seguimiento de los dictámenes, porque no se han adoptado las medidas legislativas necesarias para asegurar su ejecución interna²⁶⁷. Situación que contraviene no solamente las obligaciones internacionales que España ha asumido con la ratificación de los tratados pertinentes, sino también la Constitución Española de 1978²⁶⁸. Además, se produce una indefensión de la víctima que es incompatible con el estado de derecho que proclama la propia Constitución.

En cuanto a la R.B. de **Venezuela**, el Com.DH constató violación del PIDCP en un solo caso relativo a los artículos 9 y 14, párrafos 1, 2 y 3 c), del Pacto. En consecuencia, señaló como reparación: a) en caso de que el autor sea juzgado, asegurar que el proceso cumpla con todas las garantías judiciales previstas en el artículo 14 del Pacto; b) asegurar que no sufrirá detención arbitraria durante el lapso que dure el proceso; y c) conceder al autor una reparación, en particular en forma de una indemnización adecuada. El Estado tiene también la obligación de evitar que se cometan violaciones semejantes en

267 *Vid.*, por ejemplo, A/68/40 (2013) Vol. I, pp. 214-220.

268 En particular, se ha señalado la violación de los arts. 1.1, 9.2, 9.3, 95 y 96 de la Constitución. *Cfr.* FERNÁNDEZ DE CASAVEANTE ROMANÍ, Carlos (Dir.), España y los órganos internacionales de control en materia de Derechos Humanos. Madrid, Dilex, 2010, p. 45.

el futuro. El Comité impartió el plazo de 180 días para recibir del Estado información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el dictamen. Pidió asimismo al Estado que publicara el dictamen y que le diera amplia difusión²⁶⁹.

En un segundo caso relativo a Venezuela, el Com.DH decidió declarar la queja inadmisibile al haber comprobado que el mismo asunto había sido sometido ya a otro procedimiento de examen internacional (en el caso, la Comisión IDH), y que estaba pendiente de examen.²⁷⁰

(c) Eficacia del procedimiento

El procedimiento cuasi-contencioso que hemos estudiado está en vigor únicamente en **siete tratados** del sistema de las NU que prevén la competencia de los respectivos comités para tramitar quejas individuales (a saber: Com.DH, Com.EDR, Com.EDCM, Com.CT, Com.DPD, Com.DESC y Com.DF -Comité contra la Desaparición Forzada-). Otros dos tratados amplían las competencias de sus respectivos comités para recibir quejas individuales (Com.TM y Com.DN) pero, como ya vimos, no han entrado en vigor todavía.

La R. B. de **Venezuela** ha aceptado la competencia de los cinco primeros comités señalados, pero no la de los otros cuatro comités. No obstante, el mecanismo cuasi-contencioso ha

269 Caso 940/2010 (Eligio Cedeño c. la República Bolivariana de Venezuela), dictamen de 29 de octubre de 2012. Doc. CCPR/C/106/D/1940/2010, de 4 de diciembre de 2012. Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en

270 Caso 739/1996 (Larry Salvador Tovar Acuña c. Venezuela), decisión de inadmisibilidad de 25 de marzo de 1999. Doc. CCPR/C/65/D/739/1997, de 30 de abril de 1999. Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en

El caso 156/1993, doc. CCPR/C/27/D/156/1993, no se encuentra disponible en Internet.

sido infrutilizado en Venezuela, toda vez que los cinco comités en vigor no han recibido más que cuatro quejas individuales. Además del caso Cedeño ante el Com.DH²⁷¹, el Com.CT se pronunció sobre violación del art. 3 CCT por haber extraditado Venezuela a la víctima al Perú, a pesar de que el Com.CT había dictado la medida provisional de no extradición²⁷².

En términos generales, la eficacia real del procedimiento cuasi-contencioso está condicionada por ocho factores negativos, a saber:

Primero, su carácter facultativo, pues reduce considerablemente la **universalidad** del procedimiento cuasi-contencioso de protección, al depender su aceptación de la voluntad política de los Estados.

Segundo, el acceso a los procedimientos cuasi-contenciosos de protección continúa seriamente lastrado por la existencia de rigurosas causas de **inadmisibilidad** a menudo insuperables para las víctimas, como es el caso de la regla del agotamiento previo de los recursos internos.

Tercero, el procedimiento adolece de un cierto **desequilibrio procesal** a favor del Estado, residuo procesal de los privilegios de los Estados soberanos en el D. internacional clásico,

271 *Ibidem*.

272 Com.CT, caso 110/1998 (*Cecilia Rosana Núñez Chipana c. Venezuela*), decisión de 10 de noviembre de 1998. Doc. CAT/C/21/D110/1998, de 16 de diciembre de 1998. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en

lo que se aprecia particularmente en la distribución desigual de plazos entre las partes para cumplir con los pedidos de los comités. No obstante, el principio de igualdad de armas asegura un tratamiento equitativo de las partes en lo que se refiere a la carga de la prueba.

Cuarto, el poder de **investigación** de los comités es muy limitado, pues reposa enteramente en las informaciones escritas que las partes voluntariamente le suministran. No pueden despachar una misión investigadora al Estado denunciado.

Quinto, los comités —salvo el Com.CT, según el Art. 117 de su reglamento— no pueden celebrar **audiencias** de las partes y de los testigos, en una fase oral que podría dinamizar la práctica de la prueba.

Sexto, el procedimiento, al ser escrito y confidencial a lo largo de todas sus fases, es **lento**. Cada caso se prolonga por un término medio de 3,5 años (Com.DH), lo que no es aceptable porque genera indefensión de la víctima que ya ha tenido que soportar dilaciones excesivas en el agotamiento de los recursos internos. Aunque los comités han hecho esfuerzos para agilizar el procedimiento mediante reformas de sus reglamentos para simplificar la tramitación de las quejas, son todavía claramente insuficientes, por lo que se requieren medidas mucho más radicales.

Séptimo, la sofisticación técnica de los procedimientos internacionales, la necesidad del agotamiento de los recursos

internos y las dificultades prácticas que tienen las víctimas para acceder a estos procedimientos –a pesar de que no se les impongan costas procesales-, conllevan su **infrautilización**. Así lo prueba el hecho de que el Com.DH solamente haya registrado en 33 años (1977-2012) **2.239 quejas** individuales relativas a 85 Estados, habiendo determinado la existencia de violación en 809 casos y declarado inadmisibles 608 quejas²⁷³. Por su parte, el Com.CT registró entre 1989 y 2012 **546 quejas** relativas a 31 países; de ellas, solamente 76 acabaron constando que se había violado la Convención²⁷⁴. El Com.EDR registró **52 quejas** y señaló trece violaciones de la CEDR²⁷⁵; y el Com.DCM registró **28 quejas**, habiendo encontrado violaciones de la CEDCM en cinco de ellas²⁷⁶. Cifras que ponen de relieve la infrautilización del procedimiento cuasi-contencioso de quejas individuales en el marco convencional. Y,

Octavo, el abultado número de casos **pendientes** de examen (355 casos del Com.DH y 110 casos del Com.CT a finales de 2012) muestra que la secretaría de ambos comités no dispone de los **recursos** -personales y materiales- necesarios para evitar tal acumulación de casos, lo que retrasa todavía más la tramitación de los mismos²⁷⁷. Como ya vimos, tampoco se dispone de recursos para mejorar el mecanismo de seguimiento, lo que favorecería las visitas in loco del RE correspondiente,

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

274 A/68/44 (2013), párr. 111.

275 A/68/18 (2013), párr. 64.

276 *Cf.* doc. HRI/ICM/WGFU/2011/3, de 16 de diciembre de 2010 ("Procedimientos de seguimiento de las denuncias individuales". Nota de la Secretaría), p. 2.

277 Sobre la escasez de recursos del Com. DH, *vid.* A/68/40, pp. 5-7.

a fin de tratar con las partes interesadas las modalidades de ejecución de los dictámenes²⁷⁸.

A este propósito, la alta comisionada ha propuesto en 2012 establecer un grupo de trabajo sobre comunicaciones conjunto para los siete comités que reciben quejas individuales, compuesto por un miembro de cada comité. Las reglas de procedimiento serían comunes y las medidas de reparación a la víctima más concretas. Se generalizaría el arreglo amistoso por parte de los comités. También se pondría en funcionamiento una base de datos de la jurisprudencia de todos los comités que incluiría las medidas de seguimiento. Pero no se ofrece un incremento de los recursos destinados a esta función esencial de los comités²⁷⁹. El Com.DH se manifestó abiertamente en contra del GT conjunto sobre comunicaciones, por considerarlo impracticable dadas las diferencias normativas y procesales por las que se rige cada uno de los comités²⁸⁰.

No obstante sus limitaciones e infrutilización, el procedimiento cuasi-contencioso de protección de los derechos humanos es importante y útil. Piénsese, por ejemplo, en que la adopción de decisiones o dictámenes de este tipo permite a los comités competentes analizar e interpretar con autoridad

278 Los comités se quejan frecuentemente de falta de recursos para desempeñar sus funciones. *Vid.* por todos las declaraciones del presidente del Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) en el doc. CAT/C/SR.889, de 16 de octubre de 2009, párrs. 3, 5 y 8.

279 PILLAY, Navanethem, [Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights](#). Geneva, OHCHR, June 2012, pp. 68-72.

280 Declaración del Com.DH de 12 de julio de 2012, párr. 8. *Vid.* doc. A/68/40 (Vol. I) (2013), p. 11.

el alcance de los derechos consagrados en la convención que deben aplicar, a la vez que tutelar internacionalmente los derechos de las víctimas individuales. Aumentaría significativamente su eficacia si se introdujeran reformas reglamentarias para paliar las dificultades procesales señaladas, y si la OAC-NUDH aumentara sustancialmente el presupuesto destinado al mecanismo cuasi-contencioso de protección.

Ahora bien, el modelo convencional cuasi-contencioso que se ha estudiado se caracteriza por ser **subsidiario** del régimen jurídico interno de los Estados, lo que presupone la existencia de un estado de derecho que garantice correctamente la tutela de los derechos humanos. Pero, como veremos en la **Segunda Parte**, este modelo queda desbordado en los casos de violaciones sistemáticas y masivas de los derechos humanos o de quiebra generalizada de la legalidad, del estado de derecho o del mismo régimen democrático. Para responder a esas situaciones, se han establecido los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, que serán estudiados en la Segunda Parte.

2. Las quejas en los organismos especializados

(a) Organización Internacional del Trabajo

Los Arts. 24 y 25 de la Constitución de la OIT permiten a las **organizaciones profesionales** de empleadores y de trabajadores (sindicatos) presentar **reclamaciones** contra un Estado (y no “quejas”, término que se reserva en la OIT para las quejas interestatales o las formuladas por delegados en la CIT) por

incumplimiento de un convenio internacional del trabajo que haya sido ratificado.

La **organización profesional** (no la persona afectada) dirigirá la **reclamación** por escrito a la Oficina Internacional del Trabajo. Conforme al reglamento de 1980²⁸¹, el procedimiento consta de tres fases, a saber: admisibilidad, fondo y publicación. Las dos primeras son confidenciales.

(i) Admisibilidad

La Mesa del Consejo de Administración examinará los requisitos de admisibilidad de toda reclamación en función de las siguientes reglas (Art. 2 del reglamento):

- La reclamación debe ser comunicada por escrito a la Oficina Internacional del Trabajo;
- Debe proceder de una organización profesional de empleadores o de trabajadores (sindicatos);
- Debe hacer expresamente referencia al Art. 24 de la Constitución;
- Debe referirse a un Estado miembro de la OIT, o que lo haya sido pero continúe siendo parte en el convenio en controversia (Art. 11 del reglamento);
- Debe referirse a un convenio ratificado por el Estado contra el que se reclama;
- Debe indicar respecto a qué se alega que el Estado no garantiza el cumplimiento efectivo del citado convenio.

281 Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los Arts. 24 y 25 de la Constitución de la OIT, aprobado por el Consejo de Administración en su 212a. reunión (marzo de 1980).

Con estos criterios, la Mesa del **Consejo de Administración** elaborará un informe confidencial que enviará al Consejo de Administración, en el que recomendará que se declare admisible o no la reclamación correspondiente (Art. 2.3 del reglamento).

A la vista del informe de la Mesa, el Consejo de Administración se pronunciará a favor o en contra de la admisibilidad de la reclamación, pero evitando pronunciarse sobre el fondo de la cuestión (Art. 2.4 del reglamento).

(ii) Fondo

Si la decisión sobre admisibilidad del Consejo de Administración es positiva, este designará un **Comité** que examinará la reclamación desde el punto de vista del fondo de la misma. Si la citada reclamación se tratare de derechos sindicales, en este caso el fondo de la cuestión será examinado por un Comité del Consejo de Administración ya existente: el Comité de Libertad Sindical²⁸² (Art. 3.2 del reglamento).

El **Comité** ad hoc designado para estudiar cada reclamación declarada admisible estará compuesto de tres miembros del Consejo de Administración, respetando su composición tripartita (gobiernos, empleadores y trabajadores). No podrá formar parte del referido Comité un nacional del Estado contra el que se reclama, ni un representante de la organización profesional que haya presentado la reclamación (Art. 3.1 del reglamento).

282 Id. infra, Segunda Parte, E.1.(a): Procedimiento especial en materia de libertad sindical.

Durante el examen de la reclamación, el **Comité** podrá solicitar informaciones complementarias a las dos partes, dentro del plazo que él mismo fije. También se prevé que ambas partes formulen declaraciones orales ante el Comité (Art. 4 del reglamento).

Se puede producir, con el consentimiento del Estado interesado, una visita in loco con el objeto de entablar **contactos directos** a través de los cuales se investigarán los hechos y se intentará una conciliación. Sin embargo, los contactos directos y la visita al Estado no la realizarán los miembros del Comité tripartito competente, sino funcionarios de la OIT en representación del director general (Art. 5 del reglamento). Los mismos funcionarios rendirán informe al citado Comité.

Finalizado el examen del fondo de la reclamación, el Comité rendirá **informe** al Consejo de Administración, en el que detallará las medidas adoptadas para examinar la reclamación, presentando sus conclusiones sobre las cuestiones planteadas en la misma y formulando sus **recomendaciones** sobre la decisión de fondo que habrá de tomar el Consejo de Administración (Art. 6 del reglamento).

El **Consejo de Administración** de la OIT deliberará a puerta cerrada tanto sobre las cuestiones de admisibilidad como de fondo en presencia de un representante del Estado interesado, quien podrá hacer uso de la palabra en las mismas condiciones que los miembros del Consejo, pero no tendrá derecho a voto (Art. 26.5 de la Constitución y Art. 7.2 del reglamento).

(iii) **Publicación**

Conforme al Art. 25 de la Constitución, el Consejo de Administración podrá hacer pública la reclamación de la organización profesional si, transcurrido un plazo que considere prudencial, no ha recibido ninguna respuesta del Estado interesado sobre el tema objeto de reclamación, o si tal respuesta no se considerara satisfactoria.

El Consejo de Administración también puede decidir hacer pública la respuesta que haya recibido del Estado interesado, así como sus propias decisiones en la materia (Art. 8 del reglamento).

La publicación cerrará el procedimiento previsto en los Arts. 24 y 25 de la Constitución. Por su parte, el Consejo de Administración siempre podrá actuar de oficio, conforme al Art. 26.4 de la Constitución de la OIT, ante la reclamación de cualquier delegado de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT)²⁸³, siguiéndose en ese caso el procedimiento previsto en los Arts. 26 y siguientes de la Constitución para la tramitación de **quejas interestatales** (Art. 10 del reglamento).

Este mecanismo se ha utilizado en escasas ocasiones, pues las organizaciones de empleadores y de trabajadores prefieren presentar sus reclamaciones contra los Estados utilizando

283 Venezuela ha recibido una queja bajo el art. 26 de la Constitución formulada en 2004 por varios delegados de la Conferencia Internacional del Trabajo por supuesta violación de los convenios que protegen la libertad sindical (87 y 98). *Vid.* http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50011:0:NO:50011:P50011_ARTICLE_NO,P50011_DISPLAY_BY,P50011_COUNTRY_ID,P50011_COMPLAINT_TYPE:26,2,102880,A

las posibilidades que les ofrece la **Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones** (órgano de personas expertas independientes) en el marco del examen de las **memorias periódicas** de los Estados sobre la aplicación de los convenios internacionales del trabajo ratificados²⁸⁴, ya que, curiosamente, este mecanismo les ofrece más agilidad y eficacia que el de las **reclamaciones** de los Art. 24 y 25 de la Constitución, dominado este por órganos intergubernamentales.

Lo que sugiere que un mecanismo internacional de protección de los derechos humanos basado en la clásica técnica de los **informes periódicos** de los Estados, no tiene por qué ser forzosamente menos eficaz que el más sofisticado de las “comunicaciones individuales” en un marco cuasi-contencioso. La eficacia dependerá de varios factores:

- El grado de desarrollo que haya alcanzado el procedimiento de informes periódicos;
- Las facilidades procesales que ofrezca el procedimiento de reclamaciones al individuo u organización sindical que busca una pronta y justa reparación a sus derechos violados;
- La adopción inmediata de medidas preventivas que hagan imposible la repetición de violaciones de derechos como las denunciadas; y
- La eficacia del órgano de control, que será mayor cuanto más independientes y expertos sean sus miembros.

284 *Id. supra*, Sección A.2.a: *Organización Internacional del Trabajo*.

SEGUNDA PARTE

LA PROTECCION EXTRA CONVENCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Introducción

A pesar de su indudable importancia, los mecanismos *convencionales* de protección internacional de los derechos humanos (es decir, los comités establecidos en tratados internacionales de derechos humanos) no han sido diseñados para acoger la mayor parte de las denuncias individuales por violación de los derechos humanos que llegan a las Naciones Unidas, por lo que durante muchos años aquellas fueron desatendidas.

En efecto, los mecanismos convencionales tienen competencias extremadamente limitadas en relación con la masa de comunicaciones o quejas individuales que llegan constantemente a la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos (OACNUDH), pues los requisitos de admisibilidad que deben reunir las quejas individuales (entre ellas, el consentimiento del Estado y el agotamiento de los recursos internos) impiden que la mayor parte de las denuncias prosperen. Así, por ejemplo, entre 1972 y 1988 se habían recibido en la secretaría 350.000 denuncias de particulares²⁸⁵. Pues bien, esta cifra contrasta fuertemente con las

285 Cfr. NACIONES UNIDAS: Procedimientos para presentar comunicaciones. Folleto informativo de derechos humanos num. 7. Ginebra, NU, 1992, p. 7.

escasas quejas que han podido ser tramitadas por la vía convencional desde 1976 hasta el día de hoy (unas 3000, sumando las actividades de los siete comités con competencia para recibir quejas individuales).

La comunidad internacional no se dotó de ningún mecanismo procesal para tramitar las denuncias individuales hasta 1967, lo que se produjo en el marco extra-convencional de la entonces Comisión de Derechos Humanos (en adelante: Comisión DH). Ello se consideró como una reacción frente a la lentitud en la elaboración y entrada en vigor (en 1976) del primero de los mecanismos convencionales -el del Com.DH-. Aunque hoy ya son siete los comités establecidos en tratados internacionales de derechos humanos en vigor que pueden recibir quejas individuales (Com.DH, Com.EDR, Com.CT, Com.EDCM Com.PD, Com.DESC y Com.DF) y, en el marco de la OIT, existe un mecanismo constitucional (arts. 24-25) para recibir reclamaciones de organizaciones de empleadores o de trabajadores, su eficacia es limitada al no ser universal en su aceptación por los Estados, y al estar regidos por reglas de admisibilidad muy severas, como ya se ha estudiado.

Tampoco son plenamente operativos los mecanismos judiciales de protección existentes en el DIDH, pues solamente los de ámbito regional permiten que la víctima de la violación pueda demandar directamente al Estado, una vez agotados los recursos internos, ante un tribunal regional (TEDH, Corte IDH) que, en el mejor de los casos, condenará al Estado a reparar la violación cometida. Más recientemente se abre camino

en la jurisprudencia regional el señalamiento de la obligación del Estado de sancionar también a los funcionarios que cometieron la violación, como medida necesaria para luchar contra la impunidad de los responsables.

Consciente de esta situación, la comunidad internacional ha desarrollado a lo largo de los años una serie de mecanismos *extra-convencionales* de protección de los derechos humanos que tratan de paliar las deficiencias de los convencionales, a la vez que ofrecen una respuesta colectiva –aunque imperfecta– a situaciones de extrema gravedad en el campo de los derechos humanos, que reclaman una reacción colectiva.

En este contexto se inscriben valiosas iniciativas tanto del Consejo de Seguridad como de la Asamblea General y de la anterior Comisión DH. En lo que se refiere al **Consejo de Seguridad**, baste recordar aquí las misiones de verificación de los derechos humanos que fueron creadas en los años noventa en el marco de operaciones de mantenimiento de la paz, fruto de largas negociaciones para poner término a conflictos internos bajo la mediación de las Naciones Unidas (El Salvador, Camboya). Además, ante hechos de la magnitud del genocidio, el CS decidió la creación de los TPI ad hoc para la Antigua Yugoslavia y Rwanda, a los que siguieron Tribunales mixtos (Camboya, Sierra Leona, Liberia, Líbano). Por último, en 2004 el CS autorizó el establecimiento de la “Comisión Internacional de Investigación para Darfur” (Sudán)²⁸⁶ y dio el visto

286 Resolución 1564 (2004) del CS. La Comisión de investigación rindió informe al SG el 25 de enero de 2005.

bueno para la constitución de la “Comisión de Investigación en Côte d’Ivoire”²⁸⁷.

Por su parte, la **Asamblea General** estableció órganos permanentes de carácter intergubernamental para la promoción y protección de los derechos humanos en diversos sectores. Así, el Comité especial sobre territorios no autónomos (1961-...), el Comité contra el apartheid (1962-1990), el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia (1967-1990) y el Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino (1975- ...). En los años noventa se recurrió a la creación de misiones temporales de observación de los derechos humanos que acompañaron al proceso de negociación política para el arreglo de graves conflictos internos bajo la mediación de las Naciones Unidas (Haití, Guatemala). La AG también estableció órganos subsidiarios para la promoción de los derechos del niño (UNICEF, 1946- ...), la protección de los refugiados (ACNUR, 1949- ...) y, sobre todo, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos (1993-...), al que se le confió el mandato de velar por la promoción, protección y prevención de las violaciones de todos los derechos humanos en el mundo, incluido el derecho al desarrollo.

Pero los desarrollos más sorprendentes en el ámbito extra-convencional han tenido como protagonista a la entonces

287 Como consecuencia del Acuerdo de Linas-Marcoussis a solicitud del Gobierno de Côte d’Ivoire. Vid. la declaración del presidente del CS en el doc. S/PREST/2004/17, de 25 de mayo de 2004.

Comisión DH²⁸⁸. En 1967 se creó el **procedimiento 1235**, que lleva el nombre de la resolución del ECOSOC que autorizó a la Comisión DH a recibir quejas individuales que configurasen una situación que revelara la existencia de **un cuadro persistente de violaciones flagrantes, masivas y sistemáticas de los derechos humanos en un país** o área regional concreta donde persistieran políticas oficiales de **dominación colonial, discriminación racial, segregación o apartheid**.

En el marco de estas situaciones la Comisión DH pudo recibir quejas individuales sin necesidad del agotamiento de los recursos internos, así como establecer órganos especiales de investigación de una situación sin el consentimiento del Estado interesado; su mandato fue rendir informes públicos a la Comisión DH y a la AG. Así nacieron el **Grupo Especial de Expertos sobre el África Meridional** de la Comisión DH (1967-1995) y el **Comité Especial de la AG sobre las prácticas israelíes** que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino y de otros habitantes árabes de los territorios ocupados (1968-...).

En 1975, a raíz del cruento golpe de estado del general Pinochet en **Chile**, la antigua Comisión DH amplió su competencia al crear el **Grupo de Trabajo** ad hoc para investigar la situación de los derechos humanos en ese país. El mandato

288 Durante 40 años la Comisión DH ha sido la pieza maestra en el desarrollo de los mecanismos extra-convencionales de protección. Conforme al párrafo 13 de la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, la Comisión DH fue sustituida por el **Consejo de Derechos Humanos** a partir del 16 de junio de 2006.

se amplió *ratione materiae* a todos los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Desde entonces han sido numerosos los órganos especiales de investigación **geográficos** establecidos para estudiar situaciones de violaciones masivas de los derechos humanos en determinados países, con independencia de que se tratase o no de situaciones de dominación colonial o de discriminación racial.

A partir de 1980 se sumaron los órganos especiales de investigación **temáticos**, que se ocuparon de cuestiones individualizadas (desapariciones, ejecuciones sumarias, tortura, detenciones arbitrarias, etc.) pero globalmente consideradas en todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, se ocuparon de las quejas individuales desde una perspectiva inicialmente humanitaria y establecieron el procedimiento de **acciones urgentes** bajo el cual las quejas se diligencian con flexibilidad y prontitud, sin atender a requisitos de admisibilidad tales como el agotamiento previo de los recursos internos o el consentimiento del Estado interesado.

A. El procedimiento público de quejas individuales (“procedimiento 1235”): El sistema de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

Entendemos por “sistema de procedimientos públicos especiales” del Consejo DH (antes Comisión DH), también conocido como “sistema de relatores especiales”; el

*Conjunto de órganos especiales de investigación de situaciones de violaciones graves, masivas y flagrantes de los derechos humanos, ya sean de carácter geográfico o temático, de distinta denominación, que han sido establecidos por la Comisión de Derechos Humanos desde 1967 sobre una base extra-conven-cional. Su objetivo es ofrecer a las víctimas de las violaciones un cauce procesal a través del cual canalizar sus denuncias con una finalidad originariamente promotora de los derechos humanos, a través de los informes analíticos de tales órganos. A partir de 1980, los órganos temáticos más emblemáticos fueron asu-miendo gradualmente facultades de protección de las víctimas individuales, basadas predominantemente en **razones huma-nitarias**. Desde 1990 invocan preferentemente en sus acciones de protección ante los Estados la aplicación de **las normas ju-rídicas** internacionales en materia de derechos humanos²⁸⁹. En 2007 el Consejo DH autorizó a todos sus procedimientos especia-les (geográficos y temáticos) a transmitir cartas de **denuncias** a los Estados y a formular **llamamientos urgentes**.*

El sistema de procedimientos especiales (en adelante: PE) engloba a órganos especiales de investigación que tienen dis-tinta denominación y mandatos relativamente diversos, lo que es consecuencia de la escasa -pero progresiva- integración del sistema²⁹⁰. A su vez, pueden dedicar su atención a la situación de

289 Cfr. VILLÁN DURÁN, C., *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, cit, pp. 645 y ss.

290 La integración es facilitada por las reuniones anuales de los relatores y representantes especiales, expertos independientes y presidentes de grupos de trabajo de los PE. La 20ª reunión se celebró en Viena del 24 al 29 de junio de 2013. *Vid. doc. A/HRC/24/55*, de 22 de julio de 2013, 21 p. La coordinación entre reuniones es asegurada por el Comité de Coordinación de los PE, compuesto por seis expertos y renovado anualmente.

todos los derechos humanos en un país o área regional concreta (procedimientos **geográficos**: actualmente son **quince**), o bien a un tema específico (desapariciones, ejecuciones, tortura, detención arbitraria, etc.) en todos los Estados miembros de las Naciones Unidas en los que esa cuestión tenga una gravedad consistente (procedimientos **temáticos**: actualmente son **38**).

Los procedimientos geográficos suelen ser unipersonales (expertos independientes o relatores especiales), mientras que los temáticos pueden ser también pluripersonales, en cuyo caso se llamarán grupos de trabajo y se compondrán de cinco personas expertas independientes, representantes de cada una de la regiones políticas en que se divide el mundo conforme a los criterios de las Naciones Unidas. En total, actualmente existen 74 titulares de 53 mandatos de PE.

El establecimiento de nuevos PE era decidido por la Comisión DH con la autorización correspondiente del ECOSOC, sobre una base estrictamente extra-convencional (resoluciones y decisiones). A partir de 2006 correspondió al **Consejo DH** (con la eventual autorización de la Asamblea General) tomar las decisiones en esta materia. Desde el punto de vista procesal, el sistema de PE ha permitido superar la rigidez de los procedimientos **cuasi-contenciosos** establecidos en el ámbito convencional para recibir quejas individuales. Como ya se ha estudiado, estos últimos requieren del consentimiento del Estado para que tales procedimientos le sean oponibles, así como el previo agotamiento de los recursos internos para presentar la queja ante el órgano internacional competente.

Del mismo modo, al tratarse de órganos de investigación basados en la resolución 1235 de 1967 del ECOSOC, son de carácter público en su constitución, en la rendición del respectivo informe ante el Consejo DH o la AG, en el debate del mismo y en la adopción de decisiones por parte del órgano político. Esta transparencia en sus métodos de trabajo hace posible la activa participación de las OSC/ONG y de las instituciones nacionales de derechos humanos en todas las fases del procedimiento.

Tanto la naturaleza como el mandato de los órganos especiales de investigación se han ido perfeccionando con el tiempo, de modo que al objetivo inicial de promoción general de los derechos humanos, se ha añadido el de la **protección** de los derechos de la víctima individualizada objeto de la denuncia que se haya recibido. Esta inflexión se produce a partir de 1980 y es notoria en los mandatos **temáticos** más antiguos y emblemáticos de la antigua Comisión DH (desapariciones, ejecuciones, tortura...).

Por otro lado, si bien la **protección** se ejerce inicialmente por razones predominantemente humanitarias, a partir de 1990 los mandatos **temáticos** más emblemáticos ponen más el acento en la invocación de las normas internacionales de derechos humanos relevantes a cada uno de los mandatos citados.

Además, desde 1991 el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (en adelante: GTDA) adopta **dictámenes** sobre

cada queja individual recibida que, aunque se denominan “opiniones”, son de naturaleza jurídica equivalente a los dictámenes aprobados por los comités establecidos en los tratados internacionales. En efecto, después de un procedimiento contradictorio que respeta el principio de igualdad de armas entre el denunciante y el Estado, el GT resume los hechos probados y califica en su dictamen si la detención de la persona ha sido arbitraria o no conforme a las normas del DIDH aplicables.

También se ha generalizado entre los mecanismos extra-convencionales el procedimiento de **acciones urgentes**, que tienen una finalidad primordialmente preventiva de la violación, esto es, evitar que se produzca una violación inminente, o bien que cese la misma en el caso de que se estuviera produciendo. En este sentido, la acción urgente es equivalente a las medidas provisionales que ya se han estudiado en el ámbito convencional de protección.

Los informes que los distintos relatores o expertos presentan regularmente al Consejo DH y a la Asamblea General, son posteriormente tenidos en cuenta por la comunidad internacional como fuentes confiables de información, aunque con diferente éxito. Pero les ha hecho justicia la propia **Corte Internacional de Justicia** (CIJ) en su dictamen de 9 de julio de 2004 sobre la ilegalidad del muro construido por Israel en los territorios palestinos ocupados, al basar una buena parte de su argumentación en los informes respectivos del Relator Especial y del Comité Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios ocupados, así como en el

informe de visita in loco del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. En efecto, tales informes permitieron a la CIJ concluir que la construcción del muro restringía ilegalmente la libertad de circulación de los habitantes de esos territorios, lo mismo que el ejercicio de los derechos al trabajo, la salud, la educación y a un nivel de vida suficiente, de esas personas²⁹¹.

La alta politización y la mayoría absoluta de la que ahora disponen los Estados africanos y asiáticos en el seno del **Consejo DH** (en total suman 26 votos de 47), hizo temer por el futuro del valioso sistema de relatores especiales y grupos de trabajo de la anterior Comisión DH²⁹². Lo mismo ocurrió con el procedimiento de quejas individuales, pacientemente construido en el ámbito extra-convencional de protección al calor de la práctica de los diferentes relatores especiales y grupos de trabajo especialmente los temáticos, inspirándose en la labor eficaz del grupo de trabajo sobre la detención arbitraria.

En 2007 el Consejo DH aprobó un controvertido **código de conducta** para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales²⁹³, que se impone sobre el propio Manual que habían redactado los expertos interesados. El código reconoce que los titulares de mandatos son “expertos inde-

291 CIJ, *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, dictamen de 9 de julio de 2004, párrs. 132-134.

292 Vid. Por todos DOMÍNGUEZ REDONDO, Elvira: “Rethinking the legal foundations of control in International Human Rights Law – The case of Special Procedures”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*. Vol. 29, num. 2, 2011, pp. 261-288.

293 Resolución 5/2 del Consejo DH, de 18 de junio de 2007.

pendientes de las Naciones Unidas” que ejercen sus funciones internacionales a título personal; disfrutan de las prerrogativas e inmunidades de la Organización, pero “respetando plenamente la legislación” nacional del país en que cumplan su misión (Art. 4)²⁹⁴.

Además, los titulares de mandatos deberán evaluar las alegaciones que reciban en base a “las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas que guarden relación con su mandato y las convenciones internacionales en que sea parte el Estado de que se trate” (Art. 6.c).

Todos los titulares de mandatos deberán actuar de manera imparcial y “sin ningún tipo de influencia”; centrarse en la realización de su mandato “con la veracidad, la lealtad y la independencia” exigidas; demostrar el más alto grado de “eficiencia, competencia e integridad”; no solicitar ni aceptar “instrucciones de ningún gobierno, particular” u organización; abstenerse de utilizar sus cargos “para obtener beneficios personales” y abstenerse de aceptar “honorarios, condecoraciones, favores, obsequios o remuneración” de cualquier fuente (Art. 3).

En cuanto a las fuentes de información, los titulares de mandatos deberán preservar su confidencialidad si se pudiera derivar “perjuicio a las personas interesadas” y apoyarse en “hechos objetivos y fiables, basándose en normas de prueba que

294 Sobre la independencia de los titulares de mandatos, vid. RODLEY, N. S.: “On the responsibility of special rapporteurs”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 15, nº 2, February 2011, pp. 319-337.

se ajusten al carácter no judicial” de sus informes. Por su parte, el Estado interesado tendrá la oportunidad de pronunciarse “sobre las evaluaciones hechas por los titulares de mandatos y de responder a las denuncias formuladas” contra ese Estado (Art. 8). Para ello, el titular del mandato deberá proporcionar al Estado su informe antes de hacerlo público como documento oficial del Consejo DH (Art. 13.c).

En 2011 el Consejo DH matizó que “la integridad y la independencia de los procedimientos especiales y los principios de cooperación, transparencia y responsabilidad son esenciales para asegurar un sistema sólido de procedimientos especiales que dé al Consejo mayor capacidad para afrontar la situación de los derechos humanos sobre el terreno”²⁹⁵. Pero también recordó que los procedimientos especiales “seguirán promoviendo el diálogo constructivo con los Estados”, formulando recomendaciones orientadas a las necesidades de “asistencia técnica y fomento de la capacidad de los Estados en los informes temáticos y sobre misiones a los países que realicen”²⁹⁶. En cuanto a las INDH, se les concede el derecho a intervenir “inmediatamente después del país examinado en el diálogo interactivo que se celebre tras la presentación de los informes de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales sobre las misiones a los países”²⁹⁷.

295 Resolución 16/21 del Consejo DH, de 25 de marzo de 2011, anexo, párr. 24 (examen de la labor y del funcionamiento del Consejo). Fue aprobada por la AG en su resolución 65/281 sobre el resultado del examen.

296 *Ibidem*, párr. 25.

297 *Ibidem id.*, párr. 28.

En su aspecto positivo, el citado código de conducta reguló, entre otras cosas, los procedimientos de **denuncias individuales** –que, según se reitera, no requerirán el agotamiento previo de los recursos internos- (Art. 9)²⁹⁸ y de **llamamientos urgentes** “en los casos en que las presuntas violaciones requieran medidas perentorias por entrañar pérdidas de vidas humanas, situaciones que pongan en peligro la vida o un daño inminente o continuo de mucha gravedad para las víctimas...” (Art. 10). Ambos procedimientos se generalizaron a partir de entonces a todo el sistema de procedimientos especiales en vigor, tanto geográficos (15) como temáticos (38).

El citado código abordó también las visitas *in loco* de los PE, cuya realización se supedita a obtener el consentimiento expreso del Estado interesado –aunque éste hubiera suscrito una invitación permanente al sistema de RE temáticos-. Tales visitas se desarrollan conforme a un programa oficial y modalidades de la visita que los PE deben acordar con el Estado interesado (entrevistas con las autoridades nacionales competentes, protección oficial, libertad de movimiento, acceso a lugares de detención y entrevistas confidenciales con las personas seleccionadas por las personas expertas, garantía de no represalias, etc.), así como un programa privado que el PE y la secretaría concertarán con las ONG/OSC del país más relevantes, las víctimas de las violaciones, otros representantes de la sociedad civil, etc.) (Art. 11)²⁹⁹.

298 Vid. el último informe sobre comunicaciones enviadas por los PE a los Estados y las respuestas recibidas en el doc. A/HRC/23/51, de 22 de mayo de 2013, 108 p.

299 En 2011 se realizaron visitas a 82 países (A/HRC/21/51, de 9 de julio de 2012, párr. 5).

Igualmente, el Consejo DH aprobó en 2007 las nuevas reglas para la **selección y nombramiento** de los titulares de mandatos de PE y de los miembros del **Comité Asesor**³⁰⁰. Este último es una versión mermada de la antigua Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, porque reduce el número de expertos a 18, los períodos de sesiones son más cortos, y limita sus competencias a la realización de estudios e investigaciones únicamente a solicitud y bajo instrucciones precisas del Consejo DH.

En particular, podrán proponer candidatos a titulares de mandatos de PE los Estados, las organizaciones internacionales, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y otros órganos de derechos humanos como las instituciones nacionales que cumplan los Principios de París³⁰¹. Los candidatos individuales deberán presentar una solicitud y una breve carta de motivación. Un grupo consultivo (representantes de cinco Estados) entrevistará a las personas candidatas seleccionadas en la lista final y formulará una propuesta al presidente, quien deberá justificar su decisión si alterara el orden de prioridad que hubiera sido propuesto por el grupo consultivo³⁰².

En cuanto al Comité Asesor, solamente los Estados podrán proponer candidatos de su propia región. Pero, al seleccionar a sus candidatos, “los Estados deberían consultar con sus

300 Resolución 5/1, párs. 39-53, anexos II y III y decisión 6/102 del Consejo DH, de 27 de septiembre de 2007.

301 La prerrogativa de las INDH en esta materia se confirmó en la resolución 16/21 del Consejo DH, de 25 de marzo de 2011, anexo, párr. 22.a).

302 *Ibidem*, párrs. 22.c) y d).

instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil...³⁰³.

En conclusión, la protección ejercida por los mecanismos extraconvencionales ya no es meramente política ni humanitaria, sino que entra de lleno en el terreno de lo jurídico, antesala de la futura exigencia de responsabilidad internacional a los Estados por violación de normas internacionales de derechos humanos.

A ello contribuiría decisivamente que los Estados se decidieran a convocar algún día una conferencia de plenipotenciarios para examinar el *proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, que había sido aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en 2001³⁰⁴, con miras a concertar una convención sobre el tema.

Entre tanto, la Comisión DH aprobó en 2005 los “principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de infracciones graves del derecho internacional humanitario, a interponer recursos y obtener reparaciones”³⁰⁵.

1. Procedimientos geográficos

En 1967 la antigua Comisión DH, cuya composición acababa de aumentar como resultado del acceso a la independencia

303 Resolución 5/1, cit. pars. 42 y 66.

304 Ver el informe de la CDI a la AG sobre su 53° período de sesiones (2001), doc. A/56/10, pp. 10-405.

305 Res. 2005/35, anexo, adoptada el 19 de abril de 2005 por 40 votos a favor, 0 en contra y 13 abstenciones. Estos principios fueron confirmados por el ECOSOC y la AG a finales de 2005.

de un buen número de territorios hasta entonces sometidos a dominación colonial en África y Asia, optó por imaginar un mecanismo alternativo -no convencional- de tramitación de las quejas individuales por violaciones a los derechos humanos que resultara más ágil.

Para ello, se debía conseguir que el consentimiento del Estado no fuera tan decisivo -como lo era bajo el régimen de la ratificación de los tratados-; los requisitos de admisibilidad de la comunicación individual se suavizaran progresivamente, en particular la regla del agotamiento de los recursos internos; y el punto de referencia en cuanto al derecho sustantivo aplicable no fueran uno o varios tratados, sino los principios establecidos en la propia Declaración Universal de Derechos Humanos.

Con estas características nace el **procedimiento 1235** de la CDH, que encuentra su fundamento en la resolución 1235 (XLII) del Consejo Económico y Social (ECOSOC), de 6 de junio de 1967, y ha sido consolidado por la práctica ulterior de los Estados.

En este diseño hubo que pagar un precio: las quejas ("**comunicaciones**") **individuales** no recibieron inicialmente un tratamiento personalizado, sino que se instrumentalizaron en función de que, por su gravedad e importancia, configurasen una **situación** que revelara la existencia de "un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos" en un país o área regional concreta.

Por consiguiente, el enfoque inicial fue habilitar a la Comisión DH para que esta creara órganos especiales de investigación que llevaran a cabo el estudio de **situaciones** globales de violaciones masivas de los derechos humanos en países determinados, siempre que tales violaciones se relacionaran con cuestiones de descolonización, discriminación racial o apartheid. El objeto del procedimiento era ayudar al Estado a superar sus dificultades en materia de derechos humanos, en el marco de la cooperación internacional establecida en la Carta de las NU. En este contexto, las quejas individuales quedaron subsumidas en la “situación” global.

De este modo, la Comisión DH se dotó en 1967 del primer órgano especial de investigación de una **situación** de carácter geográfico: el Grupo Especial de Expertos sobre el África Meridional³⁰⁶, encargado de investigar e informar anualmente a la Asamblea General y a la Comisión DH sobre los efectos de la política de apartheid en Sudáfrica³⁰⁷. En el marco de este procedimiento, las comunicaciones individuales se recibieron sin atender a los engorrosos requisitos de admisibilidad clásicos del sistema convencional -ni siquiera era necesario el agotamiento previo de los recursos internos- y la Comisión DH decidió su establecimiento sin necesidad del consentimiento del Estado interesado.

306 Junto al Grupo Especial de Expertos, la Comisión estableció el mismo año un Relator Especial encargado de investigar “la política y la práctica del apartheid en todas sus manifestaciones”. En 1970 la Comisión DH abolió la figura del RE y transfirió sus competencias al Grupo Especial de Expertos.

307 La resolución 1995/8, de 17 de febrero, de la CDH dio por terminado el mandato del Grupo, al haberse conseguido en 1990 la independencia de Namibia y en 1994 la abolición del apartheid en Sudáfrica.

El **procedimiento 1235** se perfecciona a partir de 1975, año en el que la Comisión DH crea el Grupo de Trabajo ad hoc encargado de investigar la situación de los derechos humanos en Chile, a raíz del sangriento golpe de estado del general Pinochet³⁰⁸. A partir del precedente chileno, la Comisión DH estableció órganos especiales de investigación de carácter **geográfico** para estudiar situaciones de violaciones graves de derechos humanos, con independencia de que estuvieran o no relacionadas con cuestiones de descolonización, discriminación racial o apartheid. Esta tendencia se consolidó ampliamente en la práctica de la Comisión DH, que en 2006 había recibido informes de relatores especiales, representantes o expertos independientes, relativos a 17 países o regiones diferentes³⁰⁹. Este balance tan positivo fue transmitido al Consejo DH.

Lamentablemente, durante sus primeros cinco años de funcionamiento (2006-2011), el **Consejo DH** se manifestó cada vez más hostil al mantenimiento de los mandatos **geográficos**. Ya en 2007 desaparecieron los relativos a Cuba y

308 El procedimiento especial de investigación sobre la situación de los derechos humanos en Chile se convirtió en Relator Especial en 1979 y se terminó en 1990, coincidiendo con el restablecimiento de un gobierno civil en el país, elegido democráticamente.

309 Se trató de los territorios palestinos ocupados por Israel, Afganistán, Belarús, Burundi, Camboya, Chad, la República Popular Democrática de Corea, Haití, Liberia, Myanmar, República Democrática del Congo, Rwanda y Somalia. En 2005 la Comisión había añadido el Sudán, pero terminó los mandatos de Afganistán y de Chad. Además, la alta comisionada informaba anualmente a la Comisión DH sobre las actividades de su oficina en Colombia y una representante personal de la alta comisionada sobre la situación en Cuba. En el marco del "procedimiento 1503" o confidencial, la CDH nombró también una experta independiente sobre la situación en Uzbekistán.

Belarús sin ninguna explicación³¹⁰ y posteriormente el relativo a la R.D. de Congo En diciembre de 2013 se contaba con **quince mandatos geográficos**, sometidos a renovación anual eventual por el Consejo DH, a excepción del RE sobre territorios ocupados, cuyo mandato se terminará cuando cese la ocupación de los territorios palestinos por parte de Israel. Su denominación varía de relator especial a experto independiente, según el grado de independencia que se desee conceder al experto.

No obstante, ante la parálisis manifiesta del Consejo de Seguridad, el Consejo DH ha dedicado 18 de sus períodos extraordinarios de sesiones a estudiar emergencias producidas en un país o región determinada, donde se habían denunciado violaciones masivas de los derechos humanos en contextos de conflicto armado. En varios casos (**Libia, Cote d'Ivoire, Sudán/Darfur, Gaza, Siria**, etc.) el Consejo DH estableció **comisiones independientes de investigación**, compuestas de personas expertas, que debían informar al Consejo DH sobre la situación de los derechos humanos en esos países o regiones. La relativa a Siria deberá además preservar pruebas de crímenes internacionales contra los derechos humanos, "con miras a posibles enjuiciamientos penales o un proceso judicial en el futuro"³¹¹.

310 Resolución 5/1 del Consejo DH, de 18 de junio de 2007, apéndices I (*mandatos renovados hasta que el Consejo DH pueda examinarlos con arreglo a su programa anual de trabajo*) y II (*periodos de servicio de los titulares de mandatos*).

311 Resolución S-19/1 del Consejo DH, de 1º de junio de 2012, párr. 8.

CUADRO 10

MANDATOS GEOGRÁFICOS DEL CONSEJO DH

1. **Camboya:** relator especial
2. **R. P. D. de Corea**³¹²: relator especial y comisión de investigación
3. **Côte d'Ivoire**³¹³: experto independiente
4. **Haití:** experto independiente³¹⁴
5. **Irán (República Islámica del):** relator especial³¹⁵
6. **Myanmar:** relator especial³¹⁶
7. **República Árabe Siria:** comisión de investigación³¹⁷ y relator especial³¹⁸
8. **Territorios palestinos ocupados desde 1967 por Israel:** relator especial
9. **Repercusiones de los asentamientos israelíes en los derechos humanos del pueblo palestino:** misión internacional independiente de investigación³¹⁹
10. **Somalia:** experto independiente³²⁰
11. **Sudán:** experto independiente³²¹
12. **Belarús:** relator especial³²²

-
- 312 El mandato del RE fue renovado por un año por la res. 22/13, de 21 de marzo de 2013. La comisión de investigación fue establecida por un año por la misma resolución. Está integrada por tres miembros: el RE y otros dos nombrados por el presidente del Consejo DH. Su mandato se centra en los crímenes de lesa humanidad
- 313 Res. 17/21 del Consejo DH, de 17 de junio de 2011 y 20/19, de 6 de julio de 2012.
- 314 Declaraciones del presidente 19/2, de 23 de marzo de 2012 y 22/2, de 22 de marzo de 2013.
- 315 Mandato prorrogado por un año en la res. 22/23 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2013, adoptada por 26 votos contra 2 y 17 abstenciones.
- 316 Res. 19/21 del Consejo DH, de 12 de marzo de 2012.
- 317 Vid. res. 23/1 y 23/26, de 29 de mayo y 14 de junio de 2013, del Consejo DH. Vid. el informe de la comisión internacional independiente de investigación sobre la R.A.Siria en el doc. A/HRC/24/46, de 16 de agosto de 2013, 44 p.
- 318 El RE sobre la R.A. Siria fue establecido por la res. S-18/1 del Consejo DH, de 2 de diciembre de 2011, decidiéndose que entraría en funciones una vez terminado el mandato de la comisión de investigación. Sin embargo, las res. 19/22, de 23 de marzo de 2012, S-19/1, de 1º de junio de 2012, y 21/26, de 28 de septiembre de 2012, prorrogaron el mandato de la comisión de investigación que había sido establecida en la res. S-17/1. Vid. también res. 19/1, de 1º de marzo de 2012 y 20/22, de 6 de julio de 2012.
- 319 La res. 19/17 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2012, estableció una "misión internacional independiente de investigación", que será designada por la presidencia del Consejo DH, con el mandato de "investigar las repercusiones de los asentamientos israelíes en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales del pueblo palestino del territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental".
- 320 Res. del Consejo DH 20/21, de 6 de julio de 2012; y decisión 23/114 del Consejo DH, de 14 de junio de 2013.
- 321 Mandato renovado un año más por el Consejo DH en su res. 21/27, de 28 septiembre de 2012.
- 322 Establecido por el Consejo DH en su resolución 20/13, de 5 de julio de 2012 (votación: 22/5/20). Mandato prorrogado por un año en res. 23/15 del Consejo DH, de 13 de junio de 2013 (votación: 26/3/18).

13. **Eritrea**: relatora especial³²³

14. **República de Malí**: experto independiente³²⁴

15. **República Centroafricana**: experto independiente³²⁵

Fuente: doc. A/HRC/24/55, de 22 de julio de 2013, anexo II, p. 21 y actualización propia (al 10 de diciembre de 2013).

El listado es ciertamente incompleto, pues no figuran en él todos los Estados en los que existen violaciones graves y masivas a los derechos humanos, lo que revela la persistencia de un alto grado de politización por parte del Consejo DH a la hora de decidir si la situación de los derechos humanos en un país determinado merece ser estudiada por un procedimiento especial. En efecto, en muchas ocasiones los Estados interesados se han servido de las alianzas regionales en el seno del Consejo DH para instaurar prácticas alternativas a los PE, lo que pone en peligro la continuidad de los mandatos **geográficos**. Cabe destacar las siguientes:

(a) Encomendar a la **alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos** la realización del estudio sobre la situación de los derechos humanos en un país determinado. Así ha ocurrido en los casos de Afganistán³²⁶, Belarús³²⁷, Chad, Chipre, Colombia, Guatemala, Guinea³²⁸, Irak, Kirguistán³²⁹,

323 Establecido por el Consejo DH en su resolución 20/20, de 6 de julio de 2012. Mandato prorrogado por un año en res. 23/21 del Consejo DH, de 14 de junio de 2013.

324 Establecido por el Consejo DH en su res. 22/18, de 21 de marzo de 2013 (un año).

325 Res. 24/34 del Consejo DH, de 30 de septiembre de 2013.

326 Vid. informe AC sobre Afganistán en doc. A/HRC/19/47, de 18 de enero de 2012, 21 p.

327 Res. 17/24 del Consejo DH, de 17 de junio de 2011. En julio de 2012 se volvió a nombrar un relator especial para Belarús (ver *supra*, Cuadro 10).

328 Res. 19/30 del Consejo DH, de 23 de marzo de 2012.

329 Res. 17/20 del Consejo DH, de 17 de junio de 2011.

Libia³³⁰, Mali³³¹, México, R. D. del Congo³³², Rwanda, y Yemen³³³). Esta práctica está políticamente motivada, porque la ACNUDH no es una experta independiente, sino una alta funcionaria bajo instrucciones del secretario general, cuyo mandato se orienta esencialmente a la promoción de los derechos humanos³³⁴. Así ocurre con las 60 oficinas en el terreno de la OACNUDH, pues sus funciones se dirigen a la cooperación técnica con los gobiernos y otras instituciones públicas, en detrimento de una evaluación detenida de las violaciones a los derechos humanos.

(b) Pedir directamente al **secretario general** que realice el estudio, en cuyo caso se encomendará a un funcionario del departamento de asuntos políticos de la secretaría y no de la OACNUDH, con lo que el informe que realice tendrá un enfoque más político-diplomático que de derechos humanos. Es el caso de la R. I. del Irán³³⁵ o de la R.A. Siria³³⁶.

(c) Derivar hacia la cooperación técnica y los servicios de asesoramiento situaciones de países que merecerían un PE. Es

330 La res. 19/39 del Consejo DH, de 23 de marzo de 2012, rebajó el rol de la OACNUDH a labores de "asistencia técnica, fomento de la capacidad y colaboración con el Gobierno de transición de Libia" (párr. 9).

331 Res. 20/17, de 6 de julio de 2012, del Consejo DH y 21/25, de 28 de septiembre de 2012.

332 Res. 16/35 del Consejo DH, de 25 de marzo de 2011. Vid. informe de la AC en doc. A/HRC/24/33, de 12 de julio de 2013, 19 p.

333 Res. 19/29, de 23 de marzo de 2012, y 21/22 del Consejo DH, de 27 de septiembre de 2012. Vid. informe de la AC sobre Yemen en doc. A/HRC/24/34, de 25 de julio de 2013, 18 p.

334 *Vid infra*, Sección B.3: *La alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos*.

335 Informe del SG sobre la situación de los derechos humanos en la R.I. del Irán, doc. A/HRC/19/82, de 23 de mayo de 2012, 19 p.

336 Informe SG sobre la aplicación de la resolución S-18/1 del Consejo de DH, doc. A/HRC/19/80, de 12 de marzo de 2012, 8 p.

el caso de Guinea³³⁷, Sudán del Sur³³⁸, Camboya³³⁹, Côte d'Ivoire³⁴⁰, R. Centroafricana³⁴¹ y R.A. Siria³⁴².

(d) En otras ocasiones los Estados interesados consiguen hacerse con un puesto en el Consejo DH para asegurarse de que **no** se nombre un PE que realice una investigación semejante en sus propios países, que sin duda necesitarían. Son los casos de Guinea Ecuatorial, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, China, Indonesia, Malasia, etc.

(e) En cualquier caso, los Estados con serias deficiencias en materia de derechos humanos –que son la mayoría en el seno del Consejo DH-, prefieren acudir a un mecanismo de **promoción** de los derechos humanos como es el **examen periódico universal** (EPU)³⁴³, que está estrechamente controlado por los Estados, en detrimento de los órganos técnico-jurídicos de protección –tanto convencionales como extra-convencionales- compuestos por personas expertas independientes, pues ambos han sido excluidos del debate exclusivamente intergubernamental que se realiza en el marco del EPU.

337 Res. 23/23 del Consejo DH, de 14 de junio de 2014. Vid. informe AC sobre Guinea en doc. A/HRC/19/49, de 17 de enero de 2012, 16 p.

338 Vid informe de la AC sobre asistencia técnica y fomento de la capacidad en la esfera de los derechos humanos ese país en el doc. A/HRC/21/34, de 29 de agosto de 2012 y res. 23/24 del Consejo DH, de 14 de junio de 2013.

339 Informe SG sobre función y logros de la oficina del AC en la asistencia a Camboya para la promoción y protección de los derechos humanos. Doc. A(HRC/21/35, de 20 de septiembre de 2012, 19 p.

340 Res. 23/22 del Consejo DH, de 14 de junio de 2013.

341 Res. 23/18 del Consejo DH, de 13 de junio de 2013.

342 Informe del SG sobre la situación de los derechos humanos en la R. A. Siria. Doc. A/HRC/21/32, de 25 de septiembre de 2012, 19 p.

343 *Vid infra*, Sección B. 1: *El examen periódico universal (EPU)*.

En definitiva, la politización que antaño se reprochó a la Comisión DH y que se esgrimió como argumento para justificar su disolución en 2006, no ha hecho más que aumentar en el nuevo Consejo DH –claramente dominado por los embajadores de sus 47 Estados miembros-, lo que ha condicionado negativamente el desarrollo de los mandatos **geográficos**.

2. Procedimientos temáticos

En 1980 la Comisión DH incorporó otra novedad importante a su práctica, consistente en crear órganos especiales de investigación en todo el mundo respecto de un tema concreto cuya violación revistiera una particular gravedad. En efecto, en ese año la Comisión DH estableció el **Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias**.

Desde entonces la Comisión DH se ha ido dotando de procedimientos especiales de investigación de carácter temático, primero en el área de los derechos civiles y políticos y, más recientemente, en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, hasta el punto de que en 2006 ya disponía de 31 mandatos temáticos en vigor, los que fueron oportunamente transmitidos al Consejo DH.

A su vez, el Consejo DH mantiene en diciembre de 2013 **38** mandatos **temáticos**. Se trata de los informes de los grupos de trabajo, relatores especiales o expertos independientes sobre las siguientes cuestiones:

CUADRO 11

MANDATOS TEMÁTICOS DEL CONSEJO DH

1. Grupo de trabajo (GT) sobre las desapariciones forzadas o involuntarias;
2. Relator especial (RE) sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias;
3. RE sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
4. RE libertad de religión o de creencias³⁴⁴;
5. GT utilización de mercenarios;
6. RE venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía;
7. GT detención arbitraria³⁴⁵;
8. RE desplazados internos³⁴⁶;
9. GT derecho al desarrollo;
10. RE libertad de opinión y de expresión³⁴⁷;
11. RE formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia;
12. RE violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias³⁴⁸;
13. RE independencia de los magistrados y abogados³⁴⁹;
14. RE sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos;
15. RE derechos humanos de los migrantes³⁵⁰;
16. Experto Independiente (EI) sobre las consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales³⁵¹;
17. RE derechos humanos y la extrema pobreza;
18. RE derecho a la educación;
19. RE derecho a la alimentación;
20. RE derecho a una vivienda adecuada;
21. RE derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental³⁵²;
22. RE situación de los defensores de los derechos humanos³⁵³;

344 Porrogado por tres años por la res. 22/20 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2013.

345 Establecido por la Comisión DH en su res. 1991/41, de 5 de marzo de 1991. Vid. también la res. 20/16, de 6 de julio de 2012, del Consejo DH.

346 Res. 23/8 de 13 de junio de 2013, del Consejo DH.

347 Vid. res. 23/2 del Consejo DH, de 13 de junio de 2013.

348 Mandato prorrogado por tres años en res. 23/25 del Consejo DH, de 14 de junio de 2013.

349 Vid. res. 23/6 del Consejo DH, de 13 de junio de 2013.

350 Vid. res. 23/20 del Consejo DH, de 14 de junio de 2013.

351 Establecido por la res. 16/14 del Consejo DH, de 24 de marzo de 2011. Vid. también res. 20/10, de 5 de julio de 2012, y 23/11, de 13 de junio de 2013, del Consejo DH.

352 Vid. res. 23/14 del Consejo DH, de 13 de junio de 2013.

353 Vid. res. 22/6 del Consejo de DH, de 21 de marzo de 2013.

23. RE derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas;
24. GT de expertos sobre las personas de ascendencia africana;
25. RE protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo;
26. RE trata de personas, especialmente mujeres y niños³⁵⁴;
27. RE formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias;
28. El sobre cuestiones de las minorías;
29. El sobre derechos humanos y solidaridad internacional³⁵⁵;
30. GT sobre derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas³⁵⁶;
31. RE sobre el derecho al agua potable y el saneamiento;
32. RE derechos culturales³⁵⁷;
33. RE derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas;
34. GT sobre la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica³⁵⁸.
35. El sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo³⁵⁹;
36. RE sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición³⁶⁰.
37. El sobre los derechos humanos y el medio ambiente³⁶¹.
38. El sobre el disfrute de todos los derechos humanos por parte de las personas mayores³⁶².

Fuente: doc. A/HRC/24/55, de 22 de julio de 2013, anexo II, pp. 19-21 y elaboración propia (al 10 de diciembre de 2013)³⁶³.

354 Vid. resol. 23/5 del Consejo DH, de 13 de junio de 2013.

355 Vid. res. 23/12 del Consejo DH, de 13 de junio de 2013.

356 Res. 17/4 del Consejo DH, de 16 de junio de 2011, párr. 6.

357 Vid. resol. 23/10, de 13 de junio de 2013, del Consejo DH.

358 Mandato prorrogado por tres años en la res. 23/7 del Consejo DH, de 13 de junio de 2013.

359 Res. 18/6 del Consejo DH, de 29 de septiembre de 2011.

360 Res. 18/7 del Consejo DH, de 29 de septiembre de 2011.

361 Res. 19/10 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2012.

362 Res. 24/20 del Consejo DH, de 30 de septiembre de 2013.

363 A los actuales 38 mandatos temáticos del Consejo DH se suman otros cuatro nombrados por el secretario general de las Naciones Unidas, a saber: el *asesor especial sobre la prevención del genocidio*, Francis Deng (Sudán); la *representante especial sobre la violencia contra los niños*, Marta Santos Pais (Portugal); la *representante especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados*, Radhika Coomaraswamy (Pakistán); y la *representante especial sobre la violencia sexual en los conflictos*, Margot Wallstrom. Por su parte, la Comisión de Desarrollo Social ha nombrado al Sr. Shuaib Chalklen (Sudáfrica) como *relator especial encargado de la situación de la discapacidad*. Aunque habían participado en reuniones anteriores de los PE, no fueron invitados a participar en la celebrada en 2013 en Viena.

Los mandatos temáticos tienen una duración de tres años. El Consejo DH se reserva continuar el examen, la racionalización y el perfeccionamiento de cada mandato temático "en el contexto de las negociaciones de las resoluciones pertinentes"³⁶⁴; esto es, cada tres años, cuando el Consejo DH decide si renueva o no el correspondiente mandato temático. En cambio, la persona experta que desempeñe el cargo no deberá permanecer en el mismo más de seis años³⁶⁵.

La lista de los mandatos temáticos es hoy tan amplia que abarca prácticamente todos los derechos protegidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como la mayoría de las cuestiones que generan graves violaciones de los derechos humanos en el mundo.

Los usuarios de los PE (víctimas de las violaciones, ONG, OSC y en menor medida INDH) les hacen llegar con relativa facilidad sus denuncias, informes y solicitudes; cooperan con ellos en la organización de visitas in loco; y participan en el seguimiento que las autoridades nacionales deben hacer a las **recomendaciones** que figuran en los informes anuales (públicos) del sistema de PE, los informes de misión a países determinados, lo mismo que en los dictámenes o

364 *Ibidem*, par. 55.

365 Declaración del presidente 8/2, de 18 de junio de 2008, párr. 1.

decisiones individuales referentes a sus respectivos países (quejas individuales y acciones urgentes).

El conjunto de órganos especiales de investigación de violaciones graves de derechos humanos, ya sean geográficos o temáticos -ya sean relatores especiales o grupos de trabajo-, es lo que denominamos **sistema de procedimientos especiales** (PE). Desde luego, en la etapa actual se consolidan los avances del sistema en cuanto al retiro de la confidencialidad en el tratamiento del resultado de la investigación (el informe anual de estos órganos al Consejo DH³⁶⁶), pues constituyen un desarrollo del **procedimiento 1235** o público. De modo que los informes del conjunto de órganos especiales de investigación arriba citados son públicos y ampliamente debatidos en el plenario del Consejo DH, con la participación de representantes de las OSC, ONG de derechos humanos y las INDH.

De otro lado, al igual que cuando se estableció en 1967 el **procedimiento 1235**, no será necesario el consentimiento del Estado interesado para que el Consejo DH pueda decidir la creación de un órgano especial de investigación sobre un país o una cuestión determinada. Tampoco se puede oponer un Estado a una acción urgente o a una carta de alegaciones enviada por un procedimiento temático. Incluso el citado órgano podrá realizar su estudio a pesar de la oposición del Estado. Pero la autorización del

366 Vid. doc. A/HRC/16/30, de 16 de diciembre de 2010: conclusiones y recomendaciones de los procedimientos especiales, 9 p.

Estado interesado se seguirá requiriendo para la realización de las visitas in loco del órgano especial de investigación³⁶⁷.

Por último, se mantiene la gran flexibilidad en la admisión de quejas individuales, pues no se someten a rigurosos requisitos de admisibilidad, ni tampoco a la regla del agotamiento previo de los recursos internos. Simplemente se considerarán admisibles todas las comunicaciones o quejas que, en opinión del órgano de investigación correspondiente, procedan de “fuentes confiables”. En 2011 los PE enviaron 604 comunicaciones a Estados, el 75% de ellas conjuntas, sobre casos individuales y situaciones concretas; pero las respuestas de los Estados siguen siendo escasas: el 35%³⁶⁸.

3. Las quejas individuales

A partir de 1980 la Comisión DH volvió la mirada hacia el origen del procedimiento 1235, esto es, las comunicaciones o **quejas individuales** que le habían permitido estudiar una **situación**, y se preguntó si no debería declararse competente también para realizar algún tipo de acción humanitaria a favor de las víctimas que se quejaban, a título individual.

367 Al 1 de diciembre de 2013, 106 Estados (Venezuela no figura entre ellos) habían renunciado parcialmente a esta prerrogativa al haber extendido invitaciones permanentes (*standing invitations*) a todos los procedimientos temáticos del Consejo DH. Vid. la lista de esos Estados en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/invitations.htm>. No obstante, cada visita será objeto de un acuerdo específico que deberá ser negociado entre el titular del mandato y el Estado interesado, por intermedio de la oficina del alto comisionado de las NU para los derechos humanos. Los PE se quejaron en 2011 respecto de algunos Estados que, a pesar de figurar en la lista, no permitieron las visitas de los titulares de mandatos (Cfr. A/HRC/18/41, cit., párr. 36). Ese año los PE realizaron visitas a 82 países (A/HRC/21/51, de 9 de julio de 2012, párr. 5). Pero hay 30 países que no han recibido nunca una visita de un PE.

368 A/HRC/21/51, de 9 de julio de 2012, párr. 5.

Este paso fue decisivo, pues supuso que la Comisión DH habilítase simultáneamente a su sistema de PE con una doble competencia: en primer lugar, continuaron siendo competentes para tratar una cuestión de violación de manera global (por ejemplo, la desaparición forzada o involuntaria de personas) o una situación de violación grave de los derechos humanos en un país concreto. En segundo lugar, la Comisión DH autorizó progresivamente a su sistema de PE temáticos a establecer un mecanismo para atender las quejas individuales.

Este mecanismo tuvo en sus inicios un enfoque marcadamente **humanitario** debido a las reticencias de algunos Estados, temerosos de ser “condenados” en la esfera internacional por violaciones de los derechos humanos, pues en la antigua Comisión DH se sentían a menudo “vigilados” por las ONG y otros actores internacionales.

La consolidación del tratamiento de **quejas individuales** cristalizó rápidamente en relación con los procedimientos temáticos de alcance universal referidos a derechos civiles y políticos, tales como los que protegen contra las desapariciones forzadas; torturas; ejecuciones extrajudiciales; detención arbitraria; libertad de religión o de creencias; amenazas de muerte o represalias contra los defensores de los derechos humanos; venta de niños; violencia contra la mujer; libertad de expresión; formas contemporáneas de racismo; migrantes; e independencia de los magistrados y abogados.

En 2000 la Comisión DH nombró por un período de tres

años un relator especial sobre el derecho a la alimentación con el mandato de responder a las quejas individuales³⁶⁹, convirtiéndose así en el primer PE temático con esta competencia en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales. Después se establecieron el RE sobre los derechos humanos de los indígenas, los RE sobre los derechos a la salud, vivienda y educación, la RE sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, etc. Todos ellos fueron habilitados para responder a las quejas individuales que recibían en el ámbito de sus respectivas competencias.

A partir de 2007 el Consejo DH autorizó a todos sus PE a enviar cartas de alegaciones de violaciones a los derechos humanos, en el marco de sus respectivas competencias, a los Estados interesados, lo mismo que llamamientos o acciones urgentes³⁷⁰.

Tratándose del **GT sobre desapariciones forzadas o involuntarias** (en adelante: GTDFI) -que ha sido el precursor en el tratamiento de las quejas individuales-, se constituye en un puente que facilita los contactos entre los familiares de la persona desaparecida y el gobierno respectivo, quien está obligado a indagar la suerte del desaparecido e informar de los resultados de su investigación al GTDFI. Éste, a su vez, los

369 La Comisión DH pidió al RE, entre otras cosas, que "solicite y reciba información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y responda a esa información" (res. 2000/10, párr. 11.a).

370 Arts. 9 y 10 del "Código de Conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos", aprobado en la res. 5/2 del Consejo DH, de 18 de junio de 2007.

transmite a los familiares de la víctima. Al tener un mandato fundamentalmente **humanitario**, el GTDFI no se pronuncia sobre la responsabilidad penal de las personas que pudieran ser responsables de la desaparición, ni sobre la responsabilidad internacional del Estado³⁷¹. Desde su creación en 1980 el GTDFI ha transmitido más de 50.000 casos individuales a los gobiernos de más de 90 países.

En la relación que mantienen a través del GTDFI, las partes en el procedimiento (es decir, los familiares o representantes de la víctima de la desaparición y los representantes del Estado), son consideradas por el GTDFI bajo el principio de **igualdad de armas** a lo largo del procedimiento escrito y contradictorio establecido, lo que hasta entonces era inusitado en el contexto internacional³⁷².

Por otra parte, las quejas por desapariciones se reciben sin necesidad de que cumplan requisitos de admisibilidad estrictos, tales como el del previo agotamiento de los recursos internos. Además, al disponer el GTDFI de un mandato extra-convencional y universal, tampoco será relevante el consentimiento del Estado para que el GTDFI le someta una queja individual que le concierna. Por último, el GTDFI sólo declarará cerrado un caso de desaparición forzada o involuntaria en función de las pruebas que le suministren, indistintamente, una u otra parte en el procedimiento.

371 Doc. E/CN.4/2006/56, párr. 9.

372 Vid. en este sentido DOMÍNGUEZ REDONDO, Elvira, Los procedimientos públicos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, 516 p., at 249-252.

El cambio de **naturaleza jurídica** del sistema de quejas individuales también se ha operado gradualmente. Así, los procedimientos temáticos más emblemáticos (desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura, detención arbitraria), dirigen sus comunicaciones a los Estados no ya por razones estrictamente **humanitarias**, sino invocando las **normas internacionales de derechos humanos** relevantes (Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, conjuntos de principios y reglas mínimas de las Naciones Unidas, etc.). Nos alejamos así del modelo inicial humanitario que caracterizaba el sistema de quejas individuales en el ámbito extra-convencional, para acercarnos al modelo de **recurso internacional** de carácter jurídico.

En esta dirección, el GTDA ha adoptado métodos de trabajo -aprobados en su día por la Comisión DH- que le permiten tratar cada queja o caso de detención aparentemente arbitraria que se le someta, mediante la aplicación de reglas jurídicas y en el marco de un procedimiento contradictorio que culmina con la adopción de un **dictamen** u opinión individual en cada caso. En ese dictamen, el GTDA se pronuncia sobre si la detención ha sido arbitraria o no sobre la base de criterios estrictamente jurídicos y conforme a las reglas del DIDH aplicables. En caso positivo, el GTDA recomienda al Estado las medidas de **reparación** que deberá adoptar para remediar la violación constatada –por ejemplo, solicitando la puesta en libertad de la persona arbitrariamente detenida-, a la vez que dispone las medidas de **seguimiento** del cumplimiento por parte de los Estados de las recomendaciones contenidas en los dictámenes.

Es evidente entonces que el GTDA ha sentado el primer precedente, en el ámbito extra-convencional, de adopción de **dictámenes cuasi-contenciosos** en el procedimiento de quejas individuales por detención arbitraria. Por sus características, la queja ante el GTDA equivale a una acción de habeas corpus **internacional** al alcance de toda presunta víctima, con independencia de su nacionalidad y del lugar donde se encuentre. Tal acción es además de ejercicio inmediato, pues no se requiere ni la previa aceptación del procedimiento por el Estado interesado, ni reunir condiciones de admisibilidad severas tales como el previo agotamiento de los recursos internos.

Así se ha abierto la vía hacia la configuración en el futuro de un sistema de quejas individuales en el marco de los procedimientos extra-convencionales, que debería cristalizar en el futuro en un auténtico recurso de **amparo internacional**. Este modelo dejaría muy atrás los límites de aquella acción “estrictamente humanitaria” que en 1980 habían impuesto los Estados miembros de la Comisión DH al GTDFI, temerosos entonces de hipotéticas “condenas” políticas.

Es de esperar que en los próximos años se consoliden y se generalicen en la práctica del Consejo DH y de sus PE los métodos de trabajo del GTDA en lo que se refiere a la adopción de dictámenes cuasi-contenciosos ante quejas individuales en el ámbito extra-convencional de protección. Con ello se completaría el círculo abierto en 1967 por la Comisión DH, para acoger las quejas individuales a través de mecanismos

extra-convencionales de protección de los derechos humanos que, en su término final, podrían suponer el ejercicio de una actio popularis en la esfera internacional para la protección de los derechos humanos.

4. Las acciones urgentes

Un nuevo paso en esta línea de progreso lo constituye la institucionalización del sistema de **acciones o llamamientos urgentes** como un mecanismo flexible —equivalente a las medidas provisionales de los comités— que permite la adopción de medidas específicas que aseguren formalmente el respeto de los derechos humanos. La acción urgente consiste en que el procedimiento especial de investigación correspondiente se dirigirá por la vía escrita más rápida posible (facsímil, Internet) al representante permanente en Ginebra, con copia al titular del ministerio de relaciones exteriores del país, solicitando generalmente a las autoridades su intervención inmediata para que cese o se prevenga la violación que se denuncia, se proteja eventualmente la vida, integridad o salud de la víctima, se investiguen los hechos, y se depuren las responsabilidades a que hubiera lugar.

El sistema de acciones urgentes se presenta, pues, como eminentemente preventivo y protector, pese a su enfoque inicial estrictamente humanitario, desprovisto de alcance jurídico. Bajo este procedimiento, la queja se recibe y diligencia con prontitud y flexibilidad, sin atender a requisitos de admisibilidad tales como el agotamiento de los recursos internos, ni el consentimiento del Estado. Por tanto, es un procedimiento

de carácter **humanitario** y personalizado para responder individualmente a las quejas que se reciben sobre cuestiones relacionadas con la protección de derechos fundamentales.

Además el procedimiento es extremadamente universal, en el sentido de que no requiere la ratificación de ningún tratado internacional para que pueda ser aplicado, ya que encuentra su fundamento jurídico último en la propia Carta NU, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la obligación que tienen los Estados miembros de cooperar de buena fe -conjunta o separadamente-, en cooperación con las Naciones Unidas, para hacer efectivo el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales de todos.

Desde 2007 el sistema de acciones urgentes se ha generalizado a todos los mandatos geográficos (15) y temáticos (38) del actual Consejo DH. De acuerdo con el Art. 10 del ya citado Código de Conducta, "los titulares de mandatos podrán recurrir a los **llamamientos urgentes** en los casos en que las presuntas violaciones requieran medidas perentorias por entrañar pérdidas de vidas humanas, situaciones que pongan en peligro la vida o un daño inminente o continuo de mucha gravedad para las víctimas..."³⁷³.

En el pasado habían recurrido con frecuencia a las acciones urgentes los GTDFI y GTDA, así como los relatores especiales

373 "Código de Conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos", aprobado en la res. 5/2 del Consejo DH, de 18 de junio de 2007. Las negritas son nuestras.

o expertos independientes sobre ejecuciones extrajudiciales y tortura; libertad de religión o de creencias; amenazas de muerte o represalias contra los defensores de los derechos humanos; venta de niños; violencia contra la mujer; libertad de opinión y expresión; formas contemporáneas de racismo; migrantes; desechos tóxicos; e independencia de magistrados y abogados.

Más recientemente los RE sobre el derecho a la alimentación, los derechos humanos de los indígenas, trata de personas especialmente mujeres y niños, así como los RE sobre los derechos a la salud, educación y vivienda, reciben quejas individuales y formulan las acciones urgentes que consideran oportunas, de manera individual o colectiva. A partir de 2007, como ya se ha indicado, se ha generalizado esta facultad a todos los procedimientos especiales, ya sean geográficos o temáticos.

En el caso específico del GTDA, se podrá recurrir al procedimiento de **acción urgente** cuando esté en peligro la vida o salud de la persona detenida, o por circunstancias especiales que lo justifiquen. Al tener una finalidad humanitaria y preventiva, las acciones urgentes no prejuzgan la opinión que en su día pudiera emitir el GTDA sobre la arbitrariedad de la detención, salvo que el GTDA ya se hubiera pronunciado sobre la cuestión en el procedimiento ordinario³⁷⁴.

374 Párrs. 22 y 23 de los métodos de trabajo revisados del GTDA. Cfr. doc. A/HRC/16/47, de 19 de enero de 2011, Anexo, Sección V.

En cuanto al GTDFI, ha establecido un procedimiento de **intervención rápida** en casos de intimidación, persecución o represalias contra familiares de desaparecidos, testigos o sus familiares, miembros de organizaciones de familiares u otras ONG, defensores de derechos humanos o personas que trabajan con casos de desapariciones. En esos casos, el GTDFI se dirigirá directamente al representante permanente en Ginebra del país interesado por la vía más rápida posible (facsímil o correo electrónico), con el ruego de que se ponga en conocimiento del ministro de Relaciones Exteriores, pidiéndole que su gobierno adopte las medidas necesarias para proteger todos los derechos fundamentales de las personas afectadas³⁷⁵.

También se habían extendido progresivamente las acciones urgentes a algunos órganos especiales de investigación de "situaciones" en países determinados, tales como -en el pasado- Chile, Irán, Guatemala o Cuba. En estos casos se llevaron a cabo iniciativas equivalentes a las de los buenos oficios, en las que el éxito de las personas expertas dependió en gran parte de la voluntad de cooperación y respuesta del Estado interesado.

Las acciones urgentes tienen una naturaleza esencialmente **preventiva**, puesto que el principal objetivo de las mismas es alertar a las autoridades del Estado para que investiguen los hechos denunciados y adopten todas las medidas necesarias,

375 Párr. 26 de los métodos de trabajo revisados del GTDFI. Cfr. doc. A/HRC/19/58, de 6 de febrero de 2012, anexo I.

a fin de que cese la violación que presuntamente se está cometiendo en la persona de la víctima. En este sentido, las acciones urgentes en el ámbito extra-convencional de protección son equiparables a las **medidas provisionales** que, como vimos, pueden adoptar los órganos establecidos en tratados (comités) en el ámbito convencional de protección.

5. Procedimiento aplicable a las quejas individuales

Las normas procesales comunes al sistema de procedimientos especiales se encuentran en las resoluciones 5/1 y 5/2 del Consejo DH³⁷⁶. Subsidiariamente, son aplicables -en la medida en que no sean contradictorias con las anteriores- las pautas establecidas en el Manual elaborado por los propios titulares de los mandatos de procedimientos especiales³⁷⁷, así como los métodos de trabajo que cada uno de los procedimientos especiales ha ido adoptando a lo largo de los años con el objeto de organizar sus actividades³⁷⁸.

376 Ambas aprobadas el 18 de junio de 2007. *Vid.* res. 5/1, anexo, Sección II: "procedimientos especiales". *Vid.* también res. 5/2, por la que se aprueba el "Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos". La declaración del presidente 8/2, de 18 de junio de 2008, también precisa que el presidente transmitirá al Consejo DH toda información que se reciba sobre "casos de incumplimiento persistente" del código de conducta por los titulares de mandatos de procedimientos especiales, "especialmente en el período de renovación de su período de servicio" (párrs. 2 y 3).

377 OACNUDH, Manual para relatores especiales/representantes/expertos y presidentes de grupos de trabajo de procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y del programa de servicios de asesoramiento. Doc. HR/NONE/2006/158, junio de 2006, 29 p. Y Anexos I, II y III. Disponible en www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/manual.htm (seleccionar español). Texto actualizado en 2008.

378 Los métodos de trabajo más completos, que sirven de modelo para todos los procedimientos especiales, son los aprobados por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (GTDA), cuya última revisión se encuentra en el doc. A/HRC//16/47, de 19 de enero de 2011, anexo, pp. 21-28. Los más recientemente modificados son los del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, aprobados el 11 de noviembre de 2011; entraron en vigor el 1 de enero de 2012 (doc. A/HRC/19/58, de 6 de febrero de 2012, anexo I).

Un estudio comparado de las normas procesales citadas permite concluir que la tramitación de las quejas individuales ante los mecanismos extra-convencionales de protección responde a un procedimiento afín que, a efectos de exposición, se puede agrupar en cinco fases procesales, a saber: competencia, admisibilidad, opinión en cuanto al fondo (dictamen), publicación y seguimiento.

(a) Competencia

Ante todo, el órgano especial de investigación –tanto geográfico como temático– deberá determinar su propia competencia ante cada caso que reciba a través de la secretaría, conforme a las cuatro reglas clásicas de establecimiento de la competencia por parte de todo órgano jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional de investigación, a saber: material, temporal, personal y lugar en el que se produjo la violación.

Ratione materiae el órgano temático solamente se considerará competente para recibir quejas referidas a la categoría de violación que se le haya encomendado (desapariciones, ejecuciones, tortura, etc.). En relación al D. humanitario internacional, si se negara a los detenidos la protección de los Convenios de Ginebra III y IV en el marco de un conflicto armado internacional, el GTDA se declarará competente³⁷⁹. En 2011 el GTDA se declaró también competente para estudiar casos de detención en situaciones de conflicto armado, toda vez que los gobiernos deben cumplir las normas internacionales de

379 Doc. E/CN.4/2006/7, párr. 75. Así ocurrió en el caso de Guantánamo.

derechos humanos que protegen contra la detención arbitraria en situaciones de conflicto armado³⁸⁰.

Ratione temporis el órgano temático dará preferencia a las quejas que reciba sobre hechos que se hayan producido después de su establecimiento. Pero esta regla no es tan rígida como en el marco convencional de protección, pues el GTDFI se consideró competente para tramitar casos referidos a los años setenta -a pesar de haber sido creado en 1980- e incluso casos posteriores al establecimiento de la ONU (1945). En la práctica, los mecanismos temáticos se han visto más condicionados por la oportunidad política y la escasez de recursos puestos a su disposición por la secretaría para responder de manera efectiva a quejas referidas a hechos acaecidos con anterioridad a su constitución, que por la rigidez de la regla temporal que, en todo caso, debiera limitarse a un “plazo razonable” y en función de las circunstancias de cada caso concreto.

En este sentido, la AEDIDH y otras ONG asociadas denunciaron en 2008 (y reiteraron en marzo de 2012) ante el GTDFI que España no había investigado unos 150.000 casos de desapariciones –de ellos, 30.000 niños- ocurridos durante la Guerra Civil y posterior represión franquista (1936-1975), escudándose en la ley de amnistía de 1977 y vulnerando el derecho de las víctimas

380 Doc. A/HRC/16/47, cit., párrafo 51.

a la verdad, la justicia y la reparación³⁸¹. El GTDFI formuló una **observación general** recordando a España sus obligaciones con arreglo a la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (1992), a saber: todo acto de desaparición forzada será considerado, conforme al derecho penal, delito pasible de penas apropiadas; y el deber de realizar investigaciones exhaustivas e imparciales mientras no se haya aclarado la suerte de la víctima de una desaparición forzada³⁸².

Ratione personae los procedimientos temáticos de protección pueden recibir quejas relativas a toda víctima individual y física, pero se excluyen las personas jurídicas. El sujeto pasivo de la queja será siempre un Estado, de modo que las violaciones atribuidas a grupos terroristas o insurgentes que luchen contra el gobierno en su propio territorio, se excluyen de la competencia de los procedimientos temáticos³⁸³.

No obstante, el entonces Relator Especial sobre la cuestión de la tortura decidió enviar acciones urgentes a entidades distintas de las autoridades oficiales de iure, en atención a los fines **humanitarios** inmediatos de tales acciones urgentes y

381 Vid. doc A/HRC/13/31, cit, párrs. 481-484. Para más detalle, vid. VILLÁN DURÁN, C.: "Contribución de la AEDIDH al desarrollo de la justicia de transición en España", in RIPOL CARULLA (S.) y VILLÁN DURÁN (C.) (directores), Justicia de transición: el caso de España. Barcelona, ICIP, 2012, 243 p., at 9-25. Publicación electrónica disponible en <http://www20.gencat.cat/docs/icip/Continguts/Publicacions/Documents%20informes/Projectes%20de%20recerca/Justicia%20Ripol%2009-2012.pdf>

382 A/HRC/13/31, cit, párr. 502.

383 Métodos de trabajo revisados del GTDFI, cit., párr. 6 *in fine*. Igualmente, métodos de trabajo del RE sobre la cuestión de la tortura, doc. E/CN.4/1997/7, anexo I, párr. 9; estos últimos fueron expresamente aprobados por la Comisión DH en su res. 1999/32, de 26 de abril, párr. 21. Los citados métodos de trabajo fueron actualizados en el doc. E/CN.4/2003/68, de 17 de diciembre de 2002, párrafos 2-20.

a que las normas mínimas de **derecho humanitario** obligan a todas las partes en el conflicto armado, ya sea de carácter internacional o interno³⁸⁴.

Por último, *ratione loci* la queja puede proceder del territorio de cualquier Estado miembro de las Naciones Unidas, bajo cuya jurisdicción se encuentre la víctima (o se encontraba en el momento en que se cometió la violación que se alega). En principio, se considerará responsable el Estado en cuyo territorio se produjo la violación, pero si se prueba que en los hechos denunciados participaron funcionarios de varios países, el procedimiento temático se dirigirá entonces tanto al país donde ocurrió la violación como a los países de la nacionalidad de esos funcionarios³⁸⁵.

(b) Admisibilidad

Determinada positivamente su competencia, el procedimiento especial analizará a continuación las posibles causas de inadmisibilidad, por razones formales, de las quejas individuales que recibe. A este propósito, ya hemos adelantado que, a diferencia de los convencionales, los procedimientos extra-convencionales someten las denuncias a unas reglas de admisibilidad muy flexibles.

Así, el ámbito extra-convencional de protección de los derechos humanos ha consagrado, por primera vez en las

384 E/CN.4/2003/68, de 17 de diciembre de 2002, párr. 9.

385 *Cfr. Métodos de trabajo revisados del GTDFI, cit, pár. 15.*

Naciones Unidas, la regla de la *actio popularis* que ya conocía la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Art. 44 de la Convención Americana de Derechos Humanos) en el ámbito regional interamericano. Lo que significa que la queja puede ser presentada por **cualquier persona** o grupo de personas que tengan un conocimiento de los hechos que se denuncian, con independencia de que se trate de la víctima, un familiar o su representante legal.

Incluso las OSC o las ONG, con o sin estatuto consultivo ante el ECOSOC, pueden presentar quejas siempre que se trate, a los ojos del órgano especial de investigación, de una fuente “fiable”³⁸⁶.

No obstante, el GTDFI restringió posteriormente el alcance de la regla al exigir que si el denunciante no es miembro de la familia de la víctima, “debe tener el consentimiento expreso de la familia para presentar el caso en su nombre y debe estar en condiciones de mantener contacto con los familiares del desaparecido en relación con su suerte”³⁸⁷. Tal exigencia parece excesiva cuando menos en los casos en que ya no existen familiares de los desaparecidos.

El código de conducta de 2007 precisó que el denunciante debe actuar “de buena fe de conformidad con los principios de derechos humanos” y no debe tener “motivaciones

386 Cfr. Métodos de trabajo revisados del GTDFI, cit., párrs. 10 y 11 f). Igualmente, métodos de trabajo revisados del GTDA, cit., párr. 12.

387 Métodos de trabajo revisados del GTDFI, cit., párrs. 10 *in fine* y 11 f).

políticas contrarias a lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas". Igualmente, el denunciante debe "tener conocimiento directo y fidedigno de dichas violaciones, corroborado por información clara". Por lo que las quejas "no se deberán basar exclusivamente en informes difundidos por los medios de comunicación"³⁸⁸.

Por otra parte, las quejas se deben presentar conforme a unos requisitos formales mínimos³⁸⁹. A este respecto, deben figurar por escrito, a ser posible siguiendo un modelo de formulario que proporciona la secretaría, y enviarse por el medio más rápido posible a la misma (oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos³⁹⁰), con la identificación completa del denunciante y de la persona objeto de la violación que se denuncie.

Igualmente, se precisarán los hechos que se denuncian con datos como la fecha, lugar y circunstancias en que ocurrieron; la identificación de las fuerzas de seguridad del Estado que han participado en los mismos, o se presume que han participado. Además, las quejas "no deberán ser manifiestamente infundadas ni tener motivaciones políticas", y los términos en que estén redactadas "no deberán ser insultantes"³⁹¹.

388 Art. 9 d) y e) del Código de Conducta de los titulares de mandatos.

389 *Vid.* Métodos de trabajo revisados del GTDFI, cit., párr. 11. Igualmente, métodos de trabajo revisados del GTDA, cit, párrs. 9-10.

390 La dirección postal de la OACNUDH es: Palais Wilson, rue des Paquis 52, CH-1201 Ginebra (Suiza). Tel. (4122) 917 90 00. Fax (4122) 917 02 12. Correo electrónico: webadmin@ohchr.org
Para más información, consúltese la página del Internet www.ohchr.org y pulsar en "programa", "comunicaciones" y "denuncias".

391 Art. 9, a) y c) del Código de Conducta.

También es conveniente añadir una descripción de las medidas internas adoptadas en el país, con inclusión de la utilización de los recursos internos, tanto administrativos como judiciales. Tales antecedentes sobre los recursos internos utilizados no se solicitan a los fines de constatar si se han agotado o no, sino como medio de prueba de la violación que se alega y, llegado el caso, "sus resultados o las razones por las que esas medidas fueron ineficaces o no fueron tomadas"³⁹². Lo que significa que la regla del agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna del Estado al que se denuncia, no constituirá nunca una conditio sine qua non de la admisibilidad de la queja en el ámbito extra-convencional de protección.

Una vez declarada admisible la queja y transmitido el caso al Estado denunciado para su descargo, el mecanismo temático puede decidir archivarlo si, de la respuesta del Estado, se obtiene una explicación satisfactoria que haga innecesario continuar con la tramitación del caso. Así, en un caso reciente de detención arbitraria en México, el GTDA decidió archivarlo porque el Estado reaccionó positivamente poniendo a la persona ilegalmente detenida en libertad³⁹³.

Otras reglas de admisibilidad comunes entre los procedimientos convencionales no son exigibles en el ámbito extra-convencional de protección. Es el caso, por ejemplo, de la regla *ne bis in idem*, según la cual una misma queja no puede

392 Cfr. Métodos de trabajo revisados del GTDA, cit, párr. 10.d).

393 Opinión n° 25/2008 del GTDA, *Olivier Acuña Barba c. México*. El archivo del caso se produjo en aplicación del párrafo 17 a) de los métodos de trabajo del GTDA.

ser presentada simultáneamente ante dos o más instancias internacionales de protección. La regla se aplica únicamente entre instancias internacionales de protección de *naturaleza jurídica similar*, esto es, cuasi-contenciosa y en el marco convencional³⁹⁴.

Así, por vía de ejemplo, una queja por temor a que una persona pueda estar siendo sometida a tortura en Venezuela, solamente se podrá presentar ante una de las instancias internacionales de protección de orden convencional que ese país ha aceptado a nivel universal (esto es: Comité de Derechos Humanos, Comité contra la Tortura), pues ambos son incompatibles entre sí debido a su naturaleza jurídica equivalente.

En cambio, la presentación de la queja ante uno de los mecanismos convencionales señalados, se podrá simultanear con el procedimiento temático extra-convencional más apropiado (en el caso: el RE del Consejo DH sobre la cuestión de la tortura) de naturaleza no cuasi-contenciosa, sin que sobrevenga la excepción de incompatibilidad.

En la práctica, el querellante utilizará primero el mecanismo extra-convencional por ser más rápidamente accesible que los demás y posteriormente, una vez agotados los recursos internos, elegirá el que más ventajas le ofrezca entre los cuasi-contenciosos convencionales disponibles. Si, por el contrario, el denunciante presentó su queja inicialmente ante

394 Vid. Métodos de trabajo revisados del GTDA, párr. 33.

un órgano convencional y el caso se encuentra todavía pendiente de decisión, el órgano extra-convencional declinará su competencia a favor del convencional, siempre que el caso se refiera a las mismas personas y a los mismos hechos³⁹⁵.

La fase de admisibilidad culmina con una decisión o, al menos, la asunción de que la queja reúne los requisitos de forma mínimos para ser aceptada. En caso contrario, la secretaría solicitará del denunciante el complemento de información necesaria para continuar la tramitación de la queja³⁹⁶. Dada la flexibilidad imperante en los requisitos de forma, la fase de admisibilidad se dilucida a la máxima brevedad, en el entendimiento de que los requisitos de admisibilidad se deben cumplir «en la medida de lo posible»³⁹⁷.

(c) Dictamen

El procedimiento temático se constituye en un puente de comunicación permanente entre el denunciante y las autoridades gubernamentales, con el fin inmediato de que cese la violación que se denuncia, de haberse producido. Además, en esta fase el procedimiento temático reunirá las informaciones disponibles de todas las fuentes -incluidas las gubernamentales-, que le permitan establecer los hechos para llegar a una conclusión final sobre si la violación ha sido efectiva o no.

395 *Cfr.* Métodos de trabajo revisados del GTDA, cit, párr. 33.d.ii).

396 *Vid.* Métodos de trabajo revisados del GTDFI, cit, párr. 12.

397 *Cfr.* Métodos de trabajo revisados del GTDA, cit, párr. 10.

A esos efectos, según el procedimiento ordinario, los PE temáticos transmiten las informaciones básicas que han recibido de los denunciantes a los gobiernos interesados por medio de una carta dirigida a la misión permanente del país interesado acreditada ante la oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. En el caso de los grupos de trabajo, el presidente o el vicepresidente del grupo están autorizados para transmitir las denuncias a los gobiernos³⁹⁸ a lo largo del año, fuera de los períodos de sesiones en que esté reunido el grupo de que se trate. A petición del denunciante, su identidad no será revelada al gobierno.

En casos de acción urgente se pone en marcha un procedimiento abreviado vía facsímil o correo electrónico. Así, los casos de desapariciones ocurridas en los tres últimos meses se transmiten al ministro de Relaciones Exteriores correspondiente a través de la misión permanente en Ginebra y se ponen en conocimiento del denunciante (“la fuente”)³⁹⁹.

Al mismo tiempo, el procedimiento temático solicita al gobierno interesado que lleve a cabo las investigaciones necesarias para esclarecer el contenido de las denuncias y le mantenga informado al respecto.

398 *Vid. Métodos de trabajo revisados del GTDA, cit, párr. 14. Concordantemente, métodos de trabajo revisados del GTDFI, cit., párr. 8.*

399 *Vid. Métodos de trabajo revisados del GTDA, cit, párr. 7.*

El mecanismo temático podrá también abrir *de oficio*⁴⁰⁰ (es decir, sin que haya mediado denuncia) un caso que parezca constituir violación de alguno de los derechos de cuya protección se ocupa, o que tenga relación con alguna de las cuestiones adicionales, de orden temático o geográfico, cuya atención le haya encomendado el Consejo DH.

El procedimiento temático analizará las respuestas que reciba de los gobiernos y transmitirá su contenido a los denunciantes cuando proceda, para que a su vez formulen observaciones. En caso necesario, proseguirá el diálogo con el gobierno de turno⁴⁰¹ y, si procede, con el denunciante.

De esta manera, el procedimiento temático realizará una investigación con el auxilio de las partes conducente a establecer los hechos. Tal investigación será contradictoria⁴⁰² y por escrito, toda vez que las respuestas que reciba de los gobiernos serán contrastadas a su vez con los denunciantes, y viceversa.

Este procedimiento contradictorio está presidido por el principio de **igualdad de armas**, en el sentido de que el órgano temático concederá igual credibilidad a todas las informaciones recibidas, con independencia de que su fuente sea el gobierno o el denunciante. Se consolida así en el plano

400 La capacidad de iniciar *de oficio* una investigación fue reconocida por primera vez por la Comisión DH en relación con el GTDA en su resolución 1993/36, párr. 4. Cfr. Métodos de trabajo revisados del GTDA, cit, párr. 13.

401 *Vid.* Métodos de trabajo del RE sobre la cuestión de la tortura, cit, párrs. 7 y 8.

402 *Cfr.* Métodos de trabajo revisados del GTDA, cit, párrs. 15-16.

extra-convencional la ruptura del DIDH con la regla tradicional del DI según la cual las informaciones proporcionadas por los gobiernos se presumían ciertas.

En caso de no haber obtenido ninguna respuesta del Estado interesado en un plazo máximo de **60 días** (prorrogable hasta un mes más a petición del mismo gobierno), el GTDA puede tomar una decisión fundándose en todos los datos de que disponga⁴⁰³. Si, por el contrario, es el denunciante quien no responde en un plazo de **seis meses** a informaciones suministradas por el gobierno que permiten aclarar un caso de desaparición, este se considerará esclarecido⁴⁰⁴, si bien convendría que el GTDFI constatará que tales investigaciones fueron realizadas por las autoridades competentes del Estado interesado.

Al final de esta fase procesal relativa al fondo el órgano especial de investigación de tipo temático estará en condiciones de concluir, sobre la base de las informaciones disponibles, si la violación denunciada ha sido probada o no. En caso negativo, decidirá archivar el caso o mantenerlo en examen a la espera de recibir información complementaria.

Un caso de **desaparición** se considerará esclarecido por el GTDFI cuando se determine claramente la suerte o el paradero

403 *Ibidem*.

404 *Vid.* Métodos de trabajo revisados del GTDFI, cit, párr. 19. *Vid.* también OACNUDH, Desapariciones forzadas o involuntarias. Folleto informativo nº 6/Rev.3, Ginebra 2009, pp. 20-23.

de la persona desaparecida, independientemente de que la persona esté viva o muerta⁴⁰⁵. También podrá decidir el GTDFI cerrar un caso cuando el Estado haya emitido una declaración de ausencia o de presunción de fallecimiento y “los familiares y otras partes interesadas han manifestado, libremente y sin lugar a dudas, su deseo de no proseguir investigando el caso. Estas condiciones deben respetar siempre el derecho a una reparación integral”⁴⁰⁶.

En otras circunstancias excepcionales, el GTDFI “puede decidir discontinuar el examen de los casos en que las familias han manifestado, libremente y sin lugar a dudas, su deseo de no proseguir el caso, o cuando la fuente ya no existe o no puede seguir ocupándose del caso y las medidas adoptadas por el GTDFI para ponerse en contacto con otras fuentes no han tenido éxito”⁴⁰⁷.

Pero en todas estas hipótesis el GTDFI podrá reabrir el caso si los denunciante facilitaran información debidamente documentada que pruebe que se ha cometido un error⁴⁰⁸.

Además, el hecho de que el GTDFI declare un caso aclarado, cerrado o suspendido, no exime al gobierno de su obligación dimanante de la *Declaración sobre la Protección*

405 Vid. Métodos de trabajo revisados del GTDFI, cit, párr. 20.

406 *Ibidem*, párr. 21.

407 *Ibidem*, párr. 22.

408 *Ibidem*, párr. 23.

de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de “seguir investigándolo, llevar a los autores ante la justicia, ofrecer una reparación apropiada a la familia de la persona desaparecida y adoptar todas las medidas necesarias para evitar que ocurran casos similares en el futuro”⁴⁰⁹.

En cuanto al **GT sobre la Detención Arbitraria**, calificará de arbitraria la detención en función de cinco categorías jurídicas, a saber:

a) Cuando es evidentemente imposible invocar base legal alguna que la justifique (como el mantenimiento de una persona en detención tras haber cumplido la pena o a pesar de una ley de amnistía que le sea aplicable) (categoría I);

b) Cuando la privación de libertad resulta del ejercicio de derechos o libertades proclamados en los artículos 7, 13, 14, 18, 19, 20 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y además, respecto de los Estados partes, en los artículos 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (categoría II);

c) Cuando la inobservancia total o parcial de las normas internacionales relativas al derecho a un juicio imparcial, establecidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por los Estados afectados, es de una gravedad

409 Cfr. OACNUDH, *Desapariciones forzadas o involuntarias*, cit., p. 21.

tal que confiere a la privación de libertad carácter arbitrario (categoría III)⁴¹⁰;

d) Cuando los solicitantes de asilo, inmigrantes o refugiados son objeto de retención administrativa prolongada sin posibilidad de recurso administrativo y judicial (categoría IV); y

e) Cuando la privación de la libertad constituye una violación del derecho internacional por motivos de discriminación basada en el nacimiento, el origen nacional, étnico o social, el idioma, la religión, la condición económica, la opinión política o de otra índole, el género, la orientación sexual, la discapacidad u otra condición, y tiene por objeto hacer caso omiso de la igualdad de derechos humanos o puede causar ese resultado (categoría V)⁴¹¹.

Si la detención arbitraria es considerada probada, el GTDA adopta un **dictamen** redactado en términos jurídicos, en el que se referirá a los hechos declarados probados y su correspondiente calificación jurídica. El dictamen finaliza con un

410 Opinión 32/2010 (*Luis Williams Polo Rivera c. Perú*); aprobada el 25 de noviembre de 2010, doc. A/HRC/WGAD/2010/32, de 27 de febrero de 2012. Opinión 27/2011 (*Marcos Michel Siervo Sabarsky c. República Bolivariana de Venezuela*); aprobada el 30 de agosto de 2011, doc. A/HRC/WGAD/2011/27, de 29 de febrero de 2012. Opinión 36/2011 (*Basilisa Ucan Nah c. México*); aprobada el 1º de septiembre de 2011, doc. A/HRC/WGAD/2011/36, de 29 de febrero de 2012; opinión 47/2011 (*Carlos Federico Guardo c. Argentina*); aprobada el 2 de septiembre de 2011, doc. A/HRC/WGAD/2011/47, de 29 de febrero de 2012; opinión 62/2011 (*Sabino Romero Izarra c. R.B. de Venezuela*), aprobada el 22 de noviembre de 2011, doc. A/HRC/WGAD/2011/62, de 12 de junio de 2012; y opinión 65/2011 (*Hernán José Sifontes Tovar, Ernesto Enrique Rangel Aguilera y Juan Carlos Carvallo Villegas c. R.B. de Venezuela*), aprobada el 23 de noviembre de 2011, doc. A/HRC/WGAD/2011/65, de 21 de junio de 2012.

411 Doc. A/HRC/16/47, cit., anexo, párrafo 8.

conjunto de recomendaciones⁴¹² que el GTDA dirige al Estado denunciado, con el fin de prevenir la ocurrencia de nuevos casos similares y de **reparar** a la víctima o sus causahabientes de la violación, en aplicación de las normas generales del DIDH.

El dictamen es, en principio, firme y se transmite al Estado una vez adoptado. Dos semanas después se comunica al denunciante ("la fuente")⁴¹³. No obstante, a título excepcional, cabrá interponer recurso de **revisión** ante el mismo GTDA por ambas partes en el procedimiento, siempre que hayan aparecido nuevos hechos -hasta entonces desconocidos para la parte que recurre- que, por su naturaleza, sean susceptibles de modificar el dictamen. Si la petición de revisión procediera de un Estado, este debió haber respondido a la queja inicial en el plazo establecido de 60 días⁴¹⁴.

En otros casos, el GTDA puede declarar el archivo (sobresimiento) del caso si se hubiera producido la liberación del detenido. También puede declarar el archivo temporal del caso si el GTDA no dispusiera de elementos suficientes para tomar una decisión, en cuyo caso solicitará información adicional a las partes.

412 Párr. 17 d) de los métodos de trabajo revisados del GTDA.

413 Párr. 18 de los métodos de trabajo revisados del GTDA. Posteriormente se publican en la página del GTDA en la Web del ACNUDH y se señalan los dictámenes a la atención del Consejo DH en el informe anual del GTDA (*Ibidem*, párrafo 19). Un listado de todas las opiniones aprobadas por el GTDA durante sus tres últimos períodos de sesiones se encuentra en el doc. A/HRC/19/57/Add.1, de 1º de marzo de 2012.

414 Párr. 21 de los métodos de trabajo revisados del GTDA. Véanse, *mutatis mutandis*, los métodos de trabajo revisados del GTDFI, cit, párr. 23.

(d) Publicación

Todo el procedimiento descrito es confidencial hasta su conclusión. Por consiguiente, el órgano temático comunicará al Estado correspondiente el contenido de su dictamen una vez adoptado, por lo que en ese momento tendrá todavía un carácter confidencial. Como ya vimos, dos semanas más tarde se comunicará el dictamen al denunciante.

No obstante el carácter confidencial del procedimiento, ello no impide que el órgano de investigación mantenga una relación constante con el denunciante durante el transcurso del mismo, pues de su cooperación, así como de la del gobierno respectivo, dependerá el valor de las informaciones que pueda reunir, sobre cuya base deberá determinar los hechos que le conduzcan a declarar probada o no la violación alegada.

Posteriormente, el órgano temático señalará su dictamen a la atención del Consejo DH, a través de su informe anual⁴¹⁵, con lo que se asegura la publicación final de todos los dictámenes del GTDA.

Solamente en casos muy específicos se ha hecho pública una acción concreta antes de su inclusión en el informe anual y regular del órgano especial de investigación de tipo temático. Así ocurrió, por ejemplo, con el RE sobre ejecuciones

415 Párr. 19 de los métodos de trabajo revisados del GTDA. Los dictámenes del GTDA son también objeto de publicación electrónica, siendo su jurisprudencia accesible en www.unwgadatabase.org

extrajudiciales en casos relativos a Sudáfrica, China y Nigeria. Efectivamente, el RE envió a esos países una serie de acciones urgentes que tenían como objetivo la suspensión de la inminente ejecución de penas de muerte dictadas contra disidentes políticos por los tribunales internos de esos países, en el marco de unos procesos altamente politizados y sin consideración a las debidas garantías judiciales. En estas ocasiones excepcionales el RE decidió, con buen criterio, hacer públicas de manera inmediata las acciones urgentes, consciente de que la publicidad de la denuncia era un elemento esencial de la efectividad que se pretendía.

Más allá de los casos puntuales no existe todavía un patrón de actuación uniforme sobre la emisión de un comunicado de prensa de denuncia. Los RE han preferido salvaguardar su autonomía en esta materia, por lo que dependerá en gran medida de la personalidad del titular de cada mandato. No obstante, pareciera que el criterio más comúnmente seguido es el de utilizar los comunicados de prensa como último recurso para presionar al gobierno renuente en cooperar con el RE⁴¹⁶.

El código de conducta de 2007 previno que los titulares de mandatos deberán cuidar que “sus opiniones políticas personales no vayan en desmedro del cumplimiento de su misión”. En el desempeño de su mandato deben “hacer gala de prudencia, moderación y discreción para no menoscabar el

416 *Vid.* en este sentido DOMINGUEZ REDONDO, Elvira, Los procedimientos públicos especiales..., cit., pp. 336-342.

reconocimiento del carácter independiente de su mandato o el clima necesario para desempeñarlo debidamente⁴¹⁷.

(e) Seguimiento

El Consejo DH debate regularmente y en sesiones públicas durante los períodos de sesiones que determine (tres ordinarios al año de tres o cuatro semanas de duración hasta completar un total de 10 semanas al año, y tantos extraordinarios como así lo decida un tercio de los Estados miembros del Consejo⁴¹⁸) los informes de sus órganos **temáticos**, con participación limitada de las OSC/ONG e INDH.

Terminado el debate interactivo con los titulares de los mandatos en el plenario del Consejo DH y el correspondiente proceso de negociación informal, uno o varios Estados presentarán ante el plenario del Consejo DH un proyecto de resolución sobre cada tema y el Consejo DH adoptará las resoluciones que crea convenientes, en general por consenso. Así, por ejemplo, el Consejo DH se podrá pronunciar sobre los métodos de trabajo de cada uno de sus procedimientos temáticos y, llegado el momento, decidir sobre la prórroga de cada mandato temático, usualmente cada tres años⁴¹⁹.

Pero constituye una práctica consolidada que, en sus resoluciones sobre los mandatos temáticos, tanto la anterior

417 Art. 12, a) y b) del código de conducta aprobado por el Consejo DH en su res. 5/2 de 18 de junio de 2007, cit.

418 El Consejo DH ya ha celebrado 24 períodos de sesiones ordinarios y 20 extraordinarios.

419 En 2013 están en vigor 38 mandatos temáticos nombrados por el Consejo DH y otros tres nombrados por el secretario general.

Comisión DH como el actual Consejo DH evitan sistemáticamente mencionar o singularizar a los países en los que sus órganos temáticos han señalado los mayores índices de violación de ciertos derechos, con lo que se evita un posible efecto de condena internacional al país infractor. De este modo, el Consejo DH se limita habitualmente a endosar tácitamente las observaciones y recomendaciones dirigidas a países individualizados⁴²⁰ -lo mismo que los dictámenes condenatorios del GTDA -, mientras que las recomendaciones generales de sus órganos temáticos sobre medidas preventivas y sancionadoras serán aprobadas expresamente por el Consejo DH en la resolución pertinente.

En cuanto a los mandatos **geográficos**, el Consejo DH debe pronunciarse anualmente sobre su renovación. La tendencia clara es a reducir los mismos, por lo que se han deteriorado las prácticas que se habían desarrollado en el marco de la Comisión DH⁴²¹. En efecto, como ya vimos, el Consejo DH ha ido reemplazando los mandatos geográficos por informes de la alta comisionada o del secretario general. Además, los Estados han mostrado clara preferencia por el **examen periódico universal** (EPU), en cuyo marco, como veremos, el plenario del Consejo DH se limita a tomar nota del examen realizado por los Estados, sin pronunciarse sobre la situación de los derechos humanos en el país objeto de examen.

420 Además de los informes temáticos y geográficos individualizados, la secretaría publica periódicamente una lista de todos los informes de los procedimientos especiales, incluidos los informes de misión realizados en el período, especificando los párrafos en los que se contienen las conclusiones y recomendaciones. *Vid.* la lista publicada en el doc. A/HRC/16/30, de 16 de diciembre de 2010, 9 p.

421 En 2014 subsisten únicamente *quince* mandatos geográficos (relatores especiales o expertos independientes).

En consecuencia, al margen de los 15 mandatos geográficos en vigor, el Consejo DH raramente adopta resoluciones públicas sobre cualquier país del mundo en el que se acredite que existen prácticas sistemáticas de violaciones a los derechos humanos. Se exceptúan las resoluciones adoptadas como resultado de períodos extraordinarios de sesiones del Consejo DH que a menudo se dedican a situaciones geográficas particularmente graves a las que el Consejo de Seguridad no da una respuesta adecuada (ej., Myanmar, Sri Lanka, Haití, Gaza, Sudán, Côte d'Ivoire, Libia, Siria. etc.). En varios casos el Consejo DH decidió establecer comisiones de personas expertas independientes que deben investigar las violaciones producidas e informar al Consejo DH.

Por su parte, los mecanismos **temáticos** más emblemáticos (ejecuciones sumarias, tortura, desapariciones, detenciones arbitrarias) se han dotado de procedimientos de **seguimiento** del comportamiento de los Estados que han sido objeto de dictámenes o pronunciamientos en casos concretos, o bien objeto de una investigación global cuyos resultados se recogen en los informes anuales generales y por países de esos mandatos temáticos.

Así, el GTDA prevé tomar todas las iniciativas pertinentes para que los gobiernos y otras fuentes lo mantengan informado del curso dado a las recomendaciones formuladas en las opiniones del GTDA, a fin de poder, a su vez, mantener informado al Consejo DH "de los progresos realizados o de

las dificultades encontradas para aplicar las recomendaciones como, en su caso, de las deficiencias observadas»⁴²².

No obstante, la eficacia del seguimiento de los casos individuales es escasa debido a dos factores determinantes: primero, porque los gobiernos responden insuficientemente a las quejas despachadas por los procedimientos temáticos⁴²³. Segundo, porque la secretaría (OACNUDH) no destina recursos humanos y materiales suficientes para desarrollar un trabajo sistemático de seguimiento, en apoyo a la labor realizada por los procedimientos temáticos⁴²⁴.

A pesar de sus limitaciones, el GTDFI ha examinado desde 1980 unos 50.000 casos individuales correspondientes a casi 80 países. Se ha aclarado el 20% de los casos, especialmente en el contexto de las acciones urgentes, y se supone que se ha evitado que se produzcan muchos más⁴²⁵.

En cuanto a la R.B. de **Venezuela**, recibió en 1996 la visita del Relator Especial sobre la cuestión de la Tortura⁴²⁶ y desde entonces el RE evalúa el seguimiento de las recomendaciones formuladas al Estado⁴²⁷. En su informe de 2010 el RE se refi-

422 Párr. 20 de los métodos de trabajo revisados del GTDA.

423 En 2007 se habían enviado 1.003 quejas a 128 países, relativas a 2.294 casos individuales. Los gobiernos respondieron al 52% de esas quejas, frecuentemente de manera insatisfactoria.

424 La 20ª reunión de procedimientos especiales (2013) puso de relieve la insuficiencia de recursos, lo que menoscaba su labor de seguimiento y el apoyo que las ONG/OSC deberían recibir a nivel local. *Cfr.* doc. A/HRC/24/55, de 22 de julio de 2013, párrs. 22, 25, 31, 35 y anexo I, p. 17.

425 *Cfr.* OACNUDH, Desapariciones forzadas o involuntarias, cit., p. 22.

426 Doc. E/CN.4/1997/7/Add.3, párr. 85.

427 Doc.A/HRC/7/3/Add.2, de 18 de febrero de 2008, pp. 163-164, párrs. 815-821.

rió a respuestas recibidas del Gobierno en relación a los casos de Kelys Amundaray, Maryluz Coromoto Guillén Rodríguez, María de los Ángeles Peña Fonseca y Tomás Antonio Becerra Ramírez⁴²⁸.

Además, el GTDFI mantiene abiertos diez casos de desaparición forzada de personas en Venezuela, que fueron denunciados en el pasado y todavía están pendientes de esclarecimiento⁴²⁹.

La RE sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos recoge también en su informe de 2010 denuncias por el asesinato en 2009 del periodista Orel Zambrano, las restricciones que impondría a las ONG el proyecto de ley de cooperación internacional, así como las intimidaciones sufridas por el líder indigenista Lusbi Portillo y otros defensores de derechos humanos⁴³⁰.

En cuanto al GTDA, en cinco ocasiones declaró la detención arbitraria de otras tantas personas en los últimos años. La primera fue en el caso de **Eligio Cedeño**. En ausencia de respuesta del Estado parte, el GTDA estimó que el proceso seguido contra el autor estuvo paralizado largo tiempo por inercia de la Procuraduría y que la detención preventiva del autor, que superaba el plazo máximo establecido por la legislación del Estado parte, así como la denegatoria de concederle

428 Cfr. doc. A/HRC/13/39/Add.1, de 25 de febrero de 2010, pp. 403-405.

429 Cfr. doc. A/HRC/13/31, de 21 de diciembre de 2009, pp. 117-118.

430 Cfr. doc. A/HRC/13/22/Add.1, de 24 de febrero de 2010, pp. 390-395.

libertad provisional sin que existieran razones que demostraran el interés del autor por escapar de la justicia, constituían violaciones de los artículos 9, 10 y 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 9, 10 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en consecuencia, la detención era arbitraria. El Grupo de Trabajo solicitó a Venezuela que le concediera la libertad provisional hasta la terminación del proceso, adoptando medidas para que este no sufra dilaciones indebidas⁴³¹.

En la segunda ocasión el GTDA se pronunció contra la detención arbitraria de la jueza **María Lourdes Affiuni Mora**, por ser contraria a las categorías I, II y III de sus métodos de trabajo. La jueza había sido detenida por haber ordenado la liberación de E. Cedeño en cumplimiento de la opinión 10/2009 del GTDA. Se señalaron como medidas de reparación la liberación inmediata de la jueza Affiuni, su reinstalación en el cargo de magistrada, y reparación efectiva por los daños causados⁴³².

Ante la resistencia del Gobierno de Venezuela en acatar los términos del dictamen anterior, el presidente del GTDA y los RE sobre la independencia de los magistrados y abogados, y sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, emitieron el 16 de diciembre de 2009 un comunicado de

431 Opinión N° 10/2009 (Eligio Cedeño c. R.B. de Venezuela), de 1 de septiembre de 2009. Doc. A/HRC/13/30/Add.1, 2 March 2010, pp.307-326.

432 Opinión 20/2010 (María Lourdes Affiuni Mora c. R.B. de Venezuela), de 1 de septiembre de 2010, párr. 47. Doc. A/HRC/16/47/Add.1, 2 March 2011, pp. 92-101.

prensa conjunto en relación a la detención de la jueza M.L. Afuni, en que denunciaron la detención arbitraria de la víctima, pidieron su liberación inmediata y señalaron el temor de que sus abogados defensores estuviesen bajo inminente amenaza de arresto⁴³³.

En un tercer caso denunciado al GTDA, ante la ausencia de respuesta del Gobierno, el GTDA consideró que **Marcos Siervo Sabarsky** fue detenido arbitrariamente conforme a la categoría III de los métodos de trabajo por haberse violado los derechos humanos consagrados en los artículos 3, 7, 8, 9, 10 y 11 de la Declaración Universal y el párrafo 3 del artículo 2 y los artículos 9, 10, 14, 15 y 26 del Pacto. En consecuencia, el GTDA pidió a las autoridades que dispongan la inmediata libertad del procesado, pudiendo quedar sometido a garantías que aseguren su comparecencia en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo⁴³⁴.

Un cuarto caso corresponde a la detención de **Sabino Romero Izarra**. Ante la ausencia de respuesta gubernamental a las alegaciones transmitidas por el GTDA, este concluyó que la privación de la libertad de Sabino Romero violó los derechos humanos consagrados en los artículos 3, 5, 7, 8, 9, 10 y

433 Expertos de las Naciones Unidas piden la liberación inmediata de la jueza Afuni.
Disponible en <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12994&LangID=E>

434 Opinión n° 27/2011 (*Marcos Michel Siervo Sabarsky c. República Bolivariana de Venezuela*), aprobada el 30 de agosto de 2011. Doc. A/HRC/WGAD/2011/27, de 29 de febrero de 2012, 8 p.

11.1 de la Declaración Universal y 2.3, 9 y 14.1, 14.2 y 14.3 del Pacto y en consecuencia fue arbitraria según la categoría III de los métodos de trabajo. En consecuencia pidió al Gobierno disponer una adecuada reparación por el mal causado por las arbitrariedades y que colabore con el Grupo enviándole la información que este requiere⁴³⁵.

El quinto caso se refiere a la detención de **Raúl Linares Amundaray**, que fue declarada arbitraria conforme a lo dispuesto en la categoría III de los métodos de trabajo, por haberse violado los derechos humanos consagrados en los artículos 9, 10 y 11 de la Declaración Universal y el artículo 2, párrafo 3, y los artículos 9 y 14 del Pacto. En consecuencia, el GTDA instó al Gobierno a disponer la inmediata libertad de Linares y una adecuada reparación⁴³⁶.

B. Otros mecanismos de promoción de los derechos humanos en el Consejo de Derechos Humanos

1. El Consejo de Derechos Humanos

La segunda cumbre de jefes de estado, celebrada en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó el 16 de septiembre de 2005 la creación de un “Consejo de Derechos Humanos” para “promover el respeto universal de la protección

435 Opinión n° 62/2011 (Sabino Romero Izarra c. República Bolivariana de Venezuela), aprobada el 22 de noviembre de 2011. Doc. A/HRC/WGAD/2011/62, de 12 de junio de 2012, 6 p.

436 Opinión n° 28/2012 (Raúl Leonardo Linares Amundaray c. República Bolivariana de Venezuela), aprobada el 29 de agosto de 2012. Doc. A/HRC/WGAD/2012/28, de 22 de noviembre de 2012, 5 p.

de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinciones de ningún tipo y de forma justa y equitativa"; estudiar las situaciones de "infracciones graves y sistemáticas" de los derechos humanos, así como "hacer recomendaciones al respeto"; y promover "la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas"⁴³⁷.

El 15 de marzo de 2006 la Asamblea General estableció el primer marco procesal del Consejo DH⁴³⁸ sobre la base de un acuerdo de mínimos y provisional, ya que debía revisar el estatuto del Consejo DH "a los cinco años de su creación"⁴³⁹, lo que ha ocurrido en 2011. En efecto, partiendo del informe del GT intergubernamental sobre el examen de la labor y el funcionamiento del Consejo DH⁴⁴⁰, este adoptó la resolución 16/21, de 25 de marzo de 2011, cuyo anexo contiene algunas propuestas modestas de reforma del funcionamiento del Consejo DH, el EPU, los procedimientos especiales, el Comité Asesor, y los métodos de trabajo y reglamento del propio Consejo DH. Las nuevas medidas relativas al EPU se completaron con la decisión 17/119 del Consejo DH, de 17 de junio de 2011.

437 Resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005, titulada "Documento Final de la Cumbre Mundial 2005", párrs. 157-159. En adelante: Consejo DH. *Vid.* DECAUX, E. (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme. Enjeux et défis d'une réforme*. Paris, Pedone, 2006.

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

439 *Ibidem*, párrafo 1 *in fine*. El propio Consejo DH también "revisará su labor y su funcionamiento cinco años después de su establecimiento e informará al respecto a la Asamblea General" (párrafo 16).

440 Doc. A/HRC/WG.8/2/1, de 4 de mayo de 2011, 173 p.

Pero la decisión de más calado político en 2011 ha sido el establecimiento de la oficina de la Presidencia del Consejo DH⁴⁴¹ para prestar apoyo al presidente en el desempeño de sus tareas y para mejorar la eficiencia y la memoria institucional al respecto. Las cuatro personas (funcionarias) que integrarán la oficina serán seleccionadas por el presidente, estarán bajo su dirección y supervisión y ejercerán sus funciones por el período de un año, renovable.

El Consejo DH se configura como un órgano *subsidiario* de la Asamblea General⁴⁴² con sede en Ginebra. No es permanente, pues "se reunirá periódicamente a lo largo del año y celebra como mínimo tres períodos de sesiones por año... por una duración total no inferior a diez semanas"⁴⁴³. Además, como ya ocurría con la Comisión DH, el Consejo DH celebra períodos extraordinarios de sesiones, aunque ahora "a solicitud de un miembro del Consejo, con el apoyo de un tercio de los miembros"⁴⁴⁴.

Es de lamentar que el Consejo DH no pueda informar directamente al Consejo de Seguridad sobre sus actividades, dado que existe una estrecha relación entre las violaciones masivas

441 Decisión 17/118 del Consejo DH, de 17 de junio de 2011. Las propuestas de reforma del Consejo DH fueron aprobadas por la AG en su resolución 65/281.

442 Párrafo 1 de la res. 60/251, cit.

443 Párrafo 10 de la res. 60/251. Con todo, ello significa un cierto progreso en relación con la Comisión DH, pues esta estaba autorizada a reunirse durante un solo período de sesiones ordinario al año de seis semanas de duración. Ya se han celebrado 21 períodos de sesiones ordinarios del Consejo DH.

444 *Ibidem* párrafo 10 *in fine*. Ya se han celebrado 19 períodos extraordinarios de sesiones, 17 sobre situaciones geográficas y dos temáticos.

de los derechos humanos y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales⁴⁴⁵. De hecho, 18 de los 20 períodos extraordinarios de sesiones ya celebrados respondieron a la parálisis del Consejo de Seguridad a la hora de resolver las situaciones de crisis urgentes en materia de derechos humanos que tenían una clara repercusión en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y, por ende, en la competencia reservada al Consejo de Seguridad (Libia, Siria, Côte d'Ivoire, territorios palestinos ocupados, etc.).

El Consejo DH está **compuesto por 47 Estados**, respetándose una distribución geográfica equitativa⁴⁴⁶. Son elegidos por períodos de tres años en votación secreta y por mayoría de los miembros de la Asamblea General. Ningún miembro del Consejo DH podrá optar a la reelección inmediata después de dos períodos consecutivos.

Aunque la participación en el Consejo DH está abierta a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, la citada resolución innova al introducir tres criterios correctivos para

445 Así lo recoge el párrafo preambular 6 de la res. 60/251: "Reconociendo que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos y que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros".

446 El párrafo 7 de la resolución 60/251 establece la distribución geográfica. El Consejo DH está conformado en enero de 2014 como sigue: grupo de Estados de **África**: 13 puestos (Argelia, Benin, Bostwana, Burkina Faso, Camerún, Congo, Djibouti, Mauricio, Marruecos, Namibia, Nigeria, Senegal y Suráfrica); grupo de Estados de **Asia**: 13 puestos (Arabia Saudita, Bangladesh, China, Filipinas, India, Indonesia, Jordania, Kirguistán, Kuwait, Macedonia (antigua República Yugoslava de) Maldivas, y Viet Nam); grupo de Estados de **Europa oriental**: 6 puestos (Federación de Rusia, Hungría, República Checa, y Rumania); grupo de Estados de **América Latina y el Caribe**: 8 puestos (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Perú, Uruguay y R.B. de Venezuela); grupo de Estados de **Europa occidental y otros** Estados: 7 puestos (Austria, Bélgica, Estados Unidos de América, Francia, Italia, Noruega y Reino Unido).

tratar de atajar los problemas de politización excesiva en la composición de la antigua Comisión DH, pero ineficaces a la luz de los resultados de las sucesivas elecciones⁴⁴⁷:

En primer lugar, al elegir a los miembros del Consejo DH “los Estados Miembros deberán tener en cuenta la contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos y las promesas y compromisos voluntarios que hayan hecho al respecto”⁴⁴⁸. Esta cláusula está redactada en términos excesivamente ambiguos⁴⁴⁹, pues es el resultado de una larga negociación en el curso de la cual se habían propuesto criterios más objetivos y definidos, como el de exigir a los Estados candidatos que hayan ratificado los tratados básicos de derechos humanos⁴⁵⁰.

En segundo lugar, se prevé que la AG pueda suspender por mayoría de dos tercios a todo miembro del Consejo DH “que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos”⁴⁵¹. Aunque la cláusula es innovadora, solamente ha

447 Vid. RAMCHARAN, Bertrand G.: “The UN Human Rights Council: The Perennial Struggle between Realism and Idealism”, in EIDE (A.) *et al.* (Editors), *Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*. Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp. 115-133.

448 Párrafo 8 de la res. 60/251.

449 Ambigüedad que es aprovechada por los Estados candidatos, pues se limitan a publicitar sus “logros” en materia de derechos humanos y a realizar promesas de poco calado.

450 Cfr. VILLÀN DURÀN, C.: “Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, in ALMQVIST (J.) y GÓMEZ ISA (F.) (eds.), *El Consejo de Derechos Humanos: Oportunidades y Desafíos*. Bilbao, Universidad de Deusto, 2006, 234 p., at 23-35.

451 Párrafo 8 *in fine* de la misma resolución.

tenido efectos prácticos en una ocasión⁴⁵², porque se confía a una mayoría cualificada de la AG -muy difícil de conseguir-, la determinación de que un Estado comete o no violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Hubiera sido preferible que esa determinación se confiara al dictamen de una persona experta independiente (relator especial geográfico), lo que evitaría la ineludible politización que una votación de esa naturaleza produce en el seno de la AG. En efecto, en la composición actual del Consejo DH se observa con facilidad que hay al menos 28 Estados en los que se producen violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

En tercer lugar, los miembros del Consejo DH “deberán defender las más altas exigencias en la promoción y protección de los derechos humanos, cooperar plenamente con el Consejo y ser examinados con arreglo al mecanismo de examen periódico universal durante su período como miembro”⁴⁵³. En realidad esta cláusula es redundante, pues impone a los Estados miembros del Consejo DH las mismas obligaciones de comportamiento genéricas que ya tienen todos los Estados por el hecho de ser miembros de las Naciones Unidas. Además, como se pone de relieve en el epígrafe siguiente, el mecanismo de examen periódico universal ofrece poco valor añadido, pues es un puro examen retórico realizado entre pares (los Estados), sin participación significativa de los expertos del sistema y de las OSC/ONG.

452 El 1º de marzo de 2011 la AG (resolución 65/265), a propuesta del propio Consejo DH, dejó en suspenso la condición de miembro del Consejo DH de la Jamahiriya Árabe Libia, debido a las violaciones masivas a los derechos humanos en ese país. Fue reintegrada con el nombre de Libia el 29 de septiembre de 2011 (res. 18/9 del Consejo DH).

453 *Ibidem*, párrafo 9.

2. El examen periódico universal (EPU)

La Asamblea General decidió en 2006 que fuesen los propios Estados miembros del Consejo DH los que examinasen el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos. El llamado **mecanismo de examen periódico universal** (EPU) está “basado en información objetiva y fidedigna”, es realizado por los propios Estados y se garantizará “la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados”. Se basará en un “diálogo interactivo, con la plena participación del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades en relación con el fomento de la capacidad”⁴⁵⁴.

Posteriormente el Consejo DH concretó que el examen se basara en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los instrumentos de DIDH y de Derecho Internacional Humanitario en que sea parte el Estado, y las promesas y compromisos que haya asumido el Estado voluntariamente, incluidos los contraídos al presentar su candidatura al Consejo DH⁴⁵⁵.

Entre los principios que inspiran al mecanismo, cabe destacar que se trata de “un proceso *intergubernamental* dirigido por los miembros de las Naciones Unidas y orientado a la

454 Resolución 60/251 de la AG, par. 5.e). El Consejo DH precisó las modalidades del EPU en su resolución 5/1, de 18 de junio de 2007, anexo I; y las directrices generales para la preparación de la información concierne a cada Estado en su decisión 6/102, de 27 de septiembre de 2007, anexo I. Todos los documentos citados se pueden consultar en www.ohchr.org

455 Resolución 5/1 del Consejo DH, de 18 de junio de 2007 (*Mecanismo de examen periódico universal*), par. 1 y 2 del anexo I.

acción”: debe “complementar y no duplicar la labor de otros mecanismos de derechos humanos, aportando así un valor agregado” y “desarrollarse de una manera objetiva, transparente, no selectiva y constructiva que evite la confrontación y la politización”. También se debe asegurar la participación de todos los actores interesados pertinentes, con inclusión de “las instituciones nacionales de derechos humanos”⁴⁵⁶.

Entre sus objetivos se encuentra “el mejoramiento de la situación de los derechos humanos en el terreno”; “el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos del Estado en materia de derechos humanos y la evaluación de los avances y los retos a los que se enfrente”; y “el fortalecimiento de la capacidad del Estado y de la asistencia técnica, en consulta con el Estado examinado y con su consentimiento”⁴⁵⁷.

En el primer ciclo la periodicidad del examen fue de cuatro años. Ello supuso el examen de 48 Estados por año durante tres períodos de sesiones del grupo de trabajo de dos semanas cada uno⁴⁵⁸. El segundo ciclo se inició en enero de 2012 y mantendrá el mismo orden de examen de los Estados que en el primer ciclo. A la R.B. de Venezuela le corresponderá el puesto 117⁴⁵⁹.

El examen se realiza sobre la base del **informe** de 20 páginas que presenta cada Estado siguiendo las **directrices**

456 *Ibidem*, par. 3.

457 *Ibidem*, par. 4.

458 El 21 de septiembre de 2007 se procedió al sorteo del orden de examen de los Estados en el primer ciclo, habiendo correspondido el turno de la R.B. de Venezuela en junio de 2010.

459 Decisión 17/119 del Consejo DH, de 17 de junio de 2011, anexo I.

generales aprobadas el 27 de septiembre de 2007⁴⁶⁰ y que comprenden: una descripción de la metodología y del amplio proceso de consulta seguido para la preparación de la información; antecedentes normativos e institucionales del país en el campo de los derechos humanos, incluyendo las INDH existentes; la aplicación de las obligaciones internacionales de derechos humanos que incumben al Estado; identificación de los logros, desafíos y dificultades encontradas; prioridades y compromisos que el Estado desee asumir para superar los obstáculos y mejorar la situación de los derechos humanos en el terreno; y expectativas del Estado en términos de construcción de capacidad y asistencia técnica en el campo de los derechos humanos.

Las mismas directrices fueron reiteradas al inicio del segundo ciclo de examen (enero de 2012), que deberá centrarse en la aplicación de las recomendaciones aceptadas en el primer ciclo y en la evolución de la situación de los derechos humanos en el Estado examinado⁴⁶¹.

Adicionalmente, la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos (OACNUDH) prepara una **compilación** de 10 páginas dedicadas a la información relativa al país objeto de examen, contenida en los informes de los órganos de tratados, los procedimientos especiales y otros documentos oficiales de las Naciones Unidas.

460 Decisión 6/102 del Consejo DH.

461 Decisión 17/119 del Consejo DH, cit., epígrafe II.

Por último, la misma oficina prepara un **resumen** de 10 páginas de “la información creíble y fidedigna adicional que proporcionen otros interlocutores pertinentes al examen periódico universal”⁴⁶². Se entiende que la expresión “otros interlocutores” incluye a las INDH y a las OSC/ONG⁴⁶³, las cuales también pueden realizar presentaciones conjuntas.

Todos estos documentos deberán ser presentados seis semanas antes del examen por el grupo de trabajo que constituye el Consejo DH al efecto (integrado por los 47 Estados miembros del Consejo DH y los observadores que lo deseen), para que los documentos puedan distribuirse simultáneamente en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas.

(a) Las fases del procedimiento

En el examen de cada Estado, incluido el diálogo interactivo, intervendrán únicamente los Estados (miembros y observadores). Los demás “actores interesados” (incluidas las OSC/ONG) solamente podrán “asistir” al examen del informe del Estado, pero no participar en el mismo.

Los trabajos del EPU se organizan en tres fases, a saber:

A. Nombramiento de una troika de tres Estados.

Antes de que se reúna el grupo de trabajo, el Consejo DH

462 Resolución 5/1 del Consejo DH, par. 15.c).

463 La información de la sociedad civil se debe enviar a la siguiente dirección electrónica:
UJPRsubmissions@ohchr.org.

habrá designado una troika de tres Estados para cada uno de los Estados que serán objeto de examen en el EPU. El país objeto de examen “podrá pedir que uno de los tres relatores sea de su propio grupo regional, y también podrá pedir sólo en una ocasión que se sustituya a un relator”⁴⁶⁴.

La troika intergubernamental hace las veces de relator, limitándose a recoger y sistematizar, con el auxilio de la secretaria, las preguntas que los Estados deseen formular al Estado objeto de examen. Confeccionado el informe de la troika, será transmitido al Estado objeto de examen con diez días de antelación a la reunión del grupo de trabajo. A continuación, se distribuirá también a todos los demás Estados miembros y observadores. El Estado objeto de examen decidirá a qué preguntas desea contestar⁴⁶⁵.

B. El grupo de trabajo del Consejo DH.

Un grupo de trabajo intergubernamental del Consejo DH de composición abierta, articula el diálogo interactivo del EPU, que será de tres horas y media de duración a partir del segundo ciclo. El grupo de trabajo se continuará reuniendo tres veces al año durante dos semanas cada período de sesiones y deberá examinar a 48 países por año.

El Estado interesado consumirá los primeros 70 minutos ante el grupo de trabajo para glosar su propio informe y

464 Resolución 5/1, cit, par. 18.c), d) y 19.

465 Declaración del presidente 8/1, de 9 de abril de 2008, epígrafe I. No se prevé que el informe de la troika sea enviado a otros actores internacionales distintos de los Estados mencionados.

responder a las preguntas que desee de entre las formuladas en el informe de la troika intergubernamental.

A continuación, se abre el diálogo exclusivamente entre los Estados, siguiendo el orden establecido en la lista de oradores. Los Estados miembros podrán intervenir por un máximo de tres minutos y los observadores dos minutos⁴⁶⁶. En tan escaso período de tiempo los Estados se limitan a formular sus recomendaciones, sin tiempo para un debate real con el Estado examinado⁴⁶⁷.

Al final del así llamado “diálogo interactivo”, la troika intergubernamental elaborará el informe del grupo de trabajo sobre el Estado examinado con la asistencia de la secretaría, destacando las recomendaciones que cuenten con el apoyo del Estado interesado. En caso de disenso, se recogerá en todo caso la opinión del Estado examinado. Se entiende que ese Estado se compromete a tomar medidas de seguimiento únicamente respecto de las recomendaciones que haya aceptado, así como sobre sus propias promesas y compromisos voluntarios⁴⁶⁸.

C. Plenario del Consejo de DH.

El Consejo DH recibe el informe de su grupo de trabajo intergubernamental y las opiniones del Estado examinado

466 Decisión 17/119 del Consejo DH, cit., epígrafes III y IV.

467 Cfr. SCHMIDT, Markus G.: “Is the United Nations Human Rights Council Living up to the International Community’s Expectations?”, in EIDE (A.) et al. (Editors), *Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*. Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp.103-104 y 112.

468 Declaración del presidente 8/1, cit., epígrafes II y III.

sobre las recomendaciones y compromisos voluntarios. A partir de 2012 se autoriza a la INDH del país respectivo a formular una declaración en el plenario después del Estado examinado durante la aprobación del resultado del examen.

El Consejo DH se limitará a tomar nota del informe del GT sin pronunciarse sobre el mismo, mediante de una decisión estándar⁴⁶⁹.

(b) Eficacia del EPU

Este mecanismo comenzó su andadura en abril de 2008. Completó el primer ciclo cuatro años después (finales de 2011). La evaluación de su eficacia arroja un resultado decepcionante⁴⁷⁰ por los siguientes motivos:

1) Es un ejercicio altamente político, pues confía la evaluación de la situación de los derechos humanos en cada país a sus pares (los **Estados** miembros del Consejo DH, representados por sus embajadores acreditados en Ginebra), y no –como sería deseable– a un mecanismo de expertos independientes. Supone regresar a un procedimiento similar al establecido en los años setenta por el ECOSOC, que fue abandonado al poco tiempo por obsoleto. Lo que significa un retroceso neto en los estándares de protección que había alcanzado la antigua Comisión DH, sin efectos positivos evidentes en el Estado examinado⁴⁷¹;

469 *Ibidem*, epígrafe IV.

470 *Vid.* SCHMIDT, Markus G.: "Is the United Nations Human Rights Council Living Up to the International Community's Expectations?", *loc. cit.*, pp. 99-113.

471 *Vid.* en este sentido SWEENEY (Gareth) and SAITO (Yuri), "An NGO Assessment of the New Mechanisms of the UN Human Rights Council", *Human Rights Law Review*, 9:2, 2009, pp. 203-223, at 218-219.

2) La evaluación se realiza sobre la base de tres documentos: (i) El **informe** del Estado (20 p.); (ii) La **recopilación** realizada por la OACNUDH (y no, como sería deseable, la elaborada por una comisión de expertos), a partir de las recomendaciones formuladas al Estado por los comités establecidos en tratados y los procedimientos especiales del Consejo DH (10 p.); y (iii) Un **resumen**, también a cargo de la OACNUDH, de la información procedente de fuentes no gubernamentales (10 p.), repartiéndose ese exiguo espacio a partes iguales entre las INDH y las ONG/OSC;

3) Por tanto, la aportación escrita de **las OSC/ONG** al EPU se reduce a **cinco páginas** por país resumidas por la OACNUDH, lo que es claramente insuficiente si lo comparamos con los informes escritos (sin límite de páginas) que las ONG/OSC pueden presentar directamente tanto a los comités establecidos en tratados en el marco de los informes periódicos, como a todos los procedimientos especiales del Consejo DH establecidos al amparo de la resolución 1235 del ECOSOC – tanto geográficos como temáticos-;

4) El carácter de examen **intergubernamental** del EPU en todas sus fases procesales (troika, grupo de trabajo, plenario del Consejo DH), se acentúa por el hecho de que las personas expertas independientes del sistema (relatores especiales, miembros de grupos de trabajo y de comités establecidos en tratados), no están autorizadas ni siquiera a “asistir” al examen del país de turno en el grupo de trabajo del Consejo DH que se constituye a ese efecto, ni tampoco en el plenario del

Consejo DH, a pesar de habérselo reclamado reiteradamente los interesados al Consejo DH;

5) Tanto las **OSC** como las **ONG** están autorizadas a asistir al examen del país de turno, pero no podrán participar en los debates, limitándose a “hacer observaciones generales antes de que el pleno adopte el resultado del examen”⁴⁷². En la práctica, las declaraciones que puedan hacer las OSC son puramente testimoniales, muy limitadas en el tiempo (**dos minutos**) y extemporáneas, pues se formulan después de que las recomendaciones hayan sido negociadas y aprobadas en el seno del grupo de trabajo intergubernamental;

6) Lo mismo ocurrió con las **INDH** durante el primer ciclo del EPU. En el segundo ciclo, como vimos, se les autoriza a “intervenir inmediatamente después del Estado examinado durante la aprobación del resultado del examen por el pleno del Consejo”⁴⁷³.

7) El mecanismo del EPU resulta menos favorable que el de los **informes periódicos** en sede convencional, por cuanto en este último caso el examen de los informes (procedentes tanto de los Estados como de toda otra fuente confiable incluidas las OSC/ONG, sin límite de páginas), corresponde siempre a un comité compuesto de personas expertas independientes, y no a representantes de los Estados;

472 *Ibidem*, resolución 5/1, par. 31.

473 Resolución 16/21 del Consejo DH, de 25 de marzo de 2011, anexo, párr. 13.

8) Son mucho más profundas y tienen mucha más **autoridad jurídica** las recomendaciones aprobadas por consenso en el seno de un comité de personas expertas independientes –observaciones finales en el marco de los informes periódicos- o incluso las formuladas por los procedimientos especiales del Consejo DH, que las recomendaciones políticas que figuran en el informe del grupo de trabajo del EPU. En este último caso, además de ser formuladas por representantes de los Estados, ni siquiera se aprueban por consenso de los mismos. En efecto, junto a cada recomendación formulada se hace constar el nombre del Estado que la produjo y se dice expresamente que no vincula más que a ese Estado;

9) El objetivo principal del examen periódico entre pares debiera de ser **evaluar** la situación de los derechos humanos en cada país y, subsidiariamente, señalar medidas idóneas de capacitación técnica y desarrollo institucional⁴⁷⁴. En la práctica, en cambio, los Estados conceden más importancia a las cuestiones de **capacitación técnica** que a la evaluación de la situación de los derechos humanos; y,

10) El plenario del Consejo DH se limita mediante una decisión estándar a “aprobar el resultado del examen periódico universal” de cada Estado examinado, sin hacer ningún juicio de valor⁴⁷⁵.

474 Cfr. VILLÁN DURÁN, C.: “Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, *loc. cit.*, pp. 23-35. En sentido contrario, otros autores consideran que el EPU debe ser un mecanismo de cooperación entre Estados que evite la confrontación entre ellos. Vid. por todos ABEBE, Allehone Mulugeta, “Of Shaming and Bargaining: African States and the Universal Periodic Review of the United Nations Human Rights Council”, *Human Rights Law Review*, 9:1, 2009, pp. 1-35, *passim*.

475 Vid. por todas la decisión 15/104, de 21 de septiembre de 2010, relativa a España.

Al inicio del segundo ciclo del EPU en 2011, el Consejo DH optó por continuar con el mismo procedimiento, sin adoptar ninguna medida correctora de importancia. Como vimos, se ha limitado a autorizar a las INDH a intervenir en el pleno después del Estado examinado. Al mismo tiempo, ha confirmado que solamente los Estados pueden inscribirse en la lista de oradores del grupo de trabajo sobre el EPU⁴⁷⁶.

Concluimos, por tanto, en una valoración negativa del EPU, lo que se corrobora en la práctica. En este sentido, es paradigmático el caso de la R.B. de **Venezuela**, que fue objeto de examen por el grupo de trabajo del EPU en 2011. Las recomendaciones formuladas individualmente por los distintos Estados en el seno del citado grupo de trabajo⁴⁷⁷, no admiten comparación con la suma de recomendaciones contenidas en las observaciones finales de los cinco **comités** establecidos en tratados que han examinado en los últimos años informes periódicos de Venezuela. Tampoco son comparables a las conclusiones y recomendaciones a las que llegaron los cuatro **procedimientos temáticos** del Consejo DH, que visitaron el país o se pronunciaron sobre casos concretos en el marco de sus respectivos mandatos.

El grupo de trabajo del EPU recogió en su informe numerosas recomendaciones que los Estados formularon individualmente. De ellas, Venezuela aplazó su decisión sobre

476 Resolución 16/21 del Consejo de DH, cit., apéndice, p. 11.

477 Disponible en

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/VESession12.aspx>

aceptarlas o no en 15 casos y rechazó 38⁴⁷⁸. En un documento posterior **rechazó** definitivamente las 38 recomendaciones⁴⁷⁹, pretextando que se trataba de injerencias indebidas en sus asuntos internos.

Por su parte, como ya vimos, el Consejo DH se limitó a aprobar el resultado del examen en una decisión estándar, sin entrar a ninguna valoración⁴⁸⁰. El próximo informe de Venezuela al EPU deberá presentarse antes del 25 de julio de 2016 y será examinado por el GT en su 26º periodo de sesiones, que tendrá lugar en octubre-noviembre de 2016.

Por tanto, cabe concluir que el EPU no ha servido para mejorar la situación de los derechos humanos en la R.B. de Venezuela, visto el inexistente seguimiento que los poderes públicos han hecho a sus recomendaciones. Tampoco han aportado tales recomendaciones diagnósticos nuevos sobre la situación en el país, ni propuestas que no hubieran sido formuladas anteriormente y con más precisión jurídica por los órganos de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas.

Por el contrario, cabría preguntarse sobre el costo del EPU, pues es un procedimiento que obliga a la OACNUDH a dedicar importantes sumas de dinero y de recursos de personal a su funcionamiento burocrático. Paradójicamente, la

478 Vid. A/HRC/19/12, de 7 de diciembre de 2011, párrs. 95 y 96.

479 Doc. A/HRC/19/12/Add.2, de 16 de febrero de 2012, 6 p.

480 Decisión 19/110 del Consejo DH, de 15 de marzo de 2012.

OACNUDH no atiende las reiteradas demandas de recursos que le formulan los comités, grupos de trabajo y otros procedimientos especiales⁴⁸¹ del Consejo DH, lo que les permitirían funcionar mucho más eficazmente, mejorar sus procedimientos internos de seguimiento y, de este modo, atender a las necesidades reales de las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Sin duda se conseguiría una mejora real y efectiva de la situación de los derechos humanos en el terreno si las Naciones Unidas prescindieran del EPU y reforzaran los mecanismos de protección de los derechos humanos ya existentes.

Por último, el EPU no solo no promueve eficazmente los derechos humanos entre los Estados miembros, sino que debilita el sistema de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas. Ante la disyuntiva, el Estado interesado se verá tentado a prestar más atención a las recomendaciones *políticas* que le hayan propuesto sus pares en el seno del EPU y que ha aceptado voluntariamente, que a cumplir sus obligaciones *jurídicas* de dar cumplimiento a las recomendaciones emanadas de los órganos de protección que han sido habilitados al efecto por el DIDH⁴⁸². Lo que demuestra una vez más que en D. internacional los mecanismos *intergubernamentales* de promoción de los derechos humanos, producen siempre peores resultados que los mecanismos de promoción y pro-

481 La preocupación de los PE por la escasez de recursos que la OACNUDH pone a su disposición y la falta de transparencia en su gestión fueron abiertamente reiteradas durante la reunión de los PE de 2013. Vid. A/HRC/24/55, cit., pp. 10-11.

482 Situación denunciada por los PE, pues puede "restar solidez a las recomendaciones de los procedimientos especiales que el Estado examinado no hubiera aceptado". Vid. A/HRC/18/41, cit., párr. 17.

tección de los derechos humanos compuestos de personas *expertas independientes*.

3. El procedimiento confidencial de quejas individuales: (“Procedimiento 1503”)

El Consejo DH decidió en 2007 mantener el procedimiento confidencial que ya había sido establecido por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) en 1970⁴⁸³, aunque ahora se anuncia como un “procedimiento de denuncia imparcial, objetivo, eficiente, orientado a las víctimas y oportuno”⁴⁸⁴.

Sin embargo, las denuncias individuales en el marco de este procedimiento son tratadas **confidencialmente** y utilizadas exclusivamente para “abordar los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de todos los derechos humanos y de todas las libertades fundamentales que se produzcan en cualquier parte del mundo y en cualquier circunstancia”⁴⁸⁵.

Además, a diferencia del “procedimiento 1235” sobre el que se ha desarrollado el sistema de procedimientos especiales del Consejo DH que ya hemos estudiado, las denuncias en el “procedimiento 1503” —que es enteramente confidencial—, se someten a **cinco** reglas estrictas de **admisibilidad**, a saber:

483 Resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social, de 27 de mayo de 1970, revisada por la resolución 2000/3 del ECOSOC, de 19 de junio de 2000.

484 Resolución 5/1 del Consejo DH, de 18 de junio de 2007, anexo IV (“Procedimiento de denuncia”), pág. 86.

485 *Ibidem*, pág. 85.

En primer lugar, el autor de la denuncia debe ser una persona o grupo de personas que afirmen ser **víctimas** de violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales. Igualmente, el denunciante puede ser una persona u ONG que actúe “de buena fe de conformidad con los principios de derechos humanos”, y que sostenga “tener conocimiento directo y fidedigno de esas violaciones”. Si se tratara de información de segunda mano, debe ser acompañada “de pruebas claras”⁴⁸⁶.

En segundo lugar, la denuncia no debe contener motivaciones manifiestamente **políticas** y su objeto debe ser “compatible con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables en el campo de los derechos humanos”⁴⁸⁷.

En tercer lugar, la denuncia debe contener “una descripción fáctica de las presuntas violaciones, incluidos los derechos que supuestamente se hayan vulnerado”⁴⁸⁸. Los hechos deben estar basados en **pruebas** claras, pues se rechazarán las denuncias basadas “exclusivamente en informes difundidos por los medios de comunicación”⁴⁸⁹. En cuanto a la forma, la denuncia no debe emplear un lenguaje “insultante” que, de existir, será suprimido.

486 *Ibidem*, pár. 87 d).

487 Res. 5/1, cit. pár. 87 a).

488 *Ibidem*, pár. 87 b).

489 *Ibidem*, pár. 87 e).

En cuarto lugar, se aplica la **regla ne bis in idem** en el sentido de que la denuncia no deberá referirse a un caso que parezca revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos,"-del que ya se esté ocupando un procedimiento especial, un órgano creado en virtud de un tratado u otro procedimiento de denuncia análogo, de las Naciones Unidas o regional, en la esfera de los derechos humanos"⁴⁹⁰.

Y, en quinto lugar, la denuncia solamente será admisible si se han **agotado los recursos** de la jurisdicción interna, "salvo que parezca que esos recursos serían ineficaces o podrían prolongarse injustificadamente"⁴⁹¹.

Siempre inspirado en el "procedimiento 1503" de 1970, el Consejo DH estableció un procedimiento confidencial, largo y costoso para examinar las denuncias y señalar a su atención los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. En el procedimiento deberán intervenir dos grupos de trabajo y el plenario del Consejo DH⁴⁹². A fines expositivos se distinguen tres fases en el procedimiento:

(a) El grupo de trabajo sobre las comunicaciones

Compuesto de cinco expertos, son elegidos por el Comité Asesor del Consejo DH, uno por cada región geográfica y

490 *Ibidem*, pár. 87 f).

491 *Ibidem*, pár. 87 g).

492 *Ibidem*, párs. 89-109.

teniendo en cuenta el equilibrio de género. El mandato de los miembros durará tres años y podrá ser renovado una sola vez.

Corresponderá al presidente del GT realizar el examen inicial de las denuncias recibidas con el auxilio de la secretaría, antes de transmitir las a los Estados interesados. Así, basado en los criterios de admisibilidad ya descritos, el presidente del grupo de trabajo rechazará las quejas manifiestamente infundadas o anónimas e informará de ello a los demás miembros del GT, con expresión de los motivos que dieron lugar al rechazo.

Todas las denuncias que no hayan sido rechazadas por el presidente se transmitirán al Estado interesado para recabar su parecer sobre las mismas.

El GT sobre las comunicaciones adoptará por consenso o mayoría absoluta de sus miembros una **decisión** sobre la admisibilidad de las denuncias y analizará el fondo de las mismas para determinar si las denuncias por sí solas, o en combinación con otras, parecen revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

El GT sobre las comunicaciones puede decidir: mantener un caso en estudio hasta su siguiente período de sesiones; solicitar informaciones complementarias al Estado interesado; desestimar el caso; o bien declararlo admisible. Todas sus decisiones se basarán en los criterios de admisibilidad,

estarán debidamente justificadas, y las transmitirá al GT sobre las situaciones.

(b) El grupo de trabajo sobre las situaciones

Está compuesto de cinco representantes de Estados miembros del Consejo DH, nombrados por los grupos regionales por un año, con posibilidad de una sola renovación si el Estado continuara siendo miembro del Consejo DH. Los miembros del grupo de trabajo desempeñan sus funciones a título personal.

Sobre la base de la información y las recomendaciones recibidas del GT sobre las comunicaciones, el GT sobre las situaciones “deberá presentar al Consejo un informe sobre los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”⁴⁹³.

Las recomendaciones del GT sobre las situaciones tendrán la forma de proyectos de resolución o decisión relativas a cada situación que se le haya remitido. Podrá decidir mantener un caso en estudio hasta su siguiente período de sesiones, solicitar información adicional, o desestimar un caso.

Las decisiones del GT sobre las situaciones serán justificadas, expresando la razón de la interrupción del examen de una situación o de las medidas recomendadas al respecto. Toda

493 Res. 5/1, cit, párr. 98.

decisión de que se deje de examinar un asunto debería adoptarse por consenso o, si no es posible, por mayoría simple de votos.

Ambos grupos de trabajo se reunirán al menos dos veces al año, durante cinco días laborales en cada período de sesiones, para examinar las denuncias recibidas y las respuestas de los Estados, así como las situaciones de las que ya se esté ocupando el Consejo DH en el marco de este procedimiento de denuncia.

En cuanto a los Estados interesados, deberán cooperar con este procedimiento de denuncia proporcionando respuestas sustantivas a cada solicitud recibida en el plazo de tres meses, que podrá prorrogarse a petición del Estado interesado.

(c) Plenario del Consejo DH

Con dos semanas de antelación a la apertura del período de sesiones, la secretaría pondrá a disposición de los miembros del Consejo DH los expedientes **confidenciales** del procedimiento de denuncia.

Al menos una vez al año el Consejo DH examinará confidencialmente (a puerta cerrada) los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales que el GT sobre situaciones haya señalado a su atención.

Excepcionalmente el Consejo DH examinará una situación

en sesión pública si así se lo ha recomendado el GT sobre las situaciones, particularmente en caso de manifiesta e inequívoca falta de cooperación del Estado interesado.

El período de tiempo entre la transmisión de una denuncia al Estado interesado y su examen por el Consejo DH no excederá, en principio, de **24 meses**.

Tanto el denunciante como el Estado interesado serán **informados** de las actuaciones en las siguientes circunstancias:

- Cuando el GT sobre las comunicaciones declare una comunicación **inadmisible**;

- Cuando el caso pase a examen por el GT sobre las situaciones;

- Cuando uno de los dos grupos de trabajo o el Consejo DH decidan mantener pendiente la denuncia; y,

- Cuando se adopte el **resultado final**.

Además, se comunicará al denunciante que su queja queda **registrada** en el procedimiento de denuncia. Si el denunciante solicita que no se dé a conocer su identidad, esta no se comunicará al Estado interesado.

Al final del procedimiento el Consejo DH podrá tomar una de estas medidas:

- Que se deje de examinar la situación cuando no se justifique su examen o la adopción de medidas ulteriores;

- Que se mantenga la situación en estudio y se solicite al Estado interesado que proporcione información adicional dentro de un plazo de tiempo razonable;

- Que se mantenga la situación en estudio y se nombre un **experto independiente** y altamente calificado para que siga de cerca la situación e informe al Consejo DH al respecto, pero de manera confidencial;
- Que se deje de examinar el asunto en virtud del procedimiento de denuncia confidencial para proceder a su examen público; o
- Que se recomiende al ACNUDH que preste cooperación técnica, asistencia para el fomento de la capacidad o servicios de asesoramiento al Estado interesado⁴⁹⁴.

En conclusión: a pesar de las actualizaciones aportadas en 2007, el “procedimiento 1503” sigue siendo obsoleto si se lo compara con los desarrollos actuales del “procedimiento 1235”, porque no permite tramitar las quejas individuales por violaciones de los derechos humanos más allá de su instrumentalización para probar la existencia de una “situación” de violaciones masivas. Además, los requisitos de admisibilidad — especialmente el del agotamiento de los recursos internos— harán impracticables la mayoría de las denuncias. El procedimiento es excesivamente largo (hasta 24 meses), confidencial y falta de transparencia⁴⁹⁵.

En esta situación, es lógico suponer que las víctimas de las violaciones o sus representantes preferirán llevar sus quejas

494 Res. 5/1, cit, pár. 109.

495 Un estudio crítico sobre la escasa eficacia del procedimiento 1503 aplicado al Paraguay se encuentra en VALENCIA VILLA, Alejandro: La situación de derechos humanos del Paraguay entre 1978 y 1990: el procedimiento confidencial 1503 de las Naciones Unidas. Asunción, Defensoría del Pueblo, 2010, 611 p., especialmente pp. 62-64.

al “procedimiento 1235” o público, puesto que este les ofrece mayor flexibilidad procesal y eficacia (cartas de denuncia y acciones o llamamientos urgentes de todos los procedimientos especiales, así como dictámenes en los casos concretos de detención arbitraria).

4. La alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos

Durante mucho tiempo las ONG/OSC habían abrigado la esperanza de que la *alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos* encarnara la institucionalización de la actio popularis de la comunidad internacional en casos de violaciones masivas de los derechos humanos. En este sentido, la alta comisionada sería el mecanismo institucional de la comunidad internacional para responder de modo urgente e idóneo a cualquier eventualidad que se pudiera producir, con independencia de que los distintos órganos de derechos humanos se encuentren o no en período de sesiones.

Por estas razones se había considerado en el pasado el proyecto de alto comisionado como un experto independiente que dirigiría sus actividades bajo criterios estrictamente humanitarios y técnicos. Finalmente la Asamblea General estableció en 1993 la institución del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, a la que dotó de competencias diferentes a las diseñadas en los proyectos anteriores. En efecto, las funciones principales de la actual alta comisionada, que es una alta funcionaria de la organización bajo la autoridad del secretario general, son tres: la promoción

y protección de todos los derechos humanos; la prevención de violaciones de los mismos en todo el mundo; y la coordinación de las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas en esta materia⁴⁹⁶.

A pesar del carácter a la vez amplio y ambiguo de sus funciones —resultado de un difícil consenso entre los Estados miembros de la Asamblea General—, la clave de esta institución es el grado de coordinación real que alcance dentro del sistema de las Naciones Unidas⁴⁹⁷. En este sentido, cabe distinguir entre la coordinación ad extra y la coordinación ad intra.

Por la primera de ellas, se trata de garantizar la presencia e integración real de los derechos humanos en todas las actividades de la Organización, en especial los proyectos de ayuda al desarrollo y las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz. Todos los organismos especializados, programas y fondos del sistema de las Naciones Unidas (UNESCO, OIT, FAO, UNICEF, ACNUR, PNUD, PAM, instituciones financieras internacionales -IFI- tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), deben colaborar con la alta comisiónada a fin de introducir el enfoque de derechos humanos

496 Resolución 48/141 de la Asamblea General, aprobada el 20 de diciembre de 1993, párrafo 4 de su parte dispositiva. Desde entonces, a propuesta del secretario general, la Asamblea General ha nombrado sucesivamente seis altos comisionados, a saber: José Ayala Lasso (Ecuador) (1994-1997); Mary Robinson (Irlanda) (1997-2002); Sergio Vieira de Melo (Brasil) (2002-2003; se recordará que falleció en Bagdad víctima de un atentado terrorista en agosto de 2003); B. G. RAMCHARAN (interino durante el período 2003-2004); Louise Arbour (Canadá) (2004-2008); y N. Pillay (Sudáfrica) (2008-2012). Su mandato fue renovado por dos años más el 24 de mayo de 2012.

497 Vid. RAMCHARAN, B.G., *The United Nations High Commissioner for Human Rights. The Hague/London/New York*, M. Nijhoff, 2002.

en sus respectivas actividades⁴⁹⁸. Además la alta comisionada es una pieza fundamental en la realización práctica de la universalidad de los derechos humanos, asegurando una coordinación efectiva entre el sistema universal y los sistemas regionales de protección internacional de los derechos humanos.

En cuanto a la coordinación ad intra, significa que la alta comisionada dirige la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, que es el departamento de la Organización con sede en Ginebra que aglutina la mayor parte de las actividades de la misma en la esfera de los derechos humanos. Desde esta plataforma institucional la alta comisionada debe facilitar la cohesión interna de los diferentes órganos de promoción y protección de los derechos humanos de la Organización⁴⁹⁹, pero no suplantarlos. A este respecto, su papel será determinante para la consolidación del sistema extra-convencional de protección de los derechos humanos. Ello se facilitaría a través de la adopción de medidas en dos direcciones:

En primer lugar, la actual alta comisionada debiera tomar la iniciativa para que su oficina preste asistencia técnica a un grupo de trabajo o comisión de personas expertas independientes, que tuviera la responsabilidad de presentar a la Asamblea General y al Consejo DH un informe anual sobre la **situación**

498 En 2009 el SG estableció el "mecanismo de integración de los derechos humanos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo", integrado por 19 organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y presidido por la OACNUDH. Vid. A/HC/21/51, de 9 de julio de 2012, párr. 27.

499 Así lo insta, por ejemplo, la res. 2004/76 de la Comisión DH, de 21 de abril de 2004, párr. 11.

de los derechos humanos en el mundo, especificando la situación existente en cada uno de los 193 Estados miembros de la Organización. Con ello se superarían las situaciones de excesiva politización y selectividad que empañaron los trabajos de la antigua Comisión DH y continúan dificultando los del Consejo DH, a la hora de decidir qué países merecen o no la atención de la comunidad internacional mediante el establecimiento de un procedimiento especial de investigación de carácter geográfico. El citado informe serviría también de base informativa para la promoción de los derechos humanos entre los Estados a través del mecanismo de examen periódico universal (EPU) a cargo del Consejo DH, mientras no se decida suspenderlo.

En segundo lugar, la alta comisionada debiera tener un rol más relevante en la consolidación institucional del tratamiento de las **quejas individuales** y de las **acciones urgentes** en el marco extra-convencional de protección. En este sentido, debiera potenciar la cohesión del sistema de procedimientos especiales del Consejo DH, tanto geográficos como temáticos, de manera que todos ellos hicieran suyos métodos de trabajo similares a los del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria que, como ya vimos, está facultado para adoptar dictámenes cuasi-judiciales sobre quejas individuales por detención arbitraria.

En un momento ulterior se debería obtener de la Asamblea General el reconocimiento del carácter de **experta independiente** en relación con la persona que desempeñe el

cargo de alta comisionada, no subordinada a las instrucciones del secretario general o de los Estados miembros. De esta manera, se podría consolidar como la alta autoridad de la Organización, independiente, ante cuya oficina se pudiera presentar todo **recurso de amparo internacional** por presuntas violaciones de los derechos humanos —cualquiera que sea la naturaleza del derecho violado—, en el ámbito extra-convencional de protección. En definitiva, la alta comisionada se convertiría en una especie de ombudsperson internacional bajo cuya coordinación se optimizaría la eficacia de los distintos componentes del sistema de procedimientos especiales del Consejo DH.

Desgraciadamente, la trayectoria mantenida por las distintas personalidades que hasta ahora han desempeñado la responsabilidad de alta comisionada, no ha satisfecho las expectativas arriba diseñadas. Al contrario, las AC han hecho muy poco para fortalecer y coordinar los mecanismos de protección de los derechos humanos compuestos de expertos independientes, tanto convencionales como extra-convencionales, escatimándoles constantemente recursos básicos y personal suficiente para el digno desempeño de sus funciones⁵⁰⁰.

En cambio, se han concentrado los esfuerzos en incrementar en medios personales y materiales los recursos de la oficina del ACNUDH y de sus 60 presencias en el terreno, que tienen

500 En lo que respecta a las necesidades de personal y otros recursos del Comité DH, *vid. doc. A/68/40 (Vol. I) (2013)*, pp. 5-7.

una marcada orientación hacia actividades de promoción — cooperación técnica y asistencia legal a pedido de los Estados interesados—, entendiendo por tales fundamentalmente los gobiernos, las INDH y muy residualmente la sociedad civil.

En realidad, la alta comisionada sigue siendo una funcionaria cualificada, pero dependiente de las instrucciones del secretario general y de las presiones de los gobiernos de 193 Estados. Los más influyentes son lógicamente los Estados desarrollados, porque proporcionan a la oficina las contribuciones voluntarias que la permiten funcionar. Y la casi totalidad de esos recursos son consumidos por las actividades de cooperación técnica que unos Estados desean recibir y otros desean financiar, pero nadie parece detenerse a evaluar el resultado de ese costoso e ineficaz ejercicio⁵⁰¹.

Es todavía más preocupante la marcada tendencia de las altas comisionadas a sustituir progresivamente con su oficina y presencias en el terreno a los procedimientos especiales geográficos, compuestos por expertos independientes. Ya hemos visto cómo los Estados miembros del Consejo DH rehúsan establecer relatores especiales en tantos países que realmente lo necesitarían y, en cambio, confían a la alta comisionada y sus oficinas en el terreno el estudio de la situación de los derechos humanos en esos países⁵⁰². Los gobiernos interesados

501 En 2011 la alta comisionada dedicó a sus oficinas en el terreno y a la cooperación técnica 105 millones de dólares, mientras que los procedimientos especiales recibieron 15,8 millones y los comités establecidos en tratados 14 millones. *Cfr. OHCHR, OHCHR Report 2011*. Geneva, OHCHR, 2012, 206 p., at 147-153.

502 *Vid supra*, apartado A. 1: *Procedimientos geográficos*.

saben muy bien que una oficina del alto comisionado en sus países es mucho más manejable en términos políticos y diplomáticos que una persona experta independiente. Solamente en América Latina son paradigmáticos los casos de Colombia, México, Guatemala, El Salvador, Honduras, etc.⁵⁰³.

Adicionalmente, la oficina del alto comisionado dedica enormes recursos del presupuesto regular para satisfacer las necesidades burocráticas del mecanismo de examen periódico universal (EPU)⁵⁰⁴, cuya escasa eficacia práctica ya hemos puesto de relieve, al tratarse de un mecanismo de promoción controlado en todas sus fases por los propios Estados⁵⁰⁵. A mayor abundamiento, el EPU contribuye a fragilizar aún más tanto las recomendaciones del sistema de procedimientos especiales como las de los órganos establecidos en tratados.

Afortunadamente la actual alta comisionada estableció como prioridades estratégicas de su oficina para el bienio 2010-2011 las siguientes: migraciones, discriminación, conflictos armados, impunidad, protección de los DESC, reforzar los mecanismos de protección y desarrollo progresivo del DIDH⁵⁰⁶. Los objetivos fueron loables, pero a finales de 2011 no

503 Cfr. VILLÁN DURÁN, C.: "El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: ¿Un mecanismo de protección eficaz de los derechos humanos?" in ESCUELA DIPLOMÁTICA, La protección de los derechos humanos. Cuaderno 34. Madrid, 2008, 158 p, at 71-97.

504 En 2011 la alta comisionada dedicó 8,4 millones de dólares al Consejo DH, incluido el funcionamiento del EPU. Cfr. OHCHR, *OHCHR Report 2011*, cit., pp. 151-152.

505 *Vid supra*, apartado B.1.b : *Eficacia del EPU*.

506 Cfr. CCPR/C/SR.2656, de 27 de julio de 2010, párrs. 2 y 13 *in fine*.

se habían percibido los cambios operativos necesarios para llevarlos a la práctica en el seno de la OACNUDH⁵⁰⁷. El resultado es que no se ha avanzado significativamente en ninguna de las áreas supuestamente prioritarias.

Ello se explica porque persiste una nociva resistencia en buena parte del personal de la OACNUDH (especialmente su jerarquía interna) a favorecer la adopción de medidas operativas en las áreas que no gozan de la simpatía de los Estados desarrollados, principales suministradores de las contribuciones voluntarias que la OACNUDH necesita para completar un presupuesto regular siempre exiguo.

Además, el propio Consejo DH ha denunciado reiteradamente “el desequilibrio importante en la representación geográfica de su composición y que una sola región disponga de casi la mitad de los puestos” de la OACNUDH⁵⁰⁸. En consecuencia, pidió a la AC “que procure la mayor diversidad geográfica en la dotación de su personal” para incrementar la representación de los países y regiones del mundo en desarrollo, aplicando un tope de crecimiento cero a los países y regiones ya representados en exceso en la oficina, especialmente el personal de alto nivel y directivo⁵⁰⁹.

507 *Vid.doc. A/HRC/16/20*, de 30 de diciembre de 2010 (informe de la alta comisionada) y doc. A/HRC/19/21, de 13 de diciembre de 2011 (informe del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos).

508 Res. 19/3 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2012, párr.1.

509 *Ibidem*, párrs. 5 y 8. La resolución se adoptó con 12 votos en contra, todos ellos pertenecientes a Estados desarrollados.

Por otro lado, en los últimos años los Estados miembros del Consejo DH se han percatado de que el avance real en las prioridades estratégicas de la oficina del ACNUDH debe ir acompañado también de una redistribución adecuada de su presupuesto. Aunque la alta comisionada ha sido renuente a compartir esa información con el Consejo DH, el 3 de mayo de 2010 le informó por primera vez sobre “el proyecto de marco estratégico del secretario general para el programa 19, derechos humanos, y se ofrece para recopilar y presentar al comité del programa y de la coordinación las observaciones que puedan tener al efecto”. En respuesta, el Consejo DH invitó a la AC a presentar el citado proyecto de marco estratégico al Consejo DH “antes de someterlo al comité del programa y de la coordinación, a fin de que la alta comisionada pueda recopilar las opiniones de los Estados y de los interlocutores pertinentes y comunicarlas al comité para que las examine”⁵¹⁰.

Un año más tarde, el Consejo DH agradeció a la AC que en su informe anual hubiera presentado “información sobre las fuentes y la asignación de fondos a su oficina”. Y le pidió que en su próximo informe anual incluyera información sobre “las asignaciones del presupuesto ordinario”, las “contribuciones voluntarias recibidas”, la “asignación de contribuciones destinadas a fines generales y específicos” y “la asignación de fondos a los procedimientos especiales”, con vistas a examinarlo en un foro mutuamente acordado⁵¹¹.

510 Declaración del presidente 15/2, de 1º de octubre de 2010, párr. 2.

511 Declaración de la presidenta de 30 de septiembre de 2011.

C. La protección extraconvencional en los organismos especializados

1. Organización Internacional del Trabajo (OIT)

En la práctica de la OIT se han desarrollado, con alcance desigual, tres mecanismos extra-convencionales para la protección de determinados derechos humanos: el relativo a la protección del principio de **libertad sindical**; el procedimiento en materia de **discriminación** en el acceso al empleo o profesión; y la realización de estudios e **investigaciones** ad hoc. Para los demás derechos laborales y sindicales, a pesar de que son de la competencia de este organismo especializado, no se ha desarrollado ningún mecanismo extra-convencional de protección. A continuación estudiamos los tres procedimientos señalados.

(a) Procedimiento especial en materia de libertad sindical

Este procedimiento se aplica tanto a los Estados que han ratificado los convenios internacionales del trabajo pertinentes en materia de libertad sindical (fundamentalmente el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948⁵¹² y el Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, de 1949⁵¹³), como a los que no lo han hecho, pero son Estados miembros de la Organización.

512 Ratificado por 150 Estados, incluida la R.B. de Venezuela.

513 Ratificado por 160 Estados, incluida la R.B. de Venezuela.

Ello se debe a que el citado procedimiento encuentra su fundamento jurídico en el preámbulo mismo de la Constitución de la OIT⁵¹⁴, que considera que el **principio de la libertad sindical** de las organizaciones de empleadores y trabajadores forma parte de las condiciones de trabajo que todo Estado debe respetar para conseguir la justicia social, que a su vez es la base de “la paz universal y permanente”. Así pues, la libertad sindical es un factor generador de la justicia social y base sólida para el logro de una paz duradera.

Además, la Declaración de Filadelfia, que figura como anexo a la Constitución de la OIT, reafirma como principio fundamental de la Organización, entre otros, la “libertad de expresión y de asociación”; que la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social, por lo que todos los seres humanos tienen derecho a perseguir su bienestar en condiciones de libertad y dignidad; y que se debe fomentar entre todas las naciones el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva⁵¹⁵.

En desarrollo del principio constitucional de la libertad sindical, el Consejo de Administración de la OIT celebró negociaciones con el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, que culminaron en enero de 1950 cuando el Consejo de Administración de la OIT decidió establecer la

514 La Constitución de la OIT data de 1919 y desde entonces ha sido objeto de ligeras enmiendas, la última de las cuales de 1986, pendiente de entrar en vigor.

515 “Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo”, de 10 de mayo de 1944.

Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, compuesta de nueve personalidades independientes designadas por el mismo Consejo de Administración.

A continuación, en febrero de 1950 el ECOSOC tomó nota de esa decisión y aceptó en nombre de las NU los servicios de la OIT⁵¹⁶ y de su Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical. Como resultado, se estableció un procedimiento —que se completó en 1953— por el que el ECOSOC remite a la OIT las quejas recibidas por las NU sobre violación de los derechos sindicales que se dirijan contra los Estados miembros de la ONU que forman parte también de la OIT.

En aplicación de este procedimiento la citada Comisión recibe las quejas por violación de derechos sindicales que hayan sido enviadas al Consejo de Administración de la OIT tanto por gobiernos como por organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Las quejas podrán ir dirigidas tanto contra Estados que hayan ratificado los convenios internacionales del trabajo sobre libertad sindical, como contra Estados que no los hayan ratificado, aunque en este último caso se requerirá el consentimiento del Estado interesado. También puede la Comisión recibir quejas dirigidas contra Estados que son miembros de

516 Resolución 277(X), de 17 de febrero de 1950, del ECOSOC.

las NU pero no de la OIT, siempre que así lo solicite el ECOSOC y cuente con el consentimiento del Estado interesado⁵¹⁷.

La Comisión seguirá un procedimiento similar al de la comisión de encuesta prevista en el Art. 26 de la Constitución de la OIT. Una vez recibida la queja, la Comisión solicita información complementaria a las partes (organizaciones denunciantes y gobierno interesado) y a las organizaciones nacionales e internacionales de trabajadores y de empleadores. La secretaria preparará un análisis de la legislación pertinente.

En el procedimiento se prevé una fase oral, pues la Comisión podrá celebrar audiencias con representantes de las partes y testigos propuestos por ellas o de oficio por la propia Comisión. Igualmente, la Comisión puede decidir visitar el país en cuestión, en cuyo caso se podrá entrevistar con cualquier persona, comprometiéndose el gobierno a abstenerse de tomar cualquier tipo de represalia contra esas personas.

Realizada la visita y agotada la fase investigadora, la Comisión formulará sugerencias preliminares a las partes con vistas a conseguir una **conciliación**. Finalmente, presentará al Consejo de Administración un informe sobre el caso, en el que incluirá sus conclusiones y **recomendaciones** para solucionar los problemas planteados en la queja inicial.

517 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. 5a ed. revisada, Ginebra, OIT, 2006, 291 p., at 2. Vid. también la resolución citada en la nota anterior.

Ahora bien, en la práctica se ha acudido en contadas ocasiones (nueve) a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, debido a la necesidad del **consentimiento** del Estado interesado para que la Comisión pueda entrar a considerar una queja.

Para superar esta dificultad el Consejo de Administración de la OIT se dotó en 1951 de un **Comité de Libertad Sindical** que, como el propio Consejo de Administración, tiene una composición tripartita (representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores). En total, el Comité LS consta de nueve miembros y sus correspondientes suplentes, además de un presidente independiente⁵¹⁸.

El mandato inicial del Comité LS consistió en examinar las quejas sobre violación de la libertad sindical desde un punto de vista formal, con el objeto de informar al Consejo de Administración sobre si tenían o no fundamentos suficientes para someterlas a la Comisión de Investigación y de Conciliación. Pero pronto comenzó el Comité LS a analizar también el fondo de las quejas, formulando sus propias conclusiones y recomendaciones que el Consejo de Administración podía, a su vez, trasladar a los gobiernos interesados.

A lo largo de los años el Comité LS ha examinado más de 2.500 casos. Las quejas que se reciben con más frecuencia se refieren a detención y procesamiento de sindicalistas

518 Entre 1961 y 1995 desempeñó la presidencia el internacionalista italiano Roberto Ago, quien supo contribuir decisivamente a los trabajos del Comité LS.

o violación de otros derechos humanos de los mismos, tales como el derecho a la vida, integridad física, seguridad y libertad de movimiento; libertad de opinión y de expresión; y derechos de reunión y manifestación.

En cuanto a los sindicatos propiamente dichos, se suelen denunciar injerencias indebidas en la libertad de creación, suspensión y disolución de sindicatos o federaciones sindicales, injerencia en la elección y destitución de los dirigentes sindicales, prohibición de huelgas, manifestaciones o reuniones sindicales, discriminación antisindical y prohibición de la negociación colectiva.

La práctica del Comité LS ha desarrollado un procedimiento que, a efectos de exposición, dividiremos en dos fases: admisibilidad y fondo.

(1) Admisibilidad

El individuo per se no goza de locus standi para la presentación de una queja ante el Comité LS, sino las organizaciones profesionales de empleadores y trabajadores. En particular, serán admisibles las quejas presentadas por una organización nacional directamente interesada en el asunto, una organización internacional de trabajadores o de empleadores con estatuto consultivo ante la OIT⁵¹⁹, o cualquier otra organización

519 Cinco organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores gozan de estatuto consultivo ante la OIT, a saber: la Organización Internacional de Empleadores, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Confederación Mundial del Trabajo, la Federación Sindical Mundial y la Organización de la Unidad Sindical Africana.

internacional de trabajadores o de empleadores, siempre que las quejas se refieran a asuntos que afecten de modo directo a una de sus asociaciones afiliadas.

El Comité LS es soberano para calificar una organización como “organización profesional de empleadores o de trabajadores”, en el sentido establecido en la Constitución de la OIT. Para ello, no le vinculará ninguna definición nacional del término, ni siquiera el hecho de que se trate de una organización sindical en el exilio, o que haya sido disuelta o no haya sido reconocida oficialmente. Por el contrario, el Comité LS no reconocerá como “organizaciones profesionales” las asambleas o reuniones que no tengan carácter permanente o que carezcan de dirección.

Las quejas deben presentarse por escrito, debidamente firmadas por un representante de la organización profesional y acompañadas de pruebas en apoyo de la violación específica de los derechos sindicales que se denuncia.

Como ya vimos, la queja puede ir dirigida contra cualquier Estado miembro de la OIT, con independencia de que haya ratificado o no los convenios de la OIT relativos a la libertad sindical, en atención al carácter constitucional del principio de la libertad sindical.

En razón de la materia, el Comité LS sólo admitirá quejas relativas a la libertad sindical en general y a los derechos sindicales en particular. También declarará admisibles quejas sobre

violaciones de derechos civiles y políticos que estén relacionadas directamente con los derechos sindicales.

En cuanto al habitual requisito del agotamiento de los recursos internos, no es considerado como esencial por el Comité LS para declarar admisible una queja, aunque pueda tener en cuenta el hecho de que existan instancias de apelación internas o que el caso esté pendiente ante un tribunal interno, siempre que este sea independiente y ofrezca las garantías procesales apropiadas.

Una vez presentada la queja, la organización denunciante dispone de un mes de plazo para hacer llegar al Comité LS toda información complementaria que desee añadir en justificación de la queja.

El Comité LS ha previsto un procedimiento de **urgencia** para tramitar con prioridad asuntos en los que esté en peligro la vida o la libertad de determinadas personas. También en casos en que la situación existente comprometa la libertad de acción del movimiento sindical en su conjunto, o si se ha decidido la disolución de una organización. Igualmente, se aplicará el procedimiento de urgencia si la queja se ha presentado durante la vigencia prolongada de la declaración de un estado de excepción en el país en el que se ha producido la supuesta violación del principio de libertad sindical. Por último, se aplicará el procedimiento de urgencia en los casos sobre los que el Comité LS ya ha presentado un informe al Consejo de Administración.

(2) Fondo

Declarada admisible la queja, el Comité LS analizará los alegatos que la motivan y determina si violan o no el principio de la libertad sindical de los trabajadores y/o de los empleadores, evitando formular acusaciones contra el gobierno interesado. En otros términos, el Comité LS establece en cada caso si el gobierno garantiza o no el libre ejercicio de los derechos sindicales en su territorio.

Para llegar a sus conclusiones, el Comité LS transmitirá la queja admitida al gobierno interesado, quien deberá contestar por escrito a las alegaciones. La respuesta del gobierno será trasladada por el Comité LS a la organización querellante si observara contradicciones entre las dos partes, para que le someta sus comentarios dentro de un plazo razonable.

En caso de que el gobierno no coopere con el Comité LS suministrándole la información solicitada dentro del plazo previsto, el Comité LS podrá formular un **llamamiento urgente** al gobierno para que acelere el envío de tales informaciones. También se puede comisionar al presidente del Comité LS o a un funcionario de la secretaría para que tome contacto directo con representantes de ese país, con los que se examinarán las causas de esa demora.

Si el gobierno persistiera en su actitud no cooperativa, el Comité LS podrá examinar el fondo de la queja e incluso recomendar, con carácter excepcional, que se publiquen las imputaciones contenidas en las quejas que no han podido ser contrastadas con el gobierno.

Una vez reunida toda la información escrita posible de las partes, el Comité LS puede abrir un período de **audiencia** en el que las escuchará, en particular si ambas partes han formulado declaraciones contradictorias sobre el fondo del asunto. También puede ser útil proceder a la audición de las partes para mejor apreciar la situación de hecho o para intentar una conciliación entre ambas, fundada en el principio de la libertad sindical. Por último, el Comité LS recurre a la audiencia del gobierno en casos en que este no haya cumplido con los términos recomendados por el Comité LS en relación con asuntos ya analizados.

El Comité LS se reúne tres veces al año y presenta sus informes escritos al Consejo de Administración. De cada caso objeto de estudio formulará **conclusiones** que serán provisionales si el procedimiento está aún pendiente. También puede recomendar que se cierren los casos que no merezcan un estudio más detenido, por ejemplo si los hechos alegados no constituyen una violación del ejercicio de los derechos sindicales, o si las alegaciones son totalmente políticas o excesivamente vagas.

Finalmente, en los casos que han merecido un estudio a fondo y un debate entre las partes, el Comité LS someterá un informe escrito con sus conclusiones y recomendaciones al Consejo de Administración, poniendo el acento en las medidas que el Estado deberá tomar en cumplimiento de su obligación de respeto del principio constitucional de la libertad sindical. El informe se publicará primero como documento

oficial del Consejo de Administración⁵²⁰ y posteriormente en el Boletín Oficial de la OIT.

Habitualmente el Consejo de Administración toma nota de los informes y da por buenas las conclusiones y recomendaciones de su Comité LS. Si este se lo solicitara, el Consejo de Administración intentará obtener el consentimiento del Estado interesado para elevar el caso a la *Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical*. Si no se consiguiera el consentimiento del Estado en el plazo de cuatro meses, el Comité LS podrá recomendar ulteriormente al Consejo de Administración la adopción de las “medidas alternativas apropiadas” que considere convenientes.

También se han adoptado algunas medidas de seguimiento de las recomendaciones del Comité LS que el Consejo de Administración ha dado por buenas. Si se tratara de Estados que han ratificado los convenios de libertad sindical pertinentes, el seguimiento se confía a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la que determinará si persisten o no las discrepancias entre la legislación o la práctica del Estado con las disposiciones de los citados convenios.

520 *Vid.* por ejemplo el 370º informe del Comité LS en el doc. GB.319/INS/10, correspondiente a la 319ª reunión del Consejo de Administración, celebrada en Ginebra del 16 al 31 de octubre de 2013, 223 p. En este doc. se contiene el caso núm. 3006 (R.B.de Venezuela), que tuvo su origen en la queja presentada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa (SNTP); el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación. Ver pp. 220 y ss. Disponible en

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_228180.pdf

En cambio, las recomendaciones que se han dirigido a países que no han ratificado los convenios de libertad sindical, serán objeto de seguimiento por parte del propio Comité LS. En estos casos, este podrá solicitar al director general de la OIT que señale el asunto en suspenso al gobierno interesado y a intervalos apropiados, a los efectos de obtener información sobre el curso dado a tales recomendaciones. El Comité LS también informará periódicamente sobre la evolución de la situación en ese país.

En relación a la R.B. de **Venezuela**, el Comité LS ha recibido dos casos recientemente. Uno de ellos planteado por organizaciones de trabajadores de ese país (CTV, UNAPETROL y FEDEUNEP), y el otro por parte de la organización de empleadores (FEDECAMARAS).

En el primer caso, presentado por las organizaciones de trabajadores venezolanas y por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CISOL), el Comité instó firmemente al Gobierno a que tome medidas para dejar sin efecto la orden de detención contra el presidente de la CTV, Carlos Ortega, y a garantizar que pueda regresar al país para poder ejercer las funciones sindicales sin ser objeto de represalias. El Comité además instó al Gobierno a reconocer al comité ejecutivo de la CTV y a que se abstenga de declaraciones que pudieran mostrar hostilidad hacia esta organización sindical, así como que se abstenga de promover la creación de otras organizaciones o centrales sindicales.

En el segundo caso, presentado por FEDECAMARAS y la Organización Internacional de Empleadores, el Comité LS destacó la gravedad de los hechos alegados un año atrás, y deploró que el Gobierno no responda específicamente a una parte importante de estos.

El Comité LS expresó de manera general su grave preocupación por la deficiente situación de los derechos de las organizaciones de empleadores, sus representantes y sus afiliados, y recordó que los derechos de las organizaciones de trabajadores y empleadores sólo pueden ejercitarse en un clima libre de violencia, de presiones o de amenazas de toda índole contra los dirigentes y afiliados de tales organizaciones.

El Comité LS deploró la detención de Carlos Fernández, presidente de FEDECAMARAS, por considerar que es discriminatoria y tuvo como objetivo neutralizarlo o ejercer represalias por sus actividades de defensa de los intereses de los empleadores, e instó al Gobierno a tomar las medidas a su alcance para que deje sin efecto el procedimiento judicial contra este dirigente, para que pueda regresar sin demoras a Venezuela sin riesgo de represalias⁵²¹.

(b) Procedimiento especial en materia de discriminación

Está a cargo de otro Comité tripartito del Consejo de Administración de la OIT, el **Comité sobre Discriminación**, que se

521 Disponible en http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_328_SP/lang-es/index.htm

estableció en 1973 para tratar denuncias sobre prácticas discriminatorias prohibidas por el Convenio N° 111. Conforme al artículo 1.1. (a) de este Convenio, es discriminación

“cualquier distinción exclusiva o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación...”

Las denuncias por estos motivos las pueden introducir Estados, organizaciones de empleadores o de trabajadores y organizaciones no gubernamentales con estatuto consultivo ante la OIT que hubieran sufrido directamente la supuesta discriminación.

El Comité sobre Discriminación, contando con el consentimiento del Estado denunciado, favorecerá la realización de un “estudio especial” del caso, a cargo de expertos nombrados por el director general de la OIT. A falta de tal consentimiento, el Comité informará al Consejo de Administración sugiriendo recomendaciones que este tratará que sean aceptadas por el Estado denunciado.

Curiosamente, este procedimiento extra-convencional se ha utilizado en contadas ocasiones, pues las organizaciones prefieren acudir a la **Comisión de Expertos** en el marco de la supervisión de los “informes periódicos” de los Estados sobre los convenios ratificados, aprovechando la amplia ratificación

que ha tenido el Convenio N° 111 y la mayor eficacia de la Comisión de Expertos. Pero la ventaja de este procedimiento extra-convencional reside en que es potencialmente aplicable a los Estados no partes en el citado Convenio N° 111.

(c) Estudios e investigaciones ad hoc

Con base en el Art. 10 de la Constitución, la Organización Internacional del Trabajo ha realizado en ocasiones estudios ad hoc sobre la situación de la libertad sindical en determinados países (España, Argentina, Chile, Polonia); o sobre la discriminación laboral en los territorios ocupados por Israel y en el régimen sudafricano del apartheid.

Abolido el régimen del apartheid, hoy perdura la práctica de someter anualmente a la consideración de la Conferencia Internacional del Trabajo un informe preparado por la secretaria sobre la discriminación laboral en los **territorios palestinos y árabes ocupados** por Israel.

De otro lado, en virtud del Artículo 19 de la Constitución, la Comisión de Expertos publica cada año desde 1985 un *Estudio general* exhaustivo sobre la legislación y la práctica en los Estados miembros, acerca de un tema elegido por el Consejo de Administración. Los estudios generales se realizan, sobre todo, en base a las memorias recibidas de los Estados miembros y a las informaciones comunicadas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Estas informaciones permiten a la Comisión de Expertos el examen del impacto de los convenios y de las recomendaciones, el análisis de las dificultades y de

los obstáculos para su aplicación que señalan los gobiernos y la identificación de los medios para superar esos obstáculos. El estudio de 2012 fue dedicado a los convenios fundamentales de derechos humanos.

En conclusión, los mecanismos extra-convencionales de protección de los derechos humanos en el marco de la OIT abarcan únicamente los derechos sindicales y los derivados de los principios de libertad sindical y de no discriminación en el acceso al empleo o profesión. En cuanto a los demás derechos humanos relativos a las cuestiones laborales y sindicales, no son objeto de protección por los mecanismos extra-convencionales que hemos estudiado.

En este sentido, está abierto en el Consejo de Administración de la OIT un debate cuyo objetivo es desarrollar todos los derechos fundamentales que están mencionados en la Constitución y la Declaración de Filadelfia y que se consideran inherentes a la calidad de miembro de la OIT, con independencia de que ese Estado haya ratificado o no los convenios internacionales del trabajo que contienen normas de derechos humanos. En este marco, se ha mencionado la protección contra el trabajo forzoso o contra la explotación del trabajo infantil.

En opinión del director general de la OIT, una vez definidos el fundamento y el objeto de las obligaciones inherentes a la calidad de miembro en materia de derechos humanos, se deberían especificar las modalidades de seguimiento y de aplicación en el marco extra-convencional. A este propósito, la experiencia acumulada en la Organización en lo que se

refiere a la protección extra-convencional de la libertad sindical, constituirá un precedente valioso a tener en cuenta⁵²².

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

La UNESCO ha desarrollado un procedimiento extra-convencional de protección de los derechos **educativos** que se ha regulado en la decisión 104 EX/3.3, de 3 de marzo de 1978 del Consejo Ejecutivo de la UNESCO. En realidad, la citada decisión establece dos mecanismos distintos, según se trate de la recepción de quejas individuales o del tratamiento de situaciones globales sobre violaciones sistemáticas de los derechos educativos.

(a) Las quejas individuales

De todos los mecanismos de protección internacional del derecho a la educación, el más interesante es el que permite a una persona cuyos derechos educativos, o alguno de ellos, parecen haber sido violados por un Estado, recurrir ante una instancia internacional que tutele el ejercicio de esos derechos frente al Estado y, llegado el caso, le imponga medidas de reparación por la violación constatada.

El D. internacional positivo solamente dispone de un procedimiento extra-convencional equivalente a nivel de la

522 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización. Memoria del director general a la Conferencia Internacional del Trabajo en su 85ª reunión. Ginebra, OIT, 1997, 86 p., at 22.

UNESCO, aunque su naturaleza es más conciliadora y de buenos oficios que investigadora de la violación reclamada y, en su caso, sancionadora del Estado denunciado.

Conforme al procedimiento establecido en la decisión 104 EX/3.3 del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, las quejas individuales por presunta violación de los derechos educativos se presentarán por escrito en una carta dirigida al director general de la UNESCO. La secretaría (oficina de normas internacionales y asuntos jurídicos) acusará recibo de la carta y enviará a su autor un formulario que debe ser cumplimentado por el mismo y firmado, con la aceptación de que será transmitido al gobierno interesado y el nombre del autor divulgado.

Al recibo del formulario firmado, la secretaría lo registra y le asigna un número. A partir de ese momento cada "comunicación" individual es enviada al gobierno interesado para su descargo, disponiendo este del plazo de un mes para responder a las cuestiones de forma y de fondo que se presenten en la queja. La respuesta del gobierno, también escrita, será enviada al **Comité de Convenciones y Recomendaciones** del Consejo Ejecutivo para su consideración.

La secretaría prepara también un resumen de cada caso y lo envía a los miembros del Comité CR, órgano político que está compuesto de 29 representantes de Estados. El Comité CR se reúne dos veces al año (abril-mayo y agosto-septiembre). El procedimiento ante el Comité CR, que es

enteramente **confidencial**, se compone de dos fases que se detallan a continuación: admisibilidad y fondo.

(1) Admisibilidad

El Comité CR estudiará la admisibilidad de la queja individual en función de las diez reglas siguientes, establecidas en el párrafo 14 (a) de la citada decisión del Consejo Ejecutivo:

En primer lugar, no se aceptarán las quejas anónimas, sino que deben ser presentadas por escrito y debidamente firmadas por el comunicante.

En segundo lugar, tienen locus standi para presentar una queja tanto las personas físicas que se consideran víctimas de la violación que se denuncia, como los grupos de personas que se consideren igualmente víctimas. Además, podrán presentar la queja ante el Comité CR tanto personas como organizaciones no gubernamentales que tengan un conocimiento directo y fiable de la violación que se denuncia.

En tercer lugar, la queja debe versar, por razón de la materia, sobre la presunta violación de los derechos humanos protegidos dentro de la esfera de la competencia de la UNESCO, esto es, sobre materias relativas a la educación, ciencia, cultura e información. Así, se aceptarán quejas relativas a los derechos a la educación, participación en los progresos científicos, libre participación en la vida cultural y derecho a la información, incluidas las libertades de conciencia y expresión.

Igualmente, se consideran incluidas las libertades de pensamiento, conciencia y religión; buscar, recibir y enviar información a través de cualquier medio sin consideración de fronteras; la protección de los intereses morales y materiales derivados de la producción científica, literaria o artística; y el derecho a la libertad de reunión y asociación con fines relacionados con la educación, ciencia, cultura e información.

En cuarto lugar, la denuncia debe estar redactada de manera que sea compatible con los principios que inspiran la UNESCO, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

En quinto lugar, la queja no debe estar manifiestamente mal fundada, sino que debe sustentarse en hechos concretos y debidamente probados en el escrito de denuncia.

En sexto lugar, la utilización de este mecanismo no debe constituir un abuso del derecho a presentar una queja. Por tanto, la denuncia debe de estar redactada en términos no ofensivos, que serían inaceptables para el gobierno contra el que se dirige la queja. En la práctica el Comité CR suprime de oficio las partes aparentemente ofensivas de las quejas para continuar su tramitación.

En séptimo lugar, la queja debe de estar basada en informaciones de primera mano y confiables. Por consiguiente, se rechazarán las quejas que estén basadas exclusivamente en informaciones de prensa.

En octavo lugar, la queja se debió haber presentado en un plazo razonable (que determina el propio Comité CR) a partir de la fecha en que ocurrieron los hechos que se denuncian o bien en que fueron conocidos.

En noveno lugar, la queja no debe incurrir en la prohibición contemplada en el principio ne bis in ídem. En consecuencia, no se admitirán las quejas sobre denuncias que ya hayan sido objeto de arreglo por parte de los Estados, según los principios inspiradores de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos. Por el contrario, si el caso está pendiente de resolución ante otro órgano internacional, ello no será considerado como motivo de inadmisibilidad.

Por último, en décimo lugar, se plantea la cuestión del agotamiento previo de los recursos internos. Esta regla no se aplica de modo absoluto por el Comité CR, pues ha sido objeto de una interpretación flexible en el sentido de que la denuncia debe hacer constar, al menos, que se ha intentado agotar los recursos internos y cuál ha sido el resultado obtenido. Por tanto, no será necesario probar que se han agotado de modo efectivo todos los recursos de la jurisdicción interna del Estado.

Una vez estudiadas las posibles causas de inadmisibilidad de la queja, el director general solicitará al autor de la misma autorización para transmitirla, con su nombre, al gobierno interesado, quien dispondrá de un mes de plazo para responder

a las cuestiones de forma y de fondo que se presenten en la queja. La respuesta del gobierno, también escrita, será enviada al Comité CR para su consideración.

Finalmente, el Comité CR adoptará una decisión sobre la admisibilidad de la queja, que será comunicada a las partes. Esta decisión es, en principio, definitiva, aunque puede ser revisada a la luz de nuevas informaciones que puedan llegar al Comité CR cuando examine el fondo de la queja. Otras alternativas son declarar la suspensión del estudio de la queja en espera de informaciones adicionales, o aplazar su estudio por razones prácticas o técnicas.

(2) Fondo

Declarada admisible la queja y comunicada esa decisión a las partes, el Comité CR asiste a las mismas en la búsqueda de un arreglo amistoso del asunto en el marco de la promoción de los derechos humanos que son propios de la competencia de la UNESCO (párrafo 14 K de la decisión 104 en comentario).

El gobierno interesado podrá participar en las reuniones del Comité CR y proporcionarle toda información oral o escrita que se le pueda requerir, tanto sobre las cuestiones de admisibilidad como sobre las de fondo de la queja. Aunque el párrafo 14 g) de la decisión de 1978 permite al Comité CR “en circunstancias excepcionales” solicitar al Consejo Ejecutivo autorización para recibir en audiencia a otras personas calificadas (tales como el autor de la queja, la víctima u otros testigos de los hechos), nunca ha hecho uso de esta prerrogativa procesal.

Conforme al párrafo 15 de la misma decisión, el Comité CR redactará un informe confidencial en el que resumirá el asunto objeto de la denuncia y formulará sus recomendaciones.

El informe se dirige al Consejo Ejecutivo de la UNESCO, quien podrá decidir en privado las acciones a adoptar, que habitualmente consisten en endosar las propuestas formuladas por su Comité CR. A su vez, los informes que hace públicos el Consejo Ejecutivo sobre las actividades de su Comité CR son vagos sobre las recomendaciones del mismo, y siempre evitan mencionar en él países específicos, de manera que la confidencialidad del procedimiento persiste hasta el final del mismo.

Conforme a los párrafos 8 y 9 de la decisión 104, el director general de la UNESCO tiene la prerrogativa de intervenir confidencialmente en el asunto, en cualquier momento procesal de su tramitación, por razones humanitarias⁵²³, para ofrecer sus buenos oficios a las partes en la búsqueda de una solución a los problemas urgentes relativos a los derechos humanos de la presunta víctima. En caso de éxito en las gestiones del director general, el procedimiento se da por terminado.

Por su parte, el Comité CR puede proponer a las partes, a través del Consejo Ejecutivo, la adopción de medidas específicas en el marco del arreglo amistoso del asunto. También puede sugerir al director general, siempre a través del Consejo

523 Prerrogativa que también reconoce al director general la resolución 19 C/12.1 de la Conferencia General de la UNESCO.

Ejecutivo, la adopción de alguna iniciativa que facilite el arreglo amistoso del asunto.

En la práctica el Comité CR ha recibido quejas sobre violaciones del derecho a la educación, de la libertad de opinión, expresión, investigación, información y libertad de conciencia. Igualmente sobre violaciones del derecho a participar en el progreso científico y en la vida cultural. También se han denunciado violaciones de las libertades de reunión y de asociación con propósitos educativos, culturales o informativos.

En relación a las personas víctimas directas de las violaciones, el Comité CR ha recibido quejas sobre detención, malos tratos, desapariciones, exilio, suspensión o destitución de profesionales de la enseñanza, expulsión de estudiantes de universidad, supresión de puestos de trabajo en la enseñanza y relegación (exilio interior) de intelectuales, artistas o profesores.

También se han alegado ante el Comité CR el derecho del niño a una protección especial en el ámbito educativo, los derechos de las minorías a ejercitar su propia cultura, religión y lengua, así como los derechos de los pueblos a la libre determinación en el contexto de su desarrollo cultural.

El Comité CR ha estudiado en el período comprendido entre 1978 y 2007 un total de 545 casos. De ellos, ha podido declarar resueltos 344 casos⁵²⁴ sobre los siguientes aspectos:

524 Por el contrario, 201 quejas fueron consideradas inadmisibles o estaban pendientes de decisión.

211 personas fueron puestas en libertad; 21 personas fueron autorizadas a salir del país en que eran objeto de persecución política; 35 exiliados por razones políticas fueron autorizados a retornar a su país de origen; 29 personas se pudieron reincorporar a su puesto de trabajo en el campo educativo; y 14 personas recuperaron una publicación o emisora de radio que habían sido prohibidas como consecuencia de la censura por motivos políticos; etc.

El procedimiento descrito adolece, sin embargo, de algunas deficiencias que le han restado importancia en la práctica. Así, conviene recordar que el Comité CR del Consejo Ejecutivo de la UNESCO está compuesto de 29 representantes de Estados y no de expertos independientes, lo que resta independencia y credibilidad al mecanismo de protección.

Se recordará también que el procedimiento ante el Comité CR es confidencial y que las reglas de admisibilidad son prolijas, si bien la que se refiere al agotamiento de los recursos internos se interpreta con una cierta flexibilidad en la práctica del Comité CR.

El escollo fundamental se refiere a que el Comité CR debe buscar un arreglo amistoso entre las partes, pero no tiene atribuciones para investigar los hechos autónomamente. Ello, unido al secretismo excesivo que pareciera practicar la secretaría al no hacer público ni siquiera el reglamento interno del Comité CR, ha hecho que las organizaciones no gubernamentales hayan utilizado este procedimiento en contadas ocasiones.

Para superar estas deficiencias se ha propuesto que el Comité CR refuerce su independencia cambiando su composición de miembros gubernamentales a expertos independientes, incluso reduciendo su número a cinco⁵²⁵.

Además, el Comité CR debiera tener facultades investigadoras de los hechos denunciados en el marco de un procedimiento que sea contradictorio, de manera que las partes tengan garantizado el principio de igualdad de armas. Según este principio, las informaciones proporcionadas por los Estados al Comité CR no deben gozar del beneficio de la duda en materia de prueba, sino que se deben contrastar en pie de igualdad con las suministradas por el querellante.

Igualmente, todo procedimiento contradictorio debiera garantizar la igualdad de oportunidades de las partes a la hora de formular alegaciones y presentar pruebas en su defensa ante el Comité CR. A este respecto, este podría perfeccionar su procedimiento si ejerciera la competencia, por excepcional que sea, de celebrar audiencias de testigos que presenten la víctima o el querellante, además de las audiencias que ya concede al Estado interesado.

También sería deseable que el Comité CR pudiera adoptar medidas provisionales, con el objeto de evitar ulteriores perjuicios a la víctima, sin que ello prejuzgue la cuestión de fondo. De otro lado, los métodos de trabajo del Comité CR debieran

525 WEISSBRODT (David) & FARLEY (Rose): "The UNESCO Human Rights Procedure: An Evaluation", *Human Rights Quarterly*, vol. 16, number 2, May 1994, pp. 391-414, at 411-412.

revisarse para permitirle hacer públicos los resultados de sus trabajos, lo que facilitaría la fiscalización de sus actividades e incentivaría a las víctimas a recurrir al Comité CR⁵²⁶.

Lo cierto es que, ante la falta de transparencia del procedimiento, las organizaciones no gubernamentales han ido perdiendo confianza en el mismo. Según S. MARKS, nunca se ha publicado, ni siquiera, el reglamento interno del Comité CR, debido a que hasta ahora ha imperado la tendencia a confundir la confidencialidad del procedimiento con el secreto absoluto⁵²⁷.

En definitiva, el procedimiento diseñado en 1978 por la decisión 104 del Consejo Ejecutivo de la UNESCO para tramitar quejas individuales por violación de los derechos educativos, se inspiró estrechamente en los términos del procedimiento confidencial que se había establecido en el sistema de las NU. En efecto, la resolución 1503 de 1970 del ECOSOC puso en marcha un procedimiento confidencial para tramitar las quejas individuales que pudieran calificar una situación de violaciones masivas y flagrantes de los derechos humanos en un país concreto que la Comisión DH podría investigar.

Pero, como ya vimos, el “procedimiento 1503” fue rápidamente superado en la práctica de la Comisión DH por el

526 El informe del Comité de 2011 no hace mención de sus actividades en el período en materia de quejas individuales. Vid. <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002122/212202s.pdf>

527 MARKS, Stephen P.: “The Complaint Procedure of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization” in HANNUM, Hurst (ed.): *Guide to International Human Rights Practice*. 2nd ed. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1992, 308 p., at 86-98, especialmente 96-97.

desarrollo del “procedimiento 1235” o público, así llamado por encontrar su fundamento en la resolución 1235 de 1967 del ECOSOC. En este marco, la Comisión DH estableció —y el actual Consejo DH lo ha continuado— un gran número de procedimientos públicos especiales (grupos de trabajo y relatores especiales) para investigar violaciones de derechos humanos en un país determinado, o bien un tema concreto en todo el mundo (ejecuciones extrajudiciales, tortura, desapariciones, detención arbitraria, etc.).

A su vez, estos procedimientos especiales han sido facultados para recibir y tramitar quejas individuales dentro de su respectiva esfera de competencia, sin necesidad de que se hayan agotado previamente los recursos internos, en aplicación de las normas internacionales de derechos humanos relevantes de la Declaración Universal de Derechos Humanos, otras normas del derecho internacional general y los tratados internacionales que el Estado interesado hubiera suscrito. Estamos, pues, en presencia de un nuevo modelo de protección jurídica de la víctima de violaciones de los derechos humanos en el plano extra-convencional. De todas sus actividades, el sistema de procedimientos especiales rinde informe público anualmente al Consejo DH⁵²⁸.

En conclusión, el procedimiento basado en la decisión de 1978 del Consejo Ejecutivo de la UNESCO fue válido en la década de los setenta, como también lo fue entonces el

528 *Vid. supra*, apartado A: *El procedimiento público de quejas individuales (“Procedimiento 1235”): el sistema de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.*

“procedimiento 1503” o confidencial de la Comisión DH. Pero, para conservar su validez, debiera ser revisado urgentemente a la luz de la práctica desarrollada en el Consejo DH bajo el “procedimiento 1235” o público.

(b) Quejas sobre situaciones de violaciones sistemáticas del derecho a la educación

La noción de “violación sistemática” de los derechos humanos en un determinado país procede de la resolución 1235 del ECOSOC, de 1967, que establece el procedimiento público para estudiar situaciones de violaciones flagrantes y masivas de los derechos humanos en un país concreto. Como hemos visto en el epígrafe anterior, la noción de “situaciones” fue continuada por la resolución 1503 del ECOSOC, de 1970, que creó a su vez el procedimiento confidencial de investigación de violaciones flagrantes y masivas de los derechos humanos en un país concreto, sobre la base de las denuncias individuales recibidas.

Tratándose del derecho a la educación, la UNESCO creó en 1978 un mecanismo específico para tratar de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y educativos en particular. Este mecanismo, regulado en los párrafos 10 y 18 de la decisión 104 EX/3.3, de 3 de marzo de 1978, del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, se prevé para asuntos sobre violaciones masivas, sistemáticas o flagrantes de los derechos humanos, tales como las políticas de agresión, injerencia en los asuntos internos, ocupación del territorio de otro Estado, colonialismo, genocidio, apartheid, racismo y opresión nacional o social.

Se trata, por tanto, de quejas sobre políticas de los Estados que son claramente contrarias a las normas de ius cogens de derechos humanos y que, por acumulación de casos individuales respecto a un mismo país, configuran una situación de violación flagrante y masiva de los derechos humanos en ese país, en particular de los derechos protegidos en la esfera de la UNESCO.

A diferencia del mecanismo confidencial que se ha estudiado en el epígrafe anterior para recibir las quejas individuales por parte del Comité de Convenciones y Recomendaciones, las quejas por violaciones sistemáticas de los derechos humanos son en teoría estudiadas por el Consejo Ejecutivo y la Conferencia General de la UNESCO en sesión pública. A la luz de las informaciones disponibles, esos órganos determinan las medidas a adoptar ante tales situaciones.

Ahora bien, antes de que tanto el Consejo Ejecutivo como la Conferencia General de la UNESCO puedan estudiar denuncias sobre violaciones sistemáticas de los derechos humanos, habrá intervenido previamente el Comité de Convenciones y Recomendaciones del Consejo Ejecutivo, quien tiene también en este procedimiento una doble facultad, de naturaleza confidencial:

En primer lugar, el Comité CR realiza un examen detallado del fondo de las cuestiones denunciadas, a fin de determinar cuáles ameritan ser procesadas por el propio Comité CR (fase de admisibilidad).

En segundo lugar, identificadas las cuestiones que merezcan su atención, el propio Comité CR intentará un arreglo amistoso del asunto entre las partes (fase de conciliación).

Pues bien, solamente en el caso de que el Comité CR considere que el arreglo amistoso propuesto no ha sido aceptado por alguna de las partes, podrá informar de ello al Consejo Ejecutivo y a la Conferencia General de la UNESCO, quienes examinarán a su vez en sesión pública tales cuestiones.

Pero en la práctica se ha observado que el Comité CR sólo ha examinado nueve cuestiones de violaciones sistemáticas de los derechos humanos y no ha transmitido ninguna de ellas al Consejo Ejecutivo. Por consiguiente, este mecanismo no se ha utilizado.

En su lugar, el Comité CR ha preferido reconsiderar tales comunicaciones por la vía de su tratamiento en tanto que “comunicaciones individuales” y, por tanto, cubiertas nuevamente por el manto de la confidencialidad.

Es obvio, por tanto, que las posibilidades de la UNESCO en materia de violaciones masivas de derechos humanos no se han desarrollado suficientemente hasta la fecha, debido a una evidente falta de voluntad política de sus Estados miembros.

Siendo claramente insatisfactoria esta situación, es urgente que la UNESCO se inspire en el “procedimiento 1235” del

ECOSOC, para desarrollar en consonancia las potencialidades de su sistema de “situaciones” de violaciones masivas de los derechos humanos. En efecto, el procedimiento público del Consejo DH ofrece múltiples modelos (los “procedimientos especiales”) para la investigación de situaciones de violaciones masivas de los derechos humanos que podrían ser adoptados en el marco de la UNESCO.

Entre otras iniciativas, la Conferencia General podría solicitar al director general el envío de misiones de investigación a países donde existan situaciones de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y, en particular, de los derechos educativos.

SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

1. Informes periódicos

- ALFREDSSON, G. *et al.* (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms. Essays in Honour of Jacob Th. Moller.* The Hague/Boston/London, M. Nijhoff, 2011.

- ALSTON, Philip: "The Committee on Economic, Social and Cultural Rights", in ALSTON, Ph. (ed.), The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal. Oxford, Clarendon Press, 1992, 765 p, at pp. 473-508.

- ALSTON (Ph.) and CRAWFORD (J.): The future of UN Human Rights Treaty Monitoring. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

- ALSTON (Ph.) and MEGRET (F): The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal. 2nd edition, Oxford, Oxford University Press, 2011.

- ÁLVAREZ MOLINERO, Natalia: "La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial", in GÓMEZ ISA, Felipe (Director) y PUREZA, José Manuel, La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI. Bilbao, Universidad de Deusto, 2003, pp. 215-241.

- ARAMBULO, L.: Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

Theoretical and Procedures Aspects. Antwerpen/Groningen/Oxford, Intersentia, 1999, 468 p.

- BARREIRO CARRIL, Beatriz: La diversidad cultural en el derecho internacional: la Convención de la UNESCO. Madrid, lustel, 2011, 365 p.

- BOEREFIJN, Ineke: The reporting procedure under the Covenant on Civil and Political Rights: Practice and Procedures of the Human Rights Committee. Antwerpen, Intersentia, 1999, 417 p.

- BONET PÉREZ, Jordi: "El sistema de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la interpretación de los convenios de la OIT: Aproximación jurídica a una crisis institucional", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 26, diciembre 2013, 46 p. Disponible en <http://www.reei.org>

- BONET PÉREZ, Jordi: "La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares", in GÓMEZ ISA, Felipe (Director) y PUREZA, José Manuel, La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI. Bilbao, Universidad de Deusto, 2003, pp. 309-349.

- BUERGENTHAL (Th.), SHELTON (D.) and STEWART (D.): International Human Rights in a nutshell. West, 4th edition, 2009.

- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto: "Co-existence

and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)”, RCADI, t. 202 (1987-II), pp. 9-435.

- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto: Tratado Internacional dos Direitos Humanos. Vol. 1, 1997, 486 p.; Vol. 2, 1999, 440 p. Porto Alegre, Brasil, Editorial Sergio Antonio Fabris.

- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto: El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI. 2ª edic. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2006.

- CARVER, Richard: “A New Answer to and Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law”, Human Rights Law Review, vol. 10, num.1, 2010, pp. 1-32.

- CHUECA SANCHO, A. G.: “Mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos” in CENTRO PIGNATELLI (ed.): Los derechos humanos. Camino hacia la paz. Zaragoza, 1997, pp. 29-72.

- DIACONU, Ion: Racial discrimination. Den Haag, Eleven International Publishing, 2011, 385 p.

- DORMENVAL, Agnès: Procédures onusiennes de mise en oeuvre des droits de l’homme: limites ou défauts?, Paris, P.U.F., 1991, 274 p.

- FALEH PÉREZ, Carmelo: "La Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus familias", in OLLÉ, ACEBAL y GARCÍA (coords.): Derecho Internacional de los Derechos Humanos: su vigencia para los Estados y para los ciudadanos, Anthropos y Asociación Pro Derechos Humanos de España, Barcelona-Madrid, 2009, pp. 103-112.

- FALEH PÉREZ, Carmelo: "Nuevos instrumentos para el Derecho internacional de los derechos humanos", Revista de Derecho Público, 37, pp. 47-75.

- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos: "La obligación de investigación efectiva en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Especial referencia a la práctica española", Revista Electrónica de Estudios Internacionales, N° 26, diciembre 2013, 42 p. Disponible en <http://www.reei.org>

- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (Director): España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos. Madrid, Dilex, 2010, 524 p.

- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: "La práctica española relativa a los órganos internacionales de control de los derechos humanos: un estudio introductorio", in FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (Director): España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos. Madrid, Dilex, 2010, pp. 17-47.

- FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.: "Elaboración y aplicación del

mecanismo de informes de derechos humanos en España”, in MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (coordinador), *La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho español*. Madrid, Universidad Carlos III/BOE, 2009, pp. 299-328.

- GÓMEZ ISA (F.) and FEYTER (K. de) (eds.), International Human Rights Law in a Global Context. Bilbao, Universidad de Deusto, 2009, 973 p.

- GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D.: « La interacción entre el Derecho internacional y el derecho interno en materia de derechos humanos », in MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M., (edit.), El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa. Madrid, Trotta, 2002, pp. 333-350.

- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Rossana: El control internacional de la prohibición de la tortura y otros tratos o penas inhumanos y degradantes. Granada, Servicio de Publicaciones de la Universidad, 1998, 691 p.

- HANSKI (Raija) & SUKSI (Markku) (eds.): An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook. 2a edic, Abo (Finland), Abo Akademi University, 1999, 468 p.

- HENNEBEL (L.) and HOCHMANN (Th.) (Directors): Genocide Denials and the Law. New York, Oxford University Press, 2010.

- KALIN (Walter) and KUNZLI (Jorg): Universal Human Rights Protection. Oxford, Oxford University Press, 2009.

- KSENTINI, Fatma Zohra: Les procédures onusiennes de protection des droits de l'homme. Recours et détours. París, Publisud, 1994, 246 p.

- LE BOUTHILLIER, (Yves) et ROUGET (Didier), "La procédure des rapports périodiques en application des traités relatifs aux droits de la personne: l'après-conférence de Vienne", The Canadian Yearbook of International Law, vol. 32, 1994, pp. 173-217.

- LEBLANC (L.), HUIBREGTSE (A. H.) and MEISTER (T.): « Compliance with reporting requirements of human rights conventions », The International Journal of Human Rights, vol. 14, num. 5, September 2010, pp. 789-807.

- MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M.: "La Convención contra la Tortura", in GÓMEZ ISA, Felipe (Director) y PUREZA, José Manuel, La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI. Bilbao, Universidad de Deusto, 2003, pp. 243-277.

- MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M.: "La reforma del sistema convencional de Naciones Unidas de protección de los derechos humanos: situación actual", in ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (Dir.), Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI. Vol. I. Madrid, Escuela Diplomática/AEPDIRI, 2008, 330 p, at 23-37.

- MARIÑO MENÉNDEZ (F. M.) y CEBADA ROMERO (A.) (directores), La creación del mecanismo español de prevención de la tortura. Iustel, Madrid, 2009, 349 p.

- MÁRQUEZ CARRASCO, Carmen: Logros y desafíos en el 60 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Bilbao, Universidad de Deusto, 2008, 128 p.

- MAYORDOMO RODRIGO, Virginia: "El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial", in FERNANDEZ DE CASA-DEVANTE ROMANI, C. (Director): España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos. Madrid, Dilex, 2010, pp. 127-199.

- MERTUS, J.: The United Nations and Human Rights: A Guide for a New Era. Routledge, 2010.

- O'FLAHERTY, Michael: "The Dublin Statement on the process of strengthening of the United Nations Human Rights Treaty Body System", Netherlands Quarterly of Human Rights, vol. 28, num. 1, 2010, pp. 116-127.

- O'FLAHERTY, Michael: "Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement", Human Rights Law Review, vol. 10, num.2, 2010, pp. 319-335.

-OACNUDH, El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Folleto informativo 30/rev.1. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2012, 71 p.

- OACNUDH, Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2010, 243 p.

- OACNUDH, Trabajando con el programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos. Un manual para la sociedad civil. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2008, 194 p.

- OCHOA RUÍZ, Natalia: Los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas. Madrid, Civitas, 2004, 471 p., at 168-252.

- PARTSCH, K. J.: "The Committee on the Elimination of Racial Discrimination", in ALSTON, Ph. (ed.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*. Oxford, Clarendon Press, 1992, 765 p., at pp. 339-368.

- PILLAY, Navanethem, Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights. Geneva, OHCHR, June 2012, 100 p.

- ROUGET, Didier: Le guide de la protection internationale des droits de l'homme. Grenoble, Edit. La Pensée sauvage, 2000, 382 p.

- RUILOBA ALVARIÑO, Julia: « El Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes y las quejas individuales

presentadas contra España”, in FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (Director): España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos. Madrid, Dilex, 2010, pp. 51-107.

- RUILOBA ALVARIÑO, Julia: « El Comité contra la Tortura. Examen de los informes y las quejas individuales presentadas contra España », in FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (Director): España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos. Madrid, Dilex, 2010, pp.201-255.

- SÁNCHEZ PATRÓN, José Manuel: Las Organizaciones internacionales ante las violaciones de los derechos humanos. Oviedo, Septem Ediciones, 2004, 368 p.

- SICILIANOS, L.-A.: “La réforme des organes des NU chargés du contrôle de l’application des traités relatifs aux droits de l’homme », in POLITAKIS, G. (éd.), *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision*. Geneva, ILO, 2007, pp. 151-166.

- SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL (SFDI): La protection des droits de l’homme et l’évolution du droit international. Colloque de Strasbourg. Paris, Pedone, 1998.

- STAMATOPOULOU, Elsa, Cultural rights in international law: article 27 of the Universal Declaration of Human Rights and beyond. Leiden, M. Nijhoff, 2007.

- STEINER (Henry J.), ALSTON (Philip) and GOODMAN (Ryan), International Human Rights in Context. Law, politics and morals. Third edition, Oxford University Press, 2008, 1492 p.

- SUDRE, Frédéric: Droit européen et international des droits de l'homme. 10a edic., Paris, Presses Universitaires de France, 2011.

- TOMUSCHAT, Christian: Human Rights- Between Idealism and Realism. Oxford, Oxford University Press, 2003.

- VANDENHOLE, W., The procederes before the UN Human Rights Treaty Bodies: divergence or convergence?. Antwerp, Intersentia, 2004.

- VARDERRAMA, Juan Andrés (coord.), Interpretación de las normas internacionales sobre derechos humanos. Observaciones y recomendaciones generales de los órganos de vigilancia de los tratados internacionales de derechos humanos de las Naciones Unidas. Bogotá, oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, 2002, 513 p.

- VILLÁN DURÁN, C.: Curso de derecho internacional de los derechos humanos. Madrid, Trotta, 2002 (reimpresión: 2006), 1028 p. at 381-436.

- VILLÁN DURÁN, C.: "La protección convencional de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas"; Revista

de Derecho Migratorio y de Extranjería, num. 10, noviembre de 2005, pp. 89-116.

- VILLÁN DURÁN, C.: "El sistema universal de protección de los derechos humanos", *in* Curso interdisciplinario de alta formación en derechos humanos. México, 2006, 775 p., at 83-139.

- VILLÁN DURÁN, C.: « La práctica de la tortura y los malos tratos en el mundo. Tendencias actuales » *in* ARARTEKO, La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos. Vitoria, Ararteko, colección "Jornadas sobre derechos humanos" n° 7, 2004, 185 p., at 33-115. Vid. también Revista de Derechos Humanos (Universidad de la República, Uruguay), núm. 2, 2004, pp. 107-159. Igualmente *in* GUTIÉRREZ CONTRERAS, Juan Carlos (coordinador), Instrumentos nacionales e internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura. México, Talleres Gráficos, 2005, 500 p, at 119-185.

- VILLÁN DURÁN (C.) y SALADO OSUNA (Ana): "Las instituciones nacionales de derechos humanos latinoamericanas integradas en la Federación Iberoamericana del Ombudsman: su papel en las Naciones Unidas", *in* ESCOBAR ROCA, Guillermo (Coordinador): El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate. Dykinson, Madrid, 2008, 237 p., at 145-232.

- VILLÁN DURÁN (C.) y FALEH PÉREZ (C.): "Contribución de la AEDIDH a la aplicación en España del Protocolo Facultativo de

la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”, in MARIÑO MENÉNDEZ (F. M.) y CEBADA ROMERO (A.) (Directores), *La creación del mecanismo español de prevención de la tortura*. Lustel, Madrid, 2009, 349 p., at 267-298.

- WEBER, A.: Les mécanismes de controle non contentieux du respect des droits de l’homme. Paris, Pedone, 2008, 411 p.

- WRIGHT, Shelley: “Human Rights and Women’s Rights: An Analysis of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”, in MAHONEY (Kathleen E.) & MAHONEY (Paul) (eds.): *Human Rights in the Twenty-first Century: A Global Challenge*. Dordrecht, Nijhoff, 1993, 1028 p., at 75-88.

- ZARTNER (Dana) and RAMOS (Jenifer): “Human Rights as Reputation Builder: Compliance with the Convention Against Torture”, Human Rights Review, vol. 12 (2011), pp. 71-92.

2. Mecanismos cuasicontenciosos

- ALBUQUERQUE, Catarina de: “Chronicle of an Announced Birth: The Coming into Life of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

- The Missing Piece of the International Bill of Human Rights”, Human Rights Quarterly, vol. 32 (2010), pp. 144-178.

- ALFREDSSON, G. *et al.* (eds.), International Human Rights Monitoring Mechanisms. Essays in Honour of Jacob Th. Moller. The Hague/Boston/London, M. Nijhoff, 201.

- BURGERS (J.H.) & DANELIUS (H.): The United Nations Convention Against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatments or Punishments, Dordrecht/Boston/London, Nijhoff, 1988, 271 p.

- BYRNES, A.: "The Committee against Torture", in ALSTON, Ph. (ed.), The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal. Oxford, Clarendon Press, 1992, 765 p, at pp. 509-546.

- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto, Tratado de Direito Internacional dos Direitos humanos, vol. I, 1ª edic., Porto Alegre, Brasil, Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, 486 p.

- CANÇADO TRINDADE, Antonio A., El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI. 2ª edic. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2006.

- CANÇADO TRINDADE, Antonio A.: Évolution du droit international au droit des gens- L'accès des individus à la justice internationale- Le regard d'un juge. Paris, Pedone, 2008.

- CANÇADO TRINDADE, Antonio A., State Responsibility in Cases of Massacres: Contemporary Advances in International Justice. Utrecht University, Netherlands Institute of Human Rights (SIM), 2011, 71 p,

- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio: Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho internacional contemporáneo. 2a edic., Madrid, Tecnos, 2001, 186 p.

- CHINCHÓN ÁLVAREZ, Javier: Derecho internacional y transiciones a la democracia y la paz: hacia un modelo para el castigo de los crímenes pasados a través de la experiencia iberoamericana. Madrid, Ediciones Parthenon, 2007, 629 p.

-DANTAS, Carla: «Derecho individual de petición en el sistema global de protección de los derechos humanos», Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos, vol. 9, n° 17, dic. 2012, pp. 201-223.

- DECAUX, E. (dir.), Le Pacte International relatif aux droits civils et politiques. Commentaire article par article. Paris, Economica, 2010.

- DIACONU, Ion: Racial discrimination. Den Haag, Eleven International Publishing, 2011, 385 p.

- DIMITRIJEVIC, Vojin: "Decisiones del Comité de Derechos Humanos respecto de las comunicaciones hechas de conformidad con el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", Cuadernos de análisis jurídico (Univ. Diego Portales de Santiago de Chile), num. 26, mayo de 1993, pp. 67-72. Vid. la versión inglesa en SIM Special, num. 13, pp. 68-81.

- FALEH PÉREZ, Carmelo: "El derecho de las víctimas de violaciones de los derechos humanos a obtener una reparación. Análisis de la práctica del Comité de Derechos Humanos (1979-2002)", Revista Derechos Humanos (Montevideo), núm. 2, junio de 2004, pp. 35-77.

- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos (Director): España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos. Madrid, Dilex, 2010, 524 p.

- GHANDI. P.R.: The Human Rights Committee and the right of individual communication: law and practice. Aldershot (England), Brookfield, Vt.: Ashgate, 1998, 522 p.

- GÓMEZ ISA (F.) and FEYTER (K. de) (eds.), International Human Rights Law in a Global Context. Bilbao, Universidad de Deusto, 2009, 973 p.

- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Rossana: El control internacional de la prohibición de la tortura y otros tratos o penas inhumanos y degradantes. Granada, Universidad, 1998, 691 p.

- HANNUM, H. (ed.): Guide to international human rights practice. N. York, Transnational Publishers, 3ª edic, 1999, 350 p.

- HANSKI (Raija) & SUKSI (Markku) (eds.): An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook. 2ª edic, Abo (Finland), Abo Akademi University, 1999, 468 p.

- HENNEBEL, Ludovic: La jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et son mécanisme de protection individuelle. Bruxelles, Bruylant, 2007, 582 p.

-LANGFORD, Malcolm (Editor), Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law. Cambridge/New York, etc., Cambridge University Press, 2008, 687 p.

- MOLLER (J.Th.) and ZAYAS (A. de): United Nations Human Rights Committee Case Law (1977-2008). A Handbook. N.P. Engel, Publisher, 2009, Kehl am Rhein, 604 p.

- MOLLER, Jakob Th.: "Eight UN Petitions Procedures: A Comparative Analysis", in EIDE (A.) et al. (Editors), *Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*. Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp.135-157.

- MORTE GÓMEZ, Carmen, Cómo presentar una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Valencia, Tirant lo Blanch, 2011.

- NACIONES UNIDAS: Selección de decisiones del Comité de Derechos Humanos adoptadas con arreglo al Protocolo Facultativo. Vol. 8. Naciones Unidas, N. York y Ginebra, 2007, 421 p. (doc. CCPR/C/OP/8).

- NOWAK, Manfred, CCPR Commentary. Commentary to the U.N. Covenant on Civil and Political Rights. Kehl/Strasbourg/Arlington, Engel Publ., 2a edic, 2005, 1277 p.

- NOWAK, Manfred, The United Nations Convention against Torture: A Commentary. Oxford, Oxford University Press, 2008.

- OACNUDH, Selección de decisiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Vol. I (períodos de sesiones 36° a 75° (agosto de 1988 a agosto de 2011)). Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2012, 214 p.

- OACNUDH, Selección de decisiones del Comité de Derechos Humanos adoptadas con arreglo al protocolo facultativo. 9 volúmenes. El último abarca los períodos de sesiones 85° a 91° (octubre de 2005-octubre de 2007). Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2008, 306 p.

- OCHOA RUÍZ, Natalia: Los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas. Madrid, Civitas, 2004, 471 p., at 288-387.

- O'DONNELL, Daniel: Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano. Bogotá, oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, 2004, 1064 p.

- OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS & DEFENSORIA DEL PUEBLO DE COLOMBIA: Manual de calificación de conductas violatorias. Derechos humanos y derecho internacional humanitario. 2 vols. Bogotá, OACNUDH, 2004, 419 + 515 p.

OPEN SOCIETY: From rights to Remedies. Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions. New York, Open Society Foundations, 2013, 208 p.

- PILLAY, Navanethem, Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights. Geneva, OHCHR, June 2012, 100 p.

- ROUGET, Didier: Le guide de la protection internationale des droits de l'homme. Grenoble, Edit. La Pensée sauvage, 2000, 382 p.

- RUILOBA ALVARIÑO, Julia: « El Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes y las quejas individuales presentadas contra España”, in FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (Director): España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos. Madrid, Dilex, 2010, pp. 51-107.

- RUILOBA ALVARIÑO, Julia: « El Comité contra la Tortura. Examen de los informes y las quejas individuales presentadas

contra España”, in FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (Director): España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos. Madrid, Dilex, 2010, pp. 201-255.

- SALAMERO TEIXIDÓ, Laura: La protección de los derechos sociales en el ámbito de Naciones Unidas. El nuevo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Thomson Reuters, Madrid, 2012, 183 p.

- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. y CHINCHÓN ÁLVAREZ, J.: “Algunas consideraciones jurídico-internacionales acerca de la sentencia de la Sala Penal Especial de la Corte Suprema de la República del Perú contra Alberto Kenya Fujimori Fujimori”, in PÉREZ ARROYO, M. (dir.), y VELASQUEZ DELGADO, R. (coord.): El caso de “Alberto Fujimori Fujimori”. La sentencia. Doctrina y Jurisprudencia: Perú: 7 de abril de 2009, Instituto Peruano de Criminología y Ciencias Penales, Lima, 2011, pp. 42-65.

- SCOVAZZI (T.) & CITRONI (G.), The struggle against enforced disappearance and the 2007 United Nations Convention. Leiden, M. Nijhoff, 2007.

- SCHMIDT, Markus G.: «Portée et suivi des constatations du Comité des droits de l’homme des Nations Unies», in SUDRE, F. (dir.): La protection des droits de l’homme par le Comité des droits de l’homme des Nations Unies - Les communications individuelles -. Université de Montpellier, 1995, pp. 157-169.

- SUDRE, Frédéric, Droit européen et international des droits de l'homme. 10a. edic., Paris, PUF, 2011.

- TRINIDAD NÚÑEZ, Pilar: "La aplicación judicial en España de las decisiones de los órganos de base convencional de supervisión de derechos humanos creados en el seno de las Naciones Unidas", in MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (coordinador), *La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho español*. Madrid, Universidad Carlos III/BOE, 2009, pp. 329-349.

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

- VANDENHOLE, Wouter: "Completing the UN complaint mechanisms for human rights violations step by step: Towards a complaints procedure complementing the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 21, num. 3, 2003, pp. 423-463.

- VILLÁN DURÁN, C.: *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid, Trotta, 2002 (reimpresión: 2006), 1028 pp., at 437-498.

- VILLÁN DURÁN, C.: "La protección convencional de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas", Revista

de Derecho Migratorio y de Extranjería, n° 10, noviembre de 2005, pp. 89-116.

- VILLÁN DURÁN, C.: “El sistema universal de protección de los derechos humanos”, *in* Curso interdisciplinario de alta formación en derechos humanos. México, 2006, 775 p., at 83-139.

- VILLÁN DURÁN, C.: “Las quejas individuales ante el Comité de Derechos Humanos: competencia, admisibilidad y jurisprudencia”, Revista Iberoamericana de Derechos Humanos (México), núm. 4, 2009, pp. 145-175.

- VILLÁN DURÁN, C.: “Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, *Revista Española de Cooperación y Desarrollo* (Madrid), 2009, núm. 23, pp. 31-54. Vid. igualmente ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (Dir.), *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI*. Vol. I. Madrid, Escuela Diplomática/AEPDIRI, 2008, 330 p, at 311-330.

- VILLÁN DURÁN, C. y FALEH PÉREZ, Carmelo: Prácticas de Derecho internacional de los derechos humanos. Madrid, Dilex, 2006, 773 p. y anexos.

- ZAYAS, A. de: “Desarrollo jurisprudencial del Comité de Derechos Humanos en aplicación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Visión práctica”, *in* JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos (ed.), Iniciación a la práctica en Derecho internacional y Derecho comunitario

européo. Madrid/Barcelona, Universidad de Alcalá/Marcial Pons, 2003, pp. 215-275.

- ZWAAK, L.F.: International Human Rights Procedures: Petitioning the ECHR, CCPR and CERD. Nijmegen, Ars Aequi, 1991, 168 p.

- ZWART, Tom: The admissibility of human rights petitions: the case law of the European Commission on Human Rights and the Human Rights Committee, M. Nijhoff, Dordrecht, Boston, 1994, 246 p.

3. Mecanismos extraconvencionales

- ALSTON, Philip: "The Commission on Human Rights", in ALSTON, Ph. (ed.), The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal. Oxford, Clarendon Press, 1992, 765 p, at 126-210.

- AMNESTY INTERNATIONAL and THE LAW SOCIETY, The United Nations Thematic Mechanisms 2002. An overview of their work and mandates. London, Amnesty International, 2002, 92 p.

- ANDREU GUZMÁN, Federico: "Le Groupe de travail sur les disparitions forcées des Nations Unies", Revue Internationale de la Croix-Rouge, n° 848, 2002, pp. 803-818.

- BRODY, Reed & GONZALEZ, Felipe: "Nunca Más: An Analysis of International Instruments on 'Disappearances'", Human Rights Quarterly, vol. 19, n° 2, May 1997, pp. 365 a 405.

- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto: Tratado de Direito Internacional dos Direitos humanos, vol. I, 1ª edic., Porto Alegre, Brasil, Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, 486 p.

- DECAUX (E.) (dir.): Les Nations Unies et les droits de l'homme. Enjeux et défis d'une réforme. Paris, Pedone, 2006, 348 p.

- DORMENVAL, Agnès: Procédures onusiennes de mise en oeuvre des droits de l'homme: limites ou défauts?, Paris, P.U.F., 1991, 274 p.

- DOMÍNGUEZ REDONDO, Elvira, Los procedimientos públicos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, 516 p.

- DOMÍNGUEZ REDONDO, Elvira: "Rethinking the legal foundations of control in International Human Rights Law-The case of Special Procedures", Netherlands Quarterly of Human Rights. Vol. 29, num. 2, 2011, pp. 261-288.

- DUGGAN-LARRIN (Jessica): "Can an intergovernmental mechanism increase the protection of human rights? The potential of Universal Periodic Review in relation to the realization of economic, social and cultural rights", Netherlands Quarterly of Human Rights. Vol. 28, num. 4, 2010, pp. 548-581.

- ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la violación de derechos humanos y libertades fundamentales: Estudio de los

procedimientos públicos especiales (Tesis doctoral) 3 t., Madrid, Edit. Universidad Complutense, 1988, 1631 p.

- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: "Un nuevo paso en la protección internacional de la libertad de pensamiento, conciencia y religión: El procedimiento público especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas", Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado (España), vol. VI, 1990, pp. 87-128.

- FALEH PÉREZ, Carmelo: "El Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas", Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Las Palmas de G. C., nº 0, 1995, pp. 103-124.

- FALEH PÉREZ, C., Las acciones urgentes como mecanismo de protección de los derechos humanos en la práctica de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, (Tesis doctoral), Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas de G. C., 1998, 642 p.

- FERRER LLORET, Jaume, Responsabilidad internacional del Estado y derechos humanos. Alicante, Tecnos, 1998, 467 p.

- FREEDMAN, Rosa: « New Mechanisms of the UN Human Rights Council », Netherlands Quarterly of Human Rights. Vol. 29, num. 3, 2011, pp. 289-323.

- FROUVILLE, Olivier de, Les procédures thématiques: une contribution efficace des Nations Unies à la protection des droits de l'homme. Paris, Pedone, 1996, 139 p.

- GÓMEZ DEL PRADO, José Luis: "Extra-conventional protection of human rights", in GÓMEZ ISA (F.) and FEYTER (K. de) (eds.), *International Human Rights Law in a Global Context*. Bilbao, Universidad de Deusto, 2009, at 557-626.

- GUEST, Ian: Behind the disappearances: Argentina's dirty war against human rights and the United Nations. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990, 605 p.

- GUTTER, J., Thematic procedures of the United Nations Commission on Human Rights and international law: in search of a sense of community. Antwerp, Intersentia, 2006.

- HANSKI (Raija) & SUKSI (Markku) (eds.): An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook. 2a edic, Abo (Finland), Abo Akademi University, 1999, 468 p.

- KAMMINGA, Menno T.: "The Thematic Procedures of the UN Commission on Human Rights", Netherlands International Law Review, no. 3, 1987, pp 299-323.

- KSENTINI, Fatma Zohra: Les procédures onusiennes de protection des droits de l'homme. Recours et détours, Publisud, París, 1994, 246 p.

- MARIE, Jean-Bernard: «La pratique de la Commission des droits de l'homme de l'ONU en matière de violations des droits de l'homme», Revue Belge de Droit International, N° 2, 1980, pp. 355-380.

- MARIE (Jean-Bernard) & QUESTIAUX (Nicolle): «Article 55, alinéa c», in COT (Jean-Pierre) et PELLET (Alain) (sous la direction de): *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*. 2^a edic, Paris, Economica, 1991, 1571 p., at 865-886.

- NADER, Lucia: « El papel de las ONG en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU », Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos, Vol. 7, 2007, pp. 6-27.

- NIFOSI, I., The UN special procedures in the field of human rights. Antwerp, Intersentia, 2005.

- NOWAK, Manfred: "Country-oriented human rights protection by the UN Commission on Human Rights and its Sub-Commission", Netherlands Yearbook of International Law, vol. XXII, 1991, pp. 39-90.

- OACNUDH: Trabajando con el programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos. Un manual para la sociedad civil. Nueva York y Ginebra, 2008, 194 p.

- PARTSCH, K. J.: "Article 55 (c)"; "Article 68" in SIMMA, Bruno (ed.): The Charter of the United Nations. A Commentary. Oxford, Oxford University Press, 1994, 1258 p., at 776-793 and 875-892.

- PASTOR RIDRUEJO, José Antonio : «Les procédures publiques spéciales de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies», Recueil des cours de l'Académie de Droit International, t. 228 (1991-III), pp. 187-271.

- PICKEN, Margo: « The Special Representative of the UN Secretary-General for human rights in Cambodia (2000-2005) », Liber Amicorum Peter Leuprecht. Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 265-282.

- PINHEIRO, Paulo Sergio: « Being a special rapporteur: a delicate balancing act », The International Journal of Human Rights, vol. 15, n° 2, February 2011, pp. 162-171.

- RAMCHARAN, Bertrand G.: "The UN Human Rights Council: The Perennial Struggle between Realism and Idealism", in EIDE (A.) et al. (Editors), *Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*. Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp. 115-133.

- RODLEY, N. S.: The Treatment of Prisoners under International Law, Oxford, Clarendon Press, 2° edic, 1999.

- RODLEY, N. S.: "United Nations Human Rights Treaty Bodies and Special Procedures of the Commission on Human Rights- Complementarily or Competition?", Human Rights Quarterly, vol. 75, n° 4, 2003, pp. 882-908.

- RODLEY, N. S.: "On the responsibility of special rapporteurs", The International Journal of Human Rights, vol. 15, n° 2, February 2011, pp. 319-337.

- ROUGET, Didier: Le guide de la protection internationale des droits de l'homme. Grenoble, Edit. La Pensée sauvage, 2000, 382 p.

- SCHEININ, Martin: "Winter Break 2010: A Week in the Life of a Special Rapporteur", in EIDE (A.) et al. (Editors), Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson. Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp.167-178.

- SCHMIDT, Markus G.: "Is the United Nations Human Rights Council Living Up to the International Community's Expectations?", in EIDE (A.) et al. (Editors), Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson. Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp. 99-113.

- SHORT, Katherine: "De la Comisión al Consejo: ¿las Naciones Unidas han logrado crear un órgano de derechos humanos confiable?", Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos, núm. 9, 2008, pp. 160-189.

- SMITH, Rhona K. M.: "The possibilities of an independent special rapporteur scheme", The International Journal of Human Rights, vol. 15, nº 2, February 2011, pp. 172-186.

- SUBEDI, Surya P.: "Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs", Human Rights Quarterly, vol. 33 (2011), pp. 201-228.

- VALENCIA VILLA, Alejandro: La situación de derechos humanos del Paraguay entre 1978 y 1990: el procedimiento confidencial 1503 de las Naciones Unidas. Asunción, Defensoría del Pueblo, 2010, 611 p.

-VAN BOVEN, Theo: "Walking on non-neutral common ground", Liber Amicorum Peter Leuprecht. Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 93-104.

- VILLÁN DURÁN, C.: Curso de derecho internacional de los derechos humanos. Madrid, Trotta, 2002 (reimpresión: 2006), 1028 p., at 567-821.

- VILLÁN DURÁN, C.: « El funcionamiento de los mecanismos extraconvencionales de protección internacional de los derechos humanos », in JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos (ed.), Iniciación a la práctica en Derecho internacional y Derecho comunitario europeo. Madrid/Barcelona, Universidad de Alcalá/Marcial Pons, 2003, pp. 277-313.

- VILLÁN DURÁN, C.: "La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y sus mecanismos para la protección de los derechos humanos", in PONS RAFOLS, Xavier (Coord.), España y la ONU: 50º Aniversario. Icaria, Barcelona, 2005, 407 p., at 131-165.

- VILLÁN DURÁN, C.: "El sistema universal de protección de los derechos humanos", in Curso interdisciplinario de alta formación en derechos humanos. México, 2006, 775 p., at 83-139.

- VILLÁN DURÁN, Carlos: "Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas", in ALMQVIST (J.) y GÓMEZ ISA (F.) (eds.), El Consejo de Derechos Humanos: Oportunidades y Desafíos. Bilbao, Universidad de

Deusto, 2006, 234 p., at 23-35. También en Boletín de Derechos Humanos (Caracas, Universidad Central de Venezuela), núm. 1, 2006, pp. 7-19; Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2006, núm. 12; Elkasia: Revista de Filosofía, 2006, nº 4 (electrónica); Revista Iberoamericana de Derechos Humanos (México), 2006. En catalán: "Llums i ombres del nou Consell de Drets Humans de les Nacions Unides", Diàlegs, núm. 31, 2006, pp.11-25.

- VILLÁN DURÁN, C.: "El alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos: ¿Un mecanismo de protección eficaz de los derechos humanos? », *in* ESCUELA DIPLOMÁTICA, La protección de los derechos humanos. Cuaderno 34. Madrid, 2008, 158 p., at 71-97.

- VILLÁN DURÁN, C.: "Obligaciones derivadas del derecho a la alimentación en el derecho internacional", *in* CÁTEDRA DE ESTUDIOS SOBRE HAMBRE Y POBREZA (edit.), Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria. Córdoba, Diputación/ Universidad, 2008, 447 p., at 45-76.

- VILLÁN DURÁN, C.: Manual de procedimientos extra-convencionales para la protección de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas. Washington, American University, 2011, 68 p. (publicación electrónica).

- VILLÁN DURÁN, C. y FALEH PÉREZ, Carmelo: Prácticas de Derecho internacional de los derechos humanos. Madrid, Dilex, 2006, 773 p. y anexos.

- VILLÁN DURÁN, C. y FALEH PÉREZ, C.: "Derecho a un recurso efectivo y a obtener una reparación justa y adecuada que corresponde a las víctimas de desapariciones forzadas, crímenes contra la humanidad y otras violaciones de los derechos humanos cometidas en España durante la guerra civil y la dictadura", Revista Electrónica de Estudios Internacionales, núm. 16, 2008, 51 p.

- VILLÁN DURÁN (C.) y SALADO OSUNA (Ana): "Las instituciones nacionales de derechos humanos latinoamericanas integradas en la Federación Iberoamericana del Ombudsman: su papel en las Naciones Unidas", in ESCOBAR ROCA, Guillermo (Coordinador): El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate. Dykinson, Madrid, 2008, 237 p., at 145-232.

- VOLIO JIMÉNEZ, Fernando: "La protección de los derechos humanos: experiencias de un investigador *in situ*", in CANÇADO TRINDADE, A. A. (Ed.): El Mundo Moderno de los Derechos Humanos. Ensayos en Honor de Thomas Buergenthal. IIDH, San José, 1996, pp. 287-298.

4. Direcciones útiles de Internet

- Portal general de la Organización de las Naciones Unidas:
www.un.org

- Todos los documentos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos se pueden consultar en el portal de la

oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos (OACNUDH): www.ohchr.org

- Los textos de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos (convenciones, protocolos, etc.) se pueden consultar en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/>

- Índice universal de los derechos humanos (OACNUDH): http://uhri.ohchr.org/about#_Toc301507543 Contiene las OF de los comités y las recomendaciones de los PE del Consejo DH agrupadas por países concretos. También se incluyen las recomendaciones en el marco del EPU y las respuestas de los Estados.

- OACNUDH: [Trabajando con el programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos. Un manual para la sociedad civil.](http://www.ohchr.org/civilsocietyhandbook/) Nueva York y Ginebra, 2008, 194 p. Disponible en: www.ohchr.org/civilsocietyhandbook/

-OACNUDH: [Seguimiento de las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre derechos humanos. Guía práctica para la sociedad civil.](http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/HowtoFollowUNHRRRecommendationsSP.pdf) Ginebra, 2013, 60 p. Disponible en:

<http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/HowtoFollowUNHRRRecommendationsSP.pdf>

- Los documentos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos relativos a la **R.B. de Venezuela** son accesibles en <http://www.ohchr.org/SP/Countries/LACRegion/Pages/VEIndex.aspx>

- Los tratados de derechos humanos ratificados por la **R.B. de Venezuela** se encuentran en: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/newhvstatusbycountry?OpenView&Start=1&Count=250&Expand=192#192>

- Las incidencias sobre todos los tratados internacionales de derechos humanos (entrada en vigor, estados parte, reservas, declaraciones, objeciones, etc.) se pueden consultar en: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>

- Los documentos de los órganos establecidos en tratados internacionales de derechos humanos relativos a la **R. B. de Venezuela** se encuentran en <http://tb.ohchr.org/default.aspx?country=ve>

- Las quejas individuales dirigidas a uno de los **comités** establecidos en tratados se deben remitir a: <http://tb-petitions@ohchr.org>

Las solicitudes de **medidas urgentes** en virtud el Art. 30 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, se deben remitir a: ced@ohchr.org

- Las quejas dirigidas a cualquier **mecanismo extra-convenional** de protección se pueden remitir a: webadmin@ohchr.org

- Las quejas dirigidas al Grupo de Trabajo sobre la **Detención Arbitraria** del Consejo de Derechos Humanos se deben enviar a: wgad@ohchr.org

- Los dictámenes del GTDA son también objeto de publicación electrónica, siendo su jurisprudencia accesible en www.unwgadatabase.org

- Las quejas dirigidas al Grupo de Trabajo sobre las **Desapariciones** Forzadas o Involuntarias del Consejo de Derechos Humanos se deben enviar a: wgeid@ohchr.org

- Las solicitudes de **acción urgente** dirigidas a cualquier mecanismo extra-convencional de protección, tanto geográfico como temático, se deben remitir a: urgent-action@ohchr.org

- La información destinada al mecanismo de examen periódico universal (EPU) del Consejo DH se debe enviar a: UPRsubmissions@ohchr.org

Notas

1. las quejas enviadas por vía electrónica a los mecanismos **convencionales** de protección, deberán ir seguidas de la versión en papel debidamente firmadas por el denunciante (la víctima o su representante).

2. Existen **formularios** orientativos para presentar quejas individuales ante cuatro **comités** establecidos en tratados y once **procedimientos temáticos** del Consejo de Derechos Humanos. Vid. www.ohchr.org/civilsocietyhandbook/ pp. 155-176 de la versión española del Manual.

3. El **Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad** ha publicado un folleto informativo (doc. CRPD/C/5/2, de 15 de junio de 2011, 2 p.); sus directrices para la presentación de **quejas individuales** se encuentran en el doc. CRPD/C/5/3/Rev.1, de 5 de junio de 2012, 3 p.; el reglamento del Com.DPD se puede consultar en el doc. A/66/55 (2011), anexo VI, pp. 43-70); y sus métodos de trabajo en el doc. CRPD/C/5/4, de 2 de septiembre de 2011, 11 p. Disponibles en <http://www.ohchr.org/sp/HRBodies/crpd/Pages/CRPDindex.aspx>

4. El **Comité contra la Desaparición Forzada** ha publicado sus directrices y formulario para la presentación de solicitudes de **medidas urgentes** en virtud el Art. 30 de la Convención en el doc. A/67/56 (2012), anexo V, pp. 18-24. Las directrices y formulario para la presentación de **quejas individuales** (“comunicaciones”) en virtud del Art. 31 de la Convención se encuentran en el mismo documento, anexo VI, pp. 25-30.

NOTAS AL PIE DE LOS CUADROS

- 1 Venezuela accedió el 19 de septiembre de 1986.
- 2 Ratificado por Venezuela el 19 de abril de 2005.
- 3 Venezuela ratificó la Convención y este Protocolo el 13 de mayo de 2002.
- 4 Convención ratificada por 139 Estados y el Protocolo por 79 Estados. Venezuela ratificó tanto la Convención como el Protocolo facultativo el 24 de septiembre de 2013.
- 5 Venezuela accedió el 12 de noviembre de 2013.
- 6 Venezuela ratificó el 7 de junio de 2000.
- 7 Ratificada por Venezuela el 2 de febrero de 2009.
- 8 Ratificado por Venezuela el 28 de diciembre de 1994.
- 9 Venezuela accedió el 18 de febrero de 2005.
- 10 Venezuela ratificó el 13 de septiembre de 1994.
- 11 La Convención cuenta con 47 Estados partes. Venezuela firmó el 4 de octubre de 2011; pendiente de ratificación.

Para el estado de las ratificaciones de los diferentes tratados *vid.* el portal de las Naciones Unidas en la Web <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en> *vid.* también C. VILLÁN DURÁN y C. FALEH PÉREZ, *Prácticas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Universidad de Alcalá, Madrid; octubre de 2013, Parte I, anexo I. Disponible en <http://www.aedidh.org/?q=node/2142>
- 12 El PF ha sido ratificado por 70 Estados. Venezuela lo firmó el 1 de julio de 2011. Pendiente de ratificación. *Vid. infra*, Primera Parte, apartado C.: *Visitas periódicas*.
- 13 Cuenta con 41 Estados partes. Firmada por Venezuela el 21 de octubre de 2008. Pendiente de ratificación.
- 14 Entró en vigor el 5 de mayo de 2013, al haber recibido las 10 primeras ratificaciones. Venezuela firmó el 4 de octubre de 2011; pendiente de ratificación.
- 15 El PF3 no ha entrado en vigor al haber sido ratificado solamente por nueve Estados.
- 16 Convención ratificada por 101 Estados.

- Vid. <http://portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=12949&language=E&order=alpha>
- 17 Convención ratificada por 192 Estados, incluida la R.B. de Venezuela.
 - 18 Convención ratificada por 123 Estados y la UE. Venezuela la aceptó el 28 de mayo de 2013. *Vid.* <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=31038&language=S&order=alpha>
 - 19 Venezuela ratificó el 24 de septiembre de 2013.
 - 20 Completado por el reglamento del Com.CT, doc. A/66/44 (2011), anexo IX, arts. 75-101, pp. 187-294.
 - 21 Completado por el reglamento del Com.DPD, doc. A/66/55 (2011), anexo VI, arts. 78-91, pp. 66-69. Venezuela ratificó el PF el 24 de septiembre de 2013.
 - 22 En vigor desde el 23 de diciembre de 2010.
 - 23 Ratificado por diez Estados, entró en vigor el 5 de mayo de 2013. Completado por los arts. 21-35 del reglamento provisional en virtud del PF del PIDESC, *cf.* doc. E/2013/22, E/C.12/2012/3 (informe del Com.DESC al ECOSOC sobre sus períodos de sesiones 48º y 49º). Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2013, anexo VII, pp. 117-121.
 - 24 Ratificado por nueve Estados, necesita diez ratificaciones para entrar en vigor. Se complementará con los arts. 30-42 del reglamento del Com.DN relativo al PF 3. *Cfr.* doc. CRC/C/62/3, de 16 de abril de 2013, pp. 16-20.
 - 25 El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Com.DPD) ya ha celebrado sus primeros períodos de sesiones. *Vid.* doc. A/66/55: informe del Com.DPD a la Asamblea General. Naciones Unidas, Nueva York, 2011, 94 p. y doc. CRPD/C/5/5, de 5 de abril de 2012, 22 p.
 - 26 41 Estados parte. Entró en vigor el 23 de diciembre de 2010. Venezuela firmó el 4 de octubre de 2011; pendiente de ratificación La cláusula del Art. 31, que reconoce la competencia del Com.DF para recibir quejas individuales, ha sido aceptada hasta ahora por 13 Estados, a saber: Albania, Alemania, Argentina, Bélgica, Chile, Ecuador, España, Francia, Mali, Montenegro, Países Bajos, Serbia y Uruguay. Las directrices y formulario para la presentación de quejas individuales se encuentran en el doc. A/67/56 (2012), anexo VI, pp. 25-30.
 - 27 PF del PIDESC, de 10 de diciembre de 2008. Entró en vigor el 5 de mayo de 2013, tras recibir las diez primeras ratificaciones, a saber: Argentina, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España, Mongolia, Portugal y Uruguay. Venezuela firmó el 4 de octubre

de 2011; pendiente de ratificación. Entre otras competencias, reconoce al Comité DESC la de recibir quejas individuales por presuntas violaciones de los derechos consagrados en el PIDESC, lo que lo convierte en la primera norma convencional internacional que reconoce expresamente la justiciabilidad de los DESC. *Vid.* VILLÁN DURÁN, C.: "Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", *Revista Española de Cooperación y Desarrollo* (Madrid), 2009, núm. 23, pp. 31-54. *Vid.* también SALAMERO TEIXIDÓ, Laura: *La protección de los derechos sociales en el ámbito de Naciones Unidas. El nuevo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Thomson Reuters, Madrid, 2012, 183 p.