

La reforma de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos: ¿una mejora de los mecanismos extra convencionales?

Julia Gifra Durall

Profesora asociada de Derecho internacional público
Universitat Autònoma de Barcelona

RESUMEN: El Consejo de Derechos Humanos, creado en 2006, nace con el objetivo de subsanar algunos de los déficit y críticas de su antecesora, la Comisión de Derechos Humanos. Con este fin, incorpora varios elementos nuevos tanto en su posición dentro del organigrama de Naciones Unidas como en su composición y mecanismos de control, también conocidos como mecanismos extra convencionales. En este contexto sobresale la reforma de los procedimientos especiales, sobre todo, a partir de la adopción del Código de Conducta para los titulares de mandatos, relatores y expertos del Consejo de Derechos Humanos. Se trata de valorar estos últimos cambios a la luz de su efectividad e imparcialidad.

PALABRAS CLAVE: Consejo de Derechos Humanos, procedimientos especiales, relatores, expertos independientes, Naciones Unidas, código de conducta.

ABSTRACT: The United Nations Human Rights Council, created in 2006, was established with the attempt to remedy some of the negative aspects and problems of its predecessor, the Human Rights Commission. Having this objective, it incorporates new elements not only in its position within the United Nations structure but also in its membership and control mechanisms, also known as “extra conventional mechanisms”. In this context, it stands out the special procedures reform, specially, since the adoption of a Code of Conduct for the “special rapporteurs” and experts of the Human Rights Council. This reform process has to be evaluated under the criteria of improving the effectiveness and impartiality of the special procedures.

KEY WORDS: Human Rights Council, special procedures, experts, rapporteurs, United Nations, code of conduct.

ZUSAMMENFASSUNG: Der UNO-Menschenrechtsrat, der 2006 seine Arbeit aufgenommen hat, hat das Ziel, einige Defizite und Kritiken seiner Vorgängerin, der Menschenrechtskommission, zu beheben. Zu diesem Zweck werden einige neue Aspekte eingeführt, sowohl in seiner Position innerhalb des Organigramms der Vereinten Nationen, wie auch in seiner Zusammenstellung und seinen Überwachungsmechanismen, die auch außervertragliche Mechanismen genannt werden. In diesem Zusammenhang zeichnet sich die Reform der speziellen Verfahren aus, insbesondere ab der Verabschiedung des Verhaltenskodex für die Mandatseigner, Berichterstatter und Experten des Menschenrechtsrats. Es geht hier darum, die letzten Änderungen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und Unparteilichkeit zu durchleuchten und zu bewerten.

SCHLÜSSELWÖRTER: Menschenrechtsrat, spezielle Verfahren, Berichterstatter, Experten des Menschenrechtsrats, Vereinte Nationen, Verhaltenskodex

INTRODUCCIÓN

Desde la creación de la ONU en 1945 los progresos en materia de derechos humanos han sido significativos, sin embargo, aún millones de personas en el planeta sufren violaciones de sus derechos más esenciales. A lo largo de las décadas, los derechos humanos han ido adquiriendo un gran protagonismo, aunque muchas veces la temática ha sido objeto de manipulaciones políticas, dando lugar a un tratamiento selectivo de las distintas situaciones que ha tenido como consecuencia el olvido, a veces, de poblaciones cuyo padecimiento ha sido igual o peor que el de aquellas a las que la comunidad internacional sí ha ofrecido su ayuda. La pasividad de Naciones Unidas frente a algunas situaciones ha sido enormemente criticada.

Con el comienzo del nuevo milenio un nuevo impulso parecía cobrar importancia, pero los atentados del 11 de septiembre de 2001 y todo lo que después sucedió supuso un cambio de rumbo. En este marco en el que la credibilidad

de la organización se encontraba profundamente desgastada, el entonces Secretario General, Kofi Annan, insistió en la necesidad de llevar a cabo las reformas institucionales y materiales necesarias. La Cumbre Mundial de 2005 tuvo como antecedentes de base y discusión dos informes concretos: de un lado, el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”¹, y de otro, el Informe del Secretario General Kofi Annan, “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”², de marzo de 2005.

El Informe del Grupo de Alto Nivel exponía las principales deficiencias de la antigua Comisión de Derechos Humanos, entre ellas, la politización del órgano, la falta de credibilidad de sus Estados miembros y su poca eficacia. Por ello proponía reemplazarla por un nuevo órgano, renovado y distinto, propuesta que sería acogida por el Secretario General, y que finalmente resultaría en la creación de un Consejo de Derechos Humanos aprobado por la Asamblea General en marzo de 2006³. Así, la Comisión de Derechos Humanos, considerada obsoleta y politizada, quedaba atrás para dejar paso a nuevo órgano, el Consejo de Derechos Humanos.

El objetivo de este artículo se centra en la revisión de los procedimientos especiales en el contexto más amplio de reforma del sistema de protección universal de derechos humanos. Para abordar ordenadamente esta cuestión, en primer lugar, identificaremos brevemente los cambios que definen el nuevo Consejo de Derechos Humanos con relación a su órgano antecesor, la Comisión de Derechos Humanos. En segundo lugar nos centraremos en las principales modificaciones de los procedimientos especiales, dedicando una especial atención al Código de Conducta aprobado para los titulares de los distintos mandatos.

Conviene recordar que la expresión procedimientos especiales se refiere a un conjunto heterogéneo de expertos

¹ Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, A/59/565, 2004.

² A/59/2005, de 21 de marzo

³ Resolución 60/251 de la Asamblea General, de 3 de abril de 2006

independientes, relatores, grupos de trabajo o representantes especiales que reciben un mandato para examinar, investigar, asesorar, vigilar e informar públicamente sobre las situaciones de derechos humanos en países, conocidos como mandatos por país, o sobre los principales problemas de violaciones de derechos humanos a nivel mundial, conocidos como mandatos temáticos. No existe una denominación única para nombrar estos procedimientos que, por lo general, cuando están integrados por una persona se encuentran como relator especial, experto independiente o bien, cuando los nombra el mismo Secretario General, Representante Especial del Secretario General. Cuando el procedimiento está compuesto por más de una persona, normalmente cinco expertos, uno por cada región, se conoce como grupo de trabajo⁴.

I. PRINCIPALES CAMBIOS DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS CON RELACIÓN A LA COMISIÓN

La antigua Comisión de Derechos Humanos constituyó desde su creación en 1946 un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC). Estaba compuesta por 53 Estados miembros, elegidos por el ECOSOC por un período de tres años, pudiendo ser reelegidos varias veces sin límite de mandatos. Con la finalidad de dar un mayor peso a sus decisiones y otorgarle más recursos, el nuevo Consejo de Derechos Humanos se sitúa en una nueva posición dentro de la estructura de la ONU y pasa a depender de la Asamblea General siendo un órgano subsidiario de la misma⁵. Este hecho es indicador de la importancia que adquiere la cuestión de los derechos humanos. Además, esta nueva estructura permite que sean

⁴ En el presente artículo se utilizarán indistintamente cualquiera de estas denominaciones para referirse al conjunto de procedimientos especiales.

⁵ En el Informe del Grupo de Alto Nivel se planteaba la posibilidad de elevar este órgano a la categoría de órgano principal de Naciones Unidas.

todos los Estados miembros de Naciones Unidas los que participan en la elección de los miembros del Consejo y no sólo los 54 Estados del ECOSOC.

A la hora de plantear la reforma de la Comisión se creyó fundamental repensar su composición, tanto en términos numéricos como de legitimidad de sus miembros, ya que no existía un criterio que impidiera formar parte de ella a numerosos Estados autores ellos mismos de violaciones a los derechos humanos. Frente a la propuesta de crear un órgano de composición restringida en base a criterios esencialmente de reputación, como por ejemplo, el haber ratificado un número elevado de tratados internacionales sobre derechos humanos, el Grupo de Alto Nivel proponía, en sentido opuesto, ampliar la composición y crear un órgano universal en el que las críticas sobre la participación o no de Estados con poca legitimidad para formar parte ya no tuviese tanta importancia como para cuestionar la eficacia y validez del órgano en sí. Finalmente se adoptó una posición intermedia en la que, sin dejar fuera de su composición a ningún Estado, sí se prevé un sistema de elección y votación. Éste fue el punto más delicado a la hora de emprender la reforma, perfilándose dos posturas en torno al procedimiento de elección de los miembros del Consejo. La primera, propuesta original del Secretario General y apoyada por Estados Unidos, pretendía que cada uno fuese elegido por mayoría de dos tercios de la Asamblea General. La otra apoyaba la elección por mayoría simple y fue la que finalmente se adoptó.

Los Estados miembros del Consejo son 47, menos que en la antigua Comisión, y se reparten conforme a la siguiente distribución geográfica: 13 para África, 13 para Asia y Oriente Medio, 8 para Latinoamérica, 6 para Europa del Este y 7 para Europa Occidental y el denominado “grupo de los restantes”, que incluye a Estados Unidos, Israel, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

A diferencia de la Comisión, las condiciones para ser candidato son explícitas en la Resolución 60/251 de la Asamblea General por la que se crea el Consejo. Los Esta-

dos que deseen postularse como miembros del Consejo deben presentar sus candidaturas públicamente y deben formular sus promesas y compromisos voluntarios en materia de respeto de derechos humanos, que luego, en el nuevo mecanismo del examen periódico universal, son tomados en consideración. Estas promesas y compromisos deben ser tenidos en cuenta por el conjunto de Estados de la Asamblea General a la hora de emitir su voto.

Este nuevo mecanismo de elección y nombramiento y la distribución geográfica de los asientos debía contribuir a una composición de Estados más respetuosos con los derechos humanos, sin embargo, el nuevo sistema no ha podido evitar que sigan formando parte del Consejo Estados que violan de forma abierta los derechos humanos. En la nueva distribución, los grupos de Asia y África representan la mitad de los miembros del Consejo. Los más críticos ya alertaron desde el principio que podrían llegar a integrar el Consejo Estados como Ruanda, China, Sudán, Irán, Arabia Saudita o Siria, vistos como auténticos violadores de los derechos humanos⁶.

Otra diferencia respecto de la Comisión es que los Estados miembros del Consejo solo pueden desempeñar dos mandatos consecutivos y después deben esperar al menos un año para volver a presentar su candidatura, evitando así que algunos Estados, como sucedía antes, sean *de facto* miembros permanentes. Igualmente, se establece un nuevo mecanismo de suspensión por medio del cual dos tercios de la Asamblea General podrán suspender a un miembro del Consejo que viole gravemente los derechos humanos. Esta posibilidad puede tener su eficacia si se utiliza adecuadamente y no como un instrumento de lucha ideológica o política.

En su esquema actual, el Consejo de Derechos Humanos pasa a tener un mecanismo nuevo denominado exa-

⁶ Entre los primeros miembros del Consejo fueron elegidos países como Cuba, Pakistán o Arabia Saudita. Algunas ONG como Human Rights Watch lamentaron la elección de estos miembros, pero celebraron que otros como Venezuela o Irán no obtuvieran los votos suficientes, así como también que ya no formasen parte antiguos miembros de la Comisión con un importante historial de violaciones tales como Etiopía, Siria o Zimbabwe, que no presentaron candidaturas.

men periódico universal (EPU), y tres órganos subsidiarios permanentes⁷. En primer lugar, el Comité Asesor que reemplaza a la antigua Subcomisión, compuesto por 18 expertos que celebra su primer período de sesiones en agosto de 2008, del 4 al 15. En segundo lugar, el Grupo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas que recoge todo el trabajo realizado por el Grupo de Trabajo sobre las cuestiones indígenas de la antigua Comisión. Este será un órgano de 5 expertos independientes con conocimientos temáticos especializados sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas. Por último, se integra como órgano subsidiario el Foro Social establecido por la antigua Subcomisión como una reunión de expertos y actores sobre cuestiones relacionadas con la pobreza, el desarrollo y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

Finalmente, el Consejo de Derechos Humanos se reúne de manera casi permanente entre sesiones ordinarias, extraordinarias y sesiones del EPU. Este es un rasgo distintivo importante que supone un cambio en la dinámica de funcionamiento, tanto desde el punto de vista de su labor normativa como de los mecanismos de protección, y, como es lógico, repercute en la gestión y funciones de secretariado por parte del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), así como para los Estados y sus misiones permanentes y las ONG.

En cuanto a los mecanismos que el Consejo asume de la antigua Comisión, la reforma y revisión de los procedimientos especiales adquiere un gran protagonismo, tal y como se observará a continuación.

II. LA NECESIDAD DE REFORMAR LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

Los procedimientos especiales creados en el seno de la Comisión de Derechos Humanos han evolucionado de for-

⁷ *Vid.* página Web del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/>, consultada el 20 de septiembre de 2008.

ma significativa hasta su reforma actual. Conviene señalar que la labor de los relatores con frecuencia ha estado marcada por el carácter propio de cada experto, y conforme han ido aumentando su eficacia y capacidad de presión hacia los Estados, en algunos casos, éstos han ido expresando su disconformidad y oposición, al considerar que son mecanismos poco regulados y que permiten un amplio margen de actuación. Sin embargo, es cierto también que durante las últimas décadas ha habido esfuerzos muy notables de coordinación y establecimiento de pautas y guías tanto de orden práctico como jurídico para los titulares de los mandatos, establecidas en sus propias reuniones anuales periódicas así como por parte del Comité de Coordinación de los procedimientos especiales⁸.

El Consejo debía asumir y examinar en el plazo de un año desde su creación todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión, con el objetivo de racionalizar toda la labor de promoción y protección que ésta realizaba. Este proceso de revisión no solo perseguía perfeccionar y mejorar el sistema, sino también, como indicaba el primer presidente del Consejo, Luís Alfonso de Alba, en varios encuentros informales, establecer desde un inicio el nivel de compromiso y legitimidad del nuevo órgano a fin de acallar las voces más críticas.

Por decisión del Consejo se estableció un Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta para formular recomendaciones sobre la mejora y revisión del sistema⁹. En este proceso denominado de “construcción institucional” destacan dos resoluciones específicas. La primera de ellas, la resolución 5/1, de 18 de junio de 2007, que lleva por título “*Construcción Institucional del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*”, que incluye el reglamento del Consejo e introduce disposiciones sobre

⁸ El Comité de Coordinación se creó en la 12^a reunión anual de los titulares de mandatos. Su principal finalidad es aumentar la coordinación entre todos ellos y con relación al ACNUDH, así como ayudar y aumentar la eficacia de los procedimientos especiales, entre otras. A lo largo de los años ha ido aumentando sus funciones y liderazgo.

⁹ *Vid.* Decisión del Consejo de Derechos Humanos 1/104 de junio de 2006.

el nuevo mecanismo de examen periódico universal (EPU) y sobre los procedimientos especiales. La segunda, la Resolución 5/2, también del 18 de junio de 2007, que lleva por título "*Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos*". En adelante, nos referiremos a estas resoluciones también como Resolución 5/1 y 5/2, en cada caso.

Para situar correctamente los procedimientos especiales, su naturaleza y reforma actual, conviene hacer dos aportaciones de carácter general sobre el sistema de protección universal. En primer lugar, es importante considerar que el sistema de Naciones Unidas no dispone de mecanismos judiciales de garantía, a diferencia de los sistemas regionales. Ello significa que ni los órganos ni los procedimientos son jurisdiccionales y de ahí que se hable de dictámenes o informes y no de sentencias. En segundo lugar, el objetivo del sistema universal no es únicamente la condena de los Estados infractores y en caso de violaciones hacer que se restituyan o reparen los derechos vulnerados, sino esencialmente promover el avance de los derechos humanos ayudando y dialogando con los Estados para garantizar la efectividad de los derechos reconocidos. Por tanto, son órganos y mecanismos de cooperación y diálogo y no tanto de condena. De hecho, en las negociaciones previas a la votación del nuevo Consejo y en el proceso de construcción institucional del primer año en el Grupo de Trabajo Intergubernamental, se ha insistido en repetidas ocasiones, por parte de numerosas delegaciones de Estados y otros actores, en la necesidad de poner fin a una filosofía acusadora, que en los últimos años había caracterizado algunas sesiones de la Comisión, para pasar de nuevo a una filosofía de cooperación.

Dentro de esta lógica, deben ubicarse los procedimientos especiales cuyos mandatos persiguen establecer, a partir de situaciones de preocupación, un diálogo interactivo con los Estados y no tan solo la búsqueda de pruebas y hechos que permitan condenar a un determinado país por violación de los derechos humanos. Si bien también lo hacen y es una parte importante de su labor, ésta no es la

finalidad primordial ni única del mecanismo. De este modo, sobre un conjunto de países que son significativos en la comprensión de una problemática general, o bien, sobre el estudio de un país concreto, los relatores establecen un diálogo con los Estados y adoptan recomendaciones y avances conceptuales en el marco de su mandato.

Los métodos de trabajo de los distintos procedimientos especiales varían entre sí, sin embargo, la manera y medios de actuación en que desarrollan sus tareas son comunes, y entre éstos destacan las visitas a países, las denuncias individuales, la presentación de informes periódicos y los llamamientos urgentes. Éstos últimos permiten a los relatores solicitar al Estado que detenga o investigue casos que requieren una atención inmediata.

En la actualidad, tras la revisión de estos procedimientos por parte del Consejo hay 29 mandatos temáticos y 9 mandatos por país¹⁰. Este examen de racionalización se ha seguido con escepticismo por parte de los propios titulares y de las ONG quienes consideraban que lejos de buscar una mayor eficacia y coordinación, tenía un interés claro por controlar y reducir su avance. Esta revisión de mandatos ha debido regirse por los principios de universalidad, imparcialidad, objetividad y no selectividad. Del mismo modo, ha debido considerar que la estructura del mecanismo, relator único o grupo de trabajo, sea la más adecuada y eficaz. El Consejo a la hora de decidir el establecimiento de un nuevo mandato, como por ejemplo, el aprobado sobre el acceso al agua potable y el saneamiento¹¹, ha debido considerar los criterios recién mencionados, así como también el equilibrio de mandatos, que refleje la igual importancia e interdependencia de todos los derechos humanos, civiles y políticos y económicos, sociales y culturales, el evitar duplicidades innecesarias y el criterio de incremento del nivel de protección. Por último, en ade-

¹⁰ Estos son los mandatos a 5 de julio de 2008. Para conocer el detalle de los mandatos temáticos y por país se puede consultar la página Web del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

¹¹ *Vid.* Resolución del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/7/L.16, 20 de marzo de 2008.

lante, debe considerar el criterio de claridad para que los mandatos sean lo más específicos posibles a fin de evitar la ambigüedad.

Los procedimientos especiales, como se ha avanzado, no tan solo han sido objeto de revisión en cuanto a los mandatos vigentes y sus posibles duplicidades, sino también de regulación. En las dos resoluciones ya citadas, la 5/1 relativa a la construcción institucional y la 5/2 sobre el Código de Conducta, se incorporan normas y principios de actuación para los titulares de mandatos.

Por lo general, las directrices jurídicas que han guiado su comportamiento durante las últimas décadas han sido resultado de la autorregulación de su propia práctica. En este sentido, es necesario entender que una gran parte de lo que finalmente ha quedado regulado en las resoluciones 5/1 y 5/2, desde el nombramiento de los relatores hasta los medios que utilizan en su actuación, tiene como precedente el extenso desarrollo práctico de estos mecanismos, desarrollo que de forma progresiva se ha ido recogiendo en fuentes de distinta naturaleza.

Entre éstas sobresalen, en primer lugar, las resoluciones por las que se establecen cada uno de los mandatos, ya sean temáticos o por país, que normalmente han tenido un contenido general y han sido criticadas por su ambigüedad, y en segundo lugar, destaca la Resolución de la Asamblea General 56/680, de 27 de marzo de 2002 que aprueba el Estatuto relativo a la condición y los derechos y deberes básicos de los funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría y de los expertos en misión, en la que se recogen las prerrogativas y obligaciones. Entre las fuentes de autorregulación destaca el *Manual de los Procedimientos Especiales de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*¹², aprobado en 1999 por la sexta reunión anual de los titulares de mandatos, y cuya última versión de 2006 está actualmente en proceso de revisión para articular las distintas novedades introducidas por el Código de Conducta y la resolución 5/1. El Manual se elaboró so-

¹² CH/NONE/206/158, borrador junio de 2006.

bre la base de procesos amplios de consultas de los distintos actores involucrados en el mecanismo de los procedimientos especiales, de forma especial, las ONG.

En la 15^o reunión anual de titulares de mandatos de los procedimientos especiales, celebrada en junio de 2008, ha habido dos novedades importantes que hay que mencionar. En primer lugar, la presentación del documento titulado *Resumen de los principales cambios introducidos en el borrador del Manual revisado de los procedimientos especiales de derechos humanos de las Naciones Unidas*, en el que se introducen los cambios que incorpora el Código de Conducta y su adaptación al Manual¹³. En segundo lugar, el establecimiento de un procedimiento interno de asesoramiento destinado a examinar las prácticas y métodos de trabajo de los procedimientos especiales¹⁴.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, a continuación, serán objeto de reflexión las principales novedades introducidas en la reforma de estos procedimientos. En primer lugar, el nombramiento y selección de los titulares de mandatos. En segundo lugar, la elaboración y contenido del Código de Conducta. En tercer lugar, el establecimiento de un mecanismo interno de control. Finalmente, se harán unas reflexiones sobre las principales reformas valorando su contribución a la mejora o no del mecanismo.

III. NOMBRAMIENTO Y SELECCIÓN DE TITULARES DE MANDATOS

Los relatores y expertos siempre han sido personas de elevada categoría y reputación y con un conocimiento profundo de los derechos humanos. En el marco del Consejo, la Resolución 5/1 establece unos criterios generales y unos requisitos técnicos y objetivos para los candidatos. Estas

¹³ HRC/NONE/2008/134, de 5 de junio de 2008

¹⁴ Comité de Coordinación de los Procedimientos Especiales: "Procedimiento interno de asesoramiento para examinar las prácticas y los métodos de trabajo", 25 de junio de 2008.

disposiciones son, en gran medida, un reflejo de la práctica de todo el periodo anterior, sin embargo, persiguen aportar mayor transparencia y objetividad en el nombramiento y selección del experto. Éstos son elementos decisivos para la credibilidad del mandato y para que éste sea realmente un mecanismo eficaz de diálogo con los Estados, en el que las críticas a los relatores no puedan centrarse, como había sucedido en el contexto de la Comisión, en la falta de independencia o imparcialidad de algunos titulares de mandatos, sino en el contenido de sus informes, en sus recomendaciones, que es lo que realmente hace avanzar en el respeto de los derechos humanos.

Los conocimientos especializados, la experiencia en la esfera del mandato, la integridad personal, la independencia e imparcialidad y la objetividad son criterios generales a la hora de seleccionar y nombrar a los expertos. Junto a éstos, los requisitos técnicos y objetivos de selección son, en primer lugar, los antecedentes de formación académica y experiencia profesional, en segundo lugar, la especialización técnica pertinente, es decir, el conocimiento de las normas y los instrumentos de protección, en tercer lugar, la competencia y reputación reconocida a nivel nacional, regional e internacional en el ámbito de los derechos humanos, y por último, la disponibilidad de tiempo y flexibilidad suficiente para cumplir eficazmente con el mandato¹⁵.

Ya no solo los gobiernos, grupos regionales u organizaciones internacionales y oficinas pueden presentar o recomendar expertos, también las ONG y otras instituciones de derechos humanos pueden proponer a sus candidatos, así como también pueden haber candidaturas individuales. La transparencia y objetividad en el nombramiento y selección del candidato se refleja también en la publica-

¹⁵ Estos requisitos técnicos y objetivos aprobados por parte del Consejo toman en consideración los criterios que el Comité de Coordinación de procedimientos especiales había preparado y que habían sido enviados para consideración al Consejo. Los criterios de selección propuestos por el Comité de Coordinación son más detallados. *Vid.* Carta del Presidente del Comité de Coordinación, Sra. Gay McDougall, al Presidente del Consejo de Derechos Humanos con fecha 4 de septiembre de 2007.

ción y actualización de listas públicas de expertos que el ACNUDH mantiene en la página web conforme con las propuestas que haya recibido, así como en el hecho de que se publiquen cuales son los mandatos que van a quedar vacantes y los plazos para cubrirlos. El formulario estandarizado preparado por el ACNUDH para la presentación de candidaturas conforme a los criterios de selección ya indicados ayuda en esta misma dirección.

El nombramiento y designación de los titulares de mandatos corresponde al Consejo, que a diferencia de la Comisión, recibe la recomendación de un grupo consultivo compuesto por un representante de cada grupo regional con asistencia del ACNUDH¹⁶. Este grupo consultivo considera a los candidatos de la lista pública y, sobre éstos, recomienda al Presidente del Consejo una lista más reducida. En esta selección se puede tener en cuenta la opinión de actores interesados como los relatores salientes o en funciones o el Comité de Coordinación. En la Resolución 5/1, párrafos 47 y siguientes, se reconoce al grupo consultivo un cierto margen de discrecionalidad para considerar otros candidatos que no estén en la lista pública, solo en “circunstancias excepcionales” y si “para un determinado puesto se justifica”. Sobre la base de las recomendaciones que el grupo consultivo realice y otras consultas, se identifica por parte del Presidente del Consejo a los candidatos más idóneos para cada mandato, que deben ser aprobados por el Consejo.

Con este sistema se busca que sean candidatos de consenso, es decir, que produzcan pocas divisiones en el seno del Consejo, a la vez que, con la creación del grupo consultivo con facultades de recomendación, se quiere acotar la posible arbitrariedad de la presidencia del órgano aportando objetividad a sus decisiones. Por otro lado, con la composición de este grupo consultivo se traslada el nivel de negociación a cada grupo regional representado, evitando en la medida de lo posible, que el nombramiento y de-

¹⁶ Hasta junio de 2008 el Grupo Consultivo ha estado compuesto por los Embajadores de Argelia, Chile, Federación de Rusia, Pakistán y Suiza.

signación de los candidatos sean cuestiones a ser debatidas en el pleno del Consejo de Derechos Humanos.

El hecho de que también las ONG y otras instituciones de derechos humanos, así como personas a título individual puedan sugerir y presentar candidatos, y también que se conceda al ACNUDH un papel más destacable en la gestión de las candidaturas, es una novedad importante, que en principio, amplía la posibilidad para que haya otras fuentes de donde elegir personas independientes. Sin embargo, la creación y composición del grupo consultivo que realiza el análisis y filtra previamente a los mejores candidatos, y al que se le concede, en última instancia, un cierto margen de discrecionalidad para elegir otros candidatos que no sean necesariamente los que el ACNUDH ha recibido, puede reducir el margen que se concede a las ONG y otros actores, a los, que finalmente, les queda proponer candidatos, pero no participar en su selección y propuesta final, al menos no desde un punto de vista de estructura formal del órgano. Sin embargo, no hay que olvidar el funcionamiento informal y práctico de los mecanismos de Naciones Unidas en los que las reuniones y otras acciones de lobby tienen un papel destacable. En conjunto, por tanto, el nuevo sistema de nombramiento y selección debe ser valorado positivamente.

IV. ELABORACIÓN Y CONTENIDO DEL CÓDIGO DE CONDUCTA

La redacción y aprobación de un Código de Conducta para los titulares de los procedimientos especiales ha sido impulsada por algunas delegaciones y grupos regionales esencialmente africanos, asiáticos así como por Cuba y Rusia, y ha sido una cuestión controvertida. Mediante la Resolución 2/1, de 27 de noviembre de 2006, el Consejo pidió al Grupo de Trabajo Intergubernamental abierto que elaborase un proyecto de Código de Conducta para la labor de los procedimientos especiales. Finalmente, mediante la ya citada Resolución 5/2, de 18 de junio de 2007 del

Consejo de Derechos Humanos, se aprobó el “*Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos*”.

La propuesta de elaborar un Código de Conducta no fue acogida favorablemente por los titulares de mandatos ya desde su inicio. Esencialmente quienes se oponían lo hacían en base a tres argumentos que quedaban reflejados, en gran medida, en las consideraciones que el Comité de Coordinación presentó a los borradores previos a la versión final del Código¹⁷. El primer argumento nace de dos opiniones contrapuestas que de manera transversal han presidido todo el debate de la reforma y racionalización de los mandatos. La primera opinión, sostenida mayoritariamente por los Estados, considera que los relatores y expertos actuaban en un marco legal ambiguo e incierto que les permitía un amplio margen de actuación, que, con frecuencia, consideraban excesivo. Además, consideran que la autorregulación como práctica habitual no siempre contribuye a su neutralidad e independencia. La segunda, sostenida por los propios relatores y un amplio sector de las ONG, entiende que su regulación era suficiente y que, poca o no, era la principal virtud del mecanismo ya que le dotaba de la necesaria flexibilidad para adaptarse a las distintas circunstancias en que tenía que operar. Consideran además que con el pretexto de actualizar sus mandatos, el Código de Conducta busca en realidad recortar las prerrogativas y libertad de acción de los relatores.

Con estas discrepancias de fondo, el primer argumento del Comité de Coordinación se refería a la existencia de suficientes documentos oficiales que ya abordaban la cuestión relativa a los principios y reglas de actuación, entre éstos, el ya citado Manual de los Procedimientos Especiales. La finalidad de este Manual es la de ofrecer orientación a los titulares sobre las mejores prácticas y sobre los

¹⁷ Coordination Committee of Special Procedures; *Note by Special Procedures Coordination Committee on a Code of Conduct and Annex: Possible Elements of a Code of Conduct*, Geneva, 13 April 2007. Puede consultarse en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/ccspecialprocedures.htm>, consultado el 1 de septiembre de 2008.

principios que deben respetar en el desarrollo de sus mandatos. El Manual es una compilación de prácticas y métodos de trabajo de los relatores, así como de distintas fuentes normativas que guardan relación con su labor. Entre éstas, conviene mencionar el “Estatuto relativo a la condición y los derechos y deberes básicos de los funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría y de los expertos en misión”, ya citado con anterioridad¹⁸, así como la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas. Incorpora también las dos opiniones consultivas del TIJ relacionadas con los procedimientos especiales, así como los Principios rectores sobre las relaciones de trabajo entre los titulares de mandatos de los procedimientos especiales y el personal del ACNUDH de 2002. Por último, incorpora las “Atribuciones otorgadas para las misiones de investigación de relatores especiales y representantes de la Comisión de Derechos Humanos” de 1998¹⁹.

De este modo, en opinión del Comité de Coordinación, el contenido del Manual ya cubría de forma extensa y apropiada toda la labor de los titulares de mandatos. Además, este contenido es objeto de revisión periódica e integra principios y procedimientos que se han aplicado, discutido y mejorado a lo largo de las últimas décadas²⁰ y a pesar de que no es una resolución ni una fuente normativa en su sentido formal, sí ha sido el principal referente de conducta de los relatores y expertos desde su aprobación en 1999.

El segundo argumento se refiere a la naturaleza de los Códigos de Conducta. El Comité de Coordinación —estableciendo un paralelismo con otras situaciones en las que se aplican este tipo de documentos de forma eficaz, tales como asociaciones de profesionales— destaca como facto-

¹⁸ *Vid.* UN Regulations, Doc. ST/SGB/2002/9

¹⁹ *Vid.* E/CN.4/1998, 45 – Apéndice V

²⁰ *Vid.* la Resolución 2004/76 de la Comisión de Derechos Humanos titulada *Los derechos humanos y los procedimientos especiales*, así como el Informe del Grupo de Trabajo sobre la manera de aumentar la eficacia de los mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2000/112.

res de éxito, en primer lugar, que haya un alto nivel de participación en la elaboración del documento por parte de quienes deben aplicarlo en la práctica, ya que ello motiva el sentido de apropiación y un alto grado de respeto y cumplimiento. Por ello, el Comité de Coordinación insistió en que se considerasen sus comentarios expuestos en el documento ya citado que lleva por título "Possible Elements of a Code of Conduct" en la elaboración y redacción del Código. En segundo lugar, para que los Códigos de Conducta funcionen deben tener un carácter general, disponiendo principios o ejes de actuación pero no disposiciones muy detalladas ni concretas, que en todo caso, suelen definirse por la vía de la autorregulación del colectivo concreto de que se trate. Por ello, el Código de Conducta debería contener, según el Comité de Coordinación, principios de orden general sobre la transparencia y la neutralidad de los titulares, así como directrices para armonizar los procedimientos especiales en el conjunto del sistema universal de protección, pero no cuestiones de orden práctico como las que finalmente contiene, que, en todo caso, deberían ser el objeto del Manual ya existente.

El tercer argumento se centra en la consideración de que un Código de Conducta que pretenda regular el funcionamiento y eficacia de un mecanismo de control bilateral que involucra a dos partes, en este caso, el Estado y el relator, no puede ser un documento aprobado y redactado de manera unidireccional ni que omita condiciones que necesariamente las dos partes del mecanismo deben respetar, así por ejemplo, no puede pretender regular la eficacia del mecanismo si no se refuerza e insiste mucho más en la responsabilidad que tiene el Estado de cooperar con los relatores, o bien, si se ofrecen nuevas potestades al Estado y se reduce el margen de los expertos.

Por el contrario, quienes han propuesto su redacción y han dado su conformidad al Código de Conducta argumentan que ésta es la mejor forma de consolidar la importancia fundamental de los procedimientos especiales en el seno de la nueva estructura creada por el Consejo de Derechos Humanos, y que aporta seguridad y certeza no solo

a los Estados, sino, sobre todo, a los propios titulares de los mandatos en el desempeño de sus funciones.

Sin duda, en el marco de los procedimientos especiales la autorregulación ha sido fundamental para dar coherencia a la pluralidad de mandatos. En este sentido, coincidimos con la opinión del Comité de Coordinación cuando expresa que este “principio de autorregulación es fundamental par la coherencia y viabilidad de un sistema basado en la independencia”²¹, y entendemos que éste debe ser un sistema que tenga pocas injerencias por parte de los Estados, que, en última instancia, en su responsabilidad de establecer mandatos claros y precisos, ya ejercen un poder de regulación importante enmarcando la actuación de los titulares. Por otro lado, la autorregulación como sistema no necesariamente es contraria a la independencia de los titulares. Ello se pone de manifiesto con el recién aprobado procedimiento interno de asesoramiento que pretende ser un sistema de examen interno, de control y adecuación de la labor de los relatores conforme con todas las pautas y directrices que deben guiar su comportamiento.

Para poder tener una opinión ajustada y crítica en torno al contenido del Código de Conducta, habría que considerar tres elementos: los principios de conducta previstos por los titulares de mandatos, las fuentes de información que utilizan los relatores, y por último, los principales medios de actuación. Asimismo, a la hora de abordar el contenido del Código, debe contrastarse el Manual y su adaptación al nuevo Código.

1. PRINCIPIOS DE CONDUCTA

El Código de Conducta obliga a los titulares de mandatos a formular por escrito, antes de asumir sus funciones, una declaración solemne, propuesta que ha sido en general bien acogida por los relatores. Además, en su artículo

²¹ Comité de Coordinación de los Procedimientos Especiales: “Procedimiento interno de asesoramiento para examinar las prácticas y los métodos de trabajo”... *op. cit.*, p. 1.

3, el Código establece unos principios generales que todos los titulares deben respetar en su actuación. En la redacción de estos principios sobresale la confusión y repetición de algunos de ellos en varias partes y epígrafes del articulado, así como la falta de claridad en la propia enunciación de los mismos y la dificultad de saber si se está ante un principio o ante una parte del contenido del mismo. De la lectura del artículo 3 se pueden identificar cuatro principios, aún si en realidad este precepto enumera como principios hasta diez.

El primero es el de independencia entendida, en términos generales, como la actuación sin injerencias ni influencias externas por parte de ningún gobierno particular, ONG u otros. Este principio queda enunciado y desglosado, a mi entender, en distintos epígrafes del artículo 3, a saber, los epígrafes a, f, g, h y j que prevén, entre otras consideraciones, el no poder solicitar ni aceptar instrucciones de ningún actor externo, el tener que adoptar una conducta conforme con su condición, el comportarse de tal modo que mantengan y refuercen la confianza depositada en ellos, o el abstenerse de aceptar favores, obsequios o remuneración alguna.

El segundo principio es el de conformidad de la actuación de los relatores con su mandato y queda regulado en el artículo 3, epígrafes b, c y d, así como también en el artículo 7 que lleva por título "Observancia de las disposiciones del mandato". Según este principio, los relatores deben centrarse exclusivamente en la realización de su mandato, teniendo la obligación fundamental de actuar con veracidad, lealtad e independencia tal y como les exige su mandato. El artículo 7 repite de nuevo este mismo contenido, añadiendo la vigilancia por parte de los relatores de que sus recomendaciones no excedan su respectivo mandato.

El tercer principio enunciado en el artículo 3, epígrafe e, no es un principio en cuanto tal sino un conjunto de ellos, ya que el precepto habla de demostrar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad entendidos como imparcialidad, equidad, honradez y buena fe. Por

último, el artículo 3, epígrafe j, incluye el principio de abstenerse de aprovechar el cargo para obtener beneficios personales de algún tipo. Conviene señalar que estos principios no suponen ninguna novedad en el contenido del Manual, que de forma parecida ya los integraba.

2. OBTENCIÓN Y TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

El segundo bloque de cuestiones que introduce el Código en los artículos 6 y 8 está relacionado con las fuentes de información que utilizan los relatores, su obtención y tratamiento. El artículo 6 habla de prerrogativas para referirse de un lado, al establecimiento de los hechos por parte de los titulares sobre la base de información fidedigna y objetiva de fuentes creíbles y que hayan contrastado y verificado. Por otro lado, impone un deber de consideración de la información de forma íntegra y oportuna, con una atención especial a aquella aportada por el Estado de que se trate. Asimismo, cuando evalúen la información deben tener en cuenta las normas de derechos humanos que guarden relación con su mandato y las convenciones de las que el Estado en particular sea parte. Por último, en este mismo artículo 6 se faculta a los relatores a presentar al Consejo cualquier propuesta que pueda mejorar la capacidad de sus procedimientos.

Resulta oportuno señalar que, si bien este artículo 6 lleva por título “Prerrogativas”, en realidad se establecen disposiciones que no tienen nada que ver con lo que desde un punto de vista jurídico se entienden como tales. A diferencia del Código, en el Manual se habla de prerrogativas e inmunidades de los relatores en su categoría de peritos en misión o funcionarios, en la acepción genérica del término, conforme a lo establecido por la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas. En este sentido, este artículo 6 es confuso y debe leerse junto con el artículo 8 que trata las “Fuentes de información”, y es donde quizá deberían estar las previsiones recién mencionadas, unificando todas las cuestiones sobre las fuentes

y el tratamiento de la información que hacen los relatores y expertos.

Por ello, parecería sensato plantear un artículo único sobre principios y formas de tratar las fuentes de información, y enunciar entonces los principios de discreción, transparencia, imparcialidad, ecuanimidad, confidencialidad de las fuentes, y a continuación prever algunas directrices sobre las formas de recabar u obtener la información, para que sean objetivas y fiables, así como algunas pautas sobre el tratamiento que debe darse a esta información. Al respecto, el artículo 8, epígrafe d, establece que los relatores y expertos deben dar al Estado la oportunidad de formular sus observaciones sobre las evaluaciones del relator, para que puedan responder y comentar las denuncias o contenidos de los informes, y estas respuestas y comentarios resumidos de los Estados deben adjuntarse a los informes de los relatores de forma obligatoria.

Hasta ahora ésta ya era una práctica habitual por la que los relatores enviaban al Estado el proyecto de informe previo para que pudiese corregir cualquier “información errónea o inexactitudes sobre los hechos”, dice el Manual, que dispone también que al menos debe darse un plazo de cuatro semanas al Estado para que sus comentarios puedan ser tenidos en cuenta. Por lo tanto, con la nueva disposición 8 del Código, lo que hasta ahora era facultativo por parte de los titulares de mandatos, se establece como obligatorio, si bien, hay que insistir en que ésta ya era una práctica extendida.

Sobre el régimen de denuncias individuales conviene señalar que éstas han sido una fuente de información fundamental que ha servido en muchas ocasiones para completar y detallar los ámbitos de investigación de los titulares de mandatos. Como consecuencia de la práctica y de la coordinación que los titulares de mandatos han convenido en sus trabajos, ya existían unos requisitos de admisión tales como la identificación de la presunta víctima o víctimas, la identificación de los presuntos autores de la violación, la identificación de la persona u organización que envían la comunicación, la fecha y lugar del incidente, y una descrip-

ción detallada de las circunstancias en que se produjo la presunta violación. El Código de Conducta persigue reforzarlos, si bien, a veces, duplica o repite lo que ya existía, y también integra aquí algunos de los requisitos que aplican en el caso de quejas individuales a órganos de tratados. Se establece que las denuncias individuales deberán incluir una descripción fáctica de las violaciones, que los términos en que estén redactadas no deberán ser insultantes, que no deberán basarse solo en lo que aparece en los medios de comunicación y, finalmente, que no deberán ser manifiestamente infundadas o con motivaciones políticas²².

Las fuentes de información, la manera de obtenerla y la forma de tratarla siempre ha sido objeto de controversia por parte de algunos Estados que se han mostrado muy críticos con el contenido de algunos informes, al entender que no reflejaban la independencia y objetividad que cabría esperar de los relatores. Si bien, en algunos casos, puede decirse también que los Estados que más han criticado la labor de los relatores son aquellos que, por lo general, menos colaboran o que sólo lo hacen cuando les ha interesado, y no cuando el mandato ha recaído en su país o el contenido de un informe ha tratado algún aspecto delicado. Por ejemplo, cabría recordar las críticas formuladas a la representante especial para los derechos humanos en Cuba, la Sra. Christine Chanet, a quien nunca se autorizó visitar el país y a quien la representante de Cuba acusó de ser miembro de la CIA y de obtener y tratar información de fuentes norteamericanas en la presentación de su informe²³. También Israel formuló al relator especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, en la presentación de su informe de misión a los territorios ocupados²⁴,

²² No hay que confundir este sistema de denuncias individuales de los procedimientos especiales con las denuncias o quejas individuales de los distintos órganos de tratado, aún si los requisitos de admisión son muy parecidos.

²³ Informe presentado por Christine Chanet, Representante Personal de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Cuba, A/HRC/4/12, 26 de enero de 2006.

²⁴ Informe de misión en los Territorios palestinos ocupados del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, M. Jean Ziegler, E/CN.4/2004/10/Add.2, febrero de 2004.

críticas de poca imparcialidad y objetividad. Esencialmente, criticaban al relator por presentar información de fuentes únicamente palestinas, poco contrastadas y esencialmente de ONG y grupos radicales, ideológicamente muy marcados, entendiendo que la falta de contraste y veracidad de la información restaba credibilidad al titular del mandato.

En otra dirección, conviene citar también otros ejemplos más ilustrativos sobre la filosofía que debe inspirar el diálogo interactivo entre los titulares de mandatos y los países, así por ejemplo, en la presentación del informe del relator especial sobre pueblos indígenas tras su misión a Ecuador²⁵, el Sr. Rodolfo Stavenhagen, expuso y denunció el riesgo de genocidio de poblaciones indígenas en Ecuador, frontera con Colombia, a partir de un gran número de denuncias que había recibido por parte de las poblaciones afectadas. La delegación de Ecuador contestó y acogió de forma positiva y constructiva las recomendaciones del relator, afirmando que el Estado adoptaría medidas. En ningún caso cuestionó la validez de la información ni el tratamiento que el relator estaba dando, y ello, en un caso supuestamente, en opinión del relator, de posible genocidio basado en comunicaciones recibidas por la misma población afectada. Cuestión distinta es valorar si finalmente el Estado ha adoptado o no las medidas propuestas por el relator.

De este modo, es más comprensible entender el contenido establecido en el Código, sobre todo, en aquellos aspectos que tienen que ver con la necesidad de contrastar la información que obtienen, disposición ésta que ha sido criticada por los relatores ya que esto los asimila a un procedimiento judicial al tener que probar y contrastar los hechos y la información que presentan. Por otro lado, la disposición que estipula que debe concederse un deber de consideración de la información de forma íntegra y oportuna, con una atención especial, a aquella aportada por el

²⁵ Informe de misión a Ecuador del Relator Especial sobre los pueblos indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, A/HRC/4/32/Add.2, 28 de diciembre de 2006.

Estado de que se trate, refleja el interés por parte de los Estados de hacer contrapeso a la cantidad de informaciones que los relatores reciben de muchas otras fuentes esencialmente de la población civil. El tener que establecer obligatoriamente las respuestas y aclaraciones de los Estados también va en esta misma dirección.

3. MODALIDADES DE ACTUACIÓN

El tercer bloque de cuestiones que son objeto de regulación en el Código pueden agruparse en los medios de actuación de los relatores: las visitas a países, los llamamientos urgentes y la presentación de informes.

El Código de Conducta introduce algunas novedades sobre las visitas a países, aún si muchas de estas disposiciones ya se corresponden con la práctica habitual, sí se pueden señalar algunas cuestiones que difieren (artículo 11).

Los expertos no pueden realizar misiones clandestinas, solo pueden llevar a cabo misiones que cuenten con el consentimiento de los Estados, es decir, no pueden organizar misiones a ningún país sin la aprobación de las autoridades competentes. Conviene señalar que sigue habiendo Estados que son reacios a la hora de recibir la visita de un experto, mientras que otros emiten invitaciones permanentes y generales a todos los expertos y relatores. Estas invitaciones son positivas ya que muestran la voluntad de cooperación de los Estados. Hasta octubre de 2007, 60 países habían cursado invitaciones permanentes a los procedimientos especiales y el ACNUDH sigue insistiendo en la importancia y necesidad de estas invitaciones permanentes que facilitan la labor y eficacia de los procedimientos especiales.

En la práctica, las visitas son organizadas con el ACNUDH en coordinación con el equipo de las Naciones Unidas en el respectivo país bajo la dirección del Coordinador Residente o la Oficina de Información de las Naciones Unidas y con el consentimiento y cooperación del país. El Manual dispone que las visitas a países se “preparan

sobre la base de consultas y una colaboración estrecha entre los titulares de mandatos, el ACNUDH y otras entidades pertinentes de las Naciones Unidas”. La práctica habitual es de colaboración con las autoridades del Estado tanto al comenzar como al finalizar las visitas. Normalmente los expertos se reúnen con las autoridades encargadas que por lo general suele ser el Ministerio de Relaciones Exteriores. El preaviso y la información previa al Estado sobre la visita y los propósitos y objetivos de la misma también es una práctica habitual

El artículo 11 del Código de Conducta, no obstante, es más estricto en cuanto al régimen de visitas al terreno y en cierto modo persigue que estas misiones sean más oficiales, y por tanto, más controladas, de lo que ya son en la actualidad. Sobre todo, cuando se prevé, por un lado, que los relatores deberán “preparar su visita en colaboración estrecha con la misión permanente del Estado de que se trate acreditada ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, salvo que el Estado en cuestión designe a otra autoridad al efecto”, y por otro, que deberán “ultimar el programa oficial de sus visitas directamente con funcionarios del país anfitrión, con apoyo administrativo y logístico del organismo de las Naciones Unidas y/o el representante del Alto Comisionado en el país”.

Por el contrario, el Manual prevé “que el programa concreto de la visita al país lo determinará el titular del mandato” y que aquellas partes del programa que consistan en reuniones con la sociedad civil podrán o no, a discreción del titular del mandato, comunicarse a las autoridades del Estado.

Al finalizar la visita al país, es práctica habitual que los titulares de mandatos convoquen una rueda de prensa en la cual emiten una declaración y unas conclusiones preliminares. Al respecto, el artículo 13 del Código establece a los titulares que cuando expresen sus opiniones públicamente, en especial sobre denuncias de violaciones de derechos humanos, deberán también indicar las respuestas dadas por el Estado de que se trate, y en este sentido, se exige a los titulares mucha más cautela a la hora de hacer

públicas las denuncias, y ello afecta, como es lógico, a las ruedas de prensa.

Se advierte una cierta contradicción entre ambas regulaciones, sobre todo por lo que se refiere a la preparación y programa de la visita, así como sobre el desarrollo de la visita, las conclusiones y denuncias finales que, resumiendo, el Código plantea en términos de mayor capacidad de control por parte de los Estados frente al Manual que sitúa a los relatores como los máximos y únicos responsables de su visita, su programa y sus declaraciones.

En cuanto a la posibilidad de los relatores de realizar llamamientos de acción urgente, el Código de Conducta (artículo 10) dispone que esta facultad debe aplicarse en aquellos casos en los que las violaciones pongan en peligro la vida o provoquen pérdidas de vidas humanas, o bien, que haya riesgo de daños inminentes o continuos de mucha gravedad. Además, esta facultad deberá utilizarse cuando no pueda canalizarse la violación a través de las comunicaciones individuales.

La interpretación de esta disposición se contrapone, en cierta medida, con la práctica hasta ahora discrecional de los relatores de adoptar medidas de urgencia a su criterio. Incluso cada titular de mandato podía establecer sus propias directrices para aceptar información y adoptar medidas de urgencia, que por lo general tenían en cuenta la fiabilidad de la fuente, la coherencia y veracidad de la información, la precisión de la información y la pertinencia con su mandato, pero que, en cualquier caso, era variable de un relator a otro. A partir de éstas y otras consideraciones cada titular con carácter discrecional adoptaba o no medidas de urgencia. Conviene señalar que en la esfera de las comunicaciones y de los llamamientos de acción urgente tiene un rol fundamental la Oficina Central de Respuesta rápida del ACNUDH que procesa todas las comunicaciones y llamamientos.

La incorporación de este artículo del Código de Conducta en el Manual permite entrever una posición interpretativa que mantiene el criterio y discrecionalidad del relator a la hora de decidir si adopta un llamamiento urgente o

no, y por lo tanto, la adaptación al Manual no se hace conforme a una interpretación restrictiva de los supuestos descritos en el artículo 10 como únicos casos que habilitan para formular llamamientos urgentes. En el documento citado que resume los principales cambios del Código en relación al Manual se dice que, teniendo en cuenta el artículo 10, “el párrafo 43 del Manual contiene ahora el siguiente texto: Los llamamientos urgentes se utilizan para comunicar información en los casos en que las presuntas violaciones requieran medidas perentorias por entrañar vidas humanas, situaciones que pongan en peligro la vida o un daño inminente o continuo de mucha gravedad para las víctimas que no se pueda atender oportunamente mediante el procedimiento de las cartas de denuncia”²⁶.

Por último, en cuanto a la presentación de informes, el Código de Conducta persigue uniformar y regular las recomendaciones y conclusiones que los titulares expresan, y como se ha avanzando antes, los Estados pueden formular observaciones sobre las evaluaciones hechas por los titulares y responder a las denuncias formuladas contra dicho Estado, así como adjuntar en los informes las respuestas por escrito de los Estados. Se establece también la obligación de que el Estado de que se trate sea el primero en tener conocimiento de las conclusiones y recomendaciones del relator junto con el Consejo de Derechos Humanos. Hasta el momento, los informes de los relatores han sido muy variados y no existe mucha uniformidad. El contenido general de los informes suele ser la indicación de los aspectos problemáticos, la denuncia de violaciones de derechos humanos, el establecimiento de recomendaciones, y también buenas prácticas tanto de Estados, como de sociedad civil u otros actores, que sirvan como ejemplo y camino a seguir para el avance de algunos derechos así como por parte de aquellos Estados que encuentran dificultades.

²⁶ *Resumen de los principales cambios introducidos en el borrador del Manual revisado de los procedimientos especiales de derechos humanos de las Naciones Unidas*, HRC/NONE/2008/134, 5 de junio de 2008.

La variedad de informes y contenido se debe, de un lado, a la propia pluralidad de mandatos y, también, a las particularidades y aproximación que cada relator hace de su propio mandato. Así por ejemplo, en el caso del experto independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Arjun Sengupta y su sucesora, desde abril de 2008, Magdalena Sepúlveda destaca, de forma particular, el avance conceptual de lo que debe entenderse por pobreza y su relación con los derechos humanos. En esta línea lo más destacado de toda la labor de este relator y su actual sucesora se centra en establecer un marco conceptual teórico que permite comprender que la pobreza no es solo la falta o escasez de bienes materiales, sino la falta de libertad de los seres humanos, situando, por tanto, la problemática de la pobreza más allá de una dimensión puramente técnica de crecimiento económico de los países y, enmarcándola en un contexto de derechos de las personas y no solo de necesidades a cubrir²⁷. A diferencia de esta aproximación más conceptual, otros relatores como, por ejemplo, el relator sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ponen mucho más énfasis, como es lógico, en la parte relativa a denuncias y llamamientos urgentes y las respuestas o no que han tenido de los Estados, así como en el seguimiento que éstos hacen de las recomendaciones²⁸.

V. PROCEDIMIENTO INTERNO DE EXAMEN DE PRÁCTICAS Y MÉTODOS DE TRABAJO

La tercera novedad de la reforma de los procedimientos especiales consiste en el establecimiento de un nuevo mecanismo de control. En la 15^o reunión anual de titulares de mandatos de los procedimientos especiales, celebrada

²⁷ *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004. Puede consultarse en <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/documents.htm>, consultado el 1 de septiembre de 2008.

²⁸ Informe del relator especial sobre el seguimiento de sus propias recomendaciones por parte de los Estados, Doc. A/HRC/4/33/Add.2, 2007.

en junio de 2008, se establece un procedimiento interno de asesoramiento destinado a examinar las prácticas y métodos de trabajo de los procedimientos especiales. Este procedimiento tiene como objetivo mejorar la eficacia y conservar la integridad del sistema de procedimientos especiales²⁹.

Se trata de un “mecanismo permanente para el examen continuo de las prácticas y métodos de trabajo de los procedimientos especiales”³⁰, es decir, un sistema de control interno, ejercido por el Comité de Coordinación, para adecuar las prácticas y formas de trabajo de los titulares de mandatos a todas las directrices jurídicas y operativas que están en el Manual, actualizado con el Código de Conducta. Este procedimiento interno no entrará a juzgar ni analizar las evaluaciones sustantivas que se contienen en los informes de cada relator, sino que se activará cuando se señale a la atención del Comité de Coordinación actitudes individuales de un titular o titulares que no son conformes con las pautas y directrices del Manual. El Comité podrá recibir cuestiones relacionadas con la eficacia o idoneidad de los métodos de trabajo, cuestiones relacionadas con ciertas actuaciones o prácticas y su ajuste con las mejores prácticas reseñadas en el Manual, o bien, casos que puedan cuestionar la integridad, independencia e imparcialidad de los procedimientos especiales y que puedan perjudicar la protección de los derechos humanos.

Los Estados miembros de Naciones Unidas, el ACNUDH, otros titulares de mandatos y otras partes pertinentes pueden poner en conocimiento del Comité de Coordinación estas cuestiones mediante comunicación por escrito enviada al Presidente del Comité, debidamente firmada y fechada, y habrá de contener toda la información necesaria para ponerse en contacto con el autor de la comunicación.

El Comité ha establecido el procedimiento de examen así como los supuestos de no admisibilidad en los que el

²⁹ Comité de Coordinación de los Procedimientos Especiales: “Procedimiento interno de asesoramiento para examinar las prácticas y los métodos de trabajo”... *op. cit.*

³⁰ *Ibid.*, p. 1

Comité no entrará a analizar la comunicación, entre éstos, cuando ya se hayan tomado todas las medidas para corregir la situación sin necesidad de iniciar una investigación más amplia; cuando ya se hayan producido cambios que hagan innecesaria la acción recomendada por la comunicación; cuando la comunicación se relacione directamente con el contenido y evaluación sustantiva que hacen los titulares y, finalmente, cuando la situación que se presenta es a primera vista inverosímil o irreprochable o es de “una índole tal que su examen se consideraría inadecuado *a priori*”³¹.

Por el contrario, si el Comité entra a analizar la comunicación, se distinguen aquellas situaciones que se dirigen a un titular en concreto y aquellas que tienen un carácter más general. En el primer caso, el Comité enviará la comunicación al titular y solicitará una respuesta, que junto con la comunicación original, se distribuirá a todos los miembros del Comité de Coordinación, que son cinco. El procedimiento será confidencial y se reconoce al Comité facultades de contrastar y obtener otras informaciones de distintas fuentes más allá del autor de la comunicación y del titular del mandato afectado. En todo caso, “(n)i el Presidente ni el Comité de Coordinación se comprometerán a sacar conclusiones sobre cualquier cuestión controvertida que haya sido debidamente argumentada”³². En el supuesto de comunicaciones más generales, los miembros del Comité emitirán sus observaciones.

En cualquiera de los dos casos el Comité podrá formular una “nota de orientación”³³ dirigida tanto al titular o titulares de mandatos como al autor de la comunicación, en la que se expongan los hechos y las cuestiones pertinentes, seguido de la explicación y opinión del Comité, y si procede, una modificación del Manual a fin de incorporar la nueva recomendación para que sirva para resolver situaciones futuras. En estas notas de orientación se man-

³¹ *Ibíd.*, p. 2

³² *Ibíd.*, p. 2.

³³ *Ibíd.*, p. 2.

tendrá el anonimato y no figurará ni el nombre del autor de la comunicación ni el titular del mandato que pueda estar afectado. Con relación a la modificación del Manual para incorporar una recomendación resultado de este procedimiento, se establece que “serán aprobadas por todos los miembros del órgano de los procedimientos especiales” debiendo entender a tales efectos que el órgano es el mismo Comité de Coordinación³⁴.

En casos extremos en los que la conducta de un titular de mandato pueda cuestionar la integridad de todo el sistema de procedimientos especiales, el Comité tendrá dos opciones. La primera, informar al titular y facilitar medidas y recomendaciones de cambio. La segunda, someter sus conclusiones al Presidente del Consejo de Derechos Humanos.

El establecimiento de este mecanismo de control interno vía autorregulación pone de manifiesto tres cuestiones fundamentales. En primer lugar, asienta las potestades y funciones del Comité de Coordinación, que empezó con la finalidad de armonizar mandatos y conciliar prácticas, y se consolida como el principal “órgano de los procedimientos especiales” que ya no solo consensua prácticas, sino que se auto-constituye como el órgano que en primera instancia debe resolver cualquier disputa o controversia que pueda plantearse, lejos de ir directamente al Presidente del Consejo de Derechos Humanos. En segundo lugar, se pone de relieve la capacidad y voluntad de mejorar la eficacia y adecuación de los comportamientos de los relatores con las disposiciones del Manual, y la validez del sistema de autorregulación como medio de control y límite de los procedimientos, ya que son ellos mismos los que adoptan este nuevo sistema. En tercer lugar, sitúa al Manual actualizado como el referente para medir la adecuación o no del comportamiento de los procedimientos especiales, sin hacer ninguna mención al Código de Conducta a la hora de medir la adecuación o no.

No hay que olvidar que en el Manual se van a incorporar las principales novedades sustantivas del Código de

³⁴ *Ibid.*, p. 3.

Conducta. Del documento, ya citado, que resume los principales cambios que el Código introduce en el Manual se desprende que muchos de los artículos del Código quedan integrados en el Manual y se han ajustado los matices, en algunos casos, de forma muy sutil. Además, los artículos del Código de Conducta pasan a ser párrafos del Manual y deben ser interpretados en el conjunto de todas las otras disposiciones. En este sentido, los “titulares de mandatos deben inspirarse en las normas del Manual de los Procedimientos Especiales de Derechos Humanos (‘el Manual’), actualizado para armonizarse con el Código de Conducta, a fin de asegurar la conformidad entre sus prácticas individuales, su conducta y sus métodos de trabajo y la responsabilidad primordial de proteger a las posibles víctimas de violaciones de los derechos humanos”³⁵.

CONSIDERACIONES FINALES

La labor de los procedimientos especiales ha sido fundamental para el avance de la protección de los derechos humanos, tanto por sus aportes conceptuales como por las recomendaciones y buenas prácticas que integran los múltiples informes. Todo ello, unido a la labor de los mecanismos convencionales, a saber las distintas observaciones que los órganos de tratados formulan tras la presentación de los informes de países y las observaciones generales, constituye un corpus jurídico indispensable para entender el contenido de los derechos humanos así como las obligaciones que los Estados asumen, los avances, las violaciones y dificultades, y las buenas prácticas.

Como se ha podido observar, los principales cambios de los procedimientos especiales se centran, por un lado, en la designación y nombramiento de los titulares de mandatos, y por otro, en la adopción de un código de conducta y de un mecanismo interno de control.

³⁵ *Ibid.* p. 1

Respecto del nombramiento de titulares, como se ha visto, supone un avance el hecho de que también las ONG, instituciones de derechos humanos y personas individuales puedan presentar candidaturas. También el hecho de que el nuevo proceso de gestión y selección de titulares sea mucho más transparente debe repercutir en el nivel de cooperación de los Estados con los relatores. Mediante el sistema de preselección por parte del grupo consultivo, formado por un representante de cada grupo regional, se puede avanzar que habrá menos críticas y cuestionamientos sobre la imparcialidad y objetividad de los distintos titulares, ya que, en todo caso, es el grupo consultivo quien realiza la propuesta final de candidaturas.

En cuanto a la adopción y contenido del Código de Conducta, ya se han ido formulando en las páginas que anteceden las opiniones personales, que en resumen reflejan la opinión general de seguir manteniendo el Manual como principal referente en la actuación de los relatores, y ello, esencialmente, por la virtualidad del mecanismo de la autorregulación como medio que ha mostrado su eficacia en los últimos años y que además, lejos de restar neutralidad al sistema, lo perfecciona y mejora progresivamente, tal y como se pone de manifiesto con el nuevo procedimiento interno de asesoramiento de los relatores, aprobado en junio de 2008.

Además, hay que tener en cuenta y es de esperar que los cambios introducidos por el Código de Conducta sean interpretados y ajustados por la propia práctica de los relatores o expertos. Por otra parte, habrá que ver el uso que se hace del Código por parte de los Estados en el funcionamiento de los procedimientos especiales, tanto en el establecimiento de los nuevos mandatos como en el desarrollo y preparación de las visitas y presentación de los informes finales y sus respuestas y aclaraciones, ya que un año, desde la entrada en vigor del Código, es poco para valorar el alcance de esta nueva regulación y la repercusión de la misma en una práctica muy extendida.

Todo el proceso de reforma de los procedimientos especiales debe contribuir a una mayor eficacia que tenga como eje central reforzar la independencia y objetividad

de sus evaluaciones. A este respecto, si la finalidad del Código se hubiese expresado de forma clara y abierta en este sentido, no habría generado, tal vez, tanto escepticismo, ya que su elaboración y propuesta por parte de algunas delegaciones reflejaba la sospecha de ciertas inercias de politización, más que de búsqueda de eficacia y reforzamiento del mecanismo. Además, el contenido y finalidad misma del Código es algo confuso, sobre todo porque para determinadas cuestiones se plantea en términos de mucha concreción, pero no la suficiente como para regular todas las conductas ni para integrar los distintos referentes normativos que acompañan la labor de los relatores. A diferencia del Código, tanto el Manual en su próxima versión actualizada, el procedimiento de control interno así como también, en cierta medida, la elección y nombramiento de los titulares, contribuyen claramente a la mejora de los procedimientos especiales dentro de su lógica de diálogo interactivo y cooperación con los Estados.

Conviene señalar que en este proceso de reforma de los procedimientos especiales destaca la creciente percepción de la necesidad de integración y armonización de fuentes de distinta naturaleza. De un lado, el Manual como fuente principal de autorregulación, cuya naturaleza jurídica es ambigua ya que no es una resolución ni decisión de un órgano de Naciones Unidas en sentido formal, sin embargo, si puede considerarse como parte de la competencia normativa interna de las Organizaciones Internacionales, entendiendo por tal el “poder normativo interno destinado a regular su propio funcionamiento y administración y a adaptarlo a la evolución de sus actividades y del entorno internacional en la que ésta se desenvuelve”³⁶. Por otro lado, fuentes jurídicas en su sentido formal como el Código de Conducta, que es una resolución de un órgano subsidiario de la Asamblea General, en este caso, el Consejo de Derechos Humanos que puede interpretarse que sí vincula a los titulares de mandatos, si bien, no a los Estados.

³⁶ DIEZ DE VELASCO, M.: *Las Organizaciones Internacionales*, 14^ª edición, Madrid, Ed. Tecnos, 2006, p. 136.

Esta dimensión de integración de perspectivas jurídicas y práctico-operativas en torno a los procedimientos especiales es fundamental si lo que se pretende es garantizar la eficacia y funcionamiento de este mecanismo de protección de derechos humanos, y por ello resulta fundamental establecer con claridad cual va a ser la relación entre la práctica de los relatores y el nuevo Código de Conducta. La respuesta a esta inquietud se encuentra en el nuevo mecanismo de control interno, que, como se ha visto, en caso de discrepancia y a la hora de medir la adecuación del comportamiento individual de un titular de mandato, sitúa al Manual como la fuente principal y única por la que el Comité de Coordinación evaluará posibles desajustes. Sin embargo, no hay que olvidar que el Código de Conducta es vinculante para los titulares de mandatos en tanto que resolución del órgano del que dependen, mientras que el Manual, como fuente jurídica de autorregulación, cabría interpretar que no es, en sentido formal, jurídicamente vinculante. No obstante, la práctica extendida de los relatores y también de los Estados, y podría decirse, la existencia de una *opinio iuris* por la que, esencialmente los titulares de mandatos, y en menor medida pero también los Estados, actúan convencidos de que el Manual les obliga, permitiría hablar de una costumbre en proceso. Cuestión ésta relativa a la formación de una costumbre internacional por otros actores y sujetos distintos de los Estados u Organizaciones Internacionales que queda abierta para futuras investigaciones.

Finalmente, cabe hacer dos reflexiones últimas. La primera es que en este contexto de revisión y regulación se ha puesto de manifiesto, una vez más, la tensión existente entre los Estados y el avance de los distintos mecanismos de protección de derechos humanos. En particular, esta tensión se ha reflejado en la elaboración y redacción del Código de Conducta que de algún modo persigue acotar y limitar el marco de actuación de unos procedimientos muy extendidos en la práctica y que con los años han demostrado su eficacia. En este sentido, se puede afirmar que el camino que se inició en 1948 con la Declaración Universal

y que se concreta en la creación del Consejo de Derechos Humanos y más recientemente en la reforma de sus procedimientos especiales, es un proceso irreversible, que además nace y se desarrolla *contra natura*, ya que exige e impone a los Estados una restricción de su poder y de su soberanía, a veces en contra de su misma voluntad. Conviene recordar por ejemplo que no hace falta el consentimiento del Estado para crear y establecer un mandato; de hecho, puede adoptarse con la oposición del país concreto, sin embargo, si es necesario este consentimiento para las visitas a los países, y desde un punto de vista práctico, es necesario y conveniente³⁷.

La segunda y última reflexión es que es demasiado pronto para apreciar el verdadero alcance de los cambios planteados en el sistema de protección universal de los derechos humanos. La actitud y voluntad de los Estados y el papel de las ONG, que cuentan con mucha más información y transparencia, debe observarse en los próximos años.

³⁷ Por ejemplo, Cuba se opuso a la creación del mandato de la Representante Especial de la Alta Comisionada para los derechos humanos, la Sra. Christine Chanet a quien nunca dio autorización para entrar en el país. Ello, no obstante, no impidió el establecimiento del mandato. Esta relatora ha realizado, con dificultades, su tarea presentando informes sobre la situación de los derechos humanos en Cuba.