

¿EL DESMONTAJE DEL CONTROL  
EXTRACONVENCIONAL DE LOS DERECHOS  
HUMANOS EN LAS NACIONES UNIDAS?

---

PROF<sup>a</sup>. ROSA GILES CARNERO  
*Universidad de Huelva*



## INTRODUCCIÓN

El presente año se cumplen cincuenta de la proclamación de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Después de medio siglo, los avances técnicos y científicos han hecho una “comunidad aldeana” de nuestro planeta, pero el proceso de globalización no ha venido del todo acompañado del progreso hacia la cooperación internacional dirigida a realizar “la libertad, la justicia y la paz en el mundo”, a la que los miembros de la Asamblea General se habían comprometido en 1948. Los medios de comunicación, dramáticamente eficientes, nos informan a diario de las violaciones a gran escala de los derechos y libertades reconocidos en la *Declaración*. Además, en los últimos años las agresiones masivas a los Derechos Humanos fundamentales se han insertado normalmente en procesos de crisis humanitaria, cuyo origen último era la ruinoso situación económica y social del Estado.

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* surgió en su día como muestra del interés de la Comunidad Internacional por proteger los Derechos Humanos y las libertades más fundamentales<sup>1</sup>. Con este fin recoge un

1. Gracias al apoyo mostrado a este instrumento por los Estados, puede considerarse hoy que la *Declaración* tiene un valor jurídico que va más allá del que es propio a su naturaleza como Resolución de la

catálogo de Derechos fundamentales, pero además la propia *Declaración* expresó la necesidad de que fuesen protegidos por un régimen de derecho, de forma que en el ámbito universal este documento ha sido desarrollado por diversos instrumentos convencionales que incluyen mecanismos de control de su cumplimiento. Entre ellos, destacan los *Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos* de 1966, tratados que pretendían dar concreción a las obligaciones de respeto de los Derechos Humanos recogidas en la *Declaración*. Junto a estos instrumentos, aparecen en el ámbito universal un conjunto de tratados referidos a la protección de diversos derechos o grupos vulnerables. De acuerdo con este entramado convencional, los Estados han asumido diversos compromisos en materia de Derechos Humanos, dependiendo de los instrumentos a los que hayan prestado su consentimiento.

Estos Convenios suponen un importante avance en la precisión de los Derechos enunciados en la *Declaración Universal*, pero su principal logro es que incluyen diversos procedimientos para su protección internacional. Ahora bien, los mecanismos de control que imponen tienen las limitaciones propias del marco convencional en el que se insertan, de forma que se aplicarán conforme a las reglas del Convenio concreto y respecto a los Estados que los hayan aceptado.

Los límites que presentan los mecanismos convencionales de protección de los Derechos Humanos hacen que se realce la importancia de aquellos otros que han sido desarrollados por las Naciones Unidas sin una base convencional. Desde 1967, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha desarrollado procedimientos

---

Asamblea, mostrándose como interpretación legítima de las disposiciones de la *Carta de las Naciones Unidas* en materia de Derechos Humanos. La cuestión del valor jurídico de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* está contenida con gran claridad en el artículo "Valeur juridique de la Déclaration universelle des droits de l'homme" del profesor Juan ANTONIO CARRILLO SALCEDO. En prensa.

internacionales de control de los Derechos Humanos reconocidos en la *Declaración Universal*. Estos procedimientos suponen un control general, al margen de cualquier vínculo convencional, de la aplicación efectiva de la *Declaración*. Su implantación y desarrollo muestran la preocupación de las Naciones Unidas por la protección de los Derechos Humanos, pero también las deficiencias y dificultades de esta tarea.

De acuerdo con esta última idea, nos parece interesante valorar en el cincuenta aniversario de la *Declaración Universal* el desarrollo de los mecanismos extraconvencionales de protección de los Derechos Humanos, como fórmula para valorar su efectiva aplicación. Para ello vamos a analizar primero las características de este tipo de procedimientos, para pasar después a ver su situación actual. Terminaremos con unas breves reflexiones a modo de conclusión sobre su significado en unas Naciones Unidas que se enfrentan a crisis humanitarias de confusos contornos con los medios mermados por el déficit financiero.

#### A. EL MARCO JURÍDICO Y LA EVOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS EXTRACONVENCIONALES DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

Desde su creación, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha recibido habitualmente denuncias individuales de violaciones de los Derechos Humanos<sup>2</sup>. Sin embargo, en un primer momento este órgano no se consideró competente para el enjuiciamiento de las denuncias, ya que su misión debía limitarse a su juicio a la elaboración y promoción de convenios internacionales sobre Derechos Humanos.

En 1967, la situación cambia tras la autorización para la investigación de violaciones masivas de los Derechos

2. La Comisión de Derechos Humanos fue creada por Resolución 9 (II) del Consejo Económico y Social de 21 de junio de 1946, cómo órgano subsidiario de este último en materia de Derechos Humanos.

Humanos otorgada a la Comisión por el Consejo Económico y Social. Desde este momento, la Comisión ha desarrollado mecanismos de control del cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de Derechos Humanos, obligaciones asumidas no en base a un instrumento convencional, sino basadas en la *Carta de las Naciones Unidas* y en la *Declaración Universal*.

La práctica de la Comisión ha hecho que los mecanismos extraconvencionales evolucionaran profundamente a lo largo de los últimos treinta años<sup>3</sup>. Esta evolución, parte de la Resolución 1235 (XLII) del Consejo Económico y Social, de 6 de junio de 1967, la cual diseñó un procedimiento público en el que las comunicaciones individuales sobre violaciones de los Derechos Humanos eran consideradas por la Comisión, a la que se facultaba para establecer órganos especiales de investigación sin tener que requerir el consentimiento del Estado bajo control.

La adopción de la Resolución 1235 se explica en un contexto histórico en el que los Estados surgidos de la descolonización, nueva mayoría en el Consejo Económico y Social, pretendían ejercer el control sobre la política de discriminación racial y *apartheid* en todos los países y territorios coloniales y dependientes. Se trataba de establecer un control internacional que tenía en el punto de mira las actuaciones de África del Sur y de Israel y es gracias a este conjunto de circunstancias que pudo establecerse un procedimiento de control de los Derechos Humanos sin base convencional.

De acuerdo con la Resolución 1235, la Comisión está autorizada para investigar las “situaciones” que revelen un cuadro persistente de violaciones de Derechos Humanos. En este sentido, debe señalarse que estamos ante un pro-

3. Para un estudio de la incidencia de los procedimientos extraconvencionales en la evolución de la protección internacional de los Derechos Humanos en las últimas décadas, puede consultarse el libro del profesor Juan Antonio CARRILLO SALCEDO *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*, Editorial Tecnos, Madrid 1996, especialmente los capítulos segundo y cuarto.

cedimiento que se ocupa no de casos concretos de violaciones de Derechos Humanos, puesto que debe darse la calificación de “situación” para que se justifique la investigación<sup>4</sup>. Por lo tanto, los casos particulares de violaciones son objeto de atención porque forman parte de una “situación” general y no en sí mismos, ya que el examen de reclamaciones individuales necesitaría una base convencional de la que carecen estos procedimientos.

De acuerdo con lo apuntado, las comunicaciones individuales sobre violaciones de Derechos Humanos recibidas en las Naciones Unidas sirven como base documental para la investigación llevada a cabo por la Comisión. En este tema, la Resolución 1235 es ambigua ya que se refiere a la competencia de la Comisión para revisar las comunicaciones individuales sin concretar ningún requisito al respecto. Por lo tanto, debe entenderse que no se precisa requisito de admisibilidad alguno, convirtiéndose la comunicación individual en una fuente de información de violaciones de Derechos Humanos que permitirá comenzar el procedimiento y llegar a unas conclusiones<sup>5</sup>.

4. No es cuestión fácil determinar qué debe considerarse como una “situación” de violaciones masivas de Derechos Humanos. Por ejemplo, el profesor José Antonio PASTOR RIDRUEJO se ha planteado si las violaciones de Derechos Humanos a tener en cuenta eran sólo las cometidas por los órganos estatales o si incluían las perpetradas por otras instancias, cuestión que en su opinión debe dilucidarse a favor de que las violaciones atribuidas a grupos irregulares también deben ser investigadas. Ver “Les procédures publiques spéciales de la Commission des droits de l’homme des Nations Unies”, *Recueil des cours de l’Académie de droit international ses droits de La Haye*, tomo 228, 1993, volumen III, p.214 y siguientes.

En este ámbito, como veremos más adelante, la decisión es en último extremo de base política, como corresponde a la naturaleza intergubernamental de la Comisión.

5. Las comunicaciones pueden ser presentadas tanto por las víctimas como por Organizaciones no Gubernamentales locales o internacionales. No existe un formato concreto y puede utilizarse cualquier instrumentos de comunicación, desde vía postal hasta *e-mail*.

Ahora bien, la reclamación tendrá que recoger, al menos, los siguientes datos para surtir cierta eficacia: identificación de la víctima; identificación de los acusados de la violación; identificación de la persona o la organización que presenta la comunicación; y descripción de las

Ahora bien, las comunicaciones son en los procedimientos extraconvencionales un instrumento más para recabar una información que puede completarse por otros medios, gozando la Comisión de una amplia libertad en este sentido. De hecho, lo más relevante de este procedimiento es la posibilidad de que la Comisión cree órganos de investigación para la elaboración de un informe sobre la “situación” analizada. Estos órganos de investigación pueden estar constituidos por grupos de trabajo de expertos que actúan con carácter individual o por individuos independientes que desarrollan su labor como relatores, representantes o expertos especiales. La existencia de este tipo de órganos de investigación en el marco de un procedimiento extraconvencional ha hecho que en la práctica se haga referencia a ellos como Procedimientos Especiales de la Comisión de Derechos Humanos, para diferenciarlos de aquellos en los que la investigación es desarrollada por un órgano u organismo preexistente de las Naciones Unidas.

Las competencias y las funciones del órgano de investigación vendrán establecidas en su mandato. En este sentido, es difícil definir unos rasgos comunes a todos ellos puesto que el mandato va a ser diseñado en función de cada “situación” investigada. La misión del órgano de investigación es la elaboración de un informe sobre el estado de las violaciones de Derechos Humanos<sup>6</sup>. Este informe se convertirá en el núcleo principal del debate público anual en el seno de la Comisión, de forma que

---

circunstancias en las que se llevó a cabo la violación. Las Naciones Unidas tienen a disposición de quien lo desee cuestionarios sobre violaciones enmarcables en los procedimientos por temas, pero su función es sólo la de facilitar la información y no actuar como formato obligatorio.

Sobre el contenido mínimo de las comunicaciones puede consultarse la página WEB dedicada a los mecanismos extraconvencionales por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ([www.unhchr.ch/html/menu2/xtraconv.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu2/xtraconv.htm)).

6. Los términos en los que debe elaborarse el informe dependen del mandato y por lo tanto es difícil reseñar unas notas comunes. No obstante, puede señalarse una estructura común que parte de la descripción de los hechos, que debe ser lo más imparcial y equilibrada posible si existen grupos enfrentados; se continúa con la exposición del marco jurí-

tendrá una gran influencia en la resolución que este último órgano adopte sobre la "situación" objeto de investigación y que será remitida al Consejo Económico y Social para su consideración.

El procedimiento que someramente hemos descrito parte de la Resolución 1235, pero se ha visto ampliamente desarrollado gracias a la práctica de la Comisión. De hecho, hay dos fechas que marcan una evolución importante de este mecanismo de control extraconvencional y público. La primera de ellas es 1975, año en el que la Comisión crea el Grupo de trabajo *ad hoc* para la investigación de la violación de los Derechos Humanos en Chile tras el golpe de Estado de 1973. En este caso se reaccionaba ante una violación grave de Derechos Humanos en un Estado que nada tenía que ver con situaciones de discriminación racial, que no olvidemos eran el objeto de investigación previsto inicialmente. A partir de entonces, la Comisión ha investigado la situación de los Derechos Humanos en diversos Estados, desarrollando los procedimientos especiales por países.

El segundo año a reseñar es el de 1980, en el que la Comisión establece el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias. En este caso no se trataba de estudiar la "situación" de los Derechos Humanos en un marco espacial concreto, sino el desarrollo de un fenómeno de violaciones de un Derecho Humano particular en todo el mundo. Desde aquel momento, la Comisión ha establecido diversos órganos de investigación referidos a fenómenos o temas concretos, cuya fundamentación jurídica sigue siendo la Resolución 1235.

La evolución que ha llevado al desarrollo de los procedimientos extraconvencionales por países y por temas, ha estimulado al mismo tiempo los caracteres de publicidad y flexibilidad del procedimiento. Sin embargo, el con-

---

dico tanto interno como internacional; y finaliza con unas recomendaciones.

Sobre el desarrollo de la labor de los órganos de investigación es de gran interés la obra anteriormente citada del profesor PASTOR RIDRUEJO.

sentimiento del Estado investigado sigue teniendo un importante papel, ya que pese a que no es necesario para iniciar el procedimiento o crear el órgano de investigación, sí lo es para que éste realice visitas *in loco*. De esta forma, la posibilidad de realizar una investigación sobre el terreno sigue dependiendo de la disposición del Estado a colaborar.

Debe añadirse una última nota en la evolución del procedimiento basado en la Resolución 1235. Hemos señalado que el examen por parte de la Comisión de las reclamaciones individuales como procedimiento autónomo requeriría una base convencional concreta. No obstante, en los últimos años se ha desarrollado el mecanismo de las “acciones urgentes” como fórmula para proteger a las víctimas que han presentado quejas sobre violaciones de Derechos Humanos. Cuando la comunicación individual incluye información sobre la inminencia de la violación seria de Derechos Humanos, el órgano de investigación puede enviar un mensaje a las autoridades del Estado implicado solicitándole información sobre el caso y pidiéndole que tome las medidas necesarias para garantizar los derechos fundamentales de la víctima. Estamos ante una acción muy limitada que tiene carácter preventivo y cuya efectividad va a depender en último extremo de la receptividad de las autoridades nacionales competentes<sup>7</sup>.

Como hemos visto hasta este momento, la Resolución 1235 supuso el punto de partida de los procedimientos extraconvencionales. Ahora bien, paralelamente al mecanismo público de control de los Derechos Humanos basado en este texto, la Comisión ha desarrollado otro de carácter confidencial fundamentado en la Resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social, de 27 de mayo de 1970.

7. De acuerdo con estos límites, el profesor CARRILLO SALCEDO señala que las “acciones de urgencia” no pueden considerarse en modo alguno como un recurso de amparo internacional. Ver op. cit. *Soberanía de los Estados...*, p. 91.

Debemos recordar que el procedimiento público está previsto, en un primer momento, para su aplicación a un tipo muy concreto de Estados. Frente a esto, el procedimiento basado en la Resolución 1503 preveía su aplicación en cualquier lugar del planeta. La contrapartida para lograr este fin estaba clara: el procedimiento debía ser confidencial y basarse, ante todo, en la colaboración entre la Comisión y el Estado investigado.

No cabe duda de que nos encontramos ante un procedimiento más rígido que el anterior. La justificación de la investigación sigue siendo la existencia de una "situación" de violaciones masivas de los Derechos Humanos, pero las diferencias con el procedimiento público se encuentran en los medios de investigación con los que cuenta la Comisión. En este sentido, debe señalarse que las comunicaciones individuales tienen que cumplir fuertes requisitos de admisibilidad para que puedan ser tenidas en cuenta, al tiempo que para establecer un órgano de investigación se requiere siempre el consentimiento del Estado afectado.

La confidencialidad fue un rasgo del procedimiento que se adoptó para facilitar la cooperación de los Estados investigados. Sin embargo, los resultados no han sido los deseados, ya que los Estados investigados con frecuencia se han negado a colaborar con la Comisión al no verse presionados por la publicidad de sus actos. La práctica adoptada desde 1978, en la que el presidente de la Comisión de Derechos Humanos anuncia en sesión pública la lista de países objeto de estudio en este procedimiento, así como aquellos respecto a los que se ha puesto fin a la investigación, no ha mejorado mucho esta situación. Debe recordarse también que, conforme a la Resolución 1503, una vez iniciado el procedimiento confidencial la Comisión puede decidir transformarlo en un procedimiento público conforme a la Resolución 1235. Esta posibilidad podría ayudar a persuadir a los Estados para que presten su colaboración.

A los problemas en lograr la cooperación de los Estados se une el hecho de que la confidencialidad hace difícil la valoración internacional de los resultados de este

procedimiento. Estos hechos han provocado las críticas al procedimiento por parte de la misma Comisión, que apuesta decididamente por los procedimientos públicos.

Ahora bien, los mecanismos extraconvencionales que hemos descrito, tanto el público como el confidencial, no pueden escapar a una crítica fundamental: su fuerte grado de politización. Esta politización encuentra su causa primera en la composición intergubernamental de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la que sus miembros actúan de acuerdo con las directrices señaladas por los gobiernos a los que representan<sup>8</sup>. Pero además, si el carácter gubernamental de la Comisión puede llevar a la politización de sus actuaciones, esto se agrava con el hecho de que sus sucesivas ampliaciones han incrementado el número de los representantes de países en vías de desarrollo, que suelen ser los más frecuentemente investigados.

El carácter político de los procedimientos extraconvencionales comienza desde el momento en el que se decide que un Estado concreto y en un momento determinado sea objeto de investigación. Tomada la determinación de llevar a cabo una investigación, hay que optar por el procedimiento público o el confidencial y también aquí influirán determinantes factores políticos, aunque en este último punto la práctica ha solucionado en gran medida la discrecionalidad existente al utilizarse cada vez menos el procedimiento confidencial.

8. La cualificación técnica de los miembros de la Comisión trata de asegurarse con un procedimiento de designación de los representantes de los gobiernos que incluye la consulta previa del Secretario General y del Consejo Económico y Social.

Con este sistema de designación se intenta limitar la incongruencia de que un órgano de las características de la Comisión esté formado por representantes de los Estados en lugar de por miembros independientes. Sin embargo, como el profesor PASTOR RIDRUEJO señala, este mecanismo de selección se ha convertido en un mero formalismo, de tal forma que la confirmación se hace de forma mecánica, con lo que no se evita que los representantes en la Comisión se limiten a seguir las instrucciones de sus gobiernos. *Op. cit.*, p. 196.

Si finalmente se pone en marcha el procedimiento extraconvencional de carácter público, la importancia de las fuerzas políticas en juego vuelve a ponerse de manifiesto en la decisión de crear o no un órgano especial de investigación, así como en su composición y en la definición de su mandato. Incluso en el debate final ante la Comisión, es una decisión política la que incluye una situación investigada en la agenda como un punto del día particular o general, lo que supone darle mayor o menor relevancia<sup>9</sup>.

En relación con este problema, el profesor PASTOR RIDRUEJO ha puesto de manifiesto la incidencia de un doble estándar en las actuaciones de la Comisión, lo que se manifiesta principalmente en la pasividad demostrada ante determinados casos frente a la acción en otros<sup>10</sup>. Este doble estándar puede llevar sin duda a poner en tela de juicio todo el sistema de protección extraconvencional de los Derechos Humanos.

## B. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PROCEDIMIENTOS EXTRA-CONVENCIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

En los últimos años, la Comisión de Derechos Humanos ha incrementado el número de procedimientos extraconvencionales, apostando claramente por los procedimientos públicos y especiales<sup>11</sup>. Esta preferencia ha con-

9. El Consejo Económico y Social ha autorizado que ciertas Organizaciones no Gubernamentales tengan un estatuto consultivo en el seno de la Comisión. Sin embargo, estas no pueden ejercer acciones de control, por lo que muy poco pueden evitar la influencia de factores distintos a los estrictamente humanitarios en las decisiones de la Comisión.

10. Ver PASTOR RIDRUEJO, *Op. cit.*, p. 259 y siguientes.

11. Actualmente se desarrollan 48 procedimientos (27 por países y 21 temáticos); de ellos 18 han sido encargados al Secretario General (10 por países y 8 temáticos), mientras que el resto son procedimientos especiales encargados a órganos específicos de investigación.

Los datos sobre cada mandato, así como sobre el incremento en la utilización de este tipo de procedimientos pueden consultarse en la

vertido la labor de los órganos de investigación en el centro neurálgico de la actividad de control extraconvencional de la Comisión. En este sentido, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha declarado que el trabajo de los expertos integrantes de los órganos de investigación se ha convertido en un mecanismo clave para la promoción y protección internacional de los Derechos Humanos<sup>12</sup>. De esta forma, Mary Robinson reconocía a estos expertos una importancia que ya había sido subrayada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993<sup>13</sup>.

Cada órgano de investigación es creado con un mandato específico, dirigido al estudio de la violación de los Derechos Humanos en un Estado concreto o del respeto de un Derecho Humano determinado a nivel global. La actividad de cada órgano de investigación se desarrolla conforme a su mandato y, por lo tanto, con sus características específicas. Ahora bien, pueden señalarse una serie de problemas y deficiencias que les son conocidos a todos los expertos al margen de las diferencias en sus misiones.

Ya hemos dicho que los procedimientos extraconvencionales pueden ser objeto de crítica por su alto grado de politización. No debe olvidarse que es la tensión entre las diferentes posiciones de los miembros de la Comisión de Derechos Humanos lo que decide la creación de un órgano de investigación, así como su composición y mandato. Pero una vez definidos estos puntos, los órganos de inves-

---

página WEB sobre los mecanismos extraconvencionales del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ([www.unhchr.ch/html/menu2/xtraconv.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu2/xtraconv.htm)).

12. *Statement on the Importance of the Independence of Special Rapporteurs and Similar Mechanisms of the Commission on Human Rights* de 16 de diciembre de 1997 (HR/97/88).

13. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos se celebró en Viena del 14 al 25 de junio de 1993 y dio como resultado la aprobación de la *Declaración y el Programa de Acción de Viena*, en cuyo párrafo 95 se subraya la importancia de preservar y fortalecer el sistema de los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos (Documento A/CONF.157/23 de 12 de julio de 1993).

tigación se enfrentan a importantes problemas comunes de carácter económico y técnico.

Para valorar con claridad las dificultades de la actuación de los órganos de investigación hay que partir del tipo de situaciones en las que se integran. Estos órganos son creados para el control de "situaciones" de violaciones graves y masivas de los Derechos Humanos, su misión es llevar a cabo la investigación necesaria para que la Comisión pueda proceder a una fiscalización internacional. Siendo esto así, los procedimientos extraconvencionales se desarrollan normalmente inmersos en complejos procesos de crisis humanitaria, en los que las violaciones de los Derechos Humanos se conectan con problemas de subdesarrollo y desintegración de la estructura social y del Estado.

No cabe duda de que la resolución de este tipo de crisis requiere una actuación mucho más compleja y profunda que el simple control internacional del respeto a los Derechos Humanos. Hay que actuar más sobre las causas y no limitarse a una fiscalización *a posteriori*. Por esta razón, la presencia de las Naciones Unidas en los Estados afectados suele ser múltiple, de tal forma que se da el caso de que los órganos de investigación extraconvencionales actúen sobre el terreno de forma paralela a los órganos de control convencionales; los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas; e incluso Operaciones para el Mantenimiento de la Paz.

Ahora bien, si la labor fiscalizadora no es suficiente para resolver una crisis sí puede ser útil si con ella puede llamarse la atención internacional sobre situaciones de violaciones masivas de los Derechos Humanos y señalar a unos responsables concretos. Para esto, la acción fiscalizadora debe desarrollarse de forma eficiente, lo que incluye en primer lugar la necesidad de que se coordine con la labor de los órganos y organismos de las Naciones Unidas que actúan sobre el terreno. Sin embargo, no suele darse esta coordinación en la actividad actual de los órganos de investigación de los procedimientos extraconvencionales. Normalmente cada órgano u organismo lleva a cabo sus mandatos o misiones sin contar con la actuación de los

demás, lo que lleva en muchas ocasiones a una falta de coherencia y a una duplicación de gastos en la actividad de las Naciones Unidas.

En este sentido, el Secretario General de las Naciones Unidas en su informe *Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma* de 1997 advertía del peligro de la dispersión y la pérdida de coherencia a la que se podía llegar debido a la multiplicidad de órganos y mecanismos de protección de los Derechos Humanos que actuaban en un mismo espacio físico. Kofi ANNAN aconsejaba “un examen detallado para racionalizar el sistema”<sup>14</sup>.

En lo que respecta a los órganos de investigación de los procedimientos extraconvencionales de la Comisión, el primer paso para esta racionalización debía venir de la coordinación entre los distintos expertos que desarrollan los diferentes mandatos. Esta condición ya había sido puesta de manifiesto en la *Declaración y Programa de Acción de Viena* que proponía para ello la realización de reuniones periódicas de los responsables de los órganos de investigación<sup>15</sup>.

No cabe duda de la necesidad de coordinación de los procedimientos especiales, ya que aunque cada uno tendrá que adaptarse a las necesidades concretas, el fin último de todos ellos es hacer operativo el respeto a los Derechos Humanos. En este marco, debe recordarse además que la diversificación de los procedimientos extraconvencionales por países y por temas hace que dos mandatos puedan superponerse y en estos casos una labor coordinada es esencial.

Para dar respuesta a la necesidad de comunicación, los relatores especiales, representantes, expertos y presidentes de los grupos de trabajo se han venido reuniendo anualmente desde 1994<sup>16</sup>. Con estas reuniones se pretendía un

14. Documento A/51/950 de 14 de julio de 1997, parágrafo 204.

15. Parágrafo 95.

16. La primera reunión se celebró en Ginebra del 30 de mayo al 1 de junio de 1994, es decir inmediatamente después de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Tras este primer encuentro se han producido otros también en Ginebra y con una periodicidad anual.

intercambio de información entre los órganos de investigación, al tiempo que fijar ciertas guías comunes para el desarrollo de los mandatos. En la práctica, estas reuniones también han servido para el intercambio de información y puntos de vista con los miembros de otros órganos y organizaciones de las Naciones Unidas. Por ejemplo, puede señalarse que desde el primer encuentro se ha contado con la participación de expertos independientes del Programa de Servicios de Asesoramiento de la Comisión de Derechos Humanos, cuyo trabajo presenta similitudes con el de los procedimientos especiales. En las sucesivas reuniones se ha contado con la asistencia de representantes del encuentro de jefes de las Comisiones Convencionales de Control de los Derechos Humanos; relatores del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; o representantes de organizaciones internacionales como ONUSIDA.

La misión de estos encuentros siempre ha sido el intercambio de información y puntos de vista con el que poder darse una acción más coordinada y eficaz en el marco de la protección de los Derechos Humanos. Además, se ha tratado de dar un cierto grado de institucionalización a estas reuniones y así, desde la tercera reunión celebrada del 29 al 31 de mayo de 1995, se decidió que los miembros de la Mesa debían permanecer en sus cargos hasta la elección de los nuevos en la siguiente reunión, procediendo en el *interim* a la verificación del cumplimiento de las recomendaciones aprobadas.

No cabe duda de que estas reuniones han servido de base para una mejor coordinación de los miembros de los grupos de investigación y de estos con otros expertos de las Naciones Unidas, pero sobre todo han puesto de manifiesto los problemas comunes a los que tienen que enfrentarse. En este ámbito, la principal denuncia es la ausencia de los medios necesarios para desarrollar el mandato. Suele carecerse de una financiación adecuada, falta personal de apoyo y se produce la paradoja de que, en un mundo ultrainformatizado como el actual, no existen bases de

datos en las que los expertos puedan apoyarse al realizar sus investigaciones<sup>17</sup>.

El propio Secretario General de las Naciones Unidas se ha hecho eco de esta situación y, en su informe de 1997, pedía a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos que diera la máxima prioridad a las medidas para fortalecer y coordinar el apoyo sustantivo y técnico de los procedimientos especiales, así como para acelerar el establecimiento de bases comunes de datos de información, investigación y análisis<sup>18</sup>.

La actividad en este sentido de la Alta Comisionada no va a ser fácil, ya que cuenta con recursos muy limitados. De hecho, los participantes en la reunión de expertos de grupos de investigación de 1997 expresaron su preocupación por la reestructuración de los servicios del Centro para los Derechos Humanos, ya que podía llevar a que sus prestaciones fueran incluso inferiores<sup>19</sup>.

17. La falta de medios económicos produce situaciones que no por comunes dejan de ser patéticas. En la reunión de los relatores especiales, representantes, expertos y presidentes de los grupos de trabajo de 1997, se pidió expresamente a los expertos que hicieran coincidir el encuentro con consultas en Ginebra que estuvieran previstas en sus mandatos, ya que no había presupuesto para cubrir su asistencia a la reunión.

En el informe final de este encuentro, los participantes se quejaban del retraso en el pago de sus dietas, así como de las deficiencias en su cobertura médica y en caso de accidente. Además, se señaló la falta de personal de apoyo administrativo, que se produce porque suelen cubrirse las necesidades con contratos a tiempo parcial o con personas dedicadas a varias misiones, lo cual es del todo insuficiente. Ver en este sentido el *Informe sobre la reunión de relatores especiales, representantes, expertos y presidentes de grupos de trabajo encargados de los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y del Programa de Servicios de Asesoramiento*, Ginebra, del 20 al 23 de mayo de 1997 (Documento E/CN.4/1998/45), párrafos 48 a 55.

18. *Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma*, Medida 16 de las recomendadas.

19. Como ejemplo puede señalarse que los participantes estaban preocupados porque se incluyeran en el mismo Departamento los procedimientos especiales y de supervisión y el programa de cooperación técnica. Los representantes del Alto Comisionado y del Centro para los Derechos Humanos se limitaron a explicar que esto no significaba que no gozaran de plena independencia y, sobre todo, expresaron su intención

Si la carencia de medios para el desarrollo de los mandatos es uno de los problemas más graves a los que se enfrentan los expertos de los grupos de investigación, no debe olvidarse tampoco los problemas de seguridad personal en los que frecuentemente se ven envueltos. En muchas ocasiones, las autoridades locales se han negado a respetar la inmunidad de los expertos en el desarrollo de sus misiones. En este ámbito, debe señalarse que los miembros de los órganos de investigación no poseen un *laissez-passer* de las Naciones Unidas, el cual se entrega sólo a los funcionarios, sino un certificado de las Naciones Unidas en el que se explica que viajan en misión oficial y que deben recibir el mismo tratamiento que los funcionarios. Sin embargo, en muchas ocasiones las autoridades locales desconocen este documento, con lo que se plantean problemas respecto a su inmunidad<sup>20</sup>.

Por lo tanto, dificultades técnicas y dificultades de seguridad son comunes en el desarrollo de la labor de los órganos de investigación de los procedimientos especiales. Dificultades en el desarrollo de unos mandatos que además se hacen cada vez más complejos debido a la situación de crisis humanitaria en la que suelen insertarse<sup>21</sup>.

---

de que no disminuyeran las prestaciones pese a lo limitado de los recursos. Parágrafos 31 al 33.

20. Los participantes en la reunión de 1997 de relatores especiales, representantes, expertos y presidentes de grupos de trabajo encargados de los procedimientos especiales, expresaron su preocupación por la inseguridad a la que en ocasiones tenían que hacer frente y expresaron su intención de solicitar medidas concretas para asegurar la inmunidad de los expertos. Entre estas soluciones se encontraba la propuesta para que el Centro para los Derechos Humanos actuara como coordinador de las visitas *in situ*, lo cual no es fácil debido a la precariedad de medios que sufre. Parágrafos 26, 27 y 56.

21. En este ámbito es interesante señalar la opinión del representante del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales presente en la reunión de 1997 de los expertos de los procedimientos especiales de la Comisión. En su intervención, subrayó la necesidad de la integración de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el trabajo de los representantes especiales, como muestra de la unidad de los Derechos Humanos. De acuerdo con este experto, la oportunidad de tener en cuenta estos derechos se daba gracias a que los mandatos contenían tér-

Finalmente, los relatores especiales, representantes, expertos y jefes de grupos de trabajo de los procedimientos especiales han venido denunciando en sus sucesivas reuniones la ausencia de colaboración y la desconfianza que suelen encontrar en las autoridades locales afectadas en su trabajo. No cabe duda de que la colaboración con el Estado investigado siempre es de utilidad, tanto mientras dure la investigación como en momentos posteriores, una vez haya sido elaborado el informe pertinente, con el fin de aplicar sus recomendaciones. En este ámbito, parece que la posibilidad de dar publicidad a su conducta no siempre es suficiente para hacer que los Estados investigados colaboren.

De acuerdo con este último punto, los expertos de los procedimientos especiales en su reunión de 1997 hacían notar la importancia del diálogo con los Estados respecto del informe presentado en la sesión anual de la Comisión. Del intercambio de puntos de vista en este medio suele producirse un acercamiento de posturas muy útil en el trabajo posterior de promoción de los Derechos Humanos<sup>22</sup>. En el mismo sentido, los participantes recomendaron un estudio sobre las posibilidades de actuación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en orden a la colaboración con los Estados implicados para el cumplimiento de las recomendaciones recogidas en sus informes<sup>23</sup>.

## CONCLUSIONES

En 1948, la *Declaración Universal* apareció en el ámbito internacional como el catálogo de los Derechos Humanos básicos que debían ser respetados y promovidos por los Estados de la Comunidad Internacional. La *Declaración* venía a desarrollar la *Carta de las Naciones Unidas* en

---

minos lo suficientemente abiertos. Similar fue la intervención del representante de ONUSIDA. Parágrafos 38, 39 y 41.

22. Parágrafo 20.

23. Parágrafo 73.

materia de Derechos Humanos, pero carecía de cualquier tipo de medidas de control que asegurasen su cumplimiento.

La práctica de las Naciones Unidas hizo que los procedimientos extraconvencionales de la Comisión de Derechos Humanos apareciesen como el principal mecanismo de control de las obligaciones en materia de Derechos Humanos asumidas en la *Carta* y la *Declaración*. En base a estos procedimientos, los Estados rendían cuenta de las “situaciones” de violaciones masivas de Derechos Humanos ocurridas en su territorio; a un órgano internacional; y en un procedimiento cuya base no era convencional. La evolución de estos mecanismos de control ha llevado a la preferencia por los procedimientos públicos y especiales, así como a la creación de órganos de investigación de fenómenos de violaciones de determinados Derechos Humanos a nivel global.

La creación de un sistema de control internacional de los Derechos Humanos sin base convencional supuso, sin duda, un importante logro en el camino hacia su respeto universal. Ahora bien, estamos ante un sistema que nació con límites importantes. El primero es el hecho de que toda la eficacia del mecanismo de control se sustenta sobre la posibilidad de publicidad internacional de las violaciones de los Derechos Humanos en un Estado determinado. El debate en la sesión anual de la Comisión y su posterior informe son instrumentos que dan publicidad a la conducta de un Estado en materia de Derechos Humanos y, por ello, pueden convertirse en el comienzo de un cambio en su conducta. Por lo tanto, la efectividad del sistema queda siempre, en último extremo, a expensas de la voluntad del Estado de modificar su conducta, ya que no está previsto ningún tipo de sanciones específicas.

Pero además, el procedimiento ha sido criticado desde su origen por su alto grado de politización. Este es un rasgo que tiene su causa en la naturaleza gubernamental de la Comisión de Derechos Humanos, cuyos miembros difícilmente escapan en sus actuaciones de su condición de representantes de sus gobiernos. La politización de los

procedimientos extraconvencionales ha producido acusaciones de doble estándar en el tratamiento de los casos, acusaciones que debilitan la autoridad y la eficacia de los procedimientos extraconvencionales.

Ahora bien, si el sistema nació con importantes limitaciones, actualmente estos mecanismos de control se enfrentan a la combinación de problemas materiales y financieros que hacen que su actuación se vuelva aún más difícil. Esta combinación de problemas se agrava debido a que los procedimientos extraconvencionales suelen desarrollarse en Estados en los que se produce una crisis humanitaria provocada por la mezcla de violaciones de Derechos Humanos con el subdesarrollo y, a veces, con la desmembración del poder estatal. En estas situaciones lo que se produce es la violación simultánea de lo que se ha dado en llamar las diferentes generaciones de los Derechos Humanos. En este marco, no puede separarse de forma estricta el control de los Derechos Civiles y Políticos, de la promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, siendo además necesaria una fuerte dosis de solidaridad internacional para solucionar los problemas humanitarios.

El contexto descrito ha producido que los procedimientos extraconvencionales tengan cada vez mandatos más amplios y complejos. Ya no es suficiente la investigación de unos hechos concretos que puedan poner en tela de juicio la responsabilidad del Estado afectado, sino que se requiere una actuación más amplia. Para ello, es necesario en primer lugar una buena coordinación con los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas desplegados sobre el terreno, pero además, cuando el procedimiento es especial, va a requerirse de los expertos una actuación que en muchos casos tiene un carácter más diplomático que de control. Precisamente es en esta forma de actuar en la que pueden enmarcarse el desarrollo de las "acciones urgentes".

Por lo tanto, más que proceder a una fiscalización internacional *strictu sensu*, los procedimientos extraconvencionales se insertan en una búsqueda de dialogo con-

tinuado con el Estado afectado para tratar de evitar no sólo las violaciones de los Derechos Humanos sino también sus causas. Esto explica su acercamiento, incluso institucional, con otros servicios de la Comisión como el de asesoramiento. En realidad, esta evolución se enmarca en la línea de la Comisión de Derechos Humanos que, como se recoge en la *Declaración de Viena* de 1993, actualmente dirige su principal atención a la asistencia para la eliminación de las causas de las violaciones de los Derechos Humanos y la promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dejando en un segundo término la preocupación por el control internacional que había sido el núcleo principal de su actividad en la década de los setenta y los ochenta.

También el incremento en el número de órganos de investigación encargados del estudio de los fenómenos de violaciones de determinados Derechos Humanos a nivel mundial conecta con esta tendencia. Aquí no se trata de poner en el punto de mira a un Estado determinado como posible responsable de actos contrarios a las obligaciones internacionales sobre Derechos Humanos, sino de estudiar la evolución de un fenómeno determinado para tratar de averiguar sus causas y decidir medidas de solución a nivel global.

Por lo tanto, parece haberse perdido el interés por el control internacional a favor de una acción más acorde con tareas de asistencia al desarrollo de los Estados investigados. Ahora bien, los procedimientos extraconvencionales no están dotados de los medios financieros y de apoyo necesarios para esta nueva tarea. La práctica ha multiplicado los procedimientos especiales, pero los expertos integrantes de los órganos internacionales de investigación reciben sus dietas con retraso y se quejan de la insuficiencia del personal administrativo. La lectura de los informes anuales de los encuentros de relatores especiales, representantes, expertos y presidentes de grupos de trabajo hace pensar que incluso los problemas de politización del sistema quedan en un segundo plano frente a la ausencia de unas bases de datos que faciliten su trabajo en

un mundo en el que las autopistas de la información son ya cotidianas.

Frente a esta realidad, cabe preguntarse si no estaremos asistiendo a un desmontaje de los sistemas de control extraconvencional. Los procedimientos extraconvencionales se incluyen en agencias multitemáticas en las que es difícil distinguir los contornos de cada actividad. Junto a esto, la crisis financiera que sufren las Naciones Unidas hace que el presupuesto destinado a ellos sea cada vez más limitado y esto pese a las llamadas de atención de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y el mismo Secretario General.

Los procedimientos extraconvencionales cumplieron su papel en una etapa en la que se consideró que las "situaciones" de violaciones masivas de los Derechos Humanos podían resolverse con la determinación de un responsable. Un contexto como el actual, en el que parece que se es más sensible a la consideración de que en muchos casos las soluciones hay que buscarlas con más profundidad y responder a ellas con un alto grado de solidaridad internacional, ha hecho que su función se integre en un contexto general de cooperación internacional, perdiendo cierta autonomía como mecanismo.

Estamos ante unos mecanismos que han perdido la precisión en sus contornos, pero que además se desarrollan con una carencia de medios que nos lleva a pensar que hay un desinterés de los Estados en su promoción. Al emplearlos como mecanismos de colaboración más que de control y no dotarlos de los medios suficientes se está colaborando a su agotamiento, a un desmontaje paulatino que terminará por disolverlos en la maraña de la actuación humanitaria de las Naciones Unidas. La cuestión es que con su desmontaje se desmonta el único mecanismo de control que la práctica había desarrollado basado únicamente en la *Declaración Universal*.

En cualquier caso, sea cual sea el camino al que nos lleve el futuro, lo cierto es que el número de procedimientos extraconvencionales abiertos se ha incrementado en los últimos años, especialmente los de carácter especial.

Pese a las llamadas por reducir gastos del Secretario General de las Naciones Unidas, esperemos que, tanto los Estados como la propia Organización, recuerden que hay expertos internacionales necesitados de apoyo para el desarrollo de su trabajo en aquellos lugares a los que aún no ha llegado “la libertad, la justicia y la paz”.

