UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO

MÁSTER SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES Y PODERES PÚBLICOS

Bilbao, 20-22 de mayo de 2019

****

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

Carlos Villán Durán

Profesor de Derecho internacional de los derechos humanos

Codirector del Máster en Protección Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá (Madrid)

Presidente de la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH)

Antiguo miembro de la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos (1982-2005) (Ginebra)

cvillan@aedidh.org

http://www.aedidh.org

INDICE	PÁGS.
PRESENTACIÓN	**8-9**
INTRODUCCIÓN GENERAL: el derecho internacional de los derechos humanos **1. Concepto y caracteres del DIDH** **2. Objetivos de desarrollo sostenible cara a 2030** **3. El derecho humano a la paz** **4. El DIDH aplicable a España** **5. Integración y jerarquía del DIDH en el derecho español** **6. Ejecución en España de las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos**	**10** **16** **25** **29** **35** **40** **44**
PRIMERA PARTE **LA PROTECCION CONVENCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**	**52**
A. Mecanismo de informes periódicos	**53**
1. Ámbito de aplicación	**53**
2. Naturaleza jurídica	**54**
3. Directrices de los comités	**60**
4. Listas de cuestiones	**63**
5. Observaciones finales (OF)	**65**
6. Seguimiento a las observaciones finales (OF)	**69**
7. Observaciones o recomendaciones generales (OG)	**79**
8. La investigación de oficio **9. Las acciones urgentes**	**83** **87**
10. Las visitas periódicas	**89**
B. Mecanismo cuasi-judicial **1. Las quejas individuales en el sistema universal**	**94** **95**
2. Características generales del procedimiento	**97**
3. Procedimiento aplicable a las quejas individuales	**99**
(a) Competencia **1. Ratione temporis** **2. Ratione personae** **3. Ratione loci** **4. Ratione materiae**	**102** **102** **106** **109** **110**
(b) Admisibilidad	**113**

(c) Medidas provisionales	123
(d) Tramitación interna de la queja	125
(e) Dictamen	128
(f) Publicación	132
(g) Seguimiento	133
4. Eficacia del procedimiento de quejas individuales	137
SEGUNDA PARTE **LA PROTECCION EXTRACONVENCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**	142
INTRODUCCIÓN	142
A. El procedimiento público de quejas individuales ("Procedimiento 1235"): El sistema de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos	145
1. Procedimientos geográficos	150
2. Procedimientos temáticos	161
3. Las quejas individuales 4. Interpretación normativa 5. Las acciones urgentes	166 171 176
6. Las visitas a los países	179
7. Procedimiento aplicable a las quejas individuales	185
(a) Competencia 1. Ratione materiae 2. Ratione temporis 3. Ratione personae 4. Ratione loci	185 186 189 191 193
(b) Admisibilidad	193
(c) Dictamen	197
(d) Publicación	202
(e) Seguimiento	203
B. Otros mecanismos de promoción de los derechos humanos en el Consejo de Derechos Humanos	207
1. El Consejo de Derechos Humanos	207
2. El examen periódico universal (EPU)	210
(a) Las fases del procedimiento	212
(b) Eficacia del EPU	213
3. El procedimiento confidencial de quejas individuales ("Procedimiento 1503")	217
4. La alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos	222

SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA	**229**
1.- Informes periódicos	**229**
2.- Mecanismos cuasi-judiciales	**234**
3.- Mecanismos extra-convencionales	**240**
4.- Direcciones útiles de Internet	**245**
ANEXO: queja ante el GTDFI. Caso "Naparra"	**249**

CUADROS

1.- Tratados de NU en los que España es parte	36-38
2.- Tratados de NU en los que España no es parte	39
3.- Convenios de la OIT en los que España es parte	39-40
4.- Tratados de la UNESCO en los que España es parte	40
5.- Tratados que establecen el procedimiento de informes periódicos	53-54
6.- Tratados que establecen el procedimiento de investigación de oficio	83
7.- Tratados que establecen el procedimiento de quejas individuales	95-96
8.- Tratado que establece el procedimiento de quejas individuales (aún no en vigor)	96
9.- Comité de Derechos Humanos: quejas individuales	101
10.- Mandatos geográficos del Consejo DH (14)	153-155
11.- Mandatos temáticos del Consejo DH (46)	161-164
12.- Visitas a España realizadas por mandatos temáticos del Consejo DH (11)	180-181

ANEXOS

DOCUMENTOS DE LA PRÁCTICA ESPAÑOLA EN LAS NACIONES UNIDAS

(con indicación de sus enlaces electrónicos)

A. INFORMES PERIÓDICOS

1.	**Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre España** Doc. CCPR/C/ESP/CO/6, de 20 de julio de 2015: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fESP%2fCO%2f6&Lang=en
2.	**Observaciones finales del Comité contra la Tortura sobre España** Doc. CAT/C/ESP/CO/6, de 15 de mayo de 2015: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ESP/CAT_C_ESP_CO_6_20489_S.pdf
3.	**Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre España** Doc. CEDAW/C/ESP/CO 7-8, de 24 de julio de 2015: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fCO%2f7-8&Lang=en
4.	**Observaciones finales del Comité contra la Desaparición Forzada sobre España** Doc. CED/C/ESP/CO/1, de 12 de diciembre de 2013, 8 p.: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fESP%2fCO%2f1&Lang=en

5.	**Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre España** Doc. E/C.12/ESP/CO/6, de 29 de marzo de 2018, 11 p.: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1197&Lang=en
6.	**Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre España (2016)** Doc. CERD/C/ESP/CO/21-23, de 13 de mayo de 2016. http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ESP/INT_CERD_COC_ESP_23910_S.pdf
7.	**Observaciones finales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sobre España.** Doc. CRPD/C/ESP/CO/1, de 19 de octubre de 2011, 9 p. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/ESP/CO/1&Lang=En
8.	**Observaciones finales del Comité sobre los Derechos del Niño sobre España.** Doc. CRC/C/ESP/CO/5-6, de 5 de marzo de 2018, 17 p. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/ESP/CO/5-6&Lang=Sp
9.	**Comité DPD. Investigación de oficio sobre España** Doc. CRPD/C/20/3, de 4 de junio de 2017, 19 p. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/20/3&Lang=en
	B. QUEJAS INDIVIDUALES
10.	**Comité de Derechos Humanos. Caso *Cesario Gómez Vázquez c. España*.** Doc. CCPR/C/69/D/701/1996 de 11 de agosto de 2000, 12 p. Comunicación nº 701/1996. Dictamen de 20 de julio de 2000. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f69%2fD%2f701%2f1996&Lang=en
11.	**Comité de Derechos Humanos. Caso *Rosalind Williams Lecraft c. España*.** Publicado en el informe anual del Comité DH correspondiente a los periodos de sesiones 94º (13 a 31 de octubre de 2008), 95º (16 de marzo a 3 de abril de 2009) y 96º (13 a 31 de julio de 2009). Doc. A/64/40 (Vol. II), 2009, pp. 306-313. Comunicación 1493/2006. Dictamen de 27 de julio de 2009. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f64%2f40(VOL.II)(SUPP)&Lang=en
12.	**Comité de Derechos Humanos. Caso *María Cruz Achabal Puertas c. España*.** Doc. CCPR/C/107/D/1945/2010, de 18 de junio de 2013, 17 p. Comunicación 1945/2010. Dictamen de 27 de marzo de 2013: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f107%2fD%2f1945%2f2010&Lang=en
13.	**Comité de Derechos Humanos. Caso *Ali Aarrass c. España*.** Doc. CCPR/C/111/D/2008/2010, de 28 de agosto de 2014, 18 p. Comunicación 2008/2010. Dictamen de 21 de julio de 2014. http://juris.ohchr.org/Search/Details/1860
14.	**Comité contra la Tortura. Caso *Encarnación Blanco Abad c. España*.** Doc. CAT/C/20/D/59/1996, de 26 de mayo de 1998, 13 p. Comunicación n° 59/1996. Decisión (dictamen) de 14 de mayo de 1998. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2f20%2fD%2f59%2f1996&Lang=en
15.	**Comité contra la Tortura. Caso *Orkatz Gallastegi Sodupe c. España*** Doc. CAT/C/48/D/453/2011, de 28 de junio de 2012, 13 p. Decisión de 23 de mayo de 2012. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2f48%2fD%2f453%2f2011&Lang=en
16.	**Comité contra la Tortura. Caso *Kepa Urra Guridi c. España*.**

Doc. CAT/C/34/D/212/2002, de 24 de mayo de 2005, 10 p. Comunicación 212/2002. Decisión (dictamen) de 17 de mayo de 2005.
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2f34%2fD%2f212%2f2002&Lang=en

17. **Comité contra la Tortura. Caso *Fatou Sonko c. España*.**
Doc. CAT/C/47/D/368/2008, de 20 de febrero de 2012, 14 p. Comunicación nº 368/2008. Decisión (dictamen) de 25 de noviembre de 2011.
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2f47%2fD%2f368%2f2008&Lang=en

18. **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Caso *Ángela González Carreño c. España*.**
Doc. CEDAW/C/58/D/47/2012, 18 de julio de 2014, 20 p. Comunicación nº 47/2012. Dictamen de 16 de julio de 2014.
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f58%2fD%2f47%2f2012&Lang=en

19. **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Caso *M.P. c. España***
Doc. E/C.12/65/D/30/2018, de 1 de abril de 2019. Comunicación nº 30/2018. Decisión de archivo de 1 de marzo de 2019
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f65%2fD%2f30%2f2018&Lang=es

20. **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Caso *Irma Elisabeth Makinen Pankka y Teófilo Fernández Pérez (representados por Antonia Barba García) c. España***
Doc. E/C.12/65/D/9/2015, de 25 de marzo de 2019. Comunicación nº 9/2015. Decisión de inadmisibilidad de 1 de marzo de 2019
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f65%2fD%2f9%2f2015&Lang=es

21. **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Caso *I.D.G. c. España*.**
Doc. E/C.12/55/D/2/2014, de 13 de octubre de 2015, 17 p. Comunicación 2/2014. Dictamen de 17 de junio de 2015.
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/55/D/2/2014&Lang=en

22. **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Caso *Miguel Ángel López Rodríguez c. España*.**
Doc. E/C.12/57/D/1/2013, de 20 de abril de 2016, 16 p. Comunicación 1/2013. Dictamen de 4 de marzo de 2016
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f57%2fD%2f1%2f2013&Lang=en

23. **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Caso *Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España***
Doc. E/C.12/61/D/5/2015, de 20 de junio de 2017, 18 p. Comunicación Nº 5/2015. Dictamen de 20 de junio de 2017.
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f61%2fD%2f5%2f2015&Lang=en

24. **Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Caso *V. F. C. (representado por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad y la Asociación para la Integración Laboral de los Policías Locales con Discapacidad) c. España.***
Doc. CRPD/C/21/D/34/2015, de 29 de abril de 2019, 14 p. Comunicación Nº 34/2015. Dictamen de 2 de abril de 2019
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2f21%2fD%2f34%2f2015&Lang=es

25. **Comité de los Derechos del Niño. Caso *N. B. F. (representado por el abogado Albert Parés Casanova) c. España***
Doc. CRC/C/79/D/11/2017, de 18 de febrero de 2019, 19 p. Comunicación 11/2017. Dictamen de 27 de septiembre de 2018
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2f79%2fD%2f11%2f2017&Lang=es

C. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

26. **Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria. Caso *Mikel Egibar Mitxelena c. España***
Opinión n° 26/1999 de 29 de noviembre de 1999. Doc. E/CN.4/2001/14/Add.1, 9 de noviembre de 2000, pp. 8-10.
https://daccess-ods.un.org/TMP/8143101.93061829.html

27.	**Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria. Caso *Karmelo Landa c. España*** Opinión 17/2009 de 4 de septiembre de 2009. Doc. A/HRC/13/30/Add.1 of 2 March 2010, pp. 359-381 http://www.unwgaddatabase.org/un/Document.aspx?id=2387&terms=(+karmelo+landa+)
28.	**Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria. Caso *Adnam El Hadj c. España*** Opinión 37/2012 de 30 de agosto de 2012. Doc. A/HRC/WGAD/2012/xx, 6 p. http://www.unwgaddatabase.org/un/Document.aspx?id=2853&terms=(+El+Hadj+)
29.	**Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria. Caso *Aránzazu Zulueta Amuchástegui c. España*** Opinión n° 36/2015 de 4 de septiembre de 2015. Doc. A/HRC/WGAD/2015/36, 7 de diciembre de 2015, 13 p. https://daccess-ods.un.org/TMP/6171359.41982269.html
30.	**Grupo de trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica**. ***Informe de visita a España (2014).*** Doc. A/HRC/29/40/Add.3, de 17 de junio de 2015, 25 p. http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/29/40/Add.3
31.	**Grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias.** ***Informe de visita a España (2013).*** Doc. A/HRC/27/49/Add.1, de 2 de julio de 2014, 20 p. http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/49/Add.1
32.	**Grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias.** ***Informe de seguimiento a visitas realizadas (Chile y España) (2017)***. Doc.A/HRC/36/39/Add.3, de 7 de septiembre de 2017, 264 p. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/260/51/PDF/G1726051.pdf?OpenElement
33.	**Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. Informe de visita a España (2014)*** Doc. A/HRC/27/56/Add.1, de 22 de julio de 2014, 22 p. http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/56/Add.1
34.	**Declaración conjunta de cuatro procedimientos especiales sobre España, de 27 de marzo de 2015 (justicia de transición)** http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15765&LangID=S
35.	**Relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.** **Comunicado de prensa de 19 de mayo de 2017 (España)** http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21641&LangID=S
36.	**Cuatro procedimientos especiales celebran el anuncio del Gobierno español de constituir una Comisión de la Verdad** **Comunicado de prensa de 25 de julio de 2018** https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23402&LangID=S
37.	**Relator especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia.** ***Informe de visita a España (2013).*** Doc. A/HRC/23/56/Add.2, de 6 de junio de 2013, 22 p. http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/23/56/Add.2
38.	**Grupo de trabajo de expertos sobre los afrodescendientes** ***Informe de visita a España (2018).*** Doc. A/HRC/39/69/Add.2, de 14 de agosto de 2018, 17 p. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/249/78/PDF/G1824978.pdf?OpenElement
39.	**Relator especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado.** ***Informe de visita a España (2006).*** Doc. A/HRC/7/16/Add.2, de 7 de febrero de 2008, 30 p.

	https://daccess-ods.un.org/TMP/3269766.8671608.html
40.	**Relator especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.** ***Informe de visita a España (2008).*** Doc. A/HRC/10/3/Add.2, de 16 de diciembre de 2008, 26 p. *https*://daccess-ods.un.org/TMP/4712517.85755157.html
41.	**Relator especial sobre la cuestión de la tortura.** ***Informe de visita a España (2003*).** Doc. E/CN.4/2004/56/Add.2, de 6 de febrero de 2004, 23 p. https://daccess-ods.un.org/TMP/9364944.69642639.html
42.	**Relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes**. ***Comunicaciones enviadas a España y respuestas recibidas*** **.** Doc. E/CN.4/2005/85/Add.1 of 4 February 2005, pp. 43-58 **.** https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/106/37/PDF/G0510637.pdf?OpenElement
43.	**Declaración conjunta de cinco procedimientos especiales sobre España, de 23 de febrero de 2015 (libertades de expresión y manifestación)** http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=S
44.	**Declaración conjunta de cuatro procedimientos especiales sobre España, de 4 de octubre de 2017 (tensiones en Cataluña tras referéndum)** http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22197&LangID=S

Presentación

El presente **Curso** tiene un doble objetivo: ofrecer al usuario una versión actualizada y reducida de la monografía escrita con el prof. Carmelo FALEH PÉREZ titulada ***El sistema universal de protección de los derechos humanos. Su aplicación en España*** (Madrid, Tecnos, 2017, 306 p.); y responder a las necesidades docentes del *Máster sobre Derechos Fundamentales y Poderes Públicos* que ofrece la Universidad del País Vasco anualmente en Bilbao.

El **Curso** se complementa con las ***Prácticas de Derecho internacional de los derechos humanos*** elaboradas conjuntamente con el prof. Faleh Pérez. La edición de octubre de 2018 de las ***Prácticas DIDH***, se encuentra disponible en dos volúmenes, a saber:

Práctica convencional:

http://aedidh.org/wp-content/uploads/2018/10/Pr%C3%A1cticas-2018-Parte-I-pdf-1.pdf

Práctica extraconvencional:

http://aedidh.org/wp-content/uploads/2018/10/Pr%C3%A1cticas-2018-Parte-II-pdf.pdf

Ambos textos, en línea con lo aprobado en Bolonia, asumen que la enseñanza del DIDH esté presidida por una metodología eminentemente práctica y, por ende, despojada de dogmatismos estériles. En consecuencia, el objetivo esencial del **Curso** es empoderar a los participantes en la utilización eficaz de los mecanismos de protección de los derechos humanos existentes en las Naciones Unidas, así como familiarizarlos con la práctica desarrollada por los mismos en relación a España.

El **Curso,** de manera paralela a las ***Prácticas***, se estructura en torno a las dos partes principales en las que se divide, atendiendo a la naturaleza convencional o extra-convencional de los diferentes mecanismos de protección. Siguiendo una metodología también paralela a la utilizada en las **Prácticas**, cada parte del **Curso** se subdivide en varias secciones, en las que se agrupan los mecanismos de protección en función de su naturaleza jurídica. Además, esta edición del **Curso** ofrece una bibliografía seleccionada, un listado de enlaces útiles a Internet, doce cuadros y 44 anexos que recogen los textos más relevantes de la práctica española en las Naciones Unidas, con indicación de su enlace electrónico.

Tanto el **Curso** como las ***Prácticas*** han probado ya su eficacia como materiales para la enseñanza del DIDH, pues se han utilizado con notable éxito a lo largo de los años en el marco del *Institut International des Droits de l'Homme* de Estrasburgo, el *Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law* de la Universidad de Lund (Suecia), el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina), la Universidad Iberoamericana de México D.F., FLACSO-México, la *UN University for Peace* de San José de Costa Rica y la *Academy on Human Rights and Humanitarian Law* de la *American University* (Washington). En el ámbito español, son parte medular del *Máster en Protección Internacional de los Derechos Humanos* de la Universidad de Alcalá desde su creación en 2004 y del *Máster sobre Derechos Fundamentales y Poderes Públicos* de la UPV en Bilbao desde 2011.

Finalmente, se advierte que el **Curso** se refiere exclusivamente al sistema de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos, comúnmente conocido como el "sistema universal". Por consiguiente, no se abordan otros mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, como los de carácter regional, por exceder las posibilidades del presente **Curso**.

Oviedo, 18 de mayo de 2019.

EL AUTOR.

Introducción general.
El derecho internacional de los derechos humanos

Desde 2008 el mundo sufre una grave crisis sistémica que ha puesto en evidencia las carencias del modelo de desarrollo económico que, desde el fin de la *guerra fría* (1989), se ha basado en la mundialización económica y financiera impuesta por una economía de mercado regida por el ultra-liberalismo ("consenso de Washington") y gobernada por las empresas multinacionales, cuyo único fin es obtener máximas ganancias. Tal modelo impuso la privatización de servicios públicos esenciales, la desregularización social, el crecimiento económico sin tener en cuenta su sostenibilidad ambiental, el incremento de las desigualdades sociales y de la exclusión social, el aumento desmesurado del paro y de la corrupción política, así como el debilitamiento del estado de derecho y de los valores democráticos.

En el ámbito de las relaciones internacionales, la crisis sistémica ha supuesto graves y reiteradas violaciones de los propósitos y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, sobre los que reposa el orden jurídico internacional que ha regido desde 1945 los destinos de la comunidad internacional, que hoy se compone de 193 Estados soberanos1. Se recordará que el propósito fundamental de la ONU es garantizar la paz y la seguridad internacionales. Para conseguirlo, se establecieron como principios básicos de la Organización los siguientes: la prohibición de la amenaza y del uso de la fuerza; el arreglo pacífico de controversias de conformidad con el derecho internacional; el respeto del derecho a la libre determinación y al desarrollo económico y social de los pueblos; y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin discriminación2.

Si atendemos a la seguridad internacional, la crisis actual ya dura 18 años. Su origen inmediato se encuentra en los terribles atentados terroristas de 11 de septiembre de 2001, que destruyeron las Torres Gemelas de Nueva York y alcanzaron al mismo Pentágono en Washington. La declaración de "guerra contra el terror" por la administración del presidente Bush como reacción a los atentados, llevó a los Estados Unidos y a sus aliados de la OTAN a intervenir militarmente en Iraq, Kosovo y Siria sin la preceptiva autorización del Consejo de Seguridad; o en Afganistán y Libia con esa autorización, pero sin el control riguroso que debería ejercer el Consejo de Seguridad3.

En todos los casos las intervenciones militares se han realizado en flagrante violación a las normas del derecho internacional humanitario (en adelante: DIH) y del derecho internacional de los derechos humanos (en adelante: DIDH). Las víctimas de tales intervenciones han sido en su mayor parte población civil inocente que, a pesar de gozar de protección internacional específica, vieron sus derechos violados en la más absoluta

1 El último en incorporarse ha sido Sudán del Sur, por decisión de la Asamblea General de 14 de julio de 2011. La ONU cuenta además con dos Estados observadores: la Santa Sede y Palestina.

2 *Vid.* REISMAN, W. Michael: « Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law", *in* SHELTON, Dinah (Editor), *International Protection of Human Rights.* Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2017, 820 p, *at* 382-402.

3 *Vid* en este sentido GUÉHENNO, Jean-Marie, *The Fog of Peace. A Memoir of International Peacekeeping in the 21st Century*. Washington, Brookings Institution Press, 2015, pp. 292 y ss.

impunidad. Solamente en tres países (Iraq, Afganistán y Pakistán) se calcula que la "guerra contra el terror" ha ocasionado 1,3 millones de víctimas[4], lo que equivale a crímenes contra la humanidad de gravedad próxima al genocidio.

En respuesta a la crisis internacional, el entonces secretario general de las Naciones Unidas K. Annan propuso en 2005 una ambiciosa reforma de la Organización articulada en torno a los tres pilares básicos sobre los que se asienta su Carta fundacional, a saber: un sistema de seguridad colectiva eficaz (para lo que se requería reformar el Consejo de Seguridad); el desarrollo económico y social de los pueblos; y el respeto efectivo a los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente aceptados5.

Lamentablemente, el 16 de septiembre de 2005 se cerró en falso el último intento serio de reformar la ONU. Se pretendía adecuar la Organización mundial a los nuevos retos de una comunidad internacional extraordinariamente compleja y profundamente desigual, como lo son sus 193 Estados miembros. Ese día los jefes de Estado y de gobierno de todo el mundo aprobaron en Nueva York el *Documento final de la cumbre mundial 2005* 6, que se limitó a formular una relectura de la Carta de las Naciones Unidas, lo que no fue baladí si tenemos en cuenta el contexto de crisis mundial que había acarreado la "guerra contra el terror".

En efecto, la "guerra contra el terror" ha sido un estrepitoso fracaso, toda vez que el mundo es hoy mucho más inseguro que en 2001, hasta el punto de que analistas cualificados ya hablan de una "tercera guerra mundial". Prueba de ello son los conflictos armados que se suceden en Ucrania, Siria7, territorios palestinos ocupados por Israel, Iraq, Yemen8 y Afganistán, ante la pasividad del Consejo de Seguridad9; o la crítica situación de África, que soporta conflictos armados, golpes de Estado y situaciones crónicas de hambre y extrema pobreza; epidemias de enfermedades infecto-contagiosas (Ebola, SIDA); o sangrientos atentados terroristas contra la población civil llevados a cabo por organizaciones como *Boko Haram* o el *Estado islámico*, que invocan el fundamentalismo islámico como justificación de sus crímenes (Nigeria, Mali, Burkina Fasso, cuenca del Lago Chad, Túnez, Libia). El fundamentalismo islámico también ha sembrado el terror en países europeos, tales como España, Reino Unido, Francia (París, Niza), Bélgica y Alemania. Como consecuencia, se ha producido el éxodo masivo de millones

---

4 *Body Count: Casualty Figures after 10 years of the 'War on Terror'*. Informe conjunto de 101 p. publicado en 2015 por tres organizaciones científicas: Asociación Internacional de Médicos para la Prevención de la Guerra Nuclear (Premio Nobel de la Paz 1985), *Physicians for Social Responsibility* y *Physicians for Global Survival*.

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

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

7 *Cfr*. CORTEN, Olivier : «L'argumentation des États européens pour justifier une intervention militaire contre l' 'État Islamique' en Syrie: vers une reconfiguration de la notion de légitime défense?», *Revue belge de droit international*, vol. XLIX, 2016, vol. 1, pp. 31-68.

8 *Cfr.* FABRI, Philippe: "La licéité de l'intervention de la coalition internationale menée par l'Arabie Saoudite au Yémen au regard des principes de l'interdiction du recours à la force et de non-intervention dans les guerres civiles », *Revue belge de droit international*, vol. XLIX, 2016, núm. 1, pp. 69-102.

9 *Vid.* la declaración de 305 especialistas en DIP titulada "Contra una invocación abusiva del derecho de legítima defensa para hacer frente al terrorismo", *Revue belge de droit international*, vol. XLIX, 2016, núm. 1, pp. 14-18.

de seres humanos que huyen de los conflictos hacia los países vecinos e incluso llegan a Europa en proporciones no conocidas desde el fin de la segunda guerra mundial10.

El documento final de la cumbre mundial de 2005 reiteró los principios fundacionales de la Organización tal y como figuran en la Carta de San Francisco de 1945, reconociendo que "la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos", por lo que tales valores "están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros"11. Lo que prueba que la paz y la seguridad no pueden interpretarse solamente en términos militares y, particularmente, que la inseguridad la pueden sufrir no solo los Estados, sino también los pueblos y, sobre todo, las personas a nivel individual.

Con ello la cumbre hizo suyo lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ya había puesto de manifiesto en 1994 al concluir que "la seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente". Se advirtió entonces que "se dejaban de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana. Para muchos, la seguridad simbolizaba la protección contra la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medio ambiente…no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas"12.

También en 2005 reafirmaron los líderes mundiales que la igualdad entre los géneros y el disfrute de todos los derechos humanos por todas las personas "son esenciales para promover el desarrollo, la paz y la seguridad"13. Y se comprometieron a aumentar la eficacia, "la rendición de cuentas y la credibilidad del sistema de las Naciones Unidas"14, resolviendo "crear un mundo más pacífico, próspero y democrático", aportando "soluciones multilaterales a los problemas de las cuatro esferas siguientes: desarrollo, paz y seguridad colectiva, derechos humanos e imperio de la ley y fortalecimiento de las Naciones Unidas"15.

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

---

10 *Vid.* FORSYTHE, David P., *Human Rights in International Relations*. 4th edition, Cambridge University Press, 2018, 422 p.

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

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

13 Resolución 60/1, cit, párrafo 12.

14 *Ibidem*, párrafo 15.

15 *Ibidem id*., párrafo 16.

Consejo de Seguridad e incluso sanciones en el marco del capítulo VII de la Carta NU16.

Loables propósitos que, lamentablemente, no han sido seguidos de medidas de aplicación en los catorce años transcurridos, debido fundamentalmente a la falta de voluntad política de los Estados dominantes para reformar el *statu quo* que representa la Carta de 1945, en la que se había consagrado el gobierno del mundo por parte de un *directorio* compuesto por las cinco potencias vencedoras de la segunda guerra mundial, a través del derecho de veto que esas mismas potencias siguen ejerciendo como miembros permanentes del órgano ejecutivo de la Organización, acarreando como consecuencia la parálisis del Consejo de Seguridad (en adelante: CS) ante las numerosas crisis internacionales abiertas.

Hoy es evidente que en el CS no están todos los que son ni son todos los que están. De ahí el deseo de la gran mayoría de los Estados –reiteradamente expresado en el seno de una democrática Asamblea General, pero sin poderes ejecutivos-, de que el CS se democratice en su composición, sus métodos de trabajo sean más transparentes, y se revise el derecho de veto de los cinco miembros permanentes17. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) añaden con razón que también es necesaria la participación de la sociedad civil en los trabajos del CS, hoy todavía vedada18.

Para evitar la reforma de la Carta, Francia propuso en 2013 desarrollar un "código de conducta" acordado entre los miembros permanentes del CS, que incluyera la suspensión voluntaria del derecho de veto en situaciones de graves violaciones a los derechos humanos y atrocidades en masa, para que el CS pudiera adoptar todas las medidas necesarias. En el mismo sentido se pronunció el entonces alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos a propósito de la crisis humanitaria que

---

16 *Ibidem id*, párrafos 138-139. *Vid.* SÁNCHEZ PATRÓN, José Manuel: "La responsabilidad de proteger: hacia una mejor protección de los derechos humanos?", *in* SOROETA LICERAS, Juan (ed.), *La eficacia del Derecho internacional de los derechos humanos.* San Sebastián, UPV, 2011, pp. 253-284. *Vid*. también GLANVILLE, Luke: "The Responsibility to Protect Beyond Borders", *Human Rights Review,* vol. 12, 2012, pp. 1-32. Igualmente GUTIÉRREZ ESPADA (C.) y CERVELL HORTAL (M.J.), *Nacimiento, Auge y Decadencia de la Responsabilidad de Proteger.* Granada, Editorial Comares, 2014, 201 p.; SERBIN (A.) y SERVIN PONT (A.): "Latin America and the Responsibility to Protect: Divergent views from the South?", *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), núm. 41, January-June 2015, pp. 11-33; De TOMÁS MORALES (Susana) y LÓPEZ JIMÉNEZ (José Ángel), *Zonas protegidas y Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Lecciones identificadas y lecciones aprendidas en conmemoración del 20º Aniversario de la masacre de Srebrenica.* Madrid, Dykinson 2016*;* BELLAMY (Alex J.) & DUNNE (Tim) (Editors), *The Responsibility to Protect*. Oxford University Press, 2016, 1129 p.; y VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B., *La responsabilidad de proteger: Entre imperativo moral y norma jurídica*. Oviedo, Ediciones de la Universidad de Oviedo, 2017, 390 p.

17 A la misma conclusión llegó el entonces alto comisionado en su discurso de 26 de febrero de 2018, con motivo de la inauguración del 37° período de sesiones del Consejo DH. Disponible en: http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22702&LangID=E

18 *Vid.* por ejemplo la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, de 10 de diciembre de 2010, art. 13.8. Disponible en http://aedidh.org/sites/default/files/DS%20pdf%2024%20marzo%2011.pdf
El art. 108 de la Carta NU requiere que toda enmienda de la misma sea aprobada por las dos terceras partes de sus Estados miembros, incluidos los cinco miembros permanentes del CS (a saber: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Federación de Rusia y R.P. de China). Lamentablemente, estos Estados han frenado hasta ahora todo intento de reforma del CS.

estaba sufriendo Alepo (Siria)19. Reino Unido se sumó a la propuesta francesa, pero los tres miembros permanentes restantes (EEUU, F. de Rusia y China) guardaron silencio.

El ACNUDH también propuso en 2015 estrechar la cooperación del CS con el Consejo DH, de manera que las comisiones de investigación y los procedimientos especiales del Consejo DH informaran regularmente al CS y le ayudasen a adoptar un régimen de sanciones apropiado, incluido el enjuiciamiento de crímenes internacionales por la Corte Penal Internacional. En definitiva, cuando se protegen los derechos humanos, disminuye el riesgo de guerra y se favorece el desarrollo sostenible y, por ende, la paz.

En el plano institucional, la decisión más importante de la cumbre de 2005 fue el establecimiento del **Consejo de Derechos Humanos** (en adelante: Consejo DH), cuyos rasgos esenciales fueron definidos en 2006 por la Asamblea General20. Se trata de un órgano intergubernamental subsidiario de la Asamblea General, compuesto por 47 Estados. Sustituyó a la antigua Comisión de Derechos Humanos el 16 de junio de 2006 y desde entonces ha celebrado 40 períodos de sesiones ordinarios, 28 extraordinarios y cuatro especiales21. Como veremos más adelante, el balance de los diez primeros años de vida del Consejo DH arrojó un resultado decepcionante, al haberse incrementado el nivel de politización que se reprochaba a la antigua Comisión DH22. En efecto, los debates en el Consejo DH están claramente dominados por los representantes gubernamentales de sus 47 Estados miembros, en detrimento del destacado papel que antaño tuvieron tanto los procedimientos especiales como las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

---

19 Las reiteradas violaciones del derecho internacional humanitario por parte de los contendientes de los dos bandos en las operaciones militares que condujeron en Alepo, debían ser atajadas por el CS sin más dilación. Ver la declaración del alto comisionado de 4 de octubre de 2016 en

http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20638&LangID=E

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

21 De los 28 períodos de sesiones **extraordinarios** celebrados, siete se han dedicado a las crisis de derechos humanos en el Oriente Medio (Territorios árabes ocupados por Israel, incluida Jerusalén Oriental, conflicto en el Sur del Líbano, agresiones a la Franja de Gaza (2) y asalto a la flotilla humanitaria). En otros se han estudiado las crisis de los derechos humanos en los siguientes países: Sudán/Darfur, Myanmar (2), R.D. del Congo, Sri Lanka, Haití, Côte d'Ivoire, Libia, Iraq, Burundi, Sudán del Sur y R. A. Siria (5). En dos ocasiones más se han abordado cuestiones temáticas, a saber: la crisis alimentaria mundial; y los efectos de las crisis económica y financiera mundiales en la realización universal y el goce efectivo de los derechos humanos. El 18 de mayo de 2018 se celebró el 28º período extraordinario de sesiones, dedicado al deterioro de la situación de los derechos humanos en en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, en particular en la Franja de Gaza ocupada. *Cfr*. https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SpecialSessions/Pages/SpecialSessions.aspx
En cuanto a los períodos de sesiones **especiales**, se han reservado para recibir visitas de presidentes de países. Así, en 2007 se acogió a la presidenta de Chile Michelle Bachelet; el 28 de octubre de 2015 al presidente del Estado observador de Palestina Mahmoud Abbas; el 12 de noviembre de 2015 al presidente de la R.B. de Venezuela Nicolás Maduro; y el 29 de marzo de 2017 de nuevo a la entonces presidenta de Chile Michelle Bachelet.

22 Ver *infra*, Segunda Parte, sección B.1.: *El Consejo de Derechos Humanos*. Concordantemente, *vid.* SUBEDI, Surya P., *The Effectiveness of the UN human rights system. Reform and the Judicialization of Human Rights*. Abingdon, Oxon; New York, Routledge, 2017, 287 p.

***

El actual derecho internacional de los derechos humanos (en adelante: DIDH) comenzó su desarrollo a partir de la adopción de la Carta de las Naciones Unidas en 1945. A pesar de las diferencias ideológicas, a lo largo de la *guerra fría* (1945-1989) se impuso la doctrina de la "coexistencia pacífica" y la comunidad internacional fue tejiendo pacientemente una estructura **institucional,** caracterizada por el desarrollo de las organizaciones internacionales intergubernamentales a través de las cuales se canalizó la cooperación entre todos los Estados.

Esa estructura **institucional** condicionó el desarrollo de un DI que debió haber sido más democrático, participativo e integrador de los Estados. En el seno de la ONU se establecieron los cauces para realizar de manera permanente la cooperación internacional de los Estados entre ellos y con la Organización, con el fin de realizar los propósitos y principios que se recogen en la Carta de las Naciones Unidas, entre ellos la promoción de

> *"El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades"*[23].

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

Todo ello ha propiciado pasar de un modelo de DI diseñado exclusivamente para regular las relaciones entre Estados soberanos (derecho inter-estatal), a otro en el que estos aceptan progresivamente limitar su soberanía –como sujetos por excelencia que son del DI- y admitir a otros *actores internacionales* que emergieron con fuerza reivindicando participar con los Estados en la elaboración y aplicación del DIDH. Los nuevos actores, que tienen reconocido un grado variable de subjetividad jurídica internacional, son las organizaciones internacionales intergubernamentales (OI) y las personas individuales u organizadas como sociedad civil (OSC) y organizaciones no gubernamentales ─ONG─ con estatuto consultivo ante el Consejo Económico y Social, ECOSOC 24). Ambos actores han contribuido decisivamente a la progresiva humanización del D. internacional y, con más motivo, a la emergencia de un sólido DIDH.

El nuevo paradigma de estructura institucional ha dado sus frutos. Desde la Carta NU de 1945 hasta la fecha han transcurrido 74 años en los que la ONU se ha dotado de organismos especializados destacados, como son la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la

---

23 Art. 55.c de la Carta de las Naciones Unidas, en vigor desde el 24 de octubre de 1945.

24 El estatuto consultivo de las ONG se regula en la resolución 1996/31 del ECOSOC. Para más información, consúltese http://csonet.org/index.php?menu=162

Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Todos ellos tienen competencias afines a la promoción y protección de los derechos humanos.

También se añadieron los órganos subsidiarios del sistema de las Naciones Unidas que han contribuido al desarrollo del programa de derechos humanos de la Organización, tales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Paralelamente la ONU ha fortalecido departamentos claves de su secretaría para la consolidación del programa de derechos humanos, tales como la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, los departamentos de asuntos políticos, humanitarios, operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz, asuntos económicos y sociales, y ONU Mujeres.

Por último, los Estados crearon OI *regionales* como el Consejo de Europa, la Unión Europea (UE), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Africana (UA), la Liga de Estados Árabes, la Organización para la Cooperación Islámica (OCI), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), algunas de las cuales han desarrollado a su vez subsistemas regionales de promoción y protección de los derechos humanos.

En su conjunto, las OI intergubernamentales han desarrollado un complejo entramado **institucional y normativo**, descentralizado e imperfecto, sobre el que se ha construido un sistema de promoción y protección internacional de los derechos humanos de alcance universal, compuesto de normas primarias o *sustantivas* (declaraciones de derechos) y secundarias o *procesales*, por las que se crearon **instituciones permanentes** en el seno de las OI para la promoción y protección de esos derechos, así como sus normas estatutarias y de funcionamiento25. Ese sistema universal, conocido en términos jurídicos como ***derecho internacional de los derechos humanos***, constituye el mejor legado de civilización que hemos recibido del siglo XX.

1. CONCEPTO Y CARACTERES DEL DIDH.

El conjunto de normas sustantivas y procesales que conforman el **Código Internacional de Derechos Humanos** elaborado en los últimos 74 años, ha dado lugar a un sector nuevo del ordenamiento jurídico internacional conocido como ***derecho internacional de los derechos humanos.*** Conforme a la definición que desarrollamos en otro lugar, el DIDH es el

> *Sistema de principios y normas que regula un sector de las relaciones de cooperación institucionalizada entre Estados de desigual desarrollo socioeconómico y poder, cuyo objeto es el fomento del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos, así como el establecimiento de mecanismos para la garantía y la protección de*

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

*tales derechos y libertades, los cuales se califican de preocupación legítima y, en algunos casos, de intereses fundamentales para la actual comunidad internacional de Estados en su conjunto.*26

Esta definición comporta cinco elementos, a saber:

En primer lugar, es un "sistema de principios y normas", de incipiente integración institucional y normativa, debido a la diversidad de sus fuentes (principios generales, normas consuetudinarias y convencionales, actos de OI y el consenso de los Estados), la descentralización de sus órganos de producción y la heterogeneidad de sus órganos de aplicación27.

En segundo lugar, regula "un sector de las relaciones de cooperación institucionalizada entre Estados", porque los Estados son los sujetos dominantes del DIDH pero no exclusivos, ya que desarrollan su cooperación junto a las OI y las OSC, que gozan de una subjetividad internacional más reducida, sobre todo en el caso de estas últimas. Esta pluralidad de *actores internacionales* proporciona al DIDH un dinamismo especial tanto en la creación como en la aplicación de sus normas.

La institucionalización progresiva de la cooperación entre los Estados avanza hacia modelos superiores de integración de soberanías, como lo pone de relieve la emergencia de la "comunidad internacional" a la que se atribuye una "preocupación legítima" y, en ocasiones, "intereses fundamentales" —representados por las normas de *jus cogens* o imperativas— en materia de derechos humanos. En el mismo sentido, se crean instituciones judiciales internacionales para la tutela de los derechos humanos, que son propias de un esquema de integración de soberanías, como es el caso de la Corte Penal Internacional establecida en el Estatuto de Roma de 1998 o de los Tribunales regionales de derechos humanos.

En tercer lugar, se destaca que la comunidad internacional está compuesta de 193 Estados de "desigual desarrollo socioeconómico y poder", a pesar de la igualdad jurídico-formal que la Carta NU les reconoce, pero no penetra en el CS, donde los cinco Estados permanentes siguen detentando el derecho de veto y amparan su poder en la supremacía militar, lo que les asegura una posición privilegiada para defender sus intereses hegemónicos, incluida la aplicación coercitiva del DI y del DIDH. Lo cierto es que las desigualdades económicas y sociales entre los Estados muestran un mundo profundamente dividido entre un Norte rico y un Sur pobre.

La segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos proclamó la estrecha relación

---

26 Para un análisis pormenorizado del concepto y elementos constitutivos de este ordenamiento, *vid.* VILLÁN DURÁN, C., Curso de derecho internacional de los derechos humanos. Madrid, Trotta, 2002 (reimpresión: 2006), 1.028 p., Lección 2, pp. 85-140. Sobre el significado y alcance de las normas de *jus cogens* en el derecho internacional, que protegen los intereses fundamentales de la comunidad internacional, *vid.* ESPALIÚ BERDUD, Carlos: "El *jus cogens*, ¿salió del garaje?", Revista Española de Derecho Internacional (REDI), vol. 67, 2015, núm.1, pp. 93-121, *passim*.

27 Para Jorge CARDONA LLORÉNS, el marco institucional responde a una construcción empírica, adhocquista e incluso anárquica. *Vid*. "Hacia la configuración de un 'sistema' de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas", *in Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2015*. Navarra, Aranzadi, 2016, pp. 151-152 y 156.

existente entre democracia, derechos humanos y desarrollo. También afirmó que el derecho al desarrollo es un "derecho universal e inalienable", "parte integrante de los derechos humanos fundamentales". Su aplicación requiere "políticas eficaces de desarrollo en el plano nacional, así como relaciones económicas equitativas y un entorno económico favorable en el plano internacional"28.

En cuarto lugar, nuestra definición recuerda que el objeto del DIDH es doble: "el fomento del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos, así como el establecimiento de mecanismos para la garantía y protección de tales derechos y libertades". El primero de ellos responde al propósito original establecido en la Carta NU (art. 1.3). El segundo se desarrolló al hilo de la evolución de la práctica de los Estados y de la propia Organización a partir de la Carta NU, lo que permitió atribuir gradualmente a esos mecanismos funciones de control, garantía y *protección* de los derechos humanos que no estaban originalmente previstas en la Carta.

Por último, en quinto lugar, se pone de relieve que la promoción y protección de los derechos humanos es "una preocupación legítima de la comunidad internacional"29, por lo que en ningún caso se puede interpretar como injerencia indebida en la jurisdicción interna de los Estados, prohibida por el art. 2.7 de la Carta NU.

Además, ciertos derechos se califican de "intereses fundamentales para la actual comunidad internacional de Estados en su conjunto", porque están protegidos por normas de *jus cogens* o imperativas del DIDH, obligatorias para todos los Estados por encima de sus compromisos convencionales. Son el "núcleo duro" de los derechos humanos que no admiten derogación bajo ninguna circunstancia30. El contenido material de las normas de *jus cogens* se amplía progresivamente, en función de la evolución del consenso de los Estados.

El mayor reto en el siglo XXI es conseguir que el Código IDH se aplique correctamente en el ámbito interno de los Estados, de manera que todas las personas puedan disfrutar de todos los derechos proclamados en el plano internacional, sin que quepa ningún tipo de discriminación31. El estándar único de trato es consecuencia obligada de la dignidad de la persona, valor fundamental sobre el que reposa la construcción jurídica de los derechos humanos. Lo que conlleva la prohibición de toda forma de discriminación en el disfrute de los derechos humanos universalmente reconocidos.

El primer instrumento sustantivo que concretó en 30 artículos magistrales el contenido de los "derechos humanos y libertades fundamentales" enunciados en la Carta de San Francisco, fue la **Declaración Universal de Derechos Humanos** (DUDH), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 "como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse"32. En el ámbito

---

28 Declaración y Programa de Acción de Viena, de 25 de junio de 1993, párr. I.10.

29 Expresión recogida en la Declaración y Programa de Acción de Viena, cit., párr. I.4. La Declaración fue aprobada en 1993 por consenso de todos los Estados participantes en la Conferencia Mundial de Viena.

30 El "núcleo duro" de los derechos humanos se describe en los arts.4 PIDCP, 15 CEDH y 27 CADH.

31 *Vid.* DIACONU, Ion, *Human Rights' Impact in International Law. Selected Issues*. Middletown, DE (USA), 2017, 252 p., *passim*.

32 Vid. VILLÁN DURÁN, C.: "La Declaración Universal de Derechos Humanos en su 60° aniversario: origen, significado, valor jurídico y proyección en el siglo XXI", *in* CABALLERO OCHOA, José Luis (coordinador), La

latinoamericano, fue precedida ocho meses antes por la aprobación en Bogotá de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, que ejerció una considerable influencia en la redacción de la DUDH[33].

Desde entonces los principios básicos consagrados en la DUDH han ido precisándose en numerosas normas positivas contenidas en más de 200 tratados internacionales y protocolos, así como en innumerables normas de DI general, normas consuetudinarias y principios generales del DI. El conjunto de normas, sustantivas y procesales, que forman parte del DIDH constituye hoy un genuino **Código Internacional de Derechos Humanos**, elaborado pacientemente a lo largo de los últimos 74 años*.*

Ciertamente los Estados han preferido desarrollar más las normas **sustantivas**, fijando un amplio elenco de derechos humanos universalmente reconocidos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y derechos de la solidaridad como el derecho al desarrollo), así como su contenido y alcance. En cambio, las normas **procesales** o secundarias han tenido hasta ahora un menor desarrollo. No obstante, se establecieron valiosos órganos internacionales para la defensa, promoción y protección de los derechos humanos, además de las normas que regulan el funcionamiento de tales órganos –reglamentos, métodos de trabajo-, que en general se componen de personas expertas independientes. A través de ellos se promueve la correcta aplicación del DIDH en el ámbito interno de los Estados.

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

---

Declaración Universal de Derechos Humanos. Reflexiones en torno a su 60 aniversario. México, Porrúa, 2009, 557 p., *at* XXI-XLI. *Vid.* también Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), La Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948-2008 : réalité d'un idéal commun? Les droits économiques, sociaux et culturels en question. Paris, Documentation Française, 2009. Igualmente, FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p., *at* 28-43; y Carol PRONER, Héctor OLASOLO, C. VILLÁN DURÁN, Gisele RICOBOM y Charlotth BACK (coordinadores), 70º Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La protección internacional de los derechos humanos en cuestión. Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, 714 p.

33 *Vid.* SIKKINK, Kathryn: "El papel protagonista de Latinoamérica en los derechos humanos", Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos, vol. 22, diciembre de 2015, pp. 215–228, *passim.* Disponible en http://sur.conectas.org/es/el-papel-protagonista-de-latinoamerica-en-los-derechos-humanos/

derechos humanos34.

No obstante, ya existen tribunales *regionales* (Tribunal Europeo DH, Corte Interamericana DH, Corte Africana DHP) ante los que sí es posible que las víctimas de graves violaciones a sus derechos humanos puedan querellarse contra el Estado responsable de las mismas –ya sea directamente o a través de la Comisión regional correspondiente-, con la intención de que el tribunal condene al Estado y determine las medidas de reparación que deberá adoptar a favor de la víctima, sus familiares y los miembros de su comunidad35. Lo que pone de relieve que la mayoría de los Estados y el Comité Asesor del Consejo DH36, aceptan ya como necesario el establecimiento de órganos judiciales universales para luchar eficazmente contra la impunidad de los violadores de los derechos humanos y poner al alcance de las víctimas mecanismos judiciales que tutelen convenientemente sus derechos.

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

Posteriormente, por influencia creciente de los actores internacionales –en especial las organizaciones de la sociedad civil-, los Estados han aceptado que esos órganos de personas expertas desarrollaran funciones de **protección a las víctimas** en sentido más estricto, atribuyéndoles competencia cuasi-judicial para recibir **quejas individuales** por violaciones de los derechos humanos y pronunciarse sobre las mismas. En la actualidad

---

34 *Vid*. KOZMA (J.), NOWAK (M.), SCHEINING (M.), *A World Court of Human Rights – Consolidated draft Statute and Commentary*. May 2010.
Una manera rápida y económica de establecer un *Tribunal Universal de Derechos Humanos* sería enmendar el art. 34 y conexos del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (anexo a la Carta NU), de manera que no solamente los Estados, sino también las personas (víctimas de las violaciones a los derechos humanos), pudieran ser partes ante la CIJ y así poder presentar sus demandas contra Estados ante una "Sala de Derechos Humanos" que se constituiría de modo permanente en el seno de la CIJ.

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

36 *Vid.* la opinión del Comité Asesor del Consejo DH sobre un posible tribunal universal de derechos humanos como medio de fortalecer el actual sistema de protección universal en doc. A/HRC/AC/12/2, de 26 de marzo de 2014, anexo IV, pp. 18-19.

son **ocho** los comités establecidos en otros tantos tratados de derechos humanos[37], que pueden emitir **dictámenes** en derecho sobre si las quejas individuales constituyen o no violación de alguno de los derechos reconocidos en la respectiva convención. En caso positivo, señalarán a los Estados culpables las medidas de reparación que deberán adoptar a favor de las víctimas. Además, los Estados deberán informar a los comités de las medidas efectivamente adoptadas dentro de un plazo que habitualmente no excede de 180 días.

En cuanto a los procedimientos especiales del Consejo DH, se estudiará con detalle más adelante cómo desde 2007 se les reconoce la competencia para recibir quejas individuales, enviar cartas de alegaciones y acciones urgentes a los Estados interesados, así como realizar visitas *in loco* a los Estados[38].

Aunque el Código IDH es una obra inacabada e imperfecta, es extraordinariamente viva por tres razones, a saber:

En primer lugar, porque continuamente se presentan ante la comunidad internacional **nuevas esferas** de las relaciones sociales que reclaman una regulación sustantiva en el ámbito de los derechos humanos, dando así lugar a la **codificación y desarrollo progresivo** del contenido material y procesal del Código, en el que juegan un papel importante todos los actores internacionales, incluidos los representantes de la sociedad civil.

A ello respondió la adopción por la Asamblea General en los últimos años de la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo facultativo* (13 de diciembre de 2006); la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas* (20 de diciembre de 2006); la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (2007); y la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales* (2018)"[39].

Además, en 2011 la Asamblea General aprobó la *Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos*[40]. Y el Consejo DH también hizo suyos tres nuevos instrumentos: primero, los *Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos*, elaborados por el Experto independiente correspondiente[41]. Segundo, los *Principios rectores sobre las empresas y los derechos*

---

37 *Vid. infra*, Parte I, Sección B: *Mecanismo cuasi-judicial*.

38 *Vid. infra*, Parte II, Sección A: *El procedimiento público de quejas individuales ("procedimiento 1235"): el sistema de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos*.

39 Res. 73/165 de la AG, de 17 de diciembre de 2018, anexo. Disponible en https://undocs.org/es/A/RES/73/165

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

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

*humanos*42, que habían sido redactados por el Representante especial competente. Y, tercero, los *Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, preparados por la entonces Relatora especial Magdalena Sepúlveda43.

Otras normas están en proceso de elaboración. Así, el Consejo DH había establecido en 2006 un comité especial para elaborar normas internacionales complementarias de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial44. Igualmente, estableció en 2010 un grupo de trabajo con el fin de estudiar un proyecto de convención para la supervisión de las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas, que había sido propuesto por el grupo de trabajo sobre la utilización de mercenarios45.

En la misma línea, el Consejo DH tomó en 2012 cinco nuevas iniciativas en el ámbito de la codificación y desarrollo progresivo del DIDH. Primero, pidió al grupo de trabajo sobre el derecho al desarrollo que preparase "una serie completa y coherente de normas para la aplicación del derecho al desarrollo", con vistas a aprobar directrices que sirvan para elaborar "una norma jurídica internacional de carácter vinculante mediante un proceso de colaboración y participación"46. Segundo, pidió al grupo de trabajo sobre la detención arbitraria que preparase un proyecto de "Principios y directrices básicos de las Naciones Unidas sobre los recursos y procedimientos relacionados con el derecho de toda persona privada de libertad a recurrir ante un tribunal", a fin de que este decida a la mayor brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión es ilegal, de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado"47. Tercero,

---

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

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

44 Decisión 3/103, de 8 de diciembre de 2006, y resolución 6/21 de 28 de septiembre de 2007, del Consejo DH. La res. 34/36 del Consejo DH, de 24 de marzo de 2017, instó al Comité especial a codificar un proyecto de protocolo adicional de la CEDR "en que se tipifiquen como delito los actos de carácter racista y xenófobo"). *Vid.* informe de su 9º período de sesiones (2017) en doc. HRC/37/76 of 9 February 2018, 45 p.

45 Mandato prorrogado por res. 28/7 del Consejo DH, de 26 de marzo de 2015. Ver también docs. A/HRC/WG.10//1/2, de 13 de mayo de 2011, 27 p.; A/HRC/WG.10//1/4, de 22 de noviembre de 2011; A/HRC/WG.10/3/2, de 2 de septiembre de 2014; y A/HRC/30/47, de 9 de julio de 2015, 27 p. *Vid.* WHITE, Nigel D.: "The Privatization of Military and Security Functions and Human Rights: Comments on the UN Working Group's Draft Convention", Human Rights Law Review, vol. 11, 2011, pp. 133-151; y GÓMEZ DEL PRADO, José Luis: "Las empresas militares y de seguridad privadas en los conflictos armados: sesgo preocupante para los derechos humanos", FUNDACIÓN SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ, Los derechos humanos en tiempo de crisis. Zaragoza, Mira Editores, 2014, pp. 393-405.

46 Res. 19/34 del Consejo DH, de 23 de marzo de 2012, párrafo 5, apartados g) y h). En 2018, el presidente-relator del GT fue encargado de elaborar "un proyecto de instrumento jurídicamente vinculante" sobre el derecho al desarrollo (res. 39/9 del Consejo DH, de 27 de septiembre de 2018, párr. 17.e) (votación: 30/12/5).

47 Párrafos 10 y 6 d) de la resolución 20/16, de 6 de julio de 2012, del Consejo DH. El GTDA aprobó los principios y directrices el 29 de abril de 2015 y los sometió a la consideración del Consejo DH en su 30º período de sesiones (doc. A/HRC/30/37, de 6 de julio de 2015, 30 p.). Ver

http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/30/37

reiteró a la Experta independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional que preparase "un proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos y las personas a la solidaridad internacional"48. Y cuarto, pidió a la Relatora especial sobre la trata de personas la organización -en colaboración con la OACNUDH-, de consultas regionales que condujeron a la adopción de los "principios básicos sobre el derecho de las víctimas de la trata de personas a una reparación efectiva"49.

También en 2014 el Consejo DH decidió establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos. Su objetivo es "elaborar un instrumento jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas" en el DIDH50.

Además, en 2017 el Consejo DH solicitó al EI sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales que "elabore principios rectores para realizar evaluaciones del impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos"51. Además, solicitó al Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban que estudie la posibilidad de elaborar un "proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre la promoción y el pleno respeto de los derechos humanos de los afrodescendientes"52. Y en 2018 el Consejo DH hizo suyas las directrices sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, que habían sido elaboradas por la OACNUDH53.

Por último, en 2019 el Consejo DH solicitó al Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, que le presente "un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los

---

48 La EI presentó en 2017 su proyecto de declaración a la consideración del Consejo DH. *Vid.* doc. A/HRC/35/35, de 25 de abril de 2017, anexo, pp.16-21. Disponible en https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/099/44/PDF/G1709944.pdf?OpenElement

49 *Vid.* los principios básicos en doc. A/HRC/26/18, de 2 de mayo de 2014, anexo, pp. 13-18.

50 Res. 26/9 del Consejo DH, de 26 de junio de 2014. El segundo período de sesiones del GT se celebró en Ginebra en julio de 2016. *Vid*. LAGOUTTE (Stéphanie): "The UN Guiding Principles on Bussiness and Human Rights. A Confusion 'Smart Mix' of Soft and Hard International Human Rights Law", *in* LAGOUTTE (Stéphanie), GAMMELTOFT-HANSEN (Thomas) & CERONE (John) (Editors), *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights*, Oxford University Press, 2016, 339 p., *at* 235-253.

51 Res. 34/3 del Consejo DH, de 23 de marzo de 2017, párr. 13. Votación: 31/16/0.

52 Res. 35/30 del Consejo DH, de 23 de junio de 2017.

53 Res. 39/11 del Consejo DH, de 28 de septiembre de 2018. Las directrices se encuentran en el doc. A/HRC/39/28.

derechos humanos"54. Y tomó nota con aprecio de "los principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos", que fueron redactados por el Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales55.

En **segundo lugar**, el Código es incompleto porque la mejora en el grado de aplicación efectiva de las normas sustantivas del DIDH se obtendrá mediante la codificación de nuevas **normas procesales** que establezcan instituciones y mecanismos de protección internacional de los derechos humanos, o mejoren sustancialmente los ya existentes. En esta vía de progreso se inscriben los dos nuevos *comités* que establecieron las convenciones de 2006 antes señaladas. Ambos comités asumieron una pluralidad de funciones para controlar la correcta aplicación de los derechos consagrados en las respectivas convenciones, en particular la competencia para recibir quejas individuales.

Igualmente, ha sido un hito histórico la adopción por la Asamblea General en 2008 del *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, porque reconoce por vez primera a nivel convencional la justiciabilidad de los DESC56.

En la misma línea, la AG aprobó en 2011 el tercer protocolo facultativo de la *Convención sobre los Derechos del Niño,* por el que se atribuye al Comité de los Derechos del Niño, *inter alia*, la competencia para recibir quejas individuales57, que entró en vigor el 14 de abril de 2014.

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

En **tercer lugar**, cabe recordar que la comunidad internacional aprovechó el fin de la *guerra fría* (lo que se identifica con la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989), para debatir en grandes conferencias mundiales -con amplia participación de la sociedad civil- sobre los problemas globales que nos aquejan en materia de paz y seguridad, desarrollo social, medio ambiente, desarme, respeto a los derechos humanos, etc. Las declaraciones y planes de acción aprobados en las cumbres mundiales de los años noventa han señalado el camino para afrontar esos retos de manera integrada. En este sentido, se reconoció como prioridad absoluta la erradicación

---

54 Res. 40/3 del Consejo DH, de 21 de marzo de 2019, párr. 23. Votación: 27/15/5.

55 Res. 40/8 del Consejo DH, de 21 de marzo de 2019, párr. 2 (27/14/6). Los principios rectores se encuentran en el informe del EI, doc. A/HRC/40/57.

56 Resolución 63/117, de 10 de diciembre de 2008, de la AG, anexo. El PF entró en vigor en el plano internacional el 5 de mayo de 2013.

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

de la extrema pobreza y de las desigualdades sociales, porque ambas generan las mayores violaciones a los derechos humanos58. De ahí los objetivos de desarrollo del milenio, consecuencia de la **Declaración del Milenio**, aprobada por los jefes de Estado en su primera cumbre de Nueva York celebrada en 2000.

Pero dieciocho años después constatamos que el mundo es hoy más inseguro y más pobre y los objetivos de desarrollo del milenio proclamados en 2000 no se han cumplido en su mayor parte. La doctrina de la "guerra contra el terror" ha acelerado la carrera de armamentos, alcanzando el gasto militar mundial en en 2017 la cifra de **1,739 billones de dólares**, lo que representa un 2,2% del PIB mundial o 230 dólares por persona59.Esto explica el desarrollo de 70 conflictos armados abiertos en el mundo en 2018. El esfuerzo bélico de los Estados se hace en detrimento de la financiación eficaz del desarrollo económico y social de los pueblos, por lo que las desigualdades económicas y sociales en el mundo se han incrementado60.

Según un estudio conjunto de cinco organizaciones de las Naciones Unidas, en 2016 se contabilizaban **815 millones** de seres humanos que sufrían hambre a diario; y más de **2.000 millones** sufrían de "hambre oculta" o carencia de micronutrientes61; siendo la mayoría mujeres y niños62 que viven en los países en desarrollo afectados por conflictos63. Por último, las violaciones masivas de los derechos humanos y del D. internacional humanitario permanecen generalmente impunes.

2. Objetivos de desarrollo sostenible cara a 2030

Ante un panorama tan sombrío, los jefes de Estado y de gobierno se reunieron en Nueva York en una nueva cumbre mundial y aprobaron el 25 de septiembre de 2015 los 17 *objetivos de desarrollo sostenible* y 169 metas conexas que se comprometieron a

---

58 NIKKEN, Pedro: "Los presupuestos de los derechos humanos", Revista IIDH, núm. 59, enero-junio de 2014, pp. 173-244.

59 *SIPRI Yearbook 2018. Armaments, Disarmament and International Security. Cfr.* https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-08/yb18_summary_esp.pdf, p. 6.

60 UN Secretary-General, *Securing our common future. An Agenda for Disarmament*. New York, United Nations, 2018, 74 p. See https://front.un-arm.org/documents/SG+disarmament+agenda_1.pdf

61 *Cfr.* FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria*. Roma, FAO, 2017, 144 p. Disponible en: http://www.fao.org/3/a-I7695s.pdf

62 La OMS calculó en 2013 que anualmente morían en el mundo **siete millones** de niños menores de cinco años debido a la pobreza, la exclusión social y la discriminación. *Cfr*. doc. A/HRC/24/60, de 9 de septiembre de 2013, párr. 79 ("Study by the World Health Organization on mortality among children under five-years of age as a human rights concern"). En 2016, 155 millones de niños menores de cinco años sufrían desnutrición crónica y 52 millones desnutrición aguda.

63 El Consejo de Seguridad reconoció en 2017 "la amenaza de hambruna que acecha en la actualidad a más de 20 millones de personas en el Yemen, Somalia, Sudán del Sur y el noreste de Nigeria", poniendo de relieve "las devastadoras consecuencias para la población civil que tienen los constantes conflictos armados y violencia" (*Cfr.* doc. S/ PRST/2017/14, de 9 de agosto de 2017).

alcanzar en el horizonte del año 2030 64. Ya en el preámbulo del documento se anuncia que se trata de "un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad y se reconoce que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible"65.

Consecuentemente, se declararon "resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales"; y crear las condiciones necesarias para un "crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos"66.

Asimismo, contemplaron "un mundo sin pobreza, hambre, enfermedades ni privaciones, donde todas las formas de vida puedan prosperar; un mundo sin temor ni violencia; un mundo en el que la alfabetización sea universal, con acceso equitativo y universal a una educación de calidad en todos los niveles, a la atención sanitaria y la protección social, y donde esté garantizado el bienestar físico, mental y social; un mundo en el que reafirmemos nuestros compromisos sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento, donde haya mejor higiene y los alimentos sean suficientes, inocuos, asequibles y nutritivos; un mundo cuyos hábitats humanos sean seguros, resilientes y sostenibles y donde haya acceso universal a un suministro de energía asequible, fiable y sostenible"67.

También contemplaron "un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad humana, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad cultural y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida; un mundo que invierta en su infancia y donde todos los niños crezcan libres de la violencia y la explotación; un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento; un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente

---

64 *Cfr. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, res. AG 70/1, de 25 de septiembre de 2015. Disponible en
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.85&Lang=S
La res. AG 70/3, de 23 de octubre de 2015 ("Declaración con motivo del septuagésimo aniversario de las Naciones Unidas") reiteró el compromiso de todos los Estados con los Propósitos y Principios de la Carta, así como el "apoyo pleno a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (párr. 7).

65 *Ibidem*, párr. 1 del preámbulo. Dos años más tarde, el SG informó que en 2013 se habían registrado 767 millones de personas que vivían con menos de 1,9 dólares diarios. *Cfr.* doc. E/2017/66, de 8 de junio de 2017.

66 *Ibidem*, Declaración, párr. 3.
67 *Ibidem id*, Declaración, párr. 7.

inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables"[68], sin que nadie quede rezagado.

En cuanto a los países, deben disfrutar de un "crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y de trabajo decente para todos; un mundo donde sean sostenibles las modalidades de consumo y producción y la utilización de todos los recursos naturales, desde el aire hasta las tierras, desde los ríos, los lagos y los acuíferos hasta los océanos y los mares; un mundo en que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, junto con un entorno nacional e internacional propicio, sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre"[69].

La nueva Agenda 2030 se inspira en los "propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional. Sus fundamentos son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio y el documento final de la Cumbre Mundial 2005. Se basa asimismo en otros instrumentos, como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo"[70].

También se reafirmaron "los resultados de todas las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, que han establecido una base sólida para el desarrollo sostenible"71. Y se propone un "nuevo enfoque. El desarrollo sostenible parte de la base de que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la preservación del planeta, la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el fomento de la inclusión social están vinculados entre sí y son interdependientes"[72].

La Agenda 2030 "se basa en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y aspira a completar lo que estos no lograron, en especial llegando a los más vulnerables"73. También se establece "una amplia gama de objetivos económicos, sociales y ambientales" y "se definen los medios de implementación"[74].

Al mismo tiempo, reafirmó la "importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y el derecho internacional"; por lo que "de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica,

---

68 *Ibidem*, párr. 8.
69 *Ibidem*, párr. 9.
70 *Ibidem id,* párr. 10.
71 *Ibidem*, párr. 11.
72 *Ibidem,* Declaración, párr. 13.
73 *Ibidem id*, párr. 16 *in fine*.
74 *Ibidem id*, párr. 17.

nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición"75.

Igualmente, se reconoció que "el desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad", y la paz y la seguridad corren peligro sin el desarrollo sostenible. La nueva Agenda reconoce la necesidad de "construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un estado de derecho efectivo…" También se abordan "los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza y las corrientes ilícitas de recursos financieros y armas"; se debe "resolver o prevenir los conflictos y apoyar a los países que salen de un conflicto"; y "eliminar los obstáculos que impiden la plena realización del derecho a la libre determinación de los pueblos que viven bajo ocupación colonial y extranjera y que siguen afectando negativamente a su desarrollo económico y social y a su medio ambiente"76.

Nuevos y loables propósitos cuya realización se confía a una "Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible" que deberá aglutinar "a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias y movilizando todos los recursos disponibles"77. Los **gobiernos** serán los principales responsables del seguimiento y examen de los progresos alcanzados que **voluntariamente** se informen en el marco de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social78, por lo que su realización efectiva dependerá una vez más de la voluntad política de los Estados.

En definitiva, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) criticaron la falta de precisión sobre cómo se financiará la realización de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, pues esta omitió relacionar la financiación del desarrollo con los recursos que se obtendrían de un proceso de desarme internacional supervisado por las Naciones Unidas. Tampoco se definen los indicadores con los que se medirán y evaluarán los eventuales progresos79.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la única respuesta eficaz a los problemas de inseguridad y desigualdades que hoy aquejan a la humanidad, reside en afirmar los ***derechos de solidaridad*** basados en el modelo de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo* de 1986, que identifica a los individuos y

---

75 *Ibidem id,* párr. 19. Posteriormente, la AG aprobó la res. 73/195, de 19 de diciembre de 2018, que establece en su anexo el "Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular" como declaración política sin consecuencias jurídicas. Fue aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno y Altos Representantes, reunidos en Marrakech por 152 votos a favor, 5 en contra y 12 abstenciones. Disponible en https://undocs.org/es/A/RES/73/195

76 *Ibidem id,* párr. 35. Estos principios fueron reiterados en la res. 73/1 de la AG, de 24 de septiembre de 2018, que aprobó la "Declaración política aprobada en la Cumbre por la Paz Nelson Mandela". Disponible en https://undocs.org/es/A/RES/73/1

77 *Ibidem id,* párr. 39 *in fine.*

78 *Ibidem id,* párr. 47.

79 Declaración conjunta de las OSC de 23 de septiembre de 2015. Disponible en http://new-www.cesr.org/strong-commitments-final-sdg-text-despite-sordid-final-compromises

Vid. también FUNDACIÓN SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ (ed.), *El mundo que queremos. La agenda 2030*. Zaragoza, Mira Editores, 2016, 420 p., *passim.*

a los pueblos como titulares de ese derecho80. En esta línea, se reivindican nuevos derechos emergentes de solidaridad junto al derecho al desarrollo, tales como el derecho a un medio ambiente sano; el derecho al desarme; el derecho al patrimonio común de la humanidad; y el derecho de las víctimas tanto a la asistencia humanitaria como a ser protegidas por la comunidad internacional contra el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad, o las violaciones masivas de los derechos humanos, cuando el Estado de su jurisdicción no quiere o no puede hacerlo ("responsabilidad de proteger").

3. El derecho humano a la paz

La convergencia de los objetivos de desarrollo sostenible en el horizonte del 2030 con el DIDH, y en especial con los derechos de solidaridad, ha llevado a la sociedad civil internacional a reivindicar el **derecho humano a la paz** como síntesis de ambas categorías en el ámbito jurídico81. La *Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*82 promueve su reconocimiento internacional desde 2005. Con la *Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz,* de 30 de octubre de 2006, redactada por quince especialistas españoles y latinoamericanos, se puso de relieve que este derecho debe responder a un planteamiento holístico, integrador y de síntesis de todos los derechos humanos universalmente reconocidos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y derecho al desarrollo)83. Además, es un derecho profundamente enraizado en la Carta NU y en la DUDH (preámbulo y art. 28). Sin paz y seguridad internacionales no son posibles ni el desarrollo económico y social, ni el respeto efectivo de los derechos humanos, esto es, los tres pilares básicos sobre los que se sustenta la Carta NU84.

La *Declaración de Luarca* fue revisada en 2010 por un comité técnico de especialistas españoles reunido en Bilbao, para incorporar las aportaciones recibidas de las distintas sensibilidades culturales del mundo, que habían sido recogidas mediante consultas con personas expertas organizadas por la AEDIDH en las cinco regiones del mundo durante el período 2007-2010 85. Fruto de ese trabajo fue la *Declaración de Bilbao sobre el*

---

80 *Vid*. KANADE, Mihir, *The Multilateral Trading System and Human Rights. A Governance Space Theory on Linkages*. India, Routledge, 2017, 282 p.

81 Sobre el ideal de paz en las relaciones internacionales, *vid*. GARCÍA PICAZO, Paloma: *La guerra y la paz en teoría. Un recorrido por la historia y el pensamiento de los clásicos internacionales.* Madrid, Tecnos, 2016, 437 p., *passim.*

82 En adelante: AEDIDH. Fundada en 2004, cuenta con 123 especialistas en esa materia presentes en España y América Latina. Se puede acceder a sus trabajos en el Portal de Internet: www.aedidh.org

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

84 Sobre la relación existente entre paz, desarrollo y derechos humanos, *vid.* la declaración de los procedimientos especiales del Consejo DH de 10 de diciembre de 2017 en: http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22515&LangID=E

85 Las Declaraciones regionales se pueden consultar en VILLÁN DURÁN (C.) y FALEH PÉREZ (C.) (editores), Contribuciones regionales para una declaración universal del derecho humano a la paz, Luarca, AEDIDH, julio de

Derecho Humano a la Paz, de 24 de febrero de 2010 86.

La *Declaración de Bilbao* fue a su vez revisada y legitimada internacionalmente por el *comité internacional de redacción* compuesto por diez personas expertas independientes —representantes de las cinco regiones del mundo—, que aprobó el 2 de junio de 2010 la *Declaración de Barcelona sobre el Derecho Humano a la Paz*87.

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

(1) La *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, que refleja las aspiraciones de la sociedad civil internacional en su conjunto sobre el contenido de la paz como derecho humano88. Un amplio colectivo de 1.795 OSC de todo el mundo, lideradas por la AEDIDH, presentaron la *Declaración de Santiago* ante el Consejo DH (marzo y junio de 2011) y su Comité Asesor (enero de 2011), instando a los Estados y a las personas expertas a proseguir la codificación oficial de un proyecto de declaración universal del derecho humano a la paz sobre la base de los textos elaborados por la sociedad civil.

(2) Los Estatutos del *Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz* (OIDHP)89, que entraron en vigor el 10 de marzo de 2011. Desde su sede principal en San Sebastián, el OIDHP colabora estrechamente con la AEDIDH en la promoción de la correcta aplicación de la *Declaración de Santiago*. Ambas organizaciones participan en los trabajos de codificación oficial del derecho humano a la paz en las Naciones Unidas, asegurando que se tenga debidamente en cuenta la opinión de la sociedad civil. El OIDHP también realizará estudios, publicará informes y elaborará indicadores objetivos que permitirán evaluar cómo cumplen los Estados y otros actores internacionales con los derechos y obligaciones reconocidos en la *Declaración de Santiago*.

La resolución 14/3 del Consejo DH, de 17 de junio de 2010, abrió el proceso de

---

2010, 640 p., anexo II. Disponible en http://aedidh.org/sites/default/files/Contribuciones-regionales_0.pdf

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

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

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

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

codificación oficial del derecho a la paz en las Naciones Unidas, al reconocer explícitamente la "... importante labor que realizan las organizaciones de la sociedad civil para promover el derecho de los pueblos a la paz y para codificar ese derecho"[90]. También apoyó "la necesidad de continuar promoviendo la efectividad del derecho de los pueblos a la paz", por lo que pidió "al Comité Asesor que, en consulta con los Estados miembros, la sociedad civil, el mundo académico y todos los interesados pertinentes, prepare un proyecto de declaración sobre el *derecho de los pueblos a la paz* e informe de los progresos realizados al respecto al Consejo[91].

Dos años después de intensos trabajos en estrecha colaboración con la sociedad civil, el Comité Asesor presentó al Consejo DH en 2012 su tercer proyecto de *declaración sobre el derecho a la paz*92, que hizo suyas el 85% de las normas propuestas por la sociedad civil en la *Declaración de Santiago*.

Por su parte, 1.041 OSC lideradas por la AEDIDH y el OIDHP pidieron al Consejo DH que estableciera un grupo de trabajo para continuar el estudio del proyecto de declaración universal del derecho humano a la paz, sobre la base del texto aprobado por el Comité Asesor. También solicitaron al futuro grupo de trabajo que tuviera en cuenta el 15% de las normas de la *Declaración de Santiago* que no fueron aceptadas por el Comité Asesor93.

A su vez, el Consejo DH estableció el solicitado grupo de trabajo intergubernamental para continuar la redacción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho a la paz94, sobre la base de la declaración elaborada por el Comité Asesor. El grupo de trabajo celebró en Ginebra tres períodos de sesiones entre 2013 y 2015, en los que los Estados hicieron una primera lectura de la declaración del CA con la participación de numerosas OSC 95. La AEDIDH y el OIDHP, en representación de 1.792 OSC y ciudades de todo el mundo, defendieron sus enmiendas a la declaración del CA 96.

En 2015 el presidente-relator del GT presentó su tercer proyecto de declaración (incompleto) ante el GT, alegando que representaba el consenso de los Estados. Se trataba de un texto de mínimos, muy alejado de la declaración del CA de 2012 o de la Declaración de Santiago de 2010. Fue rechazado por las OSC lideradas por la AEDIDH, porque no reconocía el derecho humano a la paz ni sus elementos básicos.

El Consejo DH adoptó el 1 de octubre de 2015 la resolución 30/12, por la que renovó el

---

90 Último párrafo del preámbulo de la res. 14/3 del Consejo DH.

91 *Ibídem id*., párr. 15 de la parte dispositiva.
92 Doc. A/HRC/20/31, de 16 de abril de 2012, anexo, 11 p.
93 Doc. A/HRC/20/NGO/59, de 15 de junio de 2012.

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

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

96 Docs. A/HRC/23/NGO/96, de 24 de mayo de 2013 y A/HRC/26/NGO/80, de 6 de junio de 2014.

mandato del GT sobre el derecho a la paz, pidiéndole que celebrase en 2016 su cuarto período de sesiones e informara de sus deliberaciones al Consejo DH en septiembre de 2016[97]. Las OSC así lo habían solicitado, para permitir al GT concluir la redacción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho humano a la paz, abandonando la regla del consenso a favor de la regla de la mayoría simple (conforme al art. 20 del reglamento del Consejo DH), pues no era posible alcanzar el consenso si un número reducido de Estados desarrollados rechazaba reconocer el derecho humano a la paz[98].

Sorpresivamente, a propuesta de Cuba, el Consejo DH adoptó el 1 de julio de 2016 la res. 32/28, por la que hizo suyo el proyecto de declaración del presidente-relator del GT con ligeros retoques y recomendó a la Asamblea General su adopción definitiva[99]. En consecuencia, se canceló el cuarto período de sesiones del GT[100], quedando inacabado el proceso de codificación y desarrollo progresivo del derecho humano a la paz en el seno del Consejo DH.

Un colectivo de 474 OSC lideradas por la AEDIDH rechazaron la Declaración aprobada por el Consejo DH, defendiendo ante los Estados miembros de la AG la pertinencia de la *Declaración de Santiago* de 2010 (actualizada el 4 de marzo de 2016) y la del CA de 2012, porque ambos textos reconocen el derecho humano a la paz y sus elementos básicos, precisan los derechos y obligaciones de los Estados y demás actores internacionales en la realización del derecho humano a la paz, y proponen medidas de seguimiento y de aplicación eficaces[101].

En particular, la sociedad civil considera como elementos esenciales del derecho humano a la paz los siguientes: son titulares de este derecho las personas, los grupos, los pueblos, las minorías y la humanidad. Los sujetos obligados a respetar el derecho humano a la paz son los Estados y las organizaciones internacionales; el CS debe ser

---

97 La resolución fue propuesta por Cuba y obtuvo 33 votos a favor (Estados latinoamericanos, africanos y asiáticos), 12 en contra (Estados desarrollados) y 2 abstenciones (Estados europeos).

98 *Vid.* VILLÁN DURÁN, C., The Emerging Right to Peace: Its Legal Foundations. Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia, 2014, 53 p., *passim. Vid* también doc. A/HRC/30/NGO/13, de 8 de septiembre de 2015, suscrito por 91 OSC.

99 La falta de consenso fue obvia, puesto que la res. 32/28 fue adoptada por 34 votos a favor (Estados en vías de desarrollo africanos, asiáticos y latinoamericanos, además de R.P. de China, Catar, Federación de Rusia y Arabia Saudita), nueve en contra (Alemania, Bélgica, Eslovenia, Francia, Letonia, Macedonia -antigua República Yugoslava de-, Países Bajos, Reino Unido y República de Corea) y cuatro abstenciones (Albania, Georgia, Portugal y Suiza). Con ese resultado el texto de la Declaración pudo haber sido mucho más ambicioso, como pretendían las OSC.

100 *Vid.* doc. A/HRC/33/60, de 22 de julio de 2016. *Vid.* VILLÁN DURÁN, C.: "El derecho humano a la paz: balance de seis años de codificación internacional", *in* FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (coordinadora): Fronteras del Siglo XXI. ¿Obstáculos o puentes? *In memoriam* Profesor Ángel G. Chueca Sancho. Zaragoza/Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, 283 p, *at* 225-282.

101 *Vid*. C. Villán Durán & C. Faleh Pérez (Directors), *The International Observatory of the Human Right to Peace*. Luarca, SSIHRL, 2013, 547 p. Disponible en http://aedidh.org/es/the-international-observatory-of-the-human-right-to-peace/

reformado para que pueda cumplir con las funciones previstas en la Carta NU. Además, forman parte del derecho humano a la paz el derecho al desarme; el derecho a la educación en y para la paz y los derechos humanos; el derecho a la seguridad humana; el derecho a resistir y oponerse a la opresión; y los derechos al desarrollo y al medio ambiente102. Por último, se invita al Consejo DH a nombrar un RE sobre el derecho humano a la paz.

Por el contrario, los Estados miembros de la AG prefirieron aprobar la Declaración propuesta por el Consejo DH. Tal Declaración reduce la parte dispositiva a dos artículos sustantivos, que se limitan a afirmar que "toda persona tiene derecho a disfrutar de la paz de tal manera que se promuevan y protejan todos los derechos humanos y se alcance plenamente el desarrollo"; y que "los Estados deben respetar, aplicar y promover la igualdad y la no discriminación, la justicia y el estado de derecho y garantizar la liberación del temor y la miseria, como medio para consolidar la paz dentro de las sociedades y entre estas"103.

Varios Estados, conscientes de la prematura interrupción de la codificación y desarrollo progresivo del derecho humano a la paz en el Consejo DH y de la oposición expresada por las OSC, se pronunciaron a favor de continuar los debates sobre el contenido del derecho humano a la paz. La propia AG decidió "seguir examinando la cuestión de la promoción del derecho a la paz en su septuagésimo tercer período de sesiones"104.

Posteriormente, el Consejo de DH adoptó en 2017 la resolución 35/4, reiterando los dos primeros artículos de la Declaración aprobada por la AG y convocando un taller sobre la aplicación de la *Declaración sobre el Derecho a la Paz*, con participación de la sociedad civil105. El taller se celebró en Ginebra el 14 de junio de 2018. En esa ocasión la AEDIDH pidió al Consejo DH que nombrara un relator especial para revisar la Declaración de 2016, de manera que se reconozcan tanto el derecho humano a la paz como sus elementos básicos106.

Desgraciadamente, el taller se limitó a concluir que la comunidad internacional debiera alcanzar un consenso sobre el título y el art.1 de la Declaración de 2016; que los

---

102 La "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013) también comparte un enfoque integral de los riesgos y amenazas a la seguridad nacional e internacional. *Vid*. De TOMÁS MORALES (Susana) (dir.), *Retos del Derecho ante las nuevas amenazas*. Madrid, Dykinson, 2015.

103 Arts. 1 y 2 de la Declaración sobre el Derecho a la Paz anexa a la res. 71/189 de la AG, de 19 de diciembre de 2016, que fue aprobada por 131 votos a favor, 34 en contra y 19 abstenciones. Lejos del pretendido consenso, una vez más se acentuó la división que se había producido en el Consejo DH el 1 de julio de 2016 con ocasión de la votación de la resolución 32/28. Con ese resultado el texto de la Declaración pudo haber sido mucho más ambicioso y más cercano al patrocinado por las OSC.

104 Es decir, en 2018. Párr. 3 de la res. 71/189 de la AG, *cit.*

105 Res. 35/4, de 22 de junio de 2017. Adoptada por 32 votos a favor, 11 en contra y 4 abstenciones. La resolución fue patrocinada por Cuba y otros países en vías de desarrollo.

106 *Vid.* *Summary of the intersessional workshop on the right to peace. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. Doc. A/HRC/39/31, 31 July 2018, párrs. 26, 43 and 64.

procedimientos especiales existentes del Consejo DH deben desarrollar la noción multidimensional de la paz; y que el Consejo DH establezca un foro bianual sobre educación en paz y derechos humanos enfocado en los principios de no discriminación, tolerancia religiosa, prohibición de realizar propaganda a favor de la guerra y el derecho a la objeción de conciencia al servicio militar. Mujeres, niños y personas con discapacidad deben ser incluidos en las actividades a favor del derecho a la paz[107].

Por su parte, la Conferencia de las Naciones Unidas de 2017 adoptó el *tratado sobre la prohibición de armas nucleares*[108], su producción, almacenamiento, el uso o la amenaza de utilización de tales armas, o su despliegue. Aunque los Estados nucleares y sus aliados no tomaron parte en la votación, la adopción de este tratado tan esencial para asegurar la paz y la seguridad internacionales, puso de relieve una vez más que la AG dispone de mayoría suficiente para aprobar una nueva declaración o incluso un tratado que reconozca el *derecho humano a la paz* y sus elementos esenciales.

Por último, la AG abordó en 2018 "la promoción de la paz como requisito fundamental para el pleno disfrute de todos los derechos humanos por todas las personas"[109], destacando *inter alia* que "la paz es un requisito fundamental para la promoción y protección de todos los derechos humanos de todas las personas"[110]; y que "la profunda fisura que divide a la sociedad humana en ricos y pobres y la disparidad cada vez mayor que existe entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo plantean una grave amenaza para la prosperidad, la paz y la seguridad y la estabilidad mundiales"[111]. De otro lado, "las políticas de los Estados deben orientarse hacia la eliminación de la amenaza de la guerra, particularmente la guerra nuclear, la renuncia al uso o la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la solución de las controversias internacionales por medios pacíficos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas"[112]. También puso el acento en "la educación para la paz como instrumento para promover la realización del derecho de los pueblos a la paz"[113]. E invitó a los Estados y los mecanismos y procedimientos de derechos humanos de las Naciones Unidas pertinentes a que sigan prestando atención a "la importancia de la cooperación y el entendimiento mutuos y del diálogo para asegurar la promoción y

---

107 *Ibidem*, doc. A/HRC/39/31, 31 July 2018, párrs, 67-70.

108 Aprobado el 7 de julio de 2017 por 122 votos a favor, uno en contra (Países Bajos) y una abstención (Singapur). Los nueve Estados nucleares y sus aliados europeos no participaron en la votación. Disponible en el doc. A/CONF.229/2017/L.3/Rev.1, de 6 de julio de 2017. *Vid.* http://www.undocs.org/en/a/conf.229/2017/L.3/Rev.1
El tratado deberá reunir al menos 50 ratificaciones para su entrada en vigor.

109 Res. AG 73/170, de 17 de diciembre de 2018.

110 *Ibidem*, párr. 4 de la parte dispositiva.

111 *Ibidem id.*, párr. 5.

112 *Ibidem id.*, párr. 6.

113 *Ibidem id.*, párr. 10.

protección de todos los derechos humanos". Y decidió examinar de nuevo la promoción del derecho de los pueblos a la paz en 2020 114.

En consecuencia, la AEDIDH y las 526 OSC asociadas continuarán defendiendo ante la AG y el Consejo DH la pertinencia de la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, cuyo texto fue nuevamente actualizado en 2017 para incorporar el citado *tratado sobre la prohibición de armas nucleares*115.

4. El DIDH APLICABLE A ESPAÑA.

La invocación y la aplicación del DIDH en el ámbito interno de los Estados se hace con grandes dificultades, pues a menudo es entorpecido por los poderes públicos o pasa desapercibido a los jueces, abogados y otros profesionales del Derecho en el ámbito nacional, así como a las propias organizaciones de la sociedad civil (OSC) e instituciones nacionales y regionales de derechos humanos (INDH).

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

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

---

114 *Ibidem id.*, párrs. 11 y 12.

115 El texto de la *Declaración de Santiago*, actualizado el 20 de septiembre de 2017, se puede consultar en http://aedidh.org/wp-content/uploads/2017/09/Proyecto-Declaraci%C3%B3n-NU-DHP-20.9.17.pdf

Vid. igualmente C. Villán Durán y C. Faleh Pérez, *El sistema universal de protección de los derechos humanos. Su aplicación en España*. Madrid, Tecnos, 2017, 305 p., *at* 40-44. Y VILLÁN DURÁN (C.): "Luces y sombras en el proceso de codificación internacional del derecho humano a la paz", *in* C. FALEH PÉREZ y C. VILLÁN DURÁN (directores): El derecho humano a la paz y la (in)seguridad humana. Contribuciones atlánticas. Oviedo, Velasco Ediciones, 2017, 272 p., *at* 21-36. Disponible en http://aedidh.org/wp-content/uploads/2017/12/elDHPylasinseguridad.pdf-

España es parte en los siguientes tratados internacionales de derechos humanos en la esfera universal:

CUADRO 1 TRATADOS DE NU EN LOS QUE ESPAÑA ES PARTE	
Pacto/Convención/Protocolo	**Año**
Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio116	1948
Convenio para la supresión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena117 Protocolo Final a la Convención para la supresión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1950 118	1950
Convención sobre el estatuto de los refugiados119	1951
Convención sobre los derechos políticos de las mujeres120	1953
Convención relativa al estatuto de las personas apátridas121 Convención para reducir los casos de apatridia122	1954 1961
Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud123	1956
Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, edad mínima para el matrimonio y registro de los matrimonios124	1962
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial125, incluido el Artículo 14 de la misma que confiere al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial la competencia para recibir quejas individuales126	1965
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)127	1966
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)128	1966

116 BOE n° 34, de 8 de febrero de 1969. Cuenta con 151 Estados parte. En vigor para España desde el 13 de diciembre de 1968.

117 BOE nº 230, de 25 de septiembre de 1962. Cuenta con 82 Estados parte. En vigor para España desde el 16 de septiembre de 1962.

118 Tiene 41 Estados partes. España accedió el 18 de junio de 1962.

119 BOE n° 252, de 21 de octubre de 1978. Cuenta con 146 Estados parte. En vigor para España desde el 12 de noviembre de 1978.

120 Cuenta con 123 Estados parte. España se adhirió el 14 de enero de 1974.

121 Cuenta con 91 Estados parte. España se adhirió el 12 de mayo de 1997.

122 Ratificada por 73 Estados. España accedió el 25 de septiembre de 2018. España acompañó la accesión con una reserva al art. 8 (3) (a), en el sentido de que el Gobierno podrá privar de su nacionalidad a un español que entre voluntariamene al servicio de fuerzas armadas o mantenga una posición política en otro Estado contra la expresa prohibición del Gobierno. España también objetó una declaración de Túnez por considerarla como una reserve contraria al objeto y fin de la Convención.

123 BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1967. Cuenta con 124 Estados parte. En vigor para España desde el 21 de noviembre de 1967.

124 Cuenta con 56 Estados parte. España se adhirió el 15 de abril de 1969.

125 BOE n° 118, de 17 de mayo de 1969. En vigor para España desde el 17 de agosto de 1969. Cuenta con 181 Estados parte.

126 Aceptada por 58 Estados. En España el BOE n° 139, de 11 de junio de 1998, publicó la declaración de reconocimiento de la competencia del Comité (comunicaciones individuales) de 13 de enero de 1998. España retiró la reserva que afectaba al art. 14 CEDR el 29 de octubre de 1999.

127 Han ratificado o se han adherido al PIDESC un total de 169 Estados. Para España entró en vigor el 27 de julio de 1977 (BOE n° 103, de 30 de abril de 1977).

128 El número de Estados parte asciende a 172. En España entró en vigor el 27 de julio de 1977 (BOE n° 103, de 30 de abril de 1977).

Primer Protocolo Facultativo del PIDCP129 por el que se acepta la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir quejas de individuos sobre presuntas violaciones a los derechos contenidos en ese Pacto	1966
Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados130	1967
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDM)131	1979
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CCT)132, así como el Art. 22 de la misma133, que faculta al Comité contra la Tortura para recibir quejas individuales por presunta violación de alguno de los derechos contenidos en la Convención	1984
Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP destinado a abolir la pena de muerte134	1989
Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional135	1998
Enmienda al Art. 8 del Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional136	2010
Enmiendas sobre el crimen de agresión al Estatuto de Roma sobre la CPI 137	2010
Protocolo facultativo de la CEDM138, que habilita con un doble sistema de investigación de oficio y de quejas individuales ante el Comité de ese nombre	1999
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)139	1989
Protocolos facultativos de la CDN relativos a la participación de niños en los conflictos armados140 y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía141	2000
Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional142 y los Protocolos que la complementan sobre el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire143, así como para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños144	2000

129 BOE n° 79, de 2 de abril de 1985 y BOE n° 107, de 4 de mayo de 1985. En vigor para España desde el 25 de abril de 1985. Cuenta con 116 Estados parte.

130 Son 147 los Estados parte. En vigor para España desde el 14 de agosto de 1978. Corrección de errores en BOE n° 272, de 14 de noviembre de 1978.

131 Cuenta con 189 Estados partes. En vigor para España desde el 4 de febrero de 1984 (BOE n° 69, de 21 de marzo de 1984).

132 166 Estados han ratificado o se han adherido a la CCT. En vigor para España desde el 20 de noviembre de 1987 (BOE n° 268, de 9 de noviembre de 1987).

133 Aceptado por 67 Estados, incluida España.

134 87 Estados lo han ratificado o se han adherido. En vigor para España desde el 11 de julio de 1991 (BOE n° 164, de 10 de julio de 1991).

135 Cuenta con 123 Estados parte. España ratificó el 24 de octubre de 2000.

136 Ratificada por 38 Estados. España lo hizo el 25 de septiembre de 2014.

137 Ratificadas por 38 Estados. España lo hizo el 25 de septiembre de 2014.

138 Cuenta con 112 Estados parte. En vigor para España desde el 6 de octubre de 2001 (BOE n° 190, de 9 de agosto de 2001).

139 El número de Estados parte es de 196. En vigor para España desde el 5 de enero de 1991 (BOE n° 313, de 31 de diciembre de 1990).

140 Son 168 los Estados parte. En vigor para España desde el 8 de abril de 2002 (BOE n° 92, de 17 de abril de 2002).

141 Lo han ratificado o se han adherido 176 Estados. En vigor para España desde el 18 de enero de 2002 (BOE n° 27, de 31 de enero de 2002).

142 Cuenta con 190 Estados parte, incluida España, que la ratificó el 1 de marzo de 2002 (BOE nº 233, de 29 de septiembre de 2003). La entrada en vigor para España se produjo el 29 de septiembre de 2003.

143 Cuenta con 148 Estados parte, incluida España, que ratificó el Protocolo el 1 de marzo de 2002 (BOE nº 295, de 10 de diciembre de 2003).

144 Reúne a 173 Estados parte, entre los que figura España, que ratificó el Protocolo el 1 de marzo de 2002 (BOE nº 296, de 11 de diciembre de 2003).

Protocolo Facultativo de la CCT que establece el Subcomité para la Prevención de la Tortura (25 personas expertas) con competencia para visitar regularmente cualquier centro de detención situado en los Estados partes a los fines de prevenir la tortura y otros malos tratos, a la vez que obliga al Estado parte a establecer uno o varios mecanismos nacionales de prevención de la tortura145	2002
Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción146	2003
Convención marco de la OMS sobre el control del tabaco147	2003
Protocolo para eliminar el comercio ilícito de productos de tabaco148	2012
Convención internacional para la supresión de actos de terrorismo nuclear149	2005
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD)150	2006
Protocolo facultativo de la CDPD que habilita al respectivo Comité para recibir quejas individuales151	2006
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CDF)152	2006
Protocolo facultativo del PIDESC, que habilita al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para recibir quejas individuales por presunta violación de alguno de los derechos contenidos en el PIDESC153	2008
Protocolo facultativo 3 de la Convención de los Derechos del Niño, que habilita al Comité DN para recibir quejas individuales y realizar investigaciones de oficio154	2011
Tratado sobre el comercio de armas155	2013
Acuerdo de París (sobre el medio ambiente)156	2015
Fuente: elaboración propia (al 10 de mayo de 2019)	

145 El número de Estados parte es de 89 Estados. España ratificó el 4 de abril de 2006 (BOE nº 148, de 22 de junio de 2006, pp. 23537 y ss.). En 2009 se decidió que el Defensor del Pueblo fuera el MNPT. *Vid. infra*, Parte II, Sección 1ª, epígrafe 10: *Las visitas periódicas*.

146 Ratificada por 186 Estados. España lo hizo el 19 de junio de 2006.

147 Ratificada por 181 Estados. España lo hizo el 11 de enero de 2005.

148 Ratificado por 52 Estados. España se adhirió el 23 de diciembre de 2014.

149 Tiene 116 Estados parte. España la ratificó el 22 de febrero de 2007.

150 España ratificó la CDPD el 3 de diciembre de 2007 (BOE nº 96, de 21 de abril de 2008). El número de partes es de 177 Estados, incluyendo una organización regional (UE) que procedió a su confirmación formal el 23 de diciembre de 2010. El 3 de mayo de 2008 entró en vigor de forma general y para España.

151 España ratificó el 3 de diciembre de 2007 (BOE nº 97, de 22 de abril de 2008) el PF de la CDPD, que cuenta con un total de 95 Estados parte. El 3 de mayo de 2008 entró en vigor de forma general y para España.

152 La han ratificado o se han adherido 60 Estados. España la ratificó el 24 de septiembre de 2009 y su entrada en vigor tuvo lugar el 23 de diciembre de 2010 (BOE nº 42, de 18 de febrero de 2011).

153 24 Estados han ratificado o se han adherido al PF del PIDESC, incluida España, que lo ratificó el 23 de septiembre de 2010 (BOE nº 48, de 25 de febrero de 2013). El 5 de mayo de 2013 entró en vigor de forma general y para España.

154 Ratificado por 44 Estados. España lo hizo el 3 de junio de 2013 (BOE nº 27, de 31 de enero de 2014). El 14 de abril de 2014 entró en vigor.

155 Ratificado por 102 Estados. España lo hizo el 2 de abril de 2014.

156 Ratificado por 180 Estados. España lo hizo el 12 de enero de 2017.

En cambio, España **no ha ratificado:**

CUADRO 2 TRATADOS DE NU EN LOS QUE ESPAÑA *NO* ES PARTE	
Convención	**Año**
Convención sobre el derecho internacional de rectificación157	1953
Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada158	1957
Enmienda al art.124 del Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional159	2015
Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad160	1968
Convención internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios161	1989
Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid*162	1973
Convención Internacional contra el *Apartheid* en los Deportes163	1985
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CTMF)164	1990
Tratado sobre la prohibición de armas nucleares165	2017
Fuente: elaboración propia (al 10 de mayo de 2019)	

En el ámbito de la ***Organización Internacional del Trabajo*** (OIT), España es parte en 111 convenios internacionales del trabajo166, incluidos los ocho convenios más relevantes en el campo de los derechos humanos, a saber:

CUADRO 3 CONVENIOS DE LA OIT EN LOS QUE ESPAÑA ES PARTE	
Convenio	**Año**
Núm. 29 sobre el trabajo forzoso u obligatorio	1932
Núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso	1959
Núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación	1950
Núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva	1951
Núm. 100 sobre la igualdad de remuneración	1953

157 Cuenta con 17 Estados parte.
158 Ratificada por 75 Estados.
159 Ratificada por 12 Estados
160 Cuenta con 55 Estados parte.
161 Cuenta con 36 Estados parte.
162 Cuenta con 109 Estados parte.
163 Cuenta con 62 Estados parte.
164 La Convención entró en vigor en 2003 y cuenta con 54 Estados partes, ninguno de ellos de la Unión Europea. Para el estado de las ratificaciones de los diferentes tratados *vid.* el portal de las Naciones Unidas en la Web http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en. Vid. también C. VILLÁN DURÁN y C. FALEH PÉREZ, *Prácticas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos.* Universidad de Alcalá, Madrid, octubre de 2018, vol. I, anexo I.
165 Ratificado por 23 Estados. Entrará en vigor a partir de la 50ª ratificación.
166 *Cfr.* http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102847

Núm. 111 sobe la discriminación (empleo y ocupación)	1960
Núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo	1976
Núm. 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación	1999
Fuente: elaboración propia (al 10 de mayo de 2019)	

En la ***Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*** **(UNESCO)**, existen cuatro tratados de derechos humanos importantes que España **ha ratificado**:

CUADRO 4
TRATADOS DE LA UNESCO EN LOS QUE ESPAÑA ES PARTE

Convención	**Entrada en vigor**
Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza167	1962
Protocolo por el que se instituye una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios facultada para resolver las controversias entre estados a que pueda dar lugar la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza168	1968
Convención relativa a la protección del patrimonio mundial, cultural y natural169	1975
Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales170	2007
Fuente: elaboración propia (al 10 de mayo de 2019)	

5. INTEGRACIÓN Y JERARQUÍA DEL DIDH EN EL DERECHO ESPAÑOL

Diferentes disposiciones del derecho interno español se ocupan de la **integración, eficacia y jerarquía** de los tratados y convenciones internacionales en los que España es parte. Nos referimos, más allá de lo previsto en el Código civil español171, a distintos preceptos de la Constitución Española de 1978 y, más particularmente, a *la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*172.

---

167 Convención ratificada por 104 Estados. *Vid.*
http://portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=12949&language=E&order=alpha
España depositó su instrumento de aceptación el 20 de agosto de 1969.

168 El Protocolo ha sido ratificado por 37 Estados. *Vid.*
http://portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=15321&language=E&order=alpha
España depositó el instrumento de aceptación el 26 de junio de 1992.

169 Cuenta con 193 Estados parte. España la aceptó el 4 de mayo de 1982. *Vid*.
http://portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=13055&language=F&order=alpha

170 Convención ratificada por 146 Estados y la Unión Europea. España ratificó el 18 de diciembre de 2006. *Vid.*
http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=31038&language=S&order=alpha

171 Art. 1.5 del Código civil: "Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el «Boletín Oficial del Estado»".

172 *BOE* núm. 288, de 28 de noviembre de 2014. *Vid.* en este sentido MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: "La Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar", Revista Española de Derecho Internacional, vol. 67, 2015, núm. 1, pp. 13-60, *at* 36.

En términos generales, las normas contenidas en los tratados y convenciones internacionales anteriormente citadas obligan a los Estados a nivel internacional una vez que han manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado o convención mediante la ratificación, y que tales tratados hayan entrado en vigor para el Estado en cuestión. Cumplidas ambas condiciones, el Estado adquiere la condición de parte en el tratado o convención y debe cumplirlos de buena fe173.

Por consiguiente, para asegurar la cohesión entre las obligaciones internacionales que asume un Estado y las disposiciones de su derecho interno ─evitando incurrir, llegado el caso, en responsabilidad internacional─ es deseable que los tratados y convenciones en vigor se incorporen rápidamente al ordenamiento jurídico interno. En el caso de España dicha incorporación se realiza mediante la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* —lo que garantiza el principio de la seguridad jurídica—, para facilitar su aplicación en la esfera interna tanto por los tribunales de justicia como por los demás órganos y administraciones públicas del Estado (Art. 96.1 de la Constitución de 1978)174 e incluso por los particulares. Si el tratado regulara materias pertenecientes al ámbito competencial de una comunidad autónoma, esta deberá adoptar las normas de desarrollo necesarias (legales o reglamentarias) para su ejecución y aplicación a nivel regional.

Además, la Constitución Española establece que las normas contenidas en los tratados internacionales no podrán ser derogadas o modificadas por la legislación interna salvo "en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional" (Art. 96.1 *in fine* de la Constitución). Por lo que, en atención a la especialidad de su origen, la Constitución reserva a los tratados internacionales -una vez ratificados y publicados- un rango jerárquico **superior al de la ley** e inferior a la Constitución175.

Por otra parte, las normas contenidas en los tratados internacionales serán de **aplicación directa** en España, de conformidad con el art. 30.1 de la citada *Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, salvo que requieran de un desarrollo legislativo o reglamentario interno. Por tanto, pueden hacerse valer directamente ante todos los poderes del Estado, incluidos los tribunales de justicia y las distintas administraciones públicas, siempre que se trate de normas *self executing*, esto es, suficientemente precisas e incondicionadas, idóneas por sus propios términos para ser invocadas internamente y ser, por consiguiente, directamente aplicadas.

La prevalencia de las normas contenidas en tratados internacionales ratificados y publicados en el BOE sobre las normas de derecho interno -con excepción de las

---

173 Art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe".

174 *Cfr.* FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos (director): España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos. Madrid, Dilex, 2010, p. 45.

175 *Vid*. ROLDÁN BARBERO, Javier: "El juez español y el derecho internacional", *in* S. SANZ CABALLERO y R. ABRIL (coords.), Retos de la jurisdicción internacional. Madrid, Civitas /Thomson Editores, 2012, pp. 155-200.

disposiciones contenidas en la Constitución de 1978-, ha sido confirmada por el art. 31 de la citada Ley de 2014 176. Además, el art. 28.2 precisa que tales normas internacionales producirán efectos desde la fecha que el tratado determine o, en su defecto, a partir de la fecha de entrada en vigor del tratado. La obligación de darles cumplimiento pesa sobre "todos los poderes públicos, órganos y organismos del Estado", sobre los que el art. 29 de la misma Ley hace recaer el correspondiente deber de observancia177.

La jerarquía infraconstitucional y supralegal de las normas contenidas en los tratados internacionales ratificados por España, se extiende igualmente a las normas **consuetudinarias** internacionales (pues no existe jerarquía normativa en el D. internacional) y a los **actos de las OI** de cooperación de las que España sea Estado miembro178.

A mayor abundamiento, tratándose de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Española, el art. 10.2 de la misma ataja cualquier posible contradicción entre las normas internacionales y constitucionales al disponer que estas

> *"se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España"*.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español ha sido ambivalente a la hora de interpretar el alcance del art. 10.2 de la Constitución. Durante muchos años argumentó que la citada disposición no podía proteger derechos reconocidos en tratados ratificados por España si no tenían su correspondencia en la propia Constitución española, porque entendía que los tratados no son *fuente* de nuevos derechos fundamentales, sino mero instrumento para interpretar su alcance179.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional reconoció que el sistema estatal de protección de los derechos fundamentales se enmarca en el ámbito más amplio de la protección universal de los derechos humanos:

> "*Esa decisión del constituyente expresa el reconocimiento de nuestra coincidencia con el ámbito de valores e intereses que dichos instrumentos protegen, así como nuestra voluntad como Nación de incorporarnos a un orden jurídico internacional que*

176 Art. 31 de la Ley 25/2014: "Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales válidamente celebrados y publicados oficialmente prevalecerán sobre cualquier otra norma del ordenamiento interno en caso de conflicto con ellas, salvo las normas de rango constitucional".

177 Art. 29 de la Ley 25/2014: "Todos los poderes públicos, órganos y organismos del Estado deberán respetar las obligaciones de los tratados internacionales en vigor en los que España sea parte y velar por el adecuado cumplimiento de dichos tratados".

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

179 *Vid*, por todos ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, La protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas en la Constitución Española. Pamplona, Universidad Pública de Navarra, 2007, 573 p., *at* 509-513.

propugna la defensa y protección de los derechos humanos como base fundamental de la organización del Estado"[180]

Por tanto, la CE asigna a los tratados internacionales dos efectos distintos: interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que reconoce la Constitución (art. 10.2 CE); y su integración en el ordenamiento jurídico interno una vez publicados, lo que posibilita su aplicación interna (art. 96.1 CE).

Desde la perspectiva del DIDH, el Estado debe asegurar la coherencia entre las normas internacionales e internas en materia de derechos humanos. En este sentido, el art. 27 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* (1969)[181] establece que "una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado".

De lo contrario, si cualquier órgano público no respetara las obligaciones internacionales, haría incurrir al Estado en responsabilidad internacional. Además, los órganos del Estado (tribunales, administraciones -central, autonómicas y locales- y parlamentos, tanto nacional como regionales), no podrán interpretar de modo restrictivo el alcance de los derechos humanos reconocidos en el DIDH que obliga a España, pues este es el "garante externo" de los derechos y libertades que la Constitución reconoce[182].

Finalmente, el Tribunal Constitucional español aceptó que los derechos consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos deben ser interpretados conforme a la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos[183].

Lo mismo cabe decir respecto al PIDCP y a la interpretación de sus disposiciones por el Comité DH. Así, por ejemplo, en 2006 la Sala 1º del TC, tras afirmar que los dictámenes del Comité DH no son equiparables a las sentencias del TEDH ni resoluciones judiciales con fuerza ejecutoria directa, advirtió que esto «no implica que carezcan de todo efecto interno en la medida en que declaran la infracción de un derecho reconocido en el Pacto y que, de conformidad con la Constitución, el Pacto no sólo forma parte de nuestro Derecho interno, conforme al art. 96.1 CE, sino que además […] las normas relativas a los derechos fundamentales y libertades públicas contenidas en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (art. 10.2 CE); interpretación que no puede prescindir de la que, a su vez, llevan a cabo los órganos de garantía establecidos por esos mismos tratados y acuerdos internacionales […]».

Y seguidamente el TC recordó que, «desde sus primeras Sentencias, ha reconocido la importante función hermenéutica que para determinar el contenido de los derechos fundamentales tienen los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados

---

180 Sentencia del TC 91/2000, de 20 de marzo, F.J. 7º.

181 Ratificada por España. *Vid. BOE* nº 142, de 13 de junio de 1980.

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

183 *Ibidem*, pp. 340-342.

por España […], habiendo declarado expresamente que el contenido de los derechos humanos reconocidos en el Pacto constituye parte también […] de los derechos fundamentales, "formando el estándar mínimo y básico de los derechos fundamentales de toda persona en el Ordenamiento jurídico español"»184.

6. EJECUCIÓN EN ESPAÑA DE LAS DECISIONES DE LOS ÓRGANOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS.

La ejecución en España de sentencias o decisiones de órganos internacionales de protección de los derechos humanos que concluyan que España ha violado determinados derechos humanos, ha sido una cuestión deliberadamente desatendida durante mucho tiempo, lo que ha ocasionado el desamparo de las víctimas de tales violaciones.

En 2015 se introdujo el recurso de **revisión** que permite al Tribunal Supremo rectificar su fallo, pero solamente en los casos en que se haya producido una sentencia condenatoria del **Tribunal Europeo de Derechos Humanos**. En efecto, la *Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*185*,* establece en su art. 5 bis que:

"Se podrá interponer **recurso de revisión** ante el Tribunal Supremo contra una resolución judicial firme, con arreglo a las normas procesales de cada orden jurisdiccional, cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya declarado que dicha resolución ha sido dictada en violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y sus Protocolos, siempre que la violación, por su naturaleza y gravedad, entrañe efectos que persistan y no puedan cesar de ningún otro modo que no sea mediante esta revisión».

Como consecuencia, la misma L.O. 7/2015 modificó la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar186; la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa187 así como la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento

184 STC nº 116/2006 (Sala 1ª), de 24 de abril, FJ 5º. *Vid.* TRINIDAD NÚÑEZ, Pilar: "La aplicación judicial en España de las decisiones de los órganos de base convencional de supervisión de derechos humanos creados en el seno de las Naciones Unidas", *in* MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (coordinador), La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho español. Madrid, Universidad Carlos III/BOE, 2009, pp. 329-349; y JAYAWICKRAMA, Nihal, The Judicial Application of Human Rights Law. 2nd edition, Cambridge University Press, 2017, 1130 p.

185 *BOE* del 22 de julio de 2015.

186 *Cfr.* la disposición final segunda de la Ley [para los nuevos arts. 328.2 (recurso de revisión contra sentencias firmes) y 504.2 (recurso de revisión de sentencias firmes dictadas en recurso contencioso-disciplinario militar por la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo) de la Ley Procesal Militar]. Conforme a lo previsto en el art. 954.3 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (que se declara aplicable en tales supuestos, según el art. 328.2 de la Ley Procesal Militar), la revisión "sólo podrá ser solicitada por quien, estando legitimado para interponer este recurso, hubiera sido demandante ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La solicitud deberá formularse en el plazo de un año desde que adquiera firmeza la sentencia del referido Tribunal".

187 *Cfr.* la disposición final tercera (para el nuevo art. 102.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Dado que el art. 102.3 de esta Ley remite en cuanto a legitimación y plazos en este procedimiento de

Civil188. En todos los casos el recurso de revisión deberá interponerse en el plazo de un año desde que adquiera firmeza la sentencia del TEDH (disposición final cuarta de la Ley Orgánica).

Así lo confirmó recientemente un Juzgado de lo Social de Barcelona: «el valor jurídico de las sentencias del TEDH, y su consiguiente vinculación, queda hoy fuera de toda duda, hasta el punto de que el art. 5 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial […] considera como motivo de revisión de sentencias firmes la constatación por el TEDH de la vulneración de alguno de los derechos reconocidos en el CEDH»189.

Por el contrario, es obvia la intención del legislador de excluir la aplicación de la misma regla a las decisiones de órganos internacionales de protección de los derechos humanos de naturaleza cuasi-judicial, como son los ocho **comités** de las Naciones Unidas establecidos en tratados de derechos humanos o los **procedimientos especiales** del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que, como el Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria, pueden adoptar dictámenes en casos individuales.

Entendemos que debería introducirse una reforma urgente de la LO de 2015 que permita aplicar por analogía el recurso de revisión de las sentencias del TS cuando medie un dictamen condenatorio de los órganos competentes de las NU, de manera que las víctimas no sigan sufriendo más indefensión.

Ciertamente, la diferencia reside en la fuerza obligatoria que tienen las sentencias definitivas del TEDH para España, en aquellos litigios en que sea parte; sentencias a cuyo acatamiento se han comprometido convencionalmente los Estados partes (art. 46.1 del CEDH). Una previsión semejante a la del CEDH no figura en los tratados del sistema universal.

Pero realmente los dictámenes de los órganos de las NU son constataciones de violación de los derechos humanos y libertades internacionalmente reconocidos. Como tales, esos dictámenes tienen carácter y naturaleza cuasi-judicial; son dictados por un órgano establecido en virtud de un tratado internacional compuesto de personas expertas independientes. Los Estados han atribuido a esos comités la competencia para declarar que se han producido tales violaciones, conforme a un procedimiento de naturaleza contradictoria, en el que tanto la víctima como el Estado tienen oportunidad, en pie de igualdad, de ejercer su derecho a la defensa y presentar por escrito, a estos efectos, las explicaciones o informaciones que estimen necesario. Para hacerlo, los comités aplican a los hechos litigiosos las normas jurídicas contenidas en los mismos tratados que los Estados se han obligado a respetar y garantizar. En este sentido, cabe

---

revisión a la Ley de Enjuiciamiento Civil, hay que entender aplicables los arts. 551 y 512 de esta última, de modo que gozarán de legitimación activa "quien hubiera sido demandante ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", debiendo formularse el recurso de revisión "en el plazo de un año desde que adquiera firmeza la sentencia" del TEDH (arts. 511 y 512 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

188 *Cfr*. la disposición final cuarta (para el nuevo art. 510.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil). La Ley de Enjuiciamiento Civil reconoce legitimación activa a "quien hubiera sido demandante ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", debiendo interponerse el recurso "en el plazo de un año desde que adquiera firmeza la sentencia" del TEDH (arts. 511 y 512 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

189 Sentencia de 7 de marzo de 2016 del Juzgado de lo Social nº 26 de Barcelona, FJ 7º.

generalizar a los dictámenes de los ocho comités en vigor las consideraciones expresadas por el Prof. FAÚNDEZ LEDESMA al ocuparse de los dictámenes del Comité DH:

> «Desde luego, si el órgano de protección de los derechos previstos en el Pacto es el Comité, y si los Estados han consentido que éste pueda recibir y examinar comunicaciones individuales en que se alegue la violación de alguno de esos derechos, no es para que los dictámenes del Comité sean un mero ejercicio retórico, desprovistos de todo valor […] Una conclusión distinta sería una burla para los individuos que, en la creencia de que el Protocolo Facultativo constituye un compromiso serio de los Estados Partes en él, recurren al Comité»190

A mayor abundamiento, en su *observación general* nº 33 el Comité DH precisó las obligaciones que incumben a los Estados partes conforme al PF, que residen en la obligación de los Estados de cooperar de buena fe con el Comité DH:

> «Aunque la función desempeñada por el Comité de Derechos Humanos al examinar las comunicaciones individuales no es, en sí misma, la de un órgano judicial, los dictámenes emitidos por el Comité de conformidad con el Protocolo Facultativo presentan algunas de las principales características de una decisión judicial. Se emiten con espíritu judicial, concepto que incluye la imparcialidad y la independencia de los miembros del Comité, la ponderada interpretación del lenguaje del Pacto y el carácter determinante de las decisiones
> […] El término empleado en el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo para las decisiones del Comité es "observaciones". En esas decisiones se exponen las constataciones del Comité sobre las violaciones alegadas por el autor y, cuando se ha comprobado la existencia de una violación, se señala el medio de reparar esa violación.
> […] Los dictámenes emitidos por el Comité con arreglo al Protocolo Facultativo representan un pronunciamiento autorizado de un órgano establecido en virtud del propio Pacto y encargado de la interpretación de ese instrumento. El carácter y la importancia de esos dictámenes dimanan de la función integral que incumbe al Comité con arreglo al Pacto y al Protocolo Facultativo
> […] El carácter de los dictámenes del Comité dimana también de la obligación de los Estados partes de actuar de buena fe, tanto cuando participan en el procedimiento previsto en el Protocolo Facultativo como en relación con el propio Pacto. La obligación de cooperar con el Comité resulta de la aplicación del principio de la buena fe en el cumplimiento de todas las obligaciones convencionales.»191

Asimismo, en los tratados más recientes del sistema universal, se imponen a los Estados partes medidas de **seguimiento** a los dictámenes condenatorios. Es el caso del PF del PIDESC, que establece que el Estado interesado "dará la debida consideración al dictamen del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito que incluya información sobre toda medida que haya adoptado a la luz del dictamen y las recomendaciones del Comité". Al mismo tiempo, se reconoce competente al Comité DESC para "invitar al Estado Parte a presentar más información sobre cualesquiera medidas que el Estado Parte haya adoptado en respuesta a su dictamen o sus recomendaciones, si las hubiere, incluso, si el Comité lo considera apropiado, en los informes que presente ulteriormente

---

190 FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2014, pp. 586-587.

191 Párrs. 11, 12, 13 y 15 de la OG nº 33 (*Obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*), aprobada por el Comité DH en su 94º período de sesiones (13-31 de octubre de 2008). Doc. CCPR/C/GC/33, 25 de junio de 2009, p. 3.

el Estado" sobre las medidas que adopta y los progresos que realiza para asegurar el respeto de los derechos proclamados en el Pacto192. Previsiones equivalentes se incorporaron al PF de la CEDCM193 y al PF 3 de la CDN relativo a un procedimiento de comunicaciones194.

En particular, un número considerable de dictámenes del **Comité de Derechos Humanos** que han concluido que España ha violado derechos humanos consagrados en el PIDCP, siguen pendientes de cumplimiento ante el Relator Especial para el seguimiento de los dictámenes, porque no se han adoptado las medidas legislativas necesarias para asegurar su ejecución interna195.

Así, a título de ejemplo, en el caso *Ali Aarrass c. España*196, el Comité DH recordó que España no había acatado las **medidas provisionales** adoptadas conforme al art. 92 de su reglamento, solicitando que no se extraditara a la víctima a Marruecos dado el alto riesgo de que fuera sometido a tortura, con lo que España "incumplió las obligaciones contraídas en virtud del Protocolo Facultativo al extraditar al autor" antes de que el Comité pudiese concluir su dictamen. Las medidas provisionales "son esenciales para que el Comité pueda desempeñar la función que le confiere el Pacto", por lo que su inobservancia "socava la protección de los derechos reconocidos en el Pacto"197.

En cuanto a la cuestión de fondo, el Comité DH consideró que España violó el art. 7 PIDCP al extraditar a la víctima a Marruecos, donde efectivamente sufrió severas torturas. Las medidas de reparación señaladas por el Comité DH a España fueron proporcionales al daño infligido: indemnización a la víctima, cooperación con las autoridades marroquíes para asegurar una supervisión efectiva del trato que la víctima recibe en Marruecos, y adoptar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro198). Ninguna ha sido acatada por España199.

Esta situación de incumplimiento reiterado de dictámenes de los órganos internacionales de protección del sistema de las Naciones Unidas, se repite en la práctica de otros comités que también han adoptado dictámenes condenatorios contra España. Es el caso del **Comité contra la Tortura**200, el **Comité para la Eliminación de la Discriminación**

---

192 Art. 9, párrs. 2 y 3 del PF del PIDESC.
193 Art. 7, párrs. 4 y 5 del PF de la CEDCM.
194 Art. 11 del PF 3 a la CDN.
195 *Vid.*, por ejemplo, A/66/40, vol. I, cit., pp. 186-190.
196 *Cfr*. doc. CCPR/C/111/D/2008/2010, de 28 de agosto de 2014, 18 p.
197 Párrs. 8.2 y 8.3 del dictamen de 21 de julio de 2014.

198 *Vid.* párrs. 11 y 12 del dictamen de 21 de julio de 2014.
199 *Cfr.* doc. CCPR/C/113/3, de 29 de junio de 2015, p. 18. Disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=CCPR/C/113/3&Lang=S

200 Caso *Fatou Sonko c. España*, decisión de 25 de noviembre de 2011, en la que el Comité CT pide a España que investigue la muerte violenta en custodia de la victima, se castigue a los responsables y se indemnice a sus familiares. *Vid.* doc. CAT/C/47/D/368/2008, de 20 de febrero de 2012, párr. 10.9. y CAT/C/56/2, de 22 de diciembre de 2015, pp. 2-3.
En los siguientes casos el Comité CT condenó a España por no haber realizado investigaciones apropiadas sobre las denuncias de tortura formuladas por las víctimas:
Caso *Encarnación Blanco Abad c. España*, decisión de 14 de mayo de 1998, doc. CAT/C/20/D/59/1996, de 26 de

contra la Mujer, el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**201**,** el **Comité de los Derechos del Niño**202 y el **Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad**203.

Cabe resaltar que en el caso *Ángela González Carreño c. España*, el **Comité EDCM** condenó a España (dictamen de 16 de julio de 2014) por discriminación contra la autora

---

mayo de 1998.
Caso *Kepa Urra Gurudi c. España*, decisión de 17 de mayo de 2005, doc. CAT/C/34/D/212/2002, de 24 de mayo de 2005.
Caso *Oskatz Gallastegi Sodupe c. España*, decision de 23 de mayo de 2011, doc. CAT/C/48/D/453/2011, de 28 de junio de 2012. Disponible en
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2f48%2fD%2f453%2f2011&Lang=en

201 Caso *I.D.G. c. España*, dictamen de 17 de junio de 2015 en el que El Comité DESC concluyó que España violó los art. 11.1 y 2.1 PIDESC, porque el Juzgado núm. 31 de Madrid no tomó todas las medidas razonables para notificar adecuadamente a la víctima la demanda de ejecución hipotecaria y, como consecuencia, le privó de defender adecuadamente su derecho a la vivienda ante un tribunal. *Cfr.* doc. E/C.12/55/D/2/2014, de 13 de octubre de 2015, párrs. 14-15. Disponible en

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/55/D/2/2014&Lang=en

Vid. TORROJA MATEU, Helena: "El control internacional universal *cuasi-contencioso* de los derechos económicos, sociales y culturales: comentario a la comunicación núm. 2/2014 ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el incumplimiento por el Estado español del respeto del derecho a una vivienda adecuada", *in* BONET PÉREZ (Jordi) y ALIJA FERNÁNDEZ (Rosa Ana) (eds.), La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el Derecho internacional. Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sao Paulo, Marcial Pons, 2016, 431 p., *at* 145-161. Y CASLA, Koldo: "The rights we live in: protecting the right to housing in Spain through fair trial, prívate and family life and non-retrogressive measures", International Journal of Human Rights, vol. 20, 2016, nº 3, pp. 285-297.

Concordantemente, caso Miguel Ángel López Rodríguez c. España, doc. E/C.12/57/D/1/2013, de 20 de abril de 2016, 16 p., dictamen de 4 de marzo de 2016. Disponible en
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f57%2fD%2f1%2f2013&Lang=en
Y caso Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España, doc. E/C.12/61/D/5/2015, de 20 de junio de 2017, 18 p., dictamen de 20 de junio de 2017. Disponible en

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f61%2fD%2f5%2f2015&Lang=en

202 Caso 11/2017 (*N.B.F. c. España*), dictamen del Comité DN de 27 de septiembre de 2018. Doc. CRC/C/79/D/11/2017. El Comité DN consideró violación del art. 6 PF3 CDN, al no atender España la medida provisional solicitada por el Comité de alojar a la víctima en un centro para menores no acompañados. Además, pìdió que España adopte medidas para evitar la repetición de violaciones similares en el futuro. Sobre la cuestión de fondo, el procedimiento español para determinar la edad de los menores migrantes no acompañados violaba los arts. 3 y 12 CDN por no salvaguardar el principio del interés superior del niño.

Igualmente, en el caso 4/2016, el Comité DN concluyó que la deportación sumaria en 2014 de un menor no acompañado de Mali desde Ceuta a Marruecos, sin verificación de identidad o edad de la víctima, fue contraria a los arts. 3, 20 y 37 CDN. El Comité pidió a España revisar la legislación sobre la deportación automática administrativa de migrantes desde Ceuta y Melilla a Marruecos (dictamen de 31 de enero de 2019; doc. CRC/C/80/R/4/2016).

203 *Vid.* VILLÁN DURÁN (C.). y FALEH PÉREZ (C.), El sistema universal de protección de los derechos humanos. Su aplicación en España, cit., anexos: documentos de la práctica española, pp. 301-304.

y su hija, que había sido asesinada por su padre maltratador. El Comité señaló que España debía reparar de manera adecuada a la madre mediante una indemnización integral y proporcional a la gravedad de la conculcación de sus derechos, así como realizar una investigación exhaustiva para determinar los fallos en las estructuras y prácticas estatales que hayan ocasionado una falta de protección de la autora y su hija.[204]

La víctima reclamó ante las autoridades españolas la ejecución del dictamen, lo que fue rechazado por considerarlo una simple "recomendación" no vinculante para el Estado. Recurrido en casación, el TS constató "la inexistencia de un cauce específico y autónomo para hacer efectivas en el ordenamiento español las recomendaciones de un dictamen". No obstante, consideró el propio dictamen como "presupuesto habilitante para formular una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia como último cauce para obtener la reparación"[205]. Por lo que concluyó que "la Administración vulneró derechos fundamentales de la recurrente, concretamente sus derechos a la igualdad y a no ser discriminada por razón de sexo, a la integridad física y moral y a la tutela judicial efectiva, y ello por no asumir la demanda de reclamación de responsabilidad patrimonial y poner fin a los efectos de una declaración de lesión de derechos de la mujer por haber sufrido un acto de discriminación derivado de una situación de violencia contra la mujer". En consecuencia, el TS condenó a la Administración a pagar a la víctima una indemnización de 600.000 euros por los daños morales sufridos[206].

El TS tomó esta decisión histórica después de afirmar que los dictámenes del Comité tienen "carácter vinculante/obligatorio" para España[207] en virtud de los arts. 24 CEDCM, 7.4 del PF, 96 y 10.2 de la Constitución, pues los tratados internacionales "además de ser Derecho interno propio con la jerarquía reconocida constitucionalmente, son también instrumentos hermenéuticos de los derechos fundamentales de la Constitución"[208].

Situación similar de incumplimiento se había repetido en relación con los dictámenes del **Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria** del Consejo de Derechos Humanos. Así, cabe recordar el caso Karmelo Landa Mendibe c. España[209], en el que el GTDA concluyó que su detención había sido arbitraria por ser contraria a la Declaración Universal de Derechos Humanos y al PIDCP, por lo que pidió a España que la víctima fuera puesta en libertad provisional, se la reparara públicamente, y que "adopte políticas públicas y medidas concretas para combatir el flagelo del terrorismo con perspectiva de

---

204 Doc, CEDAW/C/58/D/47/2012 de 18 de julio de 2014, párr. 11. Disponible en http://juris.ohchr.org/Search/Details/1878

205 STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta) núm. 1263/2018, de 17 de julio, FJ 8º.

206 *Ibidem*, pp. 30-32.

207 En sentido contrario, *vid.* C. ESCOBAR HERNÁNDEZ: "Sobre la problemática determinación de los efectos jurídicos internos de los 'dictámenes' adoptados por comités de derechos humanos. Algunas reflexiones a la luz de la STS 1263/2018, de 17 de julio", REDI, vol. 71, nº 1, 2019, pp. 246 y 250.

208 STS núm. 1263/2018, cit., FJ 7º.

209 Opinión 17/2009, aprobada el 4 de septiembre de 2009. *Vid*. doc. A(HRC/13/30/Add.1, de 2 de marzo de 2010, pp. 359-381. Disponible en http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/13/30/Add.1

derechos humanos, es decir, respetando los derechos humanos de todas las personas, y especialmente los de carácter procesal"210.

Igualmente, merece mencionarse el caso *Adnam El Hadj c. España*, quien fue objeto de torturas en el CIE de Aluche e inmediatamente expulsado por la policía a Marruecos para burlar la acción de la justicia. El GTDA decidió que su detención en el CIE había sido arbitraria y pidió a España que le concediera "una reparación proporcionada al mal causado"211.

En conclusión, la inaplicación sistemática de las medidas de reparación señaladas en los dictámenes de los comités y del GTDA, contraviene las obligaciones internacionales que España ha asumido con la ratificación de los tratados pertinentes212 o por el simple hecho de ser Estado miembro de las Naciones Unidas (DUDH). Además, viola varias disposiciones de la Constitución Española de 1978 213. Por último, se produce la indefensión de la víctima que es incompatible con el estado de derecho que proclama la propia Constitución.

Más allá del efecto positivo que en el plano patrimonial producirá la STS de 17 de julio de 2018 antes comentada, persiste la urgencia de reformar la LO de 2015 para aplicar por analogía el recurso de *revisión* de las sentencias del TS cuando medie un dictamen condenatorio de los órganos competentes de las Naciones Unidas214.

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

---

210 *Ibidem*, párr. 60.

211 Opinión 37/2012, aprobada el 20 de agosto de 2012. *Vid.* doc. A/HRC/WGAD/2012/37, de 26 de noviembre de 2012, párrs. 41-42. Disponible en https://daccess-ods.un.org/TMP/7296150.32672882.html

212 Así lo ha recordado el Comité DH en sus observaciones finales al sexto informe periódico de España sobre la aplicación del PIDCP. Doc. CCPR/C/ESP/CO/6, de 20 de julio de 2015, párr. 5. Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=899&Lang=en

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

214 *Cfr.* VILLÁN DURÁN, C.: "El valor jurídico de las decisiones de los órganos establecidos en tratados de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos", Revista Europea de Derechos Fundamentales, 2018 (en imprenta). En términos similares, *vid.* FALEH PÉREZ, C.: "Los dictámenes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus efectos jurídicos en España", Revista Europea de Derechos Fundamentales, 2018 (en imprenta).

individuo (principio *pro persona*215).

Desde la perspectiva de los tribunales nacionales, incluidos los constitucionales, el Prof. C. AYALA CORAO ha señalado con razón que deben ejercer un **control de convencionalidad**. Esto es, deben aplicar prioritariamente las normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado es parte, en particular cuando una norma jurídica interna está en contradicción con otra norma internacional. Además, las normas de derechos humanos deben ser interpretadas por los órganos del Estado respetando los criterios jurisprudenciales desarrollados por los órganos internacionales revestidos de autoridad para ello, a saber: Corte Internacional de Justicia; Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos; Tribunal Europeo de Derechos Humanos; Comisión y Corte Africanas de Derechos Humanos y de los Pueblos; y Comités de las Naciones Unidas establecidos en tratados de derechos humanos216.

La **Corte Interamericana de Derechos Humanos** también ha hecho suyo el **control de convencionalidad** que deben realizar los jueces. En el caso *Almonacid Arellano y otros c. Chile* (2006), expresó:

> "Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de 'control de convencionalidad' entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete último de la Convención Americana"217.

* * *

Presentamos a continuación un estudio práctico de los mecanismos de protección de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas, poniendo el acento en las vías de acceso a los mismos por parte de las personas interesadas (la *víctima* o su representante) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). A estos efectos, los agruparemos en dos partes según se trate de procedimientos establecidos en tratados internacionales ("protección *convencional*") o, por el contrario, en resoluciones de

---

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

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

217 Corte IDH, caso *Almonacid Avendallo y otros c. Chile*, sentencia de 26 de septiembre de 2006, párr. 124. En términos similares se expresó la Corte IDH en el caso *Radilla Pacheco c. México*, sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 339.

órganos políticos de las organizaciones internacionales ("protección *extra-convencional*").

PRIMERA PARTE

LA PROTECCION CONVENCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Un número creciente de tratados internacionales de derechos humanos, casi todos ellos ratificados por España, establecen mecanismos de protección internacional de los derechos en ellos consagrados que constituyen, a su vez, una auténtica innovación en relación con el DI clásico. Entre ellos, estudiaremos el mecanismo de *informes periódicos* (de carácter no contencioso) y el mecanismo *cuasi-judicial*, que están presentes en el sistema de las Naciones Unidas. También se analizarán las *investigaciones de oficio*, las *acciones urgentes* y el sistema de *visitas periódicas* que algunos comités de la ONU están habilitados para realizar.

El régimen jurídico aplicable a esos mecanismos de supervisión está constituido por las normas de cada uno de los tratados, convenciones o protocolos aplicables. Además, desde la perspectiva práctica que privilegiamos, cobran mucha importancia los reglamentos internos y métodos de trabajo elaborados por cada uno de los órganos de protección competentes. Nos referimos a los comités, formados por personas expertas independientes elegidas por los Estados partes, y a los que se asigna la función de fiscalizar las acciones y omisiones de los Estados partes, a la luz de cada tratado o convención.

En el seno de cada comité ha ido formándose a lo largo de la práctica un acervo jurisprudencial importante, de enorme relevancia para interpretar el alcance de los derechos y libertades que cada tratado reconoce. En particular, las llamadas observaciones finales, las observaciones o recomendaciones generales, las decisiones sobre admisibilidad y los dictámenes sobre el fondo, nutren el acervo jurisprudencial de cada comité.

Tal acervo sirve de guía interpretativa para todas aquellas personas y actores que, o bien desean invocar los derechos y libertades en los órdenes jurídicos nacionales, o bien pretenden actuar ante los comités ya sea involucrándose en el procedimiento de examen de los informes periódicos, ya sea participando como litigantes conforme al mecanismo cuasi-judicial de examen de quejas individuales.

Cada comité tiene en cuenta su propio acervo jurisprudencial en sentido amplio, pues es habitual que al ejercer sus competencias los comités hagan referencia cruzada a cualquiera de los elementos (observaciones finales y generales, decisiones y dictámenes) que integran ese acervo jurisprudencial.

A. Mecanismo de informes periódicos

1. Ámbito de aplicación

El procedimiento de informes periódicos está previsto en **nueve** instrumentos convencionales y sus correspondientes protocolos, de los cuales **ocho** están en vigor para España. Son oponibles a los Estados en la medida que estos suscriben voluntariamente las convenciones o sus protocolos, convirtiéndose así en Estados partes. Los tratados internacionales respectivos, así como los reglamentos internos y los métodos de trabajo que son aprobados por los diferentes comités218, establecen el régimen jurídico aplicable al sistema de informes periódicos.

Cada tratado establece un comité u órgano de personas expertas encargado de examinar los informes escritos que periódicamente se reciben de los Estados partes. Hay por tanto **nueve comités** en el sistema de las Naciones Unidas que examinan los informes periódicos presentados por los Estados y formulan **observaciones finales** sobre las medidas que deben adoptar los Estados para cumplir cabalmente con las obligaciones derivadas de su condición de partes en cada convención o protocolo.

CUADRO 5
TRATADOS QUE ESTABLECEN EL PROCEDIMIENTO DE INFORMES PERIÓDICOS

Tratado o Convención	Estados partes
1.Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CEDR, 1965)	181
2.Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966)	169
3.Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966)	172
Segundo Protocolo facultativo del PIDCP destinado a abolir la pena de muerte (1989)	87
4.Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDCM, 1979)	189
5.Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CCT, 1984)	166
6.Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989)	196
-Protocolo facultativo de la CDN sobre participación de niños en los conflictos armados (2000)	168
-Protocolo facultativo de la CDN sobre venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000)	176

218 Ver “Recopilación de los reglamentos de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos”, doc. HRI/GEN/3/Rev.3, de 28 de mayo de 2008, 222 p., en www.ohchr.org. Posteriormente se publicaron el reglamento del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Com.DPD) en el doc. CRPD/C/1, de 5 de junio de 2014, 33 p.; el reglamento revisado del Comité de los Derechos del Niño (Com.DN) en el doc. CRC/C/4/Rev.3, de 16 de abril de 2013, 28 p.; el reglamento revisado del Comité contra la Tortura (Com.CT) en el doc. CAT/C/3/Rev.6, de 1 de septiembre de 2014, 40 p.; el reglamento revisado del Comité de Derechos Humanos (Com.DH) en el doc. CCPR/C/3/Rev.10, de 11 de enero de 2012, 25 p.; y el reglamento del Comité contra la Desaparición Forzada (Com.DF) en el doc. CED/C/1, de 22 de junio de 2012, 37 p.

7.Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CTMF, 1990) 219	54
8.Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD, 2006)220	177
9.Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CDF, 2006 221)	58
Fuente: elaboración propia (*al 10 de mayo de 2019)*	

No están en vigor los mecanismos de informes periódicos previstos en las siguientes convenciones:

1.- Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid*; y
2.- Convención Internacional contra el *Apartheid* en los Deportes.

En efecto, los procedimientos previstos en estas dos convenciones fueron suspendidos a partir de la abolición oficial del régimen del *apartheid* en Sudáfrica.

2. Naturaleza juridica

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

En efecto, por este procedimiento los Estados se obligan simplemente a presentar de forma periódica **informes** sobre *las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole* que hayan adoptado y que sirvan para hacer efectivos los derechos consagrados en el respectivo tratado internacional del que sean partes. También deben informar tanto sobre los progresos realizados como sobre los obstáculos encontrados en la aplicación del tratado222. En 2014 la Asamblea General propuso que se simplificaran el procedimiento de informes, el diálogo constructivo entre los comités y los Estados y las observaciones finales de los comités223.

Los informes periódicos de los Estados son recibidos por el secretario general y trasmitidos al comité de personas expertas independientes224 que establece cada una

219 Se trata de la única convención **no** ratificada por España.

220 Además, la Convención fue ratificada por una organización regional (UE). El Comité DPD adoptó en su reglamento revisado (doc. CRPD/C/1/Rev.1, cit.) las reglas para el examen de los informes periódicos de los Estados partes (arts. 39-54, pp.16-20).

221 En 2011 se estableció el Comité DF.

222 El estado actual de presentación de informes ante los diferentes comités se puede consultar –por Estado- en la web de la OACNUDH http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx

223 Resolución AG 68/268, de 9 de abril de 2014.

224 El número de personas expertas de los comités varía según las convenciones. Oscila entre los diez miembros del Com.CT, pasando por los catorce miembros del Com.TM, los dieciocho miembros del Com.EDR, Com.DH, Com.DESC, Com.DN y Com.DPD, hasta los veintitrés del Com.EDCM. Los miembros son elegidos por la asamblea de

de las convenciones arriba señaladas. Existen, por tanto, **nueve comités** (ocho actualmente en vigor para España), que se encargan de examinar los citados informes en el marco de un diálogo público y franco con los representantes del Estado interesado.

El buen funcionamiento del mecanismo de examen de informes periódicos de los Estados requiere que los miembros de los comités sean personas expertas, independientes e imparciales. En algunas ocasiones los Estados han presentado candidaturas de personas que no reunían esas características. Para salir al frente de esas malas prácticas, los presidentes de los comités adoptaron en junio de 2012 en Addis Abeba las "directrices sobre la independencia y la imparcialidad de los miembros de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos"225. Las directrices han sido incorporadas por cada comité a su respectivo reglamento interno (salvo en los casos del Comité DESC y del Comité EDR).

Tales directrices se justifican en los poderes de los comités para decidir sus propios métodos de trabajo y reglamentos, así como garantizar la independencia de sus miembros. Así, las directrices afirmaron que los miembros prestan sus servicios a título individual, serán independientes e imparciales y además "deberán parecerlo a juicio de un observador razonable"226. Tambien reconocieron que los conflictos de intereses pueden surgir de "la nacionalidad o lugar de residencia de los miembros, su empleo actual o anterior, la pertenencia o afiliación a una organización o las relaciones familiares o sociales"227.

Por lo tanto, los miembros de los comités "no solicitarán ni aceptarán instrucciones de nadie" y serán responsables "ante su propia conciencia y ante el órgano pertinente y no ante su Estado o ante cualquier otro Estado". Por lo mismo, "no participarán en el examen de informes o denuncias individuales ni formarán parte de visitas o investigaciones que tengan que ver con cualquiera de los Estados de los que sean nacionales"228.

Por otro lado, la independencia e imparcialidad de los miembros de los comités "se ven comprometidas por su participación en el poder ejecutivo del Estado", por lo que deberán evitar desempeñar funciones ejecutivas en su país. Lo mismo ocurre cuando ejerzan "puestos con capacidad decisoria en cualquier organización o entidad que puedan dar lugar a un conflicto de intereses real o aparente" (empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas u organizaciones relacionadas con los Estados)229.

La Asamblea General también alentó a los Estados en 2014 a "adoptar políticas o procesos nacionales para presentar candidaturas de expertos a los órganos creados en

---

Estados partes en cada convención por un mandato de cuatro años y son reelegibles. Para una visión de conjunto vid. doc. HRI/ICM/2011/4, de 21 de mayo de 2011 ("Informe sobre los métodos de trabajo de los órganos de tratados de derechos humanos relativos al proceso de presentación de informes por los Estados partes"), p. 4.

225 "Directrices de Addis Abeba". Vid. doc. A/67/222, anexo, y corr. 1).

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

227 *Ibidem*, p. 26, párr. 3.

228 *Ibidem id*., párrs. 5 y 6.

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

virtud de tratados de derechos humanos”230, que satisfagan los criterios de independencia y competencia. Desde entonces no se han observado progresos en esta materia.

También recordaron las “Directrices de Addis Abeba” que los Estados “deben asegurar una distribución geográfica equitativa, una representación de distintas formas de civilización y de los principales sistemas jurídicos, una representación equilibrada entre los géneros y la participación de expertos con discapacidad en los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos231.

Sin embargo, ya en 2015 el SG expresó su suma preocupación por el flagrante desequilibrio entre los géneros y la notoria falta de distribución geográfica equitativa en la composición de los comités232. A finales de 2017 había 172 miembros de los órganos creados en virtud de tratados, el 44% eran mujeres y de los diez presidentes solamente tres eran mujeres233.

El aspecto más débil de las “directrices de Addis Abeba” reside en el procedimiento de rendición de cuentas en su aplicación. En efecto, se indica que la responsabilidad primordial “recae individualmente en cada miembro” y en su propia conciencia, debiendo comunicar todo posible conflicto de intereses al presidente del respectivo comité, quien tiene la obligación de velar por el correcto cumplimiento de las directrices en comento. En última instancia, se confía al comité en su conjunto la adopción de las “medidas que considere necesarias para salvaguardar las exigencias de independencia e imparcialidad de sus miembros”234.

Hubiera sido preferible que los conflictos de intereses fueran dilucidados en una instancia superior e independiente de los propios comités, similar al comité de coordinación ya existente en el marco de los procedimientos especiales del Consejo DH.

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

En su origen, el procedimiento de informes periódicos fue concebido como un mecanismo de control muy tenue, respetuoso con la idea de la cooperación internacional entre Estados soberanos. De ahí que durante la *guerra fría* se evitara la confrontación o la acusación a los Estados por violaciones de derechos humanos. No es, por tanto, un mecanismo de naturaleza contenciosa ni contradictoria. Su finalidad es asistir y cooperar

230 Res. AG. 68/268, de 9 de abril de 2014, párr. 10.
231 *Cfr.* CRC/C/4/Rev.3, de 16 de abril de 2013, anexo, p. 25, párr. 13.
232 *Cfr.* doc. A/70/257, párr. 27.
233 Docs. A/71/118, párr. 80 y A/73/309, de 6 de agosto de 2018, párr. 5.
234 Doc. CRC/C/4/Rev.3, cit., p. 28, párr. 16.

con los Estados en la promoción de los derechos humanos, en el marco del "diálogo constructivo" que cada comité entabla con los representantes del Estado durante el examen de los informes periódicos.

En este sentido, el procedimiento tiene una naturaleza **preventiva** de la repetición de futuras violaciones, por lo que no es un mecanismo estrictamente protector ante violaciones ya ocurridas. Lo que no impide que algunos de los comités, ante informaciones de violaciones especialmente graves, aprovechen el mecanismo de informes periódicos para solicitar aclaraciones al Estado objeto de examen y, llegado el caso, decidan realizar una *investigación de oficio* de situaciones que parezcan revelar un cuadro de violaciones sistemáticas y masivas de los derechos humanos consagrados en la convención respectiva235. Igualmente, es frecuente que los comités, al examinar los informes periódicos de los Estados, se interesen por el seguimiento a los dictámenes pronunciados en el marco de las quejas individuales236.

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

De esta manera, los comités realizan una función de control sobre el Estado, mediante el examen de las informaciones y datos proporcionados por cada Estado y otros actores internacionales, sobre las medidas internas (de distinta naturaleza) adoptadas para respetar los derechos humanos reconocidos por las disposiciones sustantivas de la respectiva convención.

Tal función de control atribuye a los comités competencia para orientar, encauzar o, en su caso, corregir las políticas nacionales internas. Ese control ha sido tradicionalmente calificado de "político". Sin embargo, la evolución del procedimiento a lo largo de los años permitió reforzar su naturaleza jurídica, en la medida en que la evaluación del Estado se realiza tomando como parámetros de referencia las disposiciones convencionales y la interpretación acumulada por cada comité en su acervo jurisprudencial. Por lo tanto, los comités evalúan las medidas gubernamentales, o la ausencia de ellas, bajo el prisma del DI codificado en la convención.

La evaluación del Estado se constata al analizar las *observaciones finales* (en adelante: OF) con las que cada comité pone fin al examen de cada informe. Las OF son el resultado de una evaluación *conforme al DI* y no de la expresión de consideraciones de índole política, ética, religiosa o de otro carácter. De cada motivo de preocupación expresado por los comités se derivan determinadas recomendaciones dirigidas al Estado. Aunque tales recomendaciones no tengan *per se* efecto obligatorio, de la lectura

---

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

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

combinada de los motivos de preocupación y las recomendaciones afloran las deficiencias que el Estado deberá abordar y corregir para cumplir debidamente sus obligaciones convencionales.

En su OG sobre cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación o adhesión al PIDCP o sus Protocolos Facultativos, el Comité DH abordó el valor del mecanismo no contencioso de informes periódicos, diciendo que:

> «[…] Ningún Estado puede reservarse el derecho a no presentar un informe para que sea examinado por el Comité. La función del Comité con arreglo al Pacto, ya sea en virtud del artículo 40 o de los Protocolos Facultativos, entraña necesariamente la interpretación de las disposiciones del Pacto y la elaboración de una jurisprudencia. En consecuencia, toda reserva que rechace la competencia del Comité para interpretar cualquier disposición del Pacto sería también contraria al objeto y fin de dicho tratado»237

Cabe concluir, por tanto, que, a pesar de sus limitaciones originarias, ha sido notable la evolución del sistema de **informes periódicos** en el marco de las Naciones Unidas a partir del fin de la *guerra fría* (1989). El nuevo clima establecido en las relaciones internacionales permitió a los comités realizar una transformación progresiva del procedimiento de informes periódicos a través de la revisión de sus reglamentos y métodos de trabajo.

Actualmente los diferentes comités celebran "días de debate general"238, "debates temáticos", algunos visitan países, formulan "declaraciones" e incluso adoptan "decisiones". Además, aprueban "observaciones finales"239 respecto de cada país al término del examen del respectivo informe periódico, así como "observaciones generales"240 en las que interpretan el alcance de ciertas disposiciones contenidas en su respectiva convención y que incumben a todos los Estados partes en la misma.

Las **declaraciones** se reservan para acontecimientos y asuntos internacionales que afectan a la aplicación de los tratados. Así, el Com.DESC formuló en 2007 una *declaración* sobre el significado de la obligación de adoptar medidas hasta el "máximo de los recursos de que se disponga", con el objeto de facilitar a los Estados su interpretación del alcance del Art. 2.1 PIDESC, ante la posibilidad de que se aprobara el protocolo facultativo que habilitaría al Com.DESC para recibir quejas individuales241. En 2008 se pronunció sobre "la crisis mundial de alimentos"242; en 2010 sobre el derecho al saneamiento; y en 2011 tanto "sobre la importancia y pertinencia del derecho al desarrollo", como sobre "las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector

---

237 Párr. 11 de la OG núm. 24 (*Observación general sobre cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación del Pacto o de sus Protocolos Facultativos, o de la adhesión a ellos, o en relación con las declaraciones hechas de conformidad con el artículo 41 del Pacto*). Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, de 12 de mayo de 2004, pp. 187-193.

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

239 *Vid. infra*, apartado 5: *Observaciones finales (OF).*

240 *Vid. infra*, apartado 7: *Observaciones generales (OG)*.

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

242 Se puede consultar en el doc. E/C.12/2008/1, de 20 de mayo de 2008, 4 p.

empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales".243

Por su parte, formulan frecuentemente declaraciones el Com.EDCM, el Com.CT, el Com.DN, el Com.TM y el Com.EDR. El Com.DPD emitió seis declaraciones durante sus primeros cuatro períodos de sesiones244.

El Com.DN adoptó desde 1991 más de 40 **decisiones** referidas a sus métodos de trabajo o a cuestiones sustantivas245. La más audaz de sus decisiones –efectiva a partir de 2006- fue dividir a sus dieciocho miembros en dos salas de nueve miembros cada una para trabajar simultáneamente en el estudio de los informes periódicos de los Estados, duplicando de esa manera su capacidad de trabajo en esta materia.

El Com.EDCM adoptó desde 1983 más de 100 decisiones, que se publican en los informes anuales que el citado comité presenta a la Asamblea General. El Com.DPD también adoptó en sus cuatro primeros períodos de sesiones numerosas decisiones246.

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

Por el contrario, se ha observado que en los últimos años varios Estados formularon invitaciones a comités o a miembros individuales de los mismos, para visitar sus países en momentos próximos al comienzo del examen de su informe periódico por el comité de turno, en un intento de influir indebidamente en el resultado del examen del informe. Para atajar ese posible abuso, las Naciones Unidas no considerarán oficiales este tipo de visitas. Además, se alienta a los expertos interesados a acordar la utilidad de la visita con sus colegas de comité y, en cualquier caso, se les recomienda no participar en conferencias de prensa para no correr el riesgo de anticipar el resultado del examen del informe del Estado parte247.

---

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

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

245 El doc. CRC/C/19/Rev.10 contiene 40 de esas "decisiones".

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

247 Directrices de la alta comisionada de 23 de marzo de 2005 sobre las visitas de expertos de órganos creados en virtud de tratados a los Estados que presentan informes. *Cfr*. doc. HRI/MC/2005/4, cit, anexo, pp. 40-41. *Vid.* también OACNUDH*, Manual para los miembros de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*. Naciones Unidas, N. York y Ginebra, 2015, 105 p., *at* anexo IV, pp. 104-105.

3. Directrices de los comités

Con el fin de preparar apropiadamente sus informes, los Estados deberán seguir las **directrices** de los distintos comités en cuanto a la forma y contenido que deberán tener los informes iniciales y periódicos248. Actualmente se asiste a un proceso de armonización creciente de esas directrices, impulsado por el propio secretario general249 y por las sucesivas reuniones de coordinación que se celebran anualmente desde 1995 entre los presidentes de los diez comités en funcionamiento. Ese proceso de coordinación ha sido reforzado a partir de 2002 con la reunión anual entre comités, a la que acuden tres miembros de cada comité250.

En el marco de esas reuniones de coordinación se ha debatido, inter alia, sobre la armonización de los respectivos métodos de trabajo de cada comité. Tratándose de los informes periódicos de los Estados, la preocupación dominante ha sido evitar duplicaciones innecesarias de información o que los informes de los Estados sean inadecuados en su detalle. Con esa armonización se pretende también asegurar un enfoque coherente de todos los comités al examinar los informes, que garantice una igualdad de trato para todos los Estados partes en las distintas convenciones251.

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

---

248 *Vid.* "Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos" en el doc. HRI/GEN/2/Rev.6, de 3 de junio de 2009, 146 p. Este documento contiene las directrices que aplican *siete* de los comités actualmente en funcionamiento. En relación con el Com.DESC, sus directrices fueron actualizadas en el doc. E/C.12/2008/2, de 24 de marzo de 2009, 18 p. En cuanto al Com.DPD, aprobó sus directrices en 2011: *vid*. doc. A/66/55, anexo V, pp. 24-42.

249 El SG propuso en 2005 que todos los informes que un Estado debe presentar a los diferentes comités se refundieran en un solo informe y que el estudio del mismo estuviera a cargo de un solo supra-comité en el que se refundirían a su vez los entonces nueve órganos establecidos en tratados con funciones similares de estudio de los informes periódicos de los Estados. *Vid*. también el "Documento de exposición de conceptos sobre la propuesta de la alta comisionada relativa a un órgano permanente unificado creado en virtud de tratados", doc. HRI/MC//2006/2, de 22 de marzo de 2006.

250 *Vid.* OACNUDH, El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Folleto informativo 30/rev.1. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2012, 71 p., *at* 41-42. Sin embargo, los presidentes de comités decidieron en 2011 suprimir la reunión anual entre comités "por mor de economía y eficacia" (doc. A/66/175, párr. 25).

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

indicación de las medidas adoptadas para acelerar los progresos hacia la igualdad252.

El segundo documento, en cambio, contendrá la información relativa a la aplicación de *cada tratado por cada Estado parte* y será redactado siguiendo las directrices específicas del comité respectivo, en función de los requerimientos de cada convención253.

En todo caso, los comités ofrecieron amplia resistencia a un proceso de reforma que se les pretendía imponer "desde arriba". En 2009-2010 se multiplicaron las reuniones internacionales en las que se escucharon las preocupaciones de las personas expertas que integraban los entonces nueve comités con competencia para examinar los informes periódicos de los Estados254. La *Declaración de Dublín* de 19 de noviembre de 2009, firmada por 16 de esas personas expertas, reclamó que la citada reforma se hiciera en estrecha consulta con todas las partes interesadas, en particular los miembros de los comités, y evitando entrar en un proceso de enmiendas a los tratados, de incierto futuro255.

Los informes periódicos se presentarán cada 4 ó 5 años ante el comité de personas expertas competente256, que los estudiará en cooperación con los representantes del Estado interesado, en el marco del ya mencionado "diálogo constructivo" celebrado en sesión pública. Es conveniente que los gobiernos establezcan comisiones inter-departamentales para la elaboración de cada informe periódico, con la participación de los otros poderes del Estado (legislativo y judicial, comunidades autónomas u otras entidades sub-estatales), así como los representantes de la sociedad civil e instituciones nacionales y regionales de derechos humanos.

Por lo mismo, la delegación estatal ante los respectivos comités no tiene por qué ser exclusivamente gubernamental. Por el contrario, debiera estar compuesta por

---

252 *Ibidem*, pp. 10-20, párrafos 35-72. La AG alentó a los Estados a actualizar ese documento y pidió a los comités "que desarrollen sus directrices sobre el documento básico común con claridad y coherencia" (res. 68/268, de 9 de abril de 2014, párr. 3).

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

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

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

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

representantes de los distintos poderes del Estado (ejecutivo nacional y otras entidades sub-estatales, judicial y legislativo). En cuanto a España, el gobierno nacional debiera incorporar a representantes de los gobiernos de las comunidades autónomas, las instituciones -nacional y autonómicas- de derechos humanos, así como representantes de las OSC, los cuales también deberían participar tanto en el proceso de preparación de cada informe periódico como en el seguimiento de la aplicación efectiva de las *observaciones finales* de cada comité.

Ante el creciente número de incidentes de amenazas y **represalias** adoptadas contra las personas que intentan cooperar o cooperan con los órganos establecidos en tratados, los presidentes de los diez comités en vigor adoptaron el 26 de junio de 2015 las "Directrices de San José", en las que condenaron tales prácticas por ser contrarias a la obligación de los Estados de cooperar de buena fe y con la debida diligencia. También propusieron que cada comité nombre un relator sobre represalias257 que les mantenga regularmente informados de las medidas preventivas y protectoras contra las represalias que puedan adoptar individual o colectivamente, incluso con los procedimientos especiales del Consejo DH y la secretaría de las NU258.

En realidad, se trata de un fenómeno persistente que afecta seriamente al libre acceso a todos los procedimientos de protección y promoción de los derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas. Conforme a la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos,* toda persona tiene derecho "a dirigirse sin trabas a los organismos internacionales que tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales, y a comunicarse sin trabas con ellos"259.

Consecuentemente, el Estado deberá garantizar la protección de toda persona "frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración"260.

Además, varios tratados internacionales recientes prohíben en sede convencional tales prácticas. Así, el art. 4 del PF3 a la Convención sobre los Derechos del Niño, dispone que "Los Estados partes adoptarán todas las medidas que procedan para que las personas sujetas a su jurisdicción no sean objeto de ninguna violación de sus derechos

---

257 El Com.DH designó al experto Ahmed Amin Fathalla (Egipto) como RE sobre las represalias. Por su parte, el Com.CT designó al experto G. Tugushi (Georgia) como RE para las represalias en relación con el art. 19 de la Convención (informes periódicos) y al experto A. Bruni (Italia) como RE para las represalias en relación con los arts. 20 (investigación de oficio) y 22 de la Convención (quejas individuales). *Cfr.* A/70/44 (2015), p. 24.

258 Las directrices contra la represalias ("Directrices de San José"), de 26 de junio de 2015, se pueden consultar en https://drive.google.com/file/d/0B6XUJ0SW4C68RURGaXhfQnFBaTA/view?pli=1

259 Art. 9.4 de la Declaración, aprobada por la AG en su res. 53/144, de 9 de diciembre de 1998. También se la conoce como "Declaración sobre los defensores de los derechos humanos".

260 *Ibidem*, art. 12.2.

humanos, maltrato o intimidación como consecuencia de haberse comunicado con el Comité o de haber cooperado con él de conformidad con el presente Protocolo"261.

Por su parte, el Consejo DH pidió al SG que, en colaboración con el ACNUDH, designe "a un coordinador superior a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas que procure el diálogo con todos los interesados, en particular los Estados Miembros, para promover la prevención de los actos de represalia e intimidación relacionados con la colaboración con las Naciones Unidas", la protección contra esos actos y la rendición de cuentas por su comisión262.

El Consejo DH también encargó al SG de las NU que le presente un informe anual en el que recopile y analice las represalias denunciadas, así como las recomendaciones para hacerlas frente, incluyendo información sobre las actividades del coordinador superior a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas263. También se han señalado actos de represalia relacionados con la cooperación con el ACNUDH, sus presencias sobre el terreno y asesores en derechos humanos, los equipos de las Naciones Unidas en los países y los componentes de derechos humanos de las misiones de mantenimiento de la paz264.

Finalmente, en octubre de 2016 el SG nombró a Andrew Gilmour, SG adjunto para los derechos humanos, coordinador superior para prevenir los actos de represalia e intimidación en todo el sistema de las Naciones Unidas265.

4). Listas de cuestiones

Presentado el informe del Estado por escrito ante la secretaría, cada comité preparará una **lista de cuestiones**266 y preguntas que dirigirá al Estado antes de proceder al estudio del informe en reunión plenaria del comité. Con ello se pretende que el Estado complete la información que figura en su informe escrito, además de proporcionarle información adicional sobre el sentido de las preguntas a las que sus representantes tendrán que responder durante el examen oficial del informe.

A estos efectos, todos los comités nombran a uno o más de sus miembros como relatores para el país cuyo informe se vaya a examinar, los que se encargarán de redactar la lista de cuestiones con el auxilio de la secretaría, teniendo en cuenta toda

---

261 Disposiciones similares se encuentran en el art. 13 del PF al PIDESC y el art. 11 del PF a la CEDCM.

262 Res. 24/24, de 27 de septiembre de 2013, del Consejo DH, párr. 7.
263 *Ibidem,* párr. 9.
264 OACNUDH: Seguimiento de las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos. Guía práctica para la sociedad civil. Ginebra, Naciones Unidas, 2013, pp. 53-54.
Las denuncias sobre actos de represalia deben enviarse a la siguiente dirección:
reprisals@ohchr.org
265 *Vid*. http://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20955&LangID=E

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

información disponible que sea fiable (de origen tanto oficial como no gubernamental). Esas listas de cuestiones se aprobarán formalmente en el seno de un grupo de trabajo del comité respectivo, que se reúne antes del período de sesiones en el que se debatirá el informe del Estado de turno267.

Para simplificar el procedimiento de los informes periódicos, el Com.CT aprobó en 2007 un nuevo procedimiento facultativo consistente en la elaboración de ***listas de cuestiones previas a la presentación de informes****,* en lugar de las directrices tradicionales para la elaboración de los informes periódicos268. Redactadas sobre la base de las recomendaciones que figuren en las últimas OF, las respuestas de los Estados deberán ser más pertinentes, directamente vinculadas a las recomendaciones formuladas. La respuesta del Estado a esa **lista previa** de cuestiones (o "informe centrado en las respuestas a la lista de cuestiones") sustituye al tradicional informe periódico. En 2009 el Com.CT decidió aplicar este procedimiento facultativo de manera habitual y ha sido aceptado por un buen número de Estados269.

El Com.DH estableció este mismo procedimiento en 2009 por un período de prueba de cinco años, designando un grupo de trabajo para evaluar y revisar el procedimiento de **listas de cuestiones previas**. Tal procedimiento no se aplicará a los informes iniciales y será facultativo para los Estados. No obstante, el Com.DH podrá decidir que el procedimiento de lista previa no se aplique a un Estado cuando considere que circunstancias especiales justifican un informe completo (por ejemplo, debido a un cambio fundamental de enfoque jurídico y político del Estado). Todas las partes interesadas, incluidas las INDH y las OSC, deberán disponer de tiempo suficiente para facilitar al Com.DH la información pertinente antes de que se proceda a redactar y aprobar las listas de cuestiones previas. Tales informes se deberán examinar en el plazo máximo de un año270.

Del mismo modo, el Com.TM adoptó el procedimiento de las listas de cuestiones previas a la presentación de informes en abril de 2011, para los Estados cuyos segundos informes periódicos estaban retrasados y que habían aceptado este procedimiento271.

Por su parte, el Com.DPD también lo adoptó en 2013 para los informes periódicos (no los iniciales)272.

Finalmente, la Asamblea General alentó en 2014 a los diferentes comités "a proponer a los Estados partes el procedimiento simplificado de presentación de informes para que consideren la posibilidad de adoptarlo y a establecer un número máximo de preguntas

---

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

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

269 El nuevo procedimiento facultativo se explica con detalle en el doc. HRI/ICM/2011/4, cit, pp. 12-16.

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

271 *Vid.* doc. HRI/MC/2013/2, de 12 de abril de 2013, p. 17, párr. 73 *in fine.*

272 *Vid.* HRI/MC/2014/4, de 14 de abril de 2014, párrs. 34-41.

incluidas"273, que no superará el número de 25 274. La respuesta del Estado a la lista de cuestiones previas, junto con el documento básico común, constituirá el informe del Estado sobre el que se centrará el examen del comité, con lo que se eliminaría la práctica consistente en que el Estado respondiera a la lista de cuestiones que cada comité le enviaba una vez presentado el informe periódico del Estado275.

En cuanto a los presidentes de los comités, deberán reconsiderar la necesidad de mantener las tradicionales directrices específicas para cada tratado, habida cuenta del procedimiento simplificado de presentación de informes y del límite de palabras de los informes de los Estados276 que la AG impuso a partir del 1º de enero de 2015.

5. Observaciones finales (OF)

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

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

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

---

273 Res. AG 68/268, de 9 de abril de 2014, párr.1. ("Fortalecimiento y mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos").
274 HRI/MC/2014/4, cit, párr. 54.
275 *Ibidem*, párr. 5.
276 *Ibidem id.,* párr. 55.

Los informes escritos de las OSC (conocidos como informes *en la sombra* o informes paralelos) se pueden presentar ante la secretaría en cualquier momento a partir de la publicación del informe escrito del Estado, pero conviene hacerlo antes de que el relator especial o el grupo de trabajo formulen la lista de cuestiones dirigidas al Estado, para influir en su redacción. Tales documentos se publicarán en el sitio web de cada comité en el Portal de la oficina del ACNUDH, para conocimiento general, incluso del propio Estado277. También pueden las OSC contra-argumentar respecto a las eventuales respuestas escritas de los Estados a las listas de cuestiones de los comités.

Como ya se ha indicado, los comités también dedican espacios en plenario o en reuniones oficiosas para recibir las últimas informaciones orales de las OSC278 y de las INDH, inmediatamente antes de comenzar el "diálogo constructivo" exclusivamente con los representantes de los Estados.

La información de procedencia no gubernamental es de gran valor para que el comité la pueda confrontar con el informe oficial del Estado y así hacerse una idea objetiva y más completa de la situación prevaleciente en el país. De ahí la importancia de que las OSC se coordinen en coaliciones por temas o convenciones, de manera que puedan ofrecer a cada comité la visión de conjunto de la sociedad civil del país objeto de examen279.

En cuanto a las **instituciones nacionales de derechos humanos** (INDH), la mayoría de los comités280 se han pronunciado a favor de la incorporación de las mismas tanto al proceso de elaboración de los "informes periódicos" de los Estados –garantizando en todo momento su independencia del ejecutivo-, como al proceso de elaboración de la "lista de cuestiones" ya referida. Los comités también habilitan espacios diferenciados para recibir informaciones orales y escritas de las INDH antes de proceder al examen del informe periódico con los representantes del Estado.

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

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

---

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

278 El Com.DPD adoptó "directrices sobre la participación de las organizaciones de personas con discapacidad y las organizaciones de la sociedad civil en los trabajos del Comité", doc. CRPD/C/11/2, de 14 de mayo de 2014, anexo II, pp. 9-14. Igualmente, el Com.DF elaboró diretrices sobre la relación del Comité con los agentes de la sociedad civil, doc. CED/C/1, de 30 de diciembre de 2013, 6 p.

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

280 Com.DESC, Com.CT, Com.DN, Com.EDR, Com.TM y Com.EDCM. Vid. doc. HRI/CM/2011/4, cit., pp. 33-34. Vid. también doc. HRI/CM/2011/2, cit., párrs. 42-44 y 55-62.

INDH, probablemente por no estar convencido del potencial informativo que estas podrían aportar al procedimiento de informes periódicos281. En el período 2013-2014 el Comité DH examinó informes periódicos de 23 Estados, habiendo recibido informaciones escritas de seis INDH y orales de otras tres282.

Terminado el debate con los representantes del Estado, el comité se reúne en privado para debatir y aprobar las **observaciones finales** (OF), sobre la propuesta que formule el relator de cada país, auxiliado por la secretaría. Las OF resumen el examen del informe periódico siguiendo un formato en cuatro partes: aspectos positivos, principales motivos de preocupación, recomendaciones que se dirigen al Estado y medidas de seguimiento y difusión283. Por su parte, la Asamblea General alentó a los comités a que las OF fueran breves, pertinentes, concretas y que incluyan recomendaciones que reflejen el diálogo con el Estado284.

Una vez aprobadas las OF se comunican al Estado interesado y posteriormente se publican en el sitio que cada comité dispone en el Portal de Internet de la OACNUDH285. También se incluirán en los informes que anualmente presentan los comités a la Asamblea General sobre las actividades realizadas286. Los Estados interesados pueden formular comentarios por escrito a las OF, que también su publican como documentos oficiales.

En cuanto a su valor jurídico, frente a la doctrina tradicional que consideraba las "observaciones finales" de los comités como simples "recomendaciones" desprovistas de valor jurídico, la **Corte Internacional de Justicia** (CIJ) en su dictamen de 9 de julio de 2004 reconoció el valor jurídico y la *interpretación autorizada* tanto del Com.DH como del Com.DESC en el marco de sus *observaciones finales*, sobre los respectivos informes periódicos de Israel. En efecto, ambos comités establecieron que los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos se aplican al conjunto de los territorios y poblaciones que están bajo el control efectivo de Israel287, por lo que el Estado tiene la

281 Al 18 de julio de 2018 había 80 INDH acreditadas ante las Naciones Unidas con la categoría A: al ser consideradas totalmente conformes con los Principios de París, y las observaciones generales que los interpreta el Subcomité de Acreditación; 32 INDH en la categoría B (parcialmente conformes con los Principios de París); y 10 INDH en la categoría C (no conformes con los Principios de París). La categoría D fue abolida en 2015. *Vid.* doc. A/HRC/39/21, de 13 de agosto de 2018, Annex. ("Actividades de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en materia de acreditación de las instituciones nacionales conforme a los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París)". Informe del secretario general).

282 *Vid.* A/HRC/27/39, de 30 de junio de 2014, p. 26 ("Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos". Informe del secretario general).
283 Doc. HRI/MC/2014/2, de 14 de abril de 2014, anexo, pp. 12-13.
284 Res. 68/268 (2014) de la AG.

285 www.ohchr.org

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

287 CIJ, *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado,* dictamen de 9 de julio de 2004, párrs. 107-113. Israel pretendía la aplicación exclusiva del derecho internacional humanitario a los

obligación de facilitar y proteger el disfrute de los derechos consagrados en los respectivos Pactos a todas las personas que habitan en los territorios palestinos ocupados.

Consecuentemente, la CIJ concluyó que el PIDCP «es aplicable con respecto a los actos de un Estado en el ejercicio de su jurisdicción fuera de su propio territorio»288. De igual modo, en relación con el PIDESC, la CIJ determinó que «las obligaciones que incumben al Estado parte en virtud del Pacto se aplican a todos los territorios y poblaciones bajo su control efectivo»289. Por último, la CIJ defendió la aplicabilidad de la CDN en el territorio palestino ocupado, habida cuenta de lo establecido en el art. 2 CDN290.

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

A título de ejemplo, son ilustrativas las últimas observaciones finales que han dirigido a **España** ocho órganos establecidos en tratados, a saber: Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial291, Comité de Derechos Humanos292, Comité contra la Tortura293, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer294, Comité contra la Desaparición Forzada295, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales296, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad297 y

---

territorios palestinos ocupados, en detrimento de las normas de derechos humanos contenidas en los tratados ratificados por Israel. Por el contrario, la CIJ determinó que tanto el derecho internacional humanitario como el DIDH son aplicables en los territorios palestinos ocupados (*Ibidem*, párr. 114).

288 *Ibíd.*, párr. 111.

289 *Ibíd.*, párr. 112.

290 *Ibíd.*, párr. 113.

291 Doc. CERD/C/ESP/CO/21-23, de 13 de mayo de 2016. Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ESP/INT_CERD_COC_ESP_23910_S.pdf

292 Doc. CCPR/C/ESP/CO/6, de 20 de julio de 2015. Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fESP%2fCO%2f6&Lang=en

293 Doc. CAT/C/ESP/CO/6, de 15 de mayo de 2015. Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ESP/CAT_C_ESP_CO_6_20489_S.pdf

294 Doc. CEDAW/C/ESP/CO 7-8, de 24 de julio de 2015. Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fCO%2f7-8&Lang=en

295 Doc. CED/C/ESP/CO/1, de 12 de diciembre de 2013, 8 p. Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fESP%2fCO%2f1&Lang=en

296 Doc. E/C.12/ESP/CO/6, de 29 de marzo de 2018, 11 p.: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1197&Lang=en

Comité sobre los Derechos del Niño[298].

La suma de estas OF ofrece un diagnóstico muy certero de las principales deficiencias de España en materia de derechos humanos. Las recomendaciones que en ellas se formulan son muy útiles para guiar a las OSC e INDH españolas en su labor de reclamar a los poderes públicos la adopción de políticas públicas y cambios legislativos que aseguren la correcta aplicación en España de las normas contenidas en los tratados ratificados. Por lo mismo, las distintas Administraciones y todos los poderes del Estado implicados deberían tenerlas en cuenta, a fin de acometer sin dilación las reformas necesarias para cumplir debidamente las obligaciones internacionales asumidas.

En la práctica, los Estados se esfuerzan por responder positivamente a los comités, informando de las medidas efectivamente adoptadas en el marco de los procedimientos de seguimiento. Alternativamente, deberán hacerlo rutinariamente cuando preparan el siguiente informe periódico, pues los comités les preguntan específicamente por las medidas de seguimiento pendientes de aceptación.

En **España**, ya vimos cómo el art. 10.2 de la Constitución de 1978 obliga a los órganos del Estado a interpretar los derechos reconocidos en la Constitución de conformidad con los derechos proclamados en los tratados internacionales que hayan sido ratificados y publicados en el BOE. En buena lógica jurídica, los órganos del Estado también deben hacer suyos los criterios interpretativos de los tratados respectivos que los comités hayan adoptado, sobre todo si estos son más garantistas que las normas internas.

Por el contrario, el Gobierno español ha manifestado clara hostilidad a la hora de aceptar las recomendaciones contenidas en las observaciones finales que han dirigido los comités a España, especialmente cuando se trata de enmendar legislación o prácticas que habían sido impulsadas por el propio Gobierno. Utilizando el manido argumento de que serían *recomendaciones* que no obligan al Estado, el Gobierno compromete reiteradamente la responsabilidad internacional de España por incumplimiento de las obligaciones contenidas en los tratados ratificados[299].

6. Seguimiento a las observaciones finales (OF)

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

Además, varios comités han tomado medidas específicas300. Así, desde 2001 el **Com.DH** cuenta con un **Relator Especial para el seguimiento de las observaciones**

---

297 Doc. CRPD/C/ESP/CO/1, de 19 de octubre de 2011, 9 p.

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/ESP/CO/1&Lang=En

298 Doc. CRC/C/ESP/CO/5-6, de 5 de marzo de 2018, 17 p.

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/ESP/CO/5-6&Lang=Sp

299 *Cfr.* VILLÁN DURÁN, C.: "El valor jurídico de las decisiones de los órganos establecidos en tratados de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos", Revista Europea de Derechos Fundamentales, 2018 (en imprenta).

300 *Vid*. doc. HRI/MC/2011/4, cit, pp. 24-26, párrafos 80-87.

finales, que analiza las informaciones que el Estado somete al Comité en el término de **un año** sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a determinadas recomendaciones sobre situaciones urgentes o graves que el Comité haya seleccionado (de dos a cuatro recomendaciones). El RE es nombrado cada dos años y es auxiliado en sus funciones por un adjunto y la secretaría[301].

Los informes de seguimiento de los Estados deben ajustarse a las directrices proporcionadas por el Com.DH: serán concisos, centrados únicamente en las recomendaciones seleccionadas por el Comité y se presentarán en el plazo de un año. De la misma manera el Comité recibirá informes de seguimiento alternativos tanto de INDH como de ONG u otras organizaciones interesadas[302].

La RE prepara un informe público sobre sus actividades, en el que agrupa las informaciones de seguimiento disponibles por cada país objeto de examen303. El informe de la RE forma parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.

Desde 2009 la RE evalúa la información proporcionada por el Estado en una escala que va de "A" (satisfactoria) a "E" (las medidas adoptadas son contrarias a las recomendaciones del Comité)304. La RE mantendrá correspondencia con cada Estado solicitándole medidas de aplicación más concretas o una reunión para debatir esas cuestiones. Una vez enviadas dos cartas (recordatorios) por la RE al Estado, el procedimiento de seguimiento se termina y si la cuestión sigue irresuelta se incorporará a la lista de cuestiones relativas al siguiente informe periódico del Estado[305]. En el período 2013-2014 el Com.DH había recibido informes de seguimiento de 15 Estados, mientras que 11 Estados no respondieron a las solicitudes de seguimiento del RE y 7 Estados no proporcionaron la información adicional que les había solicitado el Comité306.

El Com.DH considera que su RE sobre el seguimiento de las OF debiera disponer de medios para realizar visitas de seguimiento que le permitieran hacer una evaluación más

---

301 CCPR/C/108/2, de 21 de octubre de 2013 (procedimiento de seguimiento de las observaciones finales), párrs. 3, 6 y 8. El actual RE para el seguimiento de las OF es Mauro Politi (Italia); como RE adjunto se ha nombrado a Yadh Ben Achour (Túnez).

302 Los informes de las OSC de seguimiento a las observaciones finales de los Estados pueden ser enviados electrónicamente a la siguiente dirección: ccpr@ohchr.org

303 Vid. los últimos informes del RE del Com.DH para el seguimiento de las OF en los docs. A/65/40 (Vol. I), pp. 166-200; CCPR/C/97/2, de 11 de noviembre de 2009, 26 p.; CCPR/C/98/2, de 19 de abril de 2010, 30 p.; CCPR/C/99/2, de 20 de septiembre de 2010, 36 p.; CCPR/C/100/2, de 25 de noviembre de 2010, 36 p.; CCPR/C/101/2, de 2 de mayo de 2011, 42 p.; CCPR/C/102/2, de 9 de septiembre de 2011, 31 p.; CCPR/C/104/2, de 30 de abril de 2012, pp. 13-14; A/68/40 (vol. I) (2013), pp. 234-300; y A/69/40 (vol. I) (2014), pp. 246-293 y anexo V, pp. 317-365. En las pp. 337-338 se informa de las medidas de seguimiento al quinto informe periódico de España.

304 Decisión adoptada por el Com.DH en el 95º periodo de sesiones. *Vid*. doc. A/64/40, anexo VI, pp. 218-219. *Vid.* también A/69/40 (vol. I) (2014), p. 247.

305 *Ibidem*, párrs. 25-28. *Vid.* también -FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p., *at* 341-344.

306 Cfr. A/69/40 (vol. I) (2014), párr. 269.

completa de la aplicación de sus recomendaciones a nivel nacional, a fin de incrementar la eficacia de las recomendaciones formuladas.

Por su parte, el **Com.CT** dispone también de una Relatora para el seguimiento desde 2003307. En función de este procedimiento, el Com.CT selecciona al final de sus OF cuatro recomendaciones de seguimiento inmediato con finalidad protectora, que deben ser respondidas por el Estado en el plazo de un año308.

La Relatora para el seguimiento supervisa el cumplimiento de las recomendaciones escogidas, solicita a los Estados "aclaraciones" suplementarias y presenta al Comité informes parciales sobre los resultados obtenidos309. Hasta 2014 el Comité había recibido 97 de los 134 informes de seguimiento que había solicitado, lo que representaba una tasa general de respuesta satisfactoria del 72% 310. El Com.CT también decidió publicar una página web sobre el seguimiento, que contiene la correspondencia mantenida entre la Relatora y los Estados interesados311.

Al término de sus funciones, la Relatora F. Gaer concluyó que los Estados deben informar a los detenidos de su derecho a ponerse en contacto con prontitud con un médico independiente, un abogado y un familiar; que deben existir órganos distintos, independientes e imparciales que examinen las denuncias de tortura y malos tratos, ya que es poco probable que las víctimas de estos abusos se dirijan a las autoridades del sistema presuntamente responsable por esos actos; la importancia de las investigaciones prontas e imparciales de las denuncias de malos tratos y la utilidad de permitir a las ONG visitar las cárceles; la indemnización justa y adecuada y las medidas de rehabilitación para las víctimas de tortura, incluidas las víctimas de la violencia y los abusos sexuales; la intersección de la raza y/o el origen étnico con los malos tratos y la tortura; el recurso a las "garantías diplomáticas" en los casos de las personas devueltas a otro país para que respondan a acusaciones penales; y las denuncias de maltrato en las fuerzas armadas312.

La Relatora también recomendó que el Comité mejorara la coordinación entre las recomendaciones de seguimiento y las listas de cuestiones previas a la presentación de informes, velando por que todas las listas de cuestiones previas recogieran debidamente las cuestiones tratadas en el informe de seguimiento a las observaciones finales

307 La Relatora para el seguimiento de las OF del Com.CT ha sido Felice Gaer (Estados Unidos) desde 2003 hasta 2014. El actual Relator para el seguimiento de las OF es Abdelwahab Hani (Túnez) *Cfr.* A/71/44 (2016), p. 20. El art. 72 del reglamento interno del Comité CT le atribuye las funciones siguientes: "promover el cumplimiento de las observaciones finales del Comité"; y "seguir, junto con el Estado parte, la aplicación de las recomendaciones hechas por el Comité en sus observaciones finales". *Cfr.* doc. CAT/C/3/Rev.5, 21 de febrero de 2011, 39 p.

308 *Vid.* doc. A/69/44 (Informe del Com.CT a la AG de 2014), párrs. 71 y ss.

309 HRI/CM/2011/4, cit, párr. 82.

310 A/69/44 (2014), cit, párr. 81.

311 Las respuestas de los Estados sobre las medidas adoptadas pueden consultarse en

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/FollowUp.aspx?Treaty=CAT &Lang=es

312 A/69/44 (2014), cit, párr. 88.

formuladas a ese Estado y en las solicitudes de aclaración de la Relatora313. Por último, la Relatora recomendó que un equipo integrado por el Relator para el seguimiento de las observaciones finales, los co-relatores para un país y un miembro de la secretaría, realizara visitas de seguimiento a los países314.

En agosto de 2015 el Comité CT aprobó las actuales **directrices para el seguimiento de las OF**, según las cuales el Comité CT selecciona un máximo de cuatro recomendaciones formuladas en sus OF para darles seguimiento en el plazo de un año. Tales recomendaciones han de contribuir a la prevención de la tortura y a la protección de las víctimas, mediante el fortalecimiento de las salvaguardias legales para las personas privadas de libertad, la realización de investigaciones prontas e imparciales de los presuntos casos de tortura o malos tratos, el enjuiciamiento de los sospechosos y la sanción de los autores de tortura o malos tratos, y la reparación a las víctimas315.

Se alienta a los Estados partes a presentar un plan voluntario para la aplicación de las recomendaciones, describiendo cómo, cuándo se aplicarán y quién será el encargado de hacerlo316. Una vez recibidos los informes de seguimiento que proporcionen los Estados y otros actores internacionales, el Relator para el seguimiento determina si el Estado parte ha abordado todas las cuestiones identificadas por el Comité CT para el seguimiento y si la información facilitada responde a las preocupaciones y a las recomendaciones del Comité317. El Relator evaluará la calidad y la cantidad de la información facilitada, así como el grado de cumplimiento de las recomendaciones, en función de un baremo que va de “satisfactoria” (3) a “sin respuesta” (0). También se evaluará la aplicación de cada recomendación de seguimiento con arreglo al baremo que va de “A” (aplicada en su conjunto) a “F” (se ha actuado en contra de la recomendación)318. Todas las informaciones relativas al seguimiento de las recomendaciones se publican en la página web del Comité sobre la cuestión319.

Algunos Estados objetaron en el pasado las observaciones finales recibidas de los comités por considerarlas “demasiado críticas”. A este respecto, el Comité CT recordó que las mismas “son un instrumento de cooperación con los Estados partes, y en ellas se recoge la evaluación común realizada por el Comité sobre las obligaciones que incumben” a cada Estado. Estas funciones son ejercidas “de manera independiente y competente” por el Comité, “en su condición de custodio y garante de la Convención”. También recordó el Comité CT “la obligación de todos los Estados partes de cooperar con el Comité y de respetar la independencia y la objetividad de sus miembros”320.

En cuanto al **Com.EDR**, puede solicitar información adicional sobre las medidas

313 *Ibidem,* párr. 95.
314 *Ibidem id.,* párr. 98.
315 Doc. CAT/C/55/3, de 17 de septiembre de 2015 (“Directrices para el seguimiento de las observaciones finales”), párrs. 7-10.
316 *Ibídem*, párr. 11.
317 *Ibídem id*., párr. 17.
318 *Ibídem id*., párrs. 19-20.
319 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/FollowUp.aspx?Treaty=CAT &Lang=es

320 Declaración del Comité CT de 14 de mayo de 2009. *Vid*. el informe anual del Comité CT en el doc. A/64/44. Naciones Unidas, Nueva York, 2009, anexo IX, pp. 269-270.

adoptadas por el Estado para poner en práctica las recomendaciones del Comité. Desde 2004 existe un *coordinador* (ahora relator) *del seguimiento* de las observaciones y recomendaciones adoptadas por el Com.EDR. Es nombrado por períodos de dos años y trabaja en colaboración con los relatores por países321. Desde entonces, el informe anual del Com.EDR a la Asamblea General incluye un informe sucinto sobre las actividades de seguimiento. El relator podrá recomendar al Com.EDR las acciones que considere más apropiadas a la luz de la respuesta recibida de los Estados, incluida la modificación de la fecha en la que el Estado interesado deberá presentar su próximo informe periódico al Comité322.

En 2006 el entonces coordinador del seguimiento fue invitado a visitar **Irlanda** para evaluar las medidas adoptadas por el Estado. A la vista del resultado positivo de la visita, el Comité propuso en 2007 que se elaborara un protocolo facultativo de la Convención que incluyera, entre otras cosas, la realización de visitas de seguimiento por parte del coordinador. En 2015 el relator del seguimiento estudió la situación en **Belarús** y **Polonia**. Entre agosto de 2015 y mayo de 2016, el Comité recibió los informes de seguimiento relativos a los **Estados Unidos, Estonia, Kazajstán, Polonia, Suiza y Uzbekistán**323.

Además, el **Com.EDR** innovó en 1993 con la adopción de procedimientos de **alerta temprana** y de **acción urgente**: los primeros, para evitar que los problemas existentes en los Estados puedan escalar y convertirse en nuevos conflictos o que se reaviven los preexistentes; también puede consistir en la adopción de medidas de construcción de confianza para incrementar la tolerancia racial o para prevenir que vuelva surgir un conflicto donde ya lo ha habido. Los segundos, para abordar los problemas que requieren atención inmediata a fin de evitar violaciones graves de la Convención o reducir su grado o su número324.

A estos efectos se ha constituido un grupo de trabajo de cinco miembros del Comité encargado de la gestión de tales procedimientos. Se ponen en marcha de oficio o a instancia de OSC u otros interesados. En 2007 se adoptaron las directrices, indicadores, y el mandato del grupo de trabajo325. En el marco de este mecanismo el Com.EDR ha estudiado la situación en numerosos Estados. En particular, el Comité ha enviado cartas a 39 Estados y dos instituciones regionales (Consejo de Europa y Unión Europea); adoptó declaraciones sobre la reciente crisis migratoria y sobre la situación en Libia y la

---

321 Art. 65 del reglamento del Com.EDR, doc. HRI/GEN/3/Rev.3, de 28 de mayo de 2008, p. 86. El actual relator para el seguimiento es Gun Kut (Turquía).

322 *Cfr.* términos de referencia del entonces coordinador para el seguimiento de las OF del Com.EDR, de 10 de marzo de 2005. Disponibles en http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/1_Global/INT_CERD_FGD_5555_E.pdf

323 Doc. A/71/18, anexo IV, p. 9.

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

325 *Vid.* las directrices en el doc. A/62/18, anexo III. El primer coordinador del grupo de trabajo fue el Prof. Thornberry (Reino Unido).

R.A. Siria; y tomó decisiones relativas a 17 Estados326.

Por su parte, el **Com.EDCM** comenzó en 2008 a solicitar a los Estados que proporcionaran información sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones específicas contenidas en sus OF en el plazo de 1-2 años. Tres miembros del Com.EDCM hicieron una primera visita de seguimiento a Luxemburgo en octubre de 2008 y constataron la pertinencia de la visita incluso a países europeos, donde se suele considerar que los mecanismos de las Naciones Unidas son menos pertinentes. Además, en 2009 el Com.EDCM nombró una relatora sobre el seguimiento y una suplente327.

En cuanto al **Com.DESC,** desde 1999 pide en sus OF al Estado que le comunique en su próximo informe periódico las medidas tomadas para dar seguimiento a las recomendaciones formuladas. En circunstancias especiales o urgentes podrá pedir al Estado que aporte más información con antelación al siguiente informe periódico, en cuyo caso será evaluada por un grupo de trabajo que a su vez podrá recomendar al Com.DESC que apruebe OF adicionales. Si la información recibida no fuese satisfactoria, el Com.DESC podrá pedir al Estado que acepte la visita de uno o dos miembros del Comité. Así ocurrió en dos ocasiones en las que se envió misiones *in loco* de asistencia técnica a Panamá y República Dominicana. Además, el Com.DESC encomienda a sus relatores de países la tarea de asegurar el seguimiento respecto de los países que han estudiado en el intervalo entre períodos de sesiones hasta la próxima vez que deban comparecer ante el Comité328.

En conclusión, se observa que las medidas de seguimiento hasta ahora adoptadas por los comités son demasiado tímidas329. Un grupo de trabajo de la reunión de comités recomendó a todos los comités adoptar medidas de seguimiento y directrices armonizadas330. Sin duda, sería conveniente que se habilitaran recursos suficientes a los comités para que pudieran generalizar las visitas de seguimiento a los países interesados, lo que les permitiría evaluar más cabalmente la aplicación de sus recomendaciones en el plano nacional.

De otro lado, las INDH y la sociedad civil en su conjunto tienen un papel esencial en materia de seguimiento, pues deben reclamar a las autoridades nacionales que apliquen las recomendaciones que los comités les han dirigido. También pueden informar a los comités de los logros obtenidos y los obstáculos encontrados en el seguimiento de las

---

326 *Vid.* el detalle de estas actividades en el siguiente enlace:

http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/EarlyWarningProcedure.aspx

327 HRI/IMC/2011/4, cit, párr. 85.

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

329 Un cuadro que muestra las convergencias y divergencias de los procedimientos de seguimiento de ocho comités puede consultarse en el doc. HRI/ICM/WGFU/2011/2, de 18 de noviembre de 2010, pp. 8-9.

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

recomendaciones. Así lo ha recomendado la reunión anual de comités y refrendado la reunión de presidentes de los comités de 2007 331.

Pero el sistema de *informes periódicos* no puede funcionar si los Estados no suministran a los comités sus informes periódicos por negligencia o incapacidad técnica, incumpliendo así una obligación convencional básica. El número de informes periódicos "pendientes de presentar" es excesivamente alto: un 4**6%** 332. A finales de 2017, solamente 34 de los 197 Estados partes (el 17%) habían cumplido plenamente sus obligaciones en materia de presentación de informes, por lo que a finales de 2016 había 578 informes atrasados333.

Para evitar el colapso del mecanismo, los comités han adoptado en sus respectivos reglamentos un procedimiento de examen *excepcional*, consistente en abordar el estudio de la aplicación del respectivo tratado en el Estado cuando este no haya presentado ninguno de los informes pendientes, a pesar de los reiterados llamamientos de los comités para que cumpla con su obligación de informar334. Si, además de no presentar informes, el Estado tampoco envía representantes para participar en los debates del comité, este analizará la situación en el país a la luz de toda información recibida –incluida la de las OSC-, y adoptará unas observaciones finales que considerará *preliminares* hasta que el Estado se pronuncie sobre ellas en un término prudencial de tiempo, trascurrido el cual se convertirán en definitivas335.

Pero el crecimiento del sistema de informes periódicos (nuevas convenciones, más comités y más informes periódicos) no se ha acompañado del incremento de los recursos adecuados336, por lo que el mecanismo de informes periódicos ha funcionado en los últimos años porque la mayoría de los Estados no presentaban sus informes, incumpliendo una obligación convencional básica.

Para superar este marasmo, la entonces alta comisionada propuso en 2012 unificar los métodos de trabajo de los nueve comités que en ese momento examinaban informes periódicos de los Estados, mediante el establecimiento de un calendario integrado de los

---

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

332 La entonces alta comisionada reconoció en 2012 que solamente el 16% de los informes de los Estados eran presentados dentro de plazo, y que los comités tenían además 281 informes pendientes de examen. *Cfr.* PILLAY, Navanethem, Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights. Geneva, OHCHR, June 2012, pp., 9, 19 y 23.

333 *Cfr*. doc. A/73/309, de 6 de agosto de 2017, párrs. 19-20.

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

335 *Vid.* OACNUDH, El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Folleto informativo 30/rev.1. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2012, 71 p., *at* 32-33. Vid. también doc. HRI/MC/2011/4, cit, pp. 26-28. Concordantemente, *Vid.* FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p., *at* 344-348.

336 Así lo reconoce el mismo secretario general en su informe contenido en el doc. A/HRC/25/22, de 17 de enero de 2014, párr. 81.

informes de todos los comités en el que se señalaría, sobre un ciclo de cinco años, en qué fechas deberá examinarse cada Estado, con un tope máximo de dos informes por Estado al año. Los informes de los Estados no deberían superar las 60 páginas y deberían responder a un procedimiento más simplificado que las listas de cuestiones en vigor, enfocado en las observaciones finales de los comités, que a su vez deberían ser más precisas. El nuevo procedimiento integrado de informes supondría un gasto adicional de 52 millones de dólares337.

Por el contrario, la Asamblea General culminó en 2014 el estudio del "Fortalecimiento y mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos" sin acoger las recomendaciones de la alta comisionada en materia presupuestaria. En su lugar adoptó decisiones más modestas, tales como que los "informes anuales de los órganos creados en virtud de tratados no reproduzcan documentos que se hayan publicado por separado a los que se haga referencia en el Informe»338, con el fin de reducir el tamaño de esos informes y su costo. Igualmente, la AG limitó el número máximo de palabras que pueden tener tanto los documentos de los comités como los informes periódicos de los Estados339. De otro lado, las observaciones finales de los comités deberán ser "breves, pertinentes, concretas y que incluyan recomendaciones que reflejen el diálogo con el Estado parte correspondiente"340.

La AG también pidió a la oficina del alto comisionado que "ayude a los Estados a desarrollar su capacidad para cumplir las obligaciones contraídas en virtud de tratados", prestando "servicios de asesoramiento, asistencia técnica y creación de capacidad, de conformidad con el mandato de la oficina, en consulta con el Estado de que se trate y con su consentimiento". En particular, se deberá "destinar un funcionario especializado en creación de capacidad en materia de derechos humanos en cada oficina regional"; fortalecer la cooperación con los mecanismos regionales; crear una lista de expertos en presentación de informes; prestar asistencia directa a los Estados por medio de la creación y el desarrollo de capacidad institucional para la presentación de informes; y facilitar el intercambio de las mejores prácticas341. En 2016 se habían habilitado las diez primeras oficinas regionales y se contaba con seis funcionarios ubicados en Ginebra que llevaron a cabo unas 50 actividades de asistencia directa a Estados342.

Además, la AG decidió transmitir por Internet las reuniones públicas de los órganos creados en virtud de tratados343; ofrecer a los miembros de la delegación oficial del Estado que no estén presentes en la reunión en que se ha de examinar el informe de

337 PILLAY, N., Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights, cit., pp. 37-62. Para una vision crítica, *Vid.* FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos, cit. , pp. 348-352.

338 Res. AG 68/268, de 9 de abril de 2014, párr. 4.

339 *Ibidem id.*, párrs. 15 y 16.

340 *Ibidem id.*, párr. 6.

341 *Ibidem id*., párr. 17.

342 Doc. A/71/118, cit., párrs. 9 y 11.

343 Res. AG 68/268, párr. 22. Conforme a la res. AG 73/162, de 17 de diciembre de 2018, la medida será operativa a partir de 2020 (párr. 6).

ese Estado la oportunidad de participar en el examen por videoconferencia344; y publicar actas resumidas en uno de los idiomas de trabajo de las Naciones Unidas utilizado por el Estado parte cuando este lo solicite345.

En cuanto al tiempo dedicado al estudio de los informes periódicos, se asignará el número de semanas que necesitará cada órgano creado en virtud de un tratado para examinar los informes de los Estados partes que prevé recibir todos los años, suponiendo que se puedan examinar al menos 2,5 informes por semana y, cuando proceda, de al menos 5 informes por semana presentados con arreglo a los protocolos facultativos (quejas individuales); Se asignarán dos semanas adicionales para cada comité a fin de que puedan cumplir las actividades previstas en sus mandatos, además de tiempo adicional para los comités que se ocupan de las comunicaciones individuales, tomando como base que el examen de cada comunicación requiere 1,3 horas; y se asignarán recursos financieros y humanos suficientes a los órganos creados en virtud de tratados cuyo principal mandato es realizar visitas sobre el terreno346.

También se deberá proceder a la aplicación gradual de las normas de accesibilidad pertinentes y proporcionar adaptaciones razonables para los expertos con discapacidad de los órganos creados en virtud de tratados347.

En relación con los idiomas de trabajo, la AG decidió asignar un máximo de tres idiomas oficiales de trabajo para la labor de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, aunque, a título excepcional, cuando sea necesario, podrá agregarse un cuarto idioma oficial348.

En cuanto a los viajes, la AG pidió al SG que mejore la eficiencia de las disposiciones vigentes sobre los viajes de los expertos de los órganos creados en virtud de tratados, de conformidad con lo dispuesto en la sección VI de la resolución 67/254 A, de 12 de abril de 2013 349.

Con el ánimo de reducir el número de informes pendientes de presentación, la AG invitó a los Estados a presentar un **informe combinado** que se considerará que cumple las obligaciones del Estado con ese órgano para todo el período en que había informes pendientes al momento de la aprobación de esta resolución350; y a los comités a considerar que todos los informes de los Estados que a la fecha de la presente resolución se hayan presentado y estén a la espera de ser examinados por un órgano creado en virtud de un tratado, satisfacen la obligación de presentación de informes del Estado interesado al órgano competente351.

---

344 *Ibidem*, párr. 23.
345 *Ibidem id*., párrs. 24-25.
346 *Ibidem id*., párr. 26. Se refiere al Subcomité para la Prevención de la Tortura. *Vid. infra*, apartado 10: *Las visitas periódicas*.
347 *Ibidem id*., párr. 29.
348 *Ibidem id*., párr. 30.
349 *Ibidem id*., párr. 31.
350 *Ibidem id*., párr. 32.
351 *Ibidem id*., párr. 33.

Además, los comités deberán establecer un calendario claro y normalizado para la presentación de los informes de los Estados352; y seguir reforzando el papel de sus presidentes en las cuestiones de procedimiento, especialmente en la formulación de conclusiones sobre cuestiones relativas a los métodos de trabajo y de procedimiento, la extensión rápida de las buenas prácticas y metodologías entre todos los órganos, el logro de la coherencia entre ellos y la normalización de sus métodos de trabajo353; y aumentar las posibilidades de interacción durante las reuniones entre sus presidentes y los Estados partes en todos los tratados de derechos humanos celebradas en Ginebra y Nueva York, con miras a facilitar un foro para un diálogo interactivo abierto y oficial354.

Todas estas medidas serán evaluadas por el SG cada dos años en un informe amplio sobre el estado del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos que presentará a la AG355. En el segundo informe de evaluación, presentado en 2018, el SG constató que la acumulación de informes de los Estados partes pendientes de revisión había disminuido a 230 en diciembre de 2017, representando un 11% 356. En cuanto a las quejas individuales, al 31 de diciembre de 2017 el SG constató que el Comité DH contaba con 693 quejas pendientes de examen y el Comité DN 35 357. Se concluye, por tanto, que las medidas hasta ahora adoptadas por la AG son insuficientes para corregir las carencias de los comités al examinar los informes periódicos de los Estados y las quejas individuales que reciben.

Por su parte, la AG examinará el estado del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos el 2020, a fin de evaluar la eficacia de las medidas adoptadas para asegurar su sostenibilidad358.

Finalmente, La reunión de presidentes de comités de 2016 concluyó que el ACNUDH debía contar “con los recursos materiales y humanos necesarios para que los órganos creados en virtud de tratados pudieran llevar a cabo su labor”; que “la estricta aplicación de límites al número de palabras en la documentación en ocasiones obstaculizaba su labor”; y que “la falta de traducción de algunos documentos a todos los idiomas de trabajo ocasionaba graves dificultades”359. También expresó “su preocupación por la creciente utilización de consultores para redactar los informes que los Estados partes presentaban a los órganos creados en virtud de tratados sin asegurar que esos informes hubieran sido el resultado de un diálogo nacional participativo y de una evaluación de la aplicación de las disposiciones de los tratados de derechos humanos”360. Igualmente, recomendó a los Estados que “establecieran mecanismos nacionales para la presentación de informes y el seguimiento”361; y que “debían abstenerse de proponer como candidatos a los órganos creados en virtud de tratados o de elegir para integrar

352 *Ibidem id*., párr. 34.
353 *Ibidem id*., párr. 38.
354 *Ibidem id*., párr. 39.
355 *Ibidem id*., párr. 40.
356 Doc. A/73/309, de 6 de agosto de 2018, párr. 22.
357 *Ibidem*, párr. 25.
358 Res. AG 68/268, cit., párr. 41.
359 Doc. A/71/270, de 2 de agosto de 2016, párr. 76.
360 *Ibídem*, párr. 79.
361 *Ibídem id*, pár. 81.

esos órganos a personas cuya independencia e imparcialidad se vieran comprometidas por la naturaleza política de su afiliación con el poder ejecutivo del Estado"362.

En 2018 el SG reconoció que "se ha avanzado muy poco en el establecimiento de mecanismos nacionales para abrir la selección de candidatos a un proceso competitivo más amplio y mejorar la composición de género de los órganos creados en virtud de tratados"363.

7. Observaciones o recomendaciones generales (OG)

Los comités también adoptan ***observaciones o recomendaciones generales*** que, en su origen, tenían el fin de ayudar a los Estados a comprender qué tipo de información deseaban recibir los comités, sobre la base de la experiencia adquirida. De este modo se señalaban las deficiencias de los informes, se sugerían mejoras y se estimulaba a los Estados a lograr la plena realización de los derechos consagrados en el tratado correspondiente364.

Pero todos los comités adoptan OG que van más allá de sus propósitos iniciales, pues en la práctica equivalen a un ejercicio de **interpretación** sobre el contenido y el alcance de las obligaciones contenidas en ciertas disposiciones del respectivo tratado. Tales observaciones o recomendaciones generales han sido generalmente bien aceptadas por los Estados partes. En este aspecto el DIDH innova en relación con las reglas generales del D. internacional que atribuyen el monopolio de la interpretación de un tratado internacional a los Estados partes en el mismo365.

Esta evolución de la naturaleza jurídica de las OG fue propiciada al término de la *guerra fría* y se articuló a través de los reglamentos internos de los comités. Así, el reglamento del Comité DESC prevé que pueda "preparar observaciones generales, basadas en los diversos artículos y disposiciones del Pacto, con objeto de ayudar a los Estados partes a cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes"366. En el caso del Comité DN, su reglamento también le autoriza a elaborar OG "sobre la base de los artículos y las disposiciones de la Convención para promover su aplicación y asistir a los Estados partes en el cumplimiento de sus obligaciones de presentación de informes" 367.

La elaboración de una OG responde a un proceso laborioso y suele tomar varios años. Se comienza acotando el tema o la disposición que cada comité desee desarrollar; se

---

362 *Ibídem id*., párr. 86.

363 Doc. A/73/309, cit., párr. 87.

364 Una recopilación de las observaciones y recomendaciones generales adoptadas por los diferentes Comités se contiene en los doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), de 27 de mayo de 2008, 318 p. (recopilación de las OG del Com.DESC y del Com.DH); y HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.II), de 27 de mayo de 2008, 311 p. (recopilación de las RG del Com.EDR y Com.EDCM, así como las OG del Com.CT y Com.DN). Disponibles en: http://ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TBGeneralComments.aspx

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

366 Art. 65 del reglamento del Comité DESC, doc. HRI/GEN/3/Rev.3, de 28 de mayo de 2008, cit., pp. 3 a 27.

367 Art. 77 del reglamento del Comité DN, doc. CRC/C/4/Rev.3, de 16 de abril de 2013, 28 p.

nombra a uno o varios relatores que se encargarán de realizar un estudio preliminar; se convocarán días de debate general, seminarios, talleres y otros eventos internacionales en los que los comités consultarán con todos los actores interesados en el desarrollo del DIDH (Estados, OI, INDH, académicos, OSC y ONG). Concluidas todas las consultas, los comités, con el solo auxilio de sus relatores y de la secretaría, debaten los diferentes proyectos en reunión privada y finalmente anuncian la adopción de una nueva OG, que se hace pública de inmediato tanto en el Portal de la OACNUDH como en el informe anual de cada comité a la Asamblea General368.

Así, el **Com.DH** ha desarrollado hasta la fecha 36 OG muy valiosas, relativas al contenido y alcance de los arts. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 10, 12, 14, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 27 y 40 del PIDCP y en relación con el PF1 369. Además, ha formulado OG sobre la situación de los extranjeros con arreglo al PIDCP, las reservas al Pacto, el principio de no discriminación y la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes tanto en el Pacto como en el PF370.

En el caso de la OG n° 24 del Com.DH relativa a las reservas formuladas al Pacto, presentaron objeciones Francia y Estados Unidos, que reclamaron la aplicación de las reglas clásicas del Convenio de Viena de 1969 en materia de interpretación de los tratados internacionales, frente a la opinión del Com.DH de que algunas reservas de esos Estados al PIDCP eran incompatibles con el objeto y fin del mismo. La Comisión de Derecho Internacional (CDI) concluyó que los órganos de control establecidos en los tratados pueden formular comentarios y recomendaciones respecto de la admisibilidad de las reservas de los Estados, siendo su valor jurídico equivalente al de las funciones de vigilancia que tengan encomendadas. Por lo tanto, los Estados deben respetar de buena fe el contenido de las citadas OG 371.

En cuanto al **Com.DESC**, ha elaborado 24 OG sobre los arts. 2.1, 3, 6, 7, 9, 11, 11.1, 12, 13, 14, 15.1, y 22 del PIDESC 372. También ha elaborado OG sobre las personas con discapacidad; la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales; la aplicación interna del Pacto373; los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores; la no discriminación y los DESC; el derecho a participar en la vida cultural; y las obligaciones del Estado en el contexto de las actividades de las empresas.

---

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

369 *Cfr.* https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11

370 Concordantemente, *Vid.* FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos, cit., pp. 353-359.

371 *Vid.* también el "Informe de la reunión del grupo de trabajo sobre las reservas", doc. HRI/MC/C/2007/5, de 9 de febrero de 2007, 23 p., actualizado en el doc. HRI/MC/2009/5, de 17 de junio de 2009, 13 p. Un estudio completo sobre las reservas al PIDCP se encuentra en FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos, cit., pp. 69-101.

372 *Cfr.* https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11

373 *Vid*. BÓDIG (Mátyás): "Soft Law, Doctrinal Development, and the General Comments of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights", *in* LAGOUTTE (Stéphanie), GAMMELTOFT-HANSEN (Thomas) & CERONE (John) (Editors), Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights, Oxford University Press, 2016, 339 p., *at* 69-88.

Por su parte, el **Com.EDR** ha adoptado hasta la fecha 35 *recomendaciones generales*374. Entre ellas, se ha abordado la discriminación contra los no ciudadanos; la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal; las medidas especiales previstas en la Convención; el seguimiento de la Conferencia de Examen de Durban (2009); Durban y la discriminación racial contra afrodescendientes (2011)375; y la lucha contra el discurso de odio racial376. Todas ellas son dirigidas a los Estados partes en la CEDR y son de naturaleza similar a las OG de los otros comités.

Igualmente, el **Com.EDCM** adoptó 37 *recomendaciones generales377*. Entre las más recientes, se han abordado temas como la violencia de género contra lase mujeres; la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares; la vida política y pública; la mujer y la salud; las mujeres de edad; sobre el art. 2 de la Convención378; sobre el papel de la mujer en la prevención del conflicto, en los conflictos y situaciones postconflicto; el acceso de las mujeres a la justicia; el derecho a la educación de las mujeres y las niñas; y los derechos de las mujeres rurales.

En cuanto al **Com.CT**, conforme al art. 74 de su reglamento podrá "aprobar observaciones generales sobre lo dispuesto en la Convención con miras a promover la aplicación ulterior de esta o ayudar a los Estados partes a cumplir con sus obligaciones"379. Hasta ahora se han aprobado cuatro OG relativas a la aplicación de los arts. 2, 3 y 14 de la CCT380.

El **Com.DN** ya ha adoptado 23 OG 381, entre ellas la relativa a las medidas generales de aplicación de la CDN; los niños con discapacidad; los niños indígenas; el derecho del niño a ser escuchado (2009); su derecho a no ser objeto de ninguna forma de violencia (2011)382; el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (2013); las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño (2013); el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (2013); y sobre el derecho del niño a

---

374 *Cfr.* https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11

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

376 RG 35, de 26 de septiembre de 2013. *Vid.* doc. A/69/18 (2014), anexo VII, pp. 183-193.

377 *Cfr.* https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx

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

379 Doc. CAT/C/3/Rev.6, de 1 de septiembre de 2014, p. 25.

380 *Cfr.* https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=1&DocTypeID=11

381 *Cfr.* https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11

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

que su interés superior sea una consideración primordial (art. 3.1 de la Convención)383.

Las OG 22 y 23 fueron aprobadas conjuntamente por el Comité DN y el Com.TM, versando sobre la migración internacional y las obligaciones de los Estados de tránsito y de destino.

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

En cuanto al **Com.TM**, ha adoptado dos OG conjuntas con el Comité DH sobre la migración internacional y otras dos en solitario sobre los trabajadores domésticos migratorios (2011) y sobre los derechos humanos de los migrantes en situación irregular (2013)384.

Por último, el **Com.DPD** prevé en su reglamento la adopción de tanto recomendaciones como observaciones generales385. Ha adoptado siete OG sobre los arts. 9 (accesibilidad)；12 (igual reconocimiento como persona ante la ley); 6 (mujeres y niñas con discapacidad); 24 (derecho a la educación inclusiva); 19 (derecho a vivir de forma independiente); 5 (igualdad y no discriminación); y 4.3 en relación con el 33.3 de la Convención (participación de las personas con discapacidad en la aplicación y seguimiento de la Convención)386.

En conclusión, la práctica consolidada confirma que todos los comités adoptan OG o RG que integran el acervo jurisprudencial de los comités a la hora de interpretar de manera autorizada el alcance de una o varias disposiciones de la convención de cuya supervisión se ocupan.

383 Doc. CRC/C/GC/14, de 29 de mayo de 2013, 22 p.
384 *Cfr.* https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=7&DocTypeID=11
385 Arts. 46 y 47 del reglamento revisado del Comité DPD, *cfr*. doc. CRPD/C/1/Rev.1, de 10 de octubre de 2016, p. 18.
386 *Cfr.* https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx

8. La investigación de oficio

Este procedimiento, de carácter facultativo, está previsto en **seis tratados** internacionales en vigor (todos ellos ratificados por España), a saber:

CUADRO 6
TRATADOS DE NU QUE ESTABLECEN EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE OFICIO

Protocolo/Convención	Artículos
1. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes387	20
2. PF de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer388	8-9
3. PF de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad389	6-7
4. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas390	33
5. PF del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales391	11-12
6. PF 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño392	13
Fuente: elaboración propia (al 10 de mayo de 2019)	

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

Mediante este mecanismo el Estado reconoce al comité respectivo la competencia de

387 El art. 20 CCT ha sido completado por el reglamento del Comité CT, doc. CAT/C/3/Rev.6, de 1 de septiembre de 2014, arts. 75-90. La CCT ha sido ratificada por 166 Estados, incluida España. De conformidad con el art. 28 CCT, catorce Estados parte **no** reconocen la competencia del Comité CT para realizar investigaciones de oficio.

388 El PF ha sido ratificado por 112 Estados.

389 Completado por el reglamento revisado del Comité DPD, doc. CRPD/C/1/Rev.1, de 10 de octubre de 2016, arts. 78-91, pp. 28-32. El PF fue ratificado por 95 Estados.

390 En vigor desde el 23 de diciembre de 2010, la Convención ha sido ratificada por 60 Estados, incluida España. El art. 33 de la Convención no puede ser objeto de reservas.

391 Ratificado por 24 Estados, entró en vigor el 5 de mayo de 2013. Completado por los arts. 21-35 del reglamento provisional en virtud del PF del PIDESC, *cfr.* doc. E/2013/22, E/C.12/2012/3 (informe del Comité DESC al ECOSOC sobre sus períodos de sesiones 48º y 49º). Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2013, anexo VII, pp. 117-121.

392 Ratificado por 44 Estados, entró en vigor el 14 de abril de 2014. Se complementa con los arts. 30-42 del reglamento del Comité DN relativo al PF 3. *Cfr*. doc. CRC/C/62/3, de 16 de abril de 2013, pp. 16-20. Solamente Mónaco rechazó reconocer la competencia del Comité DN para realizar investigaciones de oficio (art. 13.7).

investigar de oficio pero confidencialmente, cuando reciba información fidedigna que a su juicio parezca indicar de forma fundamentada que se practica *sistemáticamente* la violación de los derechos reconocidos en la convención respectiva, en el territorio de ese Estado parte.

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

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

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

El comité podrá incluir un **relación sumaria** de los resultados de la investigación en su informe anual (público), tras celebrar consultas con el Estado interesado, y a pesar de que este se oponga a la publicación del informe (art. 90.1 del reglamento del Com.CT). También podrá invitar al Estado a referirse en sus informes periódicos a las medidas que haya adoptado en respuesta a una investigación efectuada.

Este procedimiento ha revelado una escasa utilidad en la práctica de los dos comités que más lo han utilizado, a saber: el **Com.CT** y el **Com.EDCM**, en especial cuando el Estado parte no ha aceptado cooperar de buena fe con el comité. Así, tanto las víctimas de las violaciones como los defensores de los derechos humanos, lamentan el carácter confidencial del procedimiento y el desequilibrio procesal del mismo a favor del Estado interesado. La lentitud del procedimiento (hasta cuatro años) y la escasa información que el comité hace pública en sus informes anuales al final del mismo –salvo que el Estado interesado acepte la publicación del informe final-, son factores adicionales que explican el pobre resultado que este procedimiento ha obtenido en la práctica desarrollada por el Com.CT393 y el Com.EDCM.

No obstante, los dos comités citados han utilizado el procedimiento de investigación de oficio en relación con **México**, que ha incluido la realización de sendas visitas al terreno por parte de algunos de los miembros de los dos comités. Tales comités publicaron una

393 Cabe resaltar, sin embargo, que un resumen del informe del Com.CT sobre la visita de tres de sus miembros al **Líbano** en el marco del art. 20 de la Convención, fue publicado con considerable extensión -a pesar de que el Estado interesado se había opuesto-. Concluyó que la tortura se practica sistemáticamente en ese país, "sobre todo en el contexto de las investigaciones y con el fin de obtener confesiones" y formuló numerosas recomendaciones al Estado. *Cfr.* A/69/44 (2014), anexo XIII, párr. 37.

relación sumaria de sus informes confidenciales394 que contienen recomendaciones muy útiles para erradicar la tortura y malos tratos de los lugares de detención en México, así como la violencia de género que sufren las mujeres en el país ("feminicidio").

En otra ocasión, relativa al **Brasil,** el gobierno autorizó en 2009 al Com.CT a publicar íntegramente el informe de la visita realizada en ese país en 2005 en aplicación del art. 20 de la CCT, junto a los comentarios del propio gobierno395. Las numerosas conclusiones y recomendaciones formuladas por el Com.CT confirmaron la existencia de una práctica sistemática de malos tratos y condiciones inhumanas en los establecimientos de detención y prisión del país396.

En total, el Com.CT ha realizado visitas de investigación confidencial a nueve países. Además de México, Brasil y Líbano, ya citados, se trata de **Egipto, Perú, Serbia y Montenegro, Sri Lanka, Turquía y Nepal**397. Las medidas de seguimiento a sus recomendaciones solamente se han solicitado en el marco de las observaciones finales relativas a cada país como resultado del examen de sus informes periódicos, o en el marco de las nuevas listas de cuestiones previas a la presentación de informes398.

De conformidad con el art. 28 de la CCT, los Estados partes pueden declarar que no reconocen la competencia del Com.CT para realizar la investigación de oficio que contempla el art. 20 de la Convención. Son quince los Estados que hacen uso de esa facultad en la actualidad, a saber: Arabia Saudí, Bahamas, China, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Fiji, Guinea Ecuatorial, Israel, Kuwait, Mauritania, Pakistán, Polonia, República Árabe Siria, República Democrática Popular Lao y Vietnam399.

En cuanto al **Com.EDCM**, dos de sus miembros investigaron *in loco* en 2013 alegaciones de ONG relativas a la desaparición y asesinato de numerosas mujeres aborígenes en **Canadá** que, por su persistencia y extensión a lo largo de los años, revelaban una práctica sistemática de violación de la Convención (art. 8 PF). El Estado autorizó la publicación del informe del Com.EDCM en 2015; de las 38 recomendaciones formuladas, el Estado aceptó 34 400.

Por lo que se refiere al **Com.DF**, ha solicitado reiteradamente a **México** autorización para visitar el país en el marco del art. 33 de la Convención, al haber recibido información fidedigna que revela "violaciones graves de las disposiciones" de la

---

394 *Vid.* respectivamente los docs. CAT//C/75 y CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO.

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

396 *Ibidem*, pp. 42-48.

397 Las *relaciones sumarias* de los diferentes informes de investigación de oficio que ha publicado el Com.CT se pueden consultar en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Inquiries.aspx

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

399 *Cfr.* http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CAT/Pages/InquiryProcedure.aspx

400 *Vid.* el informe del Com.EDCM sobre el Canadá en http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/CAN/CEDAW_C_OP-8_CAN_1_7643_E.pdf. La respuesta del Estado al informe del Com.EDCM se encuentra en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fOP.8%2fCAN%2f2&Lang=en

Convención401. Además, el art. 34 le autoriza a presentar toda situación de "práctica generalizada o sistemática" de la desaparición forzada a la Asamblea General, por conducto del secretario general.

Por su parte, el **Com.DPD** prevé en su reglamento medidas de seguimiento similares a las del Com.CT (art. 90.1). Además, el Estado dispone de seis meses para transmitir al Com.DPD sus observaciones sobre las conclusiones del Comité (art. 89.2). Transcurrido este plazo, el Com.DPD podrá invitar al Estado parte "a que le informe de las medidas adoptadas en atención a la investigación" realizada (art. 90.2)402.

El Comité DPD realizó una visita de investigación a **España** del 30 de enero al 10 de febrero de 2017. Concluyó en su informe que "se ha perpetuado un patrón estructural de exclusión y segregación educativa discriminatorio, basado en la discapacidad, a través de un modelo médico, que afecta desproporcionadamente y en especial a las personas con discapacidad intelectual o psicosocial y a las personas con discapacidad múltiple"403. En consecuencia, recomendó, entre otras cosas, "la abolición del sistema separado de educación para estudiantes con discapacidad"; considerar la Convención como "un elemento de obligatoria interpretación de las normas relativas a los derechos fundamentales de las personas con discapacidad"; "contemplar la educación inclusiva como un derecho y no sólo como un principio y que todos los estudiantes con discapacidad tengan el derecho de acceso a las oportunidades de aprendizaje inclusivo en el sistema educativo general, sin importar sus características personales con acceso a los servicios de apoyo que se requieran"; "eliminar la excepción de la educación segregada en la legislación educativa"; "Incluir una cláusula de no rechazo para estudiantes por razones de discapacidad, estableciendo claramente que la denegación del ajuste razonable constituye discriminación"; y "establecer mecanismos eficaces de monitoreo y revisión para garantizar que la legislación, las estrategias y las políticas relativas a la aplicación del artículo 24 cumplan con las obligaciones del Estado parte en todo su territorio"404.

En suma, el procedimiento de *investigación de oficio* será más útil para las víctimas y para la sociedad civil en la medida en que mejore el procedimiento aplicable. Sería muy conveniente que los comités limitasen en sus reglamentos el alcance de la confidencialidad y la falta de transparencia inherente al procedimiento. Además, se debieran perfeccionar las medidas de seguimiento a las recomendaciones formuladas al Estado en virtud de la investigación de oficio.

---

401 A/69/56 (2014), p. 29.

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

403 Doc. CRPD/C/20/3, de 4 de junio de 2017, párr. 75. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/20/3&Lang=en

404 *Ibidem*, párrs. 82-84.

9. Las acciones urgentes

Únicamente el **Comité contra la Desaparición Forzada** (en adelante: Comité DF) está habilitado por el art. 30 de la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*405, para examinar peticiones de **acciones urgentes** "a fin de que se busque y localice a una persona desaparecida" (art. 30.1 *in fine*). Esta disposición no puede ser objeto de reserva por los Estados partes.

El procedimiento de **acciones urgentes** había conocido un amplio desarrollo en el ámbito extra-convencional de protección de los derechos humanos, a partir del establecimiento en 1980 por la entonces Comisión de Derechos Humanos del Grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas e involuntarias (en adelante: GTDFI)406. Con el art. 30 de la Convención se establece este procedimiento por primera vez en sede convencional.

A diferencia de las acciones urgentes de los procedimientos especiales del Consejo DH, las reguladas por el art. 30 de la Convención no reconocen la actio popularis, pues deben ser solicitadas "por los allegados de una persona desaparecida, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como todo aquel que tenga un interés legítimo" (art. 30.1 de la Convención). El Comité DF puntualizó que "es necesario contar con la autorización de los familiares de la persona desaparecida, sus representantes legales, su abogado o cualquier otra persona que tenga un interés legítimo", para poder presentar al Comité DF una solicitud de acción urgente407.

También a diferencia de las acciones urgentes en sede extra-convencional –dirigidas contra cualquier Estado miembro de NU-, las solicitadas conforme al art. 30 de la Convención solamente podrán ser dirigidas contra uno de los 58 Estados partes en la misma. Sin embargo, no será necesario que los Estados partes (como España) reconozcan expresamente la competencia del Comité DF para recibir solicitudes de acciones urgentes (lo que sí ocurre con las quejas individuales previstas en el art. 31 de la Convención).

Toda solicitud de acción urgente conforme al art. 30 de la Convención debe reunir además los siguientes requisitos de forma para que el Comité DF la pueda declarar admisible, con el auxilio de un relator especial, un adjunto y un suplente que el Comité DF nombra entre sus miembros y que se encargan de "examinar las peticiones de adopción de medidas urgentes y de dictar medidas cautelares entre períodos de sesiones"408:

En primer lugar, la petición de acción urgente no debe carecer "manifiestamente de fundamento" (art. 30.2.a).

---

405 Adoptada por la resolución 61/177, de 20 de diciembre de 2006, de la Asamblea General. Ratificada por 60 Estados, incluida España, entró en vigor el 24 de septiembre de 2009.
406 *Vid. infra*, Segunda Parte, Sección A.4: *Las acciones urgentes*.
407 *Cfr.* Directrices y formulario para la presentación de solicitudes de medidas urgentes en virtud el art. 30 de la Convención, doc. A/67/56 (2012), anexo V, pp. 18-24, *at* 19 *in fine* y A/69/56 (2014), anexo VII.A, pp. 34-38.
408 *Cfr.* A/67/56, *cit.*, anexo IV, p. 16, párr. A.2.

En segundo lugar, no debe constituir "un abuso del derecho" a presentar tales peticiones (art. 30.2.b). Así, la petición ha de presentarse por escrito, no podrá ser anónima y deberá utilizarse el formulario modelo, cumplimentando todas las informaciones requeridas en el mismo, a saber: información sobre el autor de la petición y sobre la persona desaparecida, descripción de los hechos, identificación de los responsables de la desaparición, recursos internos utilizados, solicitud de medidas cautelares, etc.[409].

También deberá referirse a un caso de supuesta desaparición forzada "que normalmente haya ocurrido no más de tres meses antes de la presentación de la solicitud de medidas urgentes o referirse a una supuesta víctima de desaparición forzada de cuyo paradero no se haya sabido como máximo tres meses antes de la solicitud"[410].

El Comité DF aclaró que "normalmente no examinará" la petición de medidas urgentes si se refiere a una desaparición forzada "que se inició antes de que el Estado pasara a ser parte de la Convención"[411]; o si la desaparición "se inició más de tres meses antes de que se presentara la solicitud al Comité"[412].

En tercer lugar, no debe ser "incompatible con las disposiciones" de la Convención (art. 30.2.d).

En cuarto lugar, no debe incurrir en la prohibición de doble instancia (principio ne bis in idem), de manera que la solicitud de acción urgente "no está siendo tratada en otra instancia internacional de examen o arreglo de la misma naturaleza" (art. 30.2.e), en particular el Grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias del Consejo DH[413].

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

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

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

---

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

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

411 *Ibidem*, párr. A.3.

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

413 *Ibidem id.*, párr. A.2. *Vid*. también A/69/56 (2014), p. 28.

Por último, el Comité DF mantendrá informada a la persona que presentó la petición de acción urgente "sobre sus recomendaciones y sobre las informaciones transmitidas por el Estado" (art. 30.3 *in fine*), lo mismo que sobre los esfuerzos del Comité DF para colaborar con el Estado "mientras la suerte de la persona desaparecida no haya sido esclarecida" (art. 30.4).

En definitiva, el procedimiento de acción urgente previsto en el art. 30 de la Convención tiene, al igual que las acciones urgentes en sede extra-convencional, un marcado carácter humanitario, pues están orientadas a facilitar que el Estado reconozca cuanto antes la detención de la persona y garantice los derechos de la misma en materia de seguridad, libertad e integridad. A finales de 2017 el Comité DF había registrado 445 peticiones de acción urgente414 y no disponía de recursos suficientes para hacer frente a ese volumen de trabajo.

La "petición de acción urgente" se contrapone así a la queja ("comunicación") que regula el art. 31 de la Convención y que es de carácter facultativo por requerir el consentimiento expreso del Estado parte. En este último caso, la finalidad de la queja es obtener del Comité DF un dictamen condenatorio del Estado por violación de alguno de los derechos consagrados en la Convención y el señalamiento de medidas de reparación a favor de la víctima415.

10. Las visitas periódicas

Con el exclusivo fin de "prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes", el **Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**416 establece un "sistema de visitas periódicas…a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad" (art. 1). El art. 4.1 *in fine* indica también que tales visitas se llevarán a cabo con el fin de "fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes".

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

Las visitas periódicas correrán a cargo de "órganos internacionales y nacionales independientes". El Art. 2 del PF crea el **Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la**

---

414 *Cfr.* doc. A/73/309 (2018), párr. 60.

415 *Vid. infra*, Sección B: *Mecanismo cuasi-judicial*.

416 Aprobado por la Asamblea General en su resolución 57/199, de 19 de diciembre de 2002. Entró en vigor el 22 de junio de 2006 y tiene 89 Estados partes (incluida España, que ratificó el 4 de abril de 2006).

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

El mandato esencial del SPT es visitar los lugares mencionados en el art. 4 y "hacer recomendaciones a los Estados partes en cuanto a la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura" y otros tratos (art. 11 a.). El SPT establece su programa de visitas periódicas, que comunica a los Estados interesados a fin de que adopten las disposiciones necesarias para la realización de las visitas (art. 13.2). En la notificación se podrán indicar algunos de los lugares que se proponga visitar, pero ello no impedirá que se visite también "otros lugares de detención no indicados en la notificación"[417].

Las visitas las realizarán al menos dos miembros del SPT, que podrán ser acompañados de "expertos de reconocida experiencia y conocimientos profesionales" (art. 13.3). El SPT puede proponer "una breve visita de seguimiento después de la visita periódica" (art. 13.4)[418].

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

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

El SPT comunicará al Estado sus recomendaciones y observaciones con carácter confidencial, por lo que su informe se hará público únicamente con la anuencia del Estado (art. 16.2)[419]. Pero si este se negara a cooperar con el SPT o a aplicar sus

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

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

recomendaciones en el plazo de seis meses[420], "el Comité contra la Tortura podrá, a instancias del Subcomité, decidir por mayoría de sus miembros, después de que el Estado parte haya tenido oportunidad de dar a conocer sus opiniones, hacer una declaración pública sobre la cuestión o publicar el informe" del SPT (art. 16.4). Esta regla todavía no se ha aplicado en la práctica.

En todo caso, el SPT presenta un informe público anual de sus actividades al Comité contra la Tortura (art. 16.3). En 2011, el SPT dió cuenta inter alia del desarrollo de sus *métodos de trabajo*, poniendo de relieve la alarmante escasez de recursos financieros y de personal de que dispone para el eficaz desempeño de su mandato[421]. A pesar de esas limitaciones, el SPT decidió realizar tres tipos de visitas diferentes: las "visitas periódicas", las "visitas de seguimiento" y las "visitas de asesoramiento sobre los mecanismos nacionales de prevención"422. Al término de cada visita el SPT redacta un informe sobre la misma que será confidencial salvo que su receptor (el Estado o el MNPT correspondiente) autorice la publicación423.

Se ha constituido un Fondo especial para el PF de la CCT a través del cual se financiarán proyectos que faciliten la aplicación de las recomendaciones del SPT en los informes de visitas que hayan sido publicados. Los proyectos pueden ser presentados por los Estados interesados, los MNPT, las INDH reconocidas conforme a los Principios de París y las ONG de esos países[424].

Por su parte, el art. 3 establece que cada Estado parte "designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes", que se llamará "**mecanismo nacional de prevención**" (en adelante: MNPT). El SPT asesora a los Estados en la creación de los MNPT, mantiene contacto directo (confidencial, si fuera necesario) con estos y les ofrece formación y asistencia técnica para fortalecer su capacidad (art. 11.b)425.

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

---

419 A finales de 2015 el SPT había transmitido 39 informes de visitas, de los que 21 se han hecho públicos. *Cfr.* doc. CAT/C/57/4, de 22 de marzo de 2016 (noveno informe anual del SPT, 2015), párr. 16. Disponible en http://ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIndex.aspx

420 *Ibidem*, párr. 16.

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

422 Sexto informe anual del SPT, doc. CAT/C/50/2, de 23 de abril de 2013, párr. 53.

423 *Ibidem*, párr. 52.

424 Vid. el último informe de actividades del Fondo Especial en el doc. A/HRC/37/19, de 26 de diciembre de 2017, 14 p.

425 54 Estados han notificado al SPT la designación de sus órganos nacionales (CAT/C/57/4, cit., párr. 19).

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

Los Estados deberán conceder a los MNPT acceso a toda la información sobre las personas privadas de libertad, los lugares de detención y el trato dispensado a esas personas; el derecho a entrevistarse sin testigos con tales personas; libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar y las personas que deseen entrevistar; y el derecho a mantener contactos con el SPT, enviarle información y reunirse con él (art. 20).

La información confidencial recogida por el MNPT tendrá carácter reservado y "no podrán publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada" (art. 21.2). Por su parte, las autoridades "examinarán las recomendaciones" del MNPT y "entablarán un diálogo" con él sobre "las posibles medidas de aplicación" (art. 22). Los Estados deberán "publicar y difundir los informes anuales" de los MNPT (art. 23). El SPT recibió durante 2013 un total de 32 informes anuales de MNPT que se han publicado en el sitio web del SPT y han sido examinados por los equipos regionales del SPT426.

La eficacia futura del SPT dependerá de que la OACNUDH aumente sustancialmente los recursos destinados a su funcionamiento. En 2012, el SPT -ampliado a 25 miembros-, solamente disponía de recursos para visitar a los entonces 70 Estados partes una vez cada 20 años427, lo que constituía un despropósito que desnaturalizaba totalmente el objeto y fin del Protocolo Facultativo. Además, el SPT reclamó en 2014 una secretaría básica y estable compuesta de al menos cinco funcionarios428. Por su parte, la Asamblea General se limitó a recomendar que se asignen "recursos financieros y humanos suficientes a los órganos creados en virtud de tratados cuyo principal mandato es realizar visitas sobre el terreno"429.

En 2016 y 2017 el SPT realizó diez visitas cada año, incluida una visita a **España**430. Al término de la visita, recomendó a España corregir "la falta de independencia funcional y

426 A/69/44 (2014), anexo VII (7º informe anual del SPT), párr. 26.

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

428 A/69/44 (2014), anexo VII (7º informe anual del SPT), párr. 105.

429 Res. 68/268 de la AG, de 9 de abril de 2014, párr. 26.

430 La visita se realizó del 15 al 26 de octubre de 2017. La delegación estuvo compuesta por Felipe Villavicencio Terreros (jefe de la delegación, Perú), Roberto Michel Fehér Pérez (Uruguay), Lorena González Pinto (Guatemala), Abdallah Ounnir (Marruecos) y Nora Sveaass (Noruega).

financiera del MNP respecto de la Defensoría del Pueblo" y "modificar la práctica de las devoluciones automáticas o sumarias de inmigrantes en Melilla y Ceuta".

La sociedad civil española se había manifestado a favor de un MNPT establecido por ley y que constituyera un mecanismo "nuevo, mixto, independiente, descentralizado y transparente"[431]. Lamentablemente, el Gobierno suspendió la interlocución que había mantenido con la AEDIDH[432] y otras OSC y decidió en noviembre de 2009 que la Defensoría del Pueblo asumiera las funciones del MNPT[433]. Desde entonces, el MNPT ha realizado numerosas visitas a lugares de detención.

En su segundo informe el MNPT concluyó que se debía modificar el régimen de detención incomunicada y mejorar en la investigación de los casos de tortura, aunque omitió mencionar que la investigación debería realizarla un órgano independiente[434]. También se recomendó la adopción de medidas para mejorar el régimen de los centros de internamiento de extranjeros; la necesidad de que policías y funcionarios penitenciarios exhibieran su número de identificación; la atención a los enfermos mentales; y el régimen de los centros de menores[435].

En 2015 el MNPT recomendó al Ministerio de Justicia modificar el art. 174 del Código Penal, a fin de que se adecúe a las exigencias de los arts. 1 y 4 de la CCT, lo que fue rechazado436. Lo mismo ocurrió con varias recomendaciones sobre la protección de los derechos humanos de las personas extranjeras objeto de operativos policiales de repatriación437.

El reglamento del Defensor del Pueblo, revisado el 25 de febrero de 2012[438], establece en sus arts. 19-22 el *Consejo Asesor* del MNPT compuesto de 12 personas, entre ellas cinco representantes de las OSC, asumiendo los DP adjuntos la presidencia del mismo. Previsto como un órgano de cooperación técnica y jurídica con el MNPT, se constituyó

---

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

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

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

434 *Cfr*. DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual 2011. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*. Madrid, 2012, 290 p, *at* 269-270. Disponible en:
https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/07/InformeAnual_MNP_20111.pdf
435 *Ibidem,* pp. 271-274.
436 *Cfr*. https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Informe_Anual_MNP_2015.pdf. p. 99.
437 *Ibídem*, pp. 119-120.
438 BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2012.

en 2013. Entre sus funciones, el Consejo Asesor formula propuestas para mejorar los protocolos de visita a los lugares de detención y para el seguimiento de las visitas; informa sobre la normativa de relevancia para la situación de las personas privadas de libertad; propone programas de formación y cursos de especialización en materia de prevención de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; y realiza el seguimiento de los informes tanto del MNPT como del SPT (art. 22).

B. Mecanismo cuasi-judicial

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

Se exceptúan los casos en los que se solicita al comité que adopte *medidas provisionales* sin prejuzgar el fondo de la queja presentada, consistente en instar al Estado a adoptar medidas de carácter **preventivo** —como ocurría en parte en el procedimiento de **informes periódicos**—, con el fin de evitar que la presunta víctima sea expuesta a otras violaciones de sus derechos humanos. Por ejemplo, cuando una persona corre el riesgo de ser sometida a tortura si fuera expulsada a otro Estado cuando haya razones fundadas para presumir ese peligro (art. 3 de la Convención contra la Tortura y, por analogía, art. 7 del PIDCP). En estos supuestos se pedirá al Estado que se abstenga de expulsar a la persona so pena de incurrir en violación de la Convención.

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

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

El procedimiento de quejas es, por tanto, contradictorio e implica que el Estado pueda ser condenado y sancionado, debiendo adoptar las medidas de reparación de la violación que el comité determine. No obstante, el dictamen del comité sobre el fondo del

asunto no es en sentido estricto una sentencia, pues no se trata de un tribunal internacional. Pero es un órgano de personas expertas revestido por la convención correspondiente de autoridad para pronunciarse sobre si ha habido violación de la convención o no, por lo que su dictamen, además de adoptar la forma de un fallo judicial, tiene un innegable valor jurídico. Al no tener los dictámenes de los comités la fuerza ejecutiva de una sentencia, calificamos el procedimiento de **cuasi-judicial**.

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

1.- Las quejas individuales en el sistema universal

Bajo el procedimiento de **quejas individuales**, único en D. internacional general, una persona o grupo de personas que se consideren víctimas directas de una violación, están habilitadas para presentar ante el respectivo comité, y con determinadas condiciones, quejas contra el Estado bajo cuya jurisdicción se hubiere cometido la presunta violación.

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

CUADRO 7
TRATADOS QUE ESTABLECEN EL PROCEDIMIENTO DE QUEJAS INDIVIDUALES

Convención	Comité correspondiente	Cláusula o PF para recibir quejas individuales	Estados partes que han suscrito la cláusula o PF
1. CEDR	**Comité EDR**	Art. 14 CEDR	58
2. PIDCP	**Comité DH**	PF 1 PIDCP	116
3. CCT	**Comité CT**	Art. 22 CCT	67
4. CEDM	**Comité EDCM**	PF CEDM	112
5. CDPD	**Comité DPD**	PF CDPD439	95
6. CDF	**Comité DF**	Art. 31 CDF440	22

439 El Comité DPD ha adoptado su reglamento revisado en el CRPD/C/1/Rev.1, de 10 de octubre de 2016. Los arts. 55-77, pp. 20-29, completan el PF en lo relativo a la tramitación de las quejas individuales ante el Comité.

440 La CDF ha sido ratificada por 60 Estados y entró en vigor el 23 de diciembre de 2010. La cláusula del art. 31, que reconoce la competencia del Comité DF para recibir quejas individuales, ha sido aceptada por 22 Estados. *Vid.* la lista de los Estados partes y de los que han formulado la declaración del art. 31 en

7. PIDESC	**Comité DESC**	PF PIDESC441	24
8. CDN y PF 1 y 2 de la CDN	**Comité DN**	PF 3 CDN**442**	**44**
Fuente: *elaboración propia (al 10 de mayo de 2019)*			

En cambio, el mecanismo de quejas individuales también está previsto en otro tratado, pero **no ha entrado todavía en vigor** en el plano internacional:

CUADRO 8
TRATADO QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE QUEJAS INDIVIDUALES (todavía no en vigor)

Convención	Comité correspondiente	Cláusula o PF para recibir quejas individuales	Estados partes que han suscrito la cláusula o PF
CTMF	**Comité TMF**	Art. 77 CTMF443	5
Fuente: elaboración propia (al 10 de mayo de 2019)			

---

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.asp?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&clang=_en. Las directrices y formulario para la presentación de quejas individuales se encuentran en el doc. A/69/56 (2014), anexo VI, pp. 25-30.

441 PF del PIDESC, de 10 de diciembre de 2008. Entró en vigor el 5 de mayo de 2013. Entre otras competencias, reconoce al Comité DESC la de recibir quejas individuales por presuntas violaciones de los derechos consagrados en el PIDESC, lo que lo convierte en la primera norma convencional internacional que reconoce expresamente la justiciabilidad de los DESC. *Vid.* VILLÁN DURÁN, C.: "Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", Revista Española de Cooperación y Desarrollo (Madrid), 2009, núm. 23, pp. 31-54. *Vid*. también SALAMERO TEIXIDÓ, Laura: La protección de los derechos sociales en el ámbito de Naciones Unidas. El nuevo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Madrid, Thomson Reuters, 2012, 183 p.

El 17 de junio de 2015 el Comité DESC adoptó su primer dictamen en virtud del PF, constatando que **España** había violado el PIDESC por falta de protección judicial del derecho a una vivienda adecuada ante un procedimiento de desahucio. *Vid.*

http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/TableJurisprudence.aspx.

Vid. también TORROJA MATEU, Helena: "El control internacional universal *cuasi-contencioso* de los derechos económicos, sociales y culturales: comentario a la comunicación núm. 2/2014 ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el incumplimiento por el Estado español del respeto del derecho a una vivienda adecuada", *in* BONET PÉREZ (Jordi) y ALIJA FERNÁNDEZ (Rosa Ana) (eds.), La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el Derecho internacional. Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sao Paulo, Marcial Pons, 2016, 431 p., *at* 145-161.

442 Adoptado por la resolución 66/138 de la AG, de 19 de diciembre de 2011. Entró en vigor el 14 de abril de 2014. *Vid.*

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&clang=_en

443 De los 54 Estados partes en la CTMF (España NO es parte), hasta ahora solamente **cinco** Estados (Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Uruguay) han aceptado la cláusula del art. 77 de la Convención. Se requieren 10 aceptaciones para que esta competencia del Comité TMF entre en vigor. El 27 de septiembre de 2004, al momento de ratificar la CTMF, Turquía declaró lo siguiente en referencia al art. 77: "Turkey will recognize the competence of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families at a later time". *Vid.*

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.asp4?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&clang=_en

2.- Características generales del procedimiento

Los tratados internacionales respectivos, así como los reglamentos internos de los diferentes Comités444, establecen el régimen jurídico aplicable para la tramitación de las quejas individuales. El procedimiento, en gran parte coincidente en los ocho comités en vigor, posee ocho características comunes445, a saber:

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

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

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

En cuarto lugar, el procedimiento es **contradictorio** y de apariencia contenciosa o

---

444 Ver NACIONES UNIDAS: *Recopilación de los reglamentos de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, doc. HRI/GEN/3/Rev.3, de 28 de mayo de 2008, 222 p., en www.ohchr.org. Posteriormente se publicaron los siguientes: el reglamento del Com.DPD, doc. A/66/55 (2011), anexo VI, pp. 43-70; el reglamento revisado del Com.DN, doc. CRC/C/4/Rev.2, de 9 de diciembre de 2010, 22 p.; el reglamento revisado del Com.DH, doc. CCPR/C/3/Rev.10, de 11 de enero de 2012, 25 p., arts. 84-104; el reglamento revisado del Com.CT. doc. CAT/C/3/Rev.6, de 1 de septiembre de 2014, arts. 102-121; el reglamento provisional del Com.DESC, doc. E/2013/22, E/C.12/2012/3 (informe del Com.DESC al ECOSOC de 2013), anexo VII, pp. 110-117; y el reglamento del Com.DN relativo al PF3, doc. CRC/C/62/3, de 16 de abril de 2013, pp. 1-16.

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

judicial, pero sin gozar de esta naturaleza en sentido estricto. De ahí que lo califiquemos de *cuasi-judicial*. El carácter contradictorio implica que las partes en el procedimiento (el Estado y la víctima o su representante) se enfrentarán ante el comité competente defendiendo por escrito y sucesivamente sus posiciones, primero en cuanto a la admisibilidad de la queja y, una vez resuelta favorablemente esta primera fase procesal, en cuanto al fondo del asunto. El comité analizará los hechos considerados como probados a partir de las informaciones suministradas por las partes en el procedimiento conforme al principio de igualdad de armas. A continuación, realizará la calificación jurídica de los mismos.

En quinto lugar, la **decisión** del comité sobre la admisibilidad de una queja es definitiva y obligatoria para las partes. Solamente podrá ser **revisada** si el Estado o la víctima presentan nuevas informaciones de peso, siempre que la causa que justifique la decisión del comité de no admisibilidad de la queja pueda ser enervada. Esto no será posible si, por ejemplo, el mismo asunto está siendo examinado por otra instancia internacional de examen o arreglo, si la queja es incompatible con la convención de que se trate, si no se presentó dentro del plazo establecido a contar desde el agotamiento de los recursos internos[446] o, salvo excepciones, si se refiere a hechos anteriores a la fecha en que el Estado denunciado reconoció la competencia del comité para recibir quejas individuales.

En sexto lugar, la *opinión* del comité sobre el fondo del asunto (**dictamen**[447]) se redacta en forma de sentencia[448] y el comité se pronuncia sobre si ha habido o no violación de algún derecho en el caso concreto. En caso positivo, el comité señalará las medidas de reparación e indemnización a la víctima que el Estado infractor deberá adoptar. Como ya adelantamos, no se trata de una sentencia judicial en sentido estricto que sea vinculante y oponible al Estado, pero la práctica nos revela que los Estados suelen acatar los dictámenes de los comités y, por regla general, tratan de cumplir las medidas de reparación prescritas. Declarada la violación y señaladas las medidas de reparación, los comités solicitan al Estado que les haga llegar, en un plazo determinado, información relativa a las medidas efectivas que haya adoptado para aplicar el dictamen. Por último, los comités piden a los Estados que den publicidad y amplia difusión a sus dictámenes.

En séptimo lugar, la adopción de decisiones sobre la admisibilidad y opiniones en cuanto

---

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

447 A título de excepción, el art. 118.4 del reglamento del Com.CT indica que las conclusiones del Com.CT sobre el fondo se denominarán “decisiones”.

448 Los dictámenes de los comités siguen una estructura común formada por un apartado introductorio donde constan el número de registro de la comunicación, la fecha en que se presentó, la identidad de la víctima y si actúa a través de un representante, así como la fecha en que el comité se reunió y aprobó el dictamen. A continuación, se incluye un apartado en el que se resumen hechos alegados por el autor de la queja, lo que se completa con otro apartado (La denuncia) que identifica los artículos de la convención presuntamente violados por el Estado, en función de los hechos denunciados. Siguen las observaciones del Estado sobre la admisibilidad y el fondo, separada o conjuntamente. En otro apartado se consignan los comentarios del autor de la queja sobre las observaciones del Estado, seguidas eventualmente de observaciones adicionales del Estado y del autor de la queja. Finalmente, el dictamen concluye con las deliberaciones del comité, apartado que integra el examen tanto de la admisibilidad como de la cuestión de fondo.

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

Por último, en octavo lugar, La finalidad de este procedimiento es de **protección** estricta y de carácter ex post facto, es decir, que se puede recurrir a él una vez producida la violación de alguno de los derechos consagrados en uno de los ocho tratados internacionales en vigor indicados. Por tanto, es un mecanismo sin efectos preventivos -salvo en el caso de la solicitud de medidas **provisionales** en el marco de este procedimiento o las hipótesis ya conocidas de los arts. 3 CCT y 7 PIDCP-, sino más bien declarativos de violaciones de derechos cometidas por el Estado, con la finalidad de que este adopte medidas de reparación de las violaciones efectivamente cometidas e informe al comité en consecuencia.

Algunos autores y muchas OSC han propuesto que se refundan las competencias de los distintos comités que reciben quejas individuales y se entregue esa competencia a un nuevo *Tribunal Universal de Derechos Humanos* de carácter permanente, que tendría competencia para recibir las quejas de las víctimas de violaciones de derechos humanos consagradas en los diferentes tratados, dirigidas contra el Estado bajo cuya jurisdicción se cometió la presunta violación. La ventaja es obvia: las decisiones de ese Tribunal serían sentencias judiciales, de obligado cumplimiento por parte de los Estados. Es de esperar que tal procedimiento de protección judicial, de alcance universal, sea algún día realidad, a imagen de los tribunales regionales ya existentes (TEDH, Corte IDH y Corte AFDHP).

Otra opción, quizás más rápida y económica, seria enmendar el art. 34 y conexos del Estatuto de la Corte Iinternacional de Justicia, a fin de establecer en su seno una Sala de Derechos Humanos con una competencia similar, pero de alcance mundial. Obviamente, ello requeriría dotar a la CIJ de los recursos personales y materiales suficientes para atender debidamente las demandas individuales que le llegarían desde distintas partes del mundo, una vez agotados los recursos judiciales internos.

3.- Procedimiento aplicable a las quejas individuales

Centraremos nuestro examen en el **Comité de Derechos Humanos** (Com.DH) por haber desarrollado una amplia jurisprudencia desde 1977 que le ha permitido establecer normas de procedimiento muy precisas, así como pronunciarse sobre cuestiones de fondo que ayudan a interpretar el contenido y alcance de las disposiciones sustantivas del PIDCP. Así, el Com.DH ha registrado registrado en 40 años (1977-2017) **2.970 quejas** individuales relativas a 92 Estados, habiendo determinado la existencia de violación en 994 casos y declarado inadmisibles 679 quejas. Estaban pendientes de examen 542 casos más449. No obstante, haremos referencias ocasionales al procedimiento y reglas de otros siete comités en la medida que sean particularmente

449 *Cfr.* doc. CCPR/C/119/3, de 6 de octubre de 2017, párr. 3.

relevantes.

Todas las quejas individuales se deben presentar por escrito ante la secretaría del respectivo comité en la OACNUDH en Ginebra450. Se tramitarán conforme al procedimiento establecido para cada comité. Tratándose del Comité DH, tal procedimiento se encuentra en el PF del PIDCP y las disposiciones conexas del reglamento interno del Comité451.

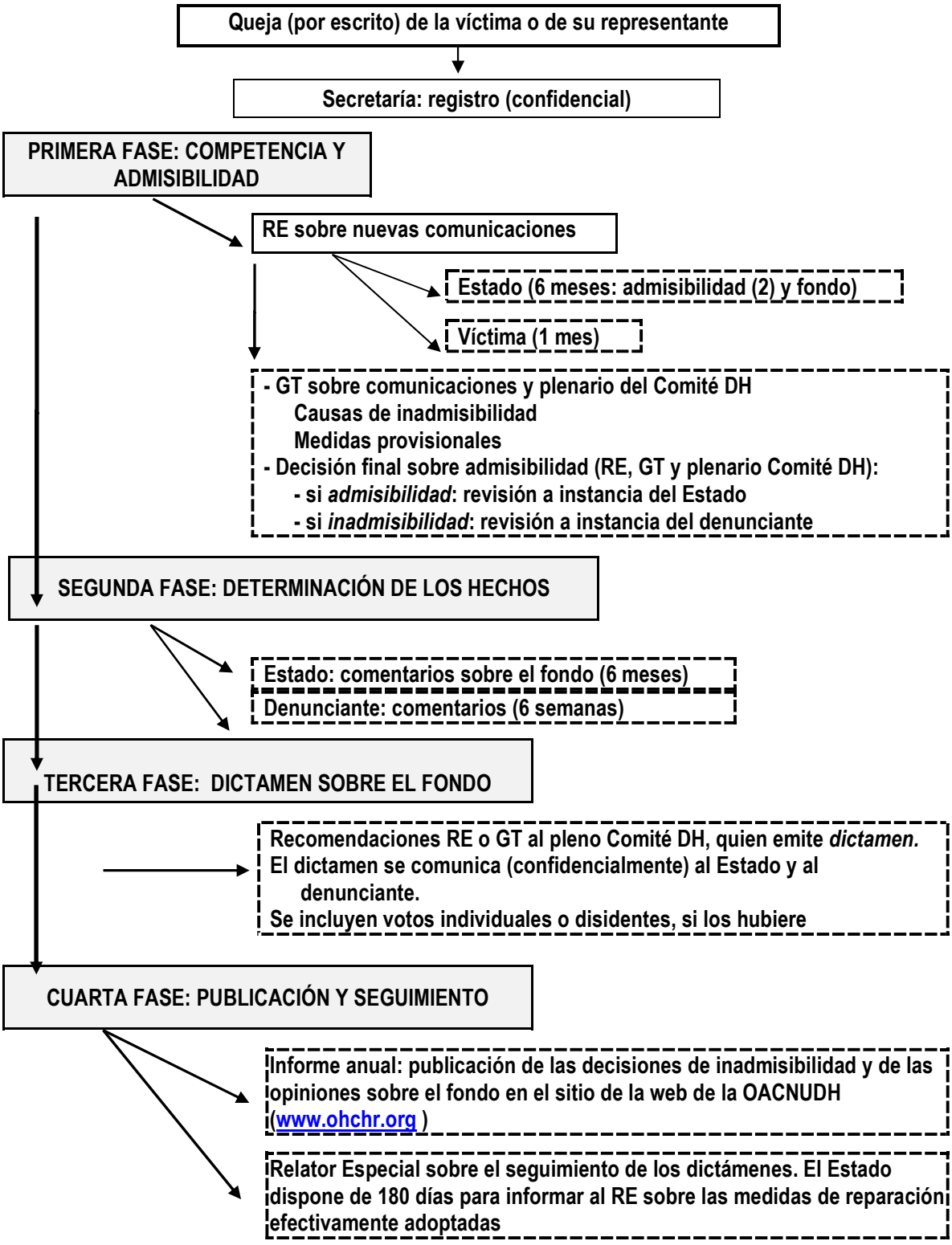
Las normas procesales que rigen la tramitación de toda queja ante el Comité DH se pueden agrupar en torno a cuatro fases principales que se destacan en el *Cuadro 9* que figura a continuación, a saber: **establecimiento de la competencia/admisibilidad; determinación de los hechos; dictamen sobre el fondo; y publicación/seguimiento.** A efectos de exposición agregaremos otros dos apartados dedicados a las **medidas provisionales** y a la **tramitación interna de la queja**. Este esquema es aplicable igualmente a los otros siete comités que reciben quejas individuales.

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

450 Dirección postal: Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, Palais Wilson, rue des Paquis 52, 1201 Ginebra, Suiza; tel. (004122) 917 90 00; fax (004122) 917 02 12. También se pueden remitir las quejas por correo electrónico a la siguiente dirección: petitions@ohchr.org

451 Arts. 84-104 del reglamento, aprobado en su última versión durante el 71° período de sesiones del Comité. *Vid*. doc. CCPR/C/3/Rev.10, de 11 de enero de 2012, 25 p. Para un estudio más completo del sistema de quejas individuales *vid.* VILLÁN DURÁN, C., Curso de Derecho internacional de los derechos humanos, *cit.*, pp. 453-489. Una selección de decisiones y dictámenes del Comité DH y de otros comités relativos a España y países de lengua española se puede encontrar en VILLÁN DURÁN, C. y FALEH PÉREZ, Carmelo, Prácticas de derecho internacional de los derechos humanos - Parte I (Protección convencional), Madrid, Universidad de Alcalá, octubre de 2018, 853 p. Disponible en http://aedidh.org/wp-content/uploads/2018/10/Pr%C3%A1cticas-2018-Parte-I-pdf-1.pdf

Cuadro 9: Comité DH — Quejas *de personas contra Estados*



Fuente: *elaboración propia* (al 10 de mayo de 2019)

(a) Competencia

Recibida una queja, los ocho comités tendrán que establecer su propia *competencia* en función de los cuatro criterios clásicos de atribución de la competencia en todo procedimiento de tipo contencioso[452], a saber:

1. *Ratione temporis*

Los hechos denunciados debieron haber ocurrido después de que el PIDCP y el PF1 hubieran entrado en vigor para el Estado contra el que se reclama, "a menos que persistan efectos continuados que en sí mismos constituyan violación de un derecho protegido por el Pacto"[453]. No debe retrasarse más de **cinco** años en presentar la queja una vez agotados los recursos de la jurisdicción interna porque, en tal caso, el Comité podrá considerar que se ha producido un ejercicio abusivo del derecho a reclamar (art. 96.c del reglamento)[454].

Así, en el caso M.T. c. España, el Comité DH tuvo en cuenta la fecha de entrada en vigor del PF del PIDCP para España (25 de abril de 1985) para decir que el PF «no se puede aplicar con carácter retroactivo» y concluir que «no puede examinar hechos que, según se afirma, ocurrieron en marzo de 1984, a menos que esos hechos se hayan prolongado más allá de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo y hayan sido constitutivos de una presunta violación del Pacto o hayan producido efectos que por sí mismos constituyan una violación del Pacto»[455].

Tanto los tratados como los reglamentos internos y la jurisprudencia de los ocho comités han modulado el alcance de la regla ratione temporis, por lo que es preciso atender a esos desarrollos particulares para que los denunciantes no se encuentren con decisiones de inadmisibilidad por esta razón[456].

---

452 Vid. un excelente análisis de los criterios según los cuales el Com.DH determina su competencia en FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos, cit., pp. 382-423.

453 A/60/40, párrafo 117. Es el caso paradigmático de la desaparición forzada de personas. Véase el caso 1536/2006 (Cifuentes Elgueta c. Chile). Consecuentemente, casos 1748/2008 (Bergauer *et al.* c. República Checa); y 2027/2011 (Kusherbaev c. Kazajstán).

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

455 Párr. 5.2 de la decisión de inadmisibilidad de 11 de abril de 1988 en el caso 310/1988 (M: T. c. España). Doc. A/46/40 (1991), anexo XII.F, pp. 297-298. En el mismo sentido, casos 2130/2012 (Ben Ali c. Túnez) y 2036/2011 (Yusupova c. Federación de Rusia).

456 Respecto a una queja contra España por presunta violación de los arts. 7 y 9 del PIDESC, el Comité DESC rechazó la comunicación por constatar que «los hechos objeto de la comunicación, incluidas todas las decisiones judiciales de las autoridades nacionales al respecto, ocurrieron antes del 5 de mayo de 2013. De la información presentada por los autores no se desprende la existencia de hechos que hayan continuado con posterioridad a la entrada en vigor del PF susceptibles de constituir, en sí mismos, una violación del Pacto. En consecuencia, el Comité considera estar impedido, *ratione temporis*, para examinar la presente comunicación y que la misma es inadmisible con arreglo al artículo 3, párrafo 2, apartado b) del Protocolo Facultativo». *Cfr*. decisión de inadmisibilidad en el caso

En este sentido, el reglamento del Comité DH fue reformado en 2011 para introducir la cláusula del art. 96.c que incorpora una nueva regla en materia de admisibilidad temporal de las comunicaciones vinculada al carácter no abusivo de la queja, haciendo valer la jurisprudencia previa del Comité DH. En su virtud, aunque "la demora en presentar una comunicación no puede invocarse como base de una decisión de inadmisibilidad" –lo cual se explica porque el PF no establece plazo temporal para presentar la comunicación una vez agotados los recursos internos del Estado demandado457–, sin embargo, el Comité *podrá* considerar que se ha abusado del derecho a reclamar si la comunicación se presentó "**5 años** después del agotamiento de los recursos internos por su autor o, en su caso, **3 años** después de la conclusión de otro procedimiento de examen o arreglo internacionales, a menos que la demora esté justificada habida cuenta de todas las circunstancias de la comunicación"458.

12/2016 (J.M.R.H. y otros c. España) de 20 de junio de 2016, doc. E/C.12/58/D/12/2016, de 20 de julio de 2016, párr. 4.3.
Otro tanto ha sucedido en otro caso contra España que planteaba cuestiones relacionadas con los arts. 3, 8, 18, 20, 27 y 29 de la CDN. El Comité DN constató que «todos los hechos mencionados en la comunicación, incluida la sentencia judicial dictada en última instancia, ocurrieron antes del 14 de abril de 2014, fecha en la que entró en vigor el Protocolo Facultativo para el Estado parte. Por consiguiente, el Comité concluye que […] está inhabilitado *ratione temporis* para examinar la presente comunicación». *Cfr.* decisión de inadmisibilidad de 4 de junio de 2015, doc. CRC/C/69/D/1/2014, de 8 de julio de 2015, párr. 4.2.

457 En cambio, la CEDR dispone que "el peticionario tendrá derecho a comunicar el asunto al Comité dentro de los seis meses" posteriores al intento de obtener una reparación satisfactoria ante el órgano competente y dentro del ordenamiento jurídico nacional (art. 14.5 CEDR). El rigor de la regla lo atenúa el reglamento interno del Comité EDR al exigir que "la comunicación se presente, excepto en circunstancias excepcionales debidamente comprobadas, dentro de los seis meses posteriores al agotamiento de todos los recursos de la jurisdicción interna" [art. 91 f) del reglamento interno del Comité EDR. *Cfr.* doc. HRI/GEN/3/Rev.3, cit., pp. 61-100].
En el caso de la CCT, aunque en el art. 22 no se indica plazo alguno para presentar quejas ante el Comité CT, este deberá comprobar que "el tiempo transcurrido desde el agotamiento de los recursos internos no es tan extremadamente largo como para que el examen de las denuncias plantee dificultades indebidas al Comité o al Estado parte." [art. 113 f) del reglamento del Comité CT, *cfr.* doc. CAT/C/3/Rev.5, 21 de febrero de 2011].
En el caso del Comité EDCM, no encontramos ni en la CEDM, ni en el reglamento del Comité EDCM, plazo alguno para determinar la inadmisibilidad *ratione temporis* de las comunicaciones [*Cfr.* arts. 2, 3 y 4 del PF de la CEDM y arts. 64 y 67 de su reglamento. *Cfr.* doc. HRI/GEN/3/Rev.3, cit., pp. 101-140].
Otro tanto ocurre con el PF de la CDPD y el reglamento del Comité DPD [cfr. arts. 1-2 del PF de la CDPD y arts. 65 y 68 del reglamento (revisado) del Comité DPD. *Cfr.* doc. CRPD/C/1/Rev.1, 10 de octubre de 2016, 45 p.].
Por su parte, el PF del PIDESC fija en **un año** (a contar desde el agotamiento de los recursos internos) el plazo para recurrir ante el Comité DESC, aunque excepciona la regla en aquellos casos "en que el autor pueda demostrar que no fue posible presentarla dentro de ese plazo" (art. 3.2.a del PF PIDESC), lo que el reglamento del Comité DESC no modifica ni matiza en modo alguno (*cfr.* doc. E/C.12/49/3, 15 de enero de 2013, 14 p.).
Por último, el PF 3 CDN establece una regla similar a la que rige conforme al PF PIDESC, puesto que el Comité DN habrá de declarar inadmisible una comunicación que "no se haya presentado en el plazo de **un año** tras el agotamiento de los recursos internos, salvo en los casos en que el autor pueda demostrar que no fue posible presentarla dentro de ese plazo" (art. 7.h del PF 3 CDN), lo que se reitera en el art. 16.3.j del reglamento del Comité DN en relación con el PF 3 (*cfr.* doc. CRC/C/62/3, 16 de abril de 2013, 22 p.).

458 Art. 96 c) del reglamento del Comité DH, doc. CCPR/C/3/Rev.10, de 11 de enero de 2012, 25 p. Concordantemente, casos 1583/2007 (Jahelka et al. c. República Checa); y 1532/2006 (Sedljar y Lavrov c. Estonia).

Concordantemente, el Com.EDCM declaró admisibles quejas referidas a hechos sucedidos antes de la fecha de entrada en vigor del PF, siempre y cuando "esos hechos continúen produciéndose después de esa fecha" (art. 4.2.e del PF CEDM). Así, por ejemplo, en el caso González Carreño c. España, el Comité EDCM consideró abusos y denuncias ante las autoridades referidos por la autora y ocurridos antes de la vigencia para España del PF CEDM (6 de octubre de 2001), únicamente «en la medida en que explican el contexto en que se produjeron los acontecimientos posteriores a la entrada en vigor del Protocolo para España», reteniendo bajo su competencia el que, «con posterioridad a la entrada en vigor del Protocolo se emitieron dos decisiones judiciales particularmente pertinentes en relación con los hechos», por lo cual, «dado que estas dos decisiones fueron tomadas después de la entrada en vigor del Protocolo, el Comité no está impedido, bajo el artículo 4, párrafo 2 (e), del Protocolo, de examinar los hechos derivados de estas decisiones».

Consecuente con ello, en el examen del fondo el Comité EDCM tenía ante sí una situación de violencia doméstica continuada que comprometía

> «[…] la responsabilidad del Estado por no haber cumplido con su deber de diligencia en relación con los hechos que llevaron al asesinato de la hija de la autora. El Comité considera probado que el asesinato se enmarcó en un contexto de violencia doméstica que se prolongó durante varios años y que el Estado parte no cuestiona. […] El Comité señala que su tarea consiste en examinar […] las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales en el ámbito de su competencia y determinar si, al adoptar esas decisiones, […] tuvieron en cuenta las obligaciones que derivan de la Convención. En el presente caso el elemento determinante debe pues ser si esas autoridades aplicaron principios de debida diligencia y tomaron medidas razonables con miras a proteger a la autora y su hija de posibles riesgos en una situación de violencia doméstica continuada»459

El Comité DH también afirmó su competencia para examinar quejas en casos de detención iniciados antes de la entrada en vigor del PIDCP y de su PF para el Uruguay (23 de marzo de 1976) y que persistían alcanzada esta fecha, vulnerándose gravemente diversas garantías inherentes al derecho de los detenidos a su libertad, su integridad física y mental y su derecho a un recurso efectivo460.

---

459 Párrs. 8.4 y 8.5 (en cuanto a la admisibilidad) y 9.2 (en cuanto al fondo) del dictamen del Comité EDCM relativo a la comunicación nº 47/2012 (caso Ángela González Carreño c. España), de 16 de julio de 2014. Doc. CEDAW/C/58/D/47/2012, de 18 de julio de 2014, 20 p. En un dictamen anterior, el Comité EDCM ya había considerado admisible una queja contra **Hungría** porque observó que, aunque la mayor parte de los hechos referidos por la autora se produjeron antes de marzo de 2001, fecha en que el PF CEDM entró en vigor para Hungría, «[…] los 10 incidentes de violencia física grave que están médicamente documentados y que son parte de un número presuntamente mayor constituyen elementos de un cuadro claro de violencia doméstica sistemática y que su vida seguía estando en peligro, como lo demuestra la agresión de que fue víctima el 27 de julio de 2001, esto es, después que el Protocolo Facultativo entrara en vigor para Hungría». Por tanto, el Comité afirmó «que es competente *ratione temporis* para examinar la comunicación en su totalidad porque los hechos a que se refiere abarcan la presunta falta de protección o la inacción culpable del Estado parte en relación con la serie de agresiones graves y amenazas de violencia que ha caracterizado de manera ininterrumpida el período comprendido entre 1998 y el momento actual». Párr. 8.5 del dictamen del Comité respecto a la comunicación nº 2/2003 (A.T. c. Hungría), doc. A/60/38 (Parte I), de 18 de marzo de 2005, anexo III, pp. 27-40.

460 Dictamen de 15 de agosto de 1979, comunicación R.1/5 (Moriana Hernández Valentini Bazzano et al. c. Uruguay). *Cfr*. A/34/40 (1979), anexo VII, pp. 119-125. En igual sentido, *vid*. el párr. 8 del dictamen de 21 de julio de 1983, comunicación 90/1981 (Luyeye Magana ex Philibert c. Zaire), doc. A/38/40 (1983), anexo XIX, p. 207.

Los casos de desapariciones forzadas o involuntarias de personas a manos de agentes estatales ilustran la necesidad de limitar el recurso abusivo de los Estados a la supuesta incompetencia ratione temporis del Comité DH. En un caso relativo al Uruguay, se admitió la queja de familiares de un detenido-desaparecido en octubre de 1975 por cuanto «se refería a hechos que, según se afirmaba, habían continuado ocurriendo o habían tenido lugar después del 23 de marzo de 1976 (fecha en que el Pacto y el Protocolo Facultativo entraron en vigor para el Uruguay»461.

La misma solución se ha aplicado en otros casos en los que la violación de distintos derechos reconocidos en el PIDCP resulta de decisiones de los tribunales del Estado anteriores y posteriores a la fecha crítica. Es lo que sucede, por ejemplo, en el caso Avellanal c. Perú, pues las decisiones judiciales internas controvertidas por la autora ─por vulnerar los arts. 3, 14 y 26 del PIDCP─ eran anteriores y posteriores a la fecha en que entró en vigor el PF del PIDCP (3 de enero de 1981) para el Perú462.

Por su parte, la CDF restringe temporalmente la competencia del Comité DF para recibir quejas individuales sobre "las desapariciones forzadas que se hayan iniciado con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Convención"; mientras que, en el caso particular de Estados que se convirtieran en partes en la CDF después de que esta entró en vigor, "sus obligaciones respecto al Comité sólo se extenderán a las desapariciones forzadas que hayan comenzado con posterioridad a la entrada en vigor de la Convención para dicho Estado" (art. 35 CDF). En 2013, el Comité DF precisó que «está vinculado por el artículo 35 en el ejercicio de su competencia y no puede evaluar casos individuales relativos a las desapariciones forzadas como tales iniciadas antes de la entrada en vigor del Convenio para el Estado en cuestión»463.

Nótese que las limitaciones ratione temporis que impone el art. 35 CDF se aplican únicamente a las quejas por "casos individuales" de desaparición forzada conforme a los arts. 31 y 32 CDF, o a las solicitudes de *acción urgente* a que se refiere el art. 30 CDF464. Por el contrario, el art. 35 no se aplica a situaciones de "práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada" a las que alude el art. 5 CDF, porque en ese caso nos encontramos ante "un crimen de lesa humanidad tal como está definido en el derecho internacional aplicable y entraña las consecuencias previstas por el derecho

---

461 Párr. 7.b del dictamen de 29 de marzo de 1982, comunicación R. 7/30 (Irene Bleier Lewenhoff y Rosa Valifto de Bleier c. Uruguay), doc. A/37/40 (1982), p. 138.

462 *Cfr*. párr. 11 del dictamen de 28 de octubre de 1988, comunicación 202/1986 (Graciela Ato del Avellanal c. Perú), doc. A/44/40 (1989), p. 203.

463 «[…] Desirous of clarifying the scope of its functions *ratione temporis*, in order to provide consistency, predictability and legal security for States parties as well as for victims, states the following: 1. The Committee is bound by Article 35 in the exercise of its competence and cannot adjudicate individual cases concerning enforced disappearances as such which commenced before the entry into force of the Convention for the State concerned […]». Párr. 1 de la declaración del Comité DF de 15 de noviembre de 2013 sobre el elemento *ratione temporis* en la revisión de los informes sometidos por los Estados partes en la CDF. El texto completo de la declaración es accesible (solo inglés) en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fSTA%2f5%2f21439&Lang=en

464 *Vid. supra*, Sección 1ª, apartado 9: *Las acciones urgentes*.

internacional aplicable", entre ellas la imprescriptibilidad y la prohibición de amnistía de tales crímenes465.

2. *Ratione personae*

Los comités han precisado las reglas que permiten distinguir entre la legitimación *pasiva*, esto es, los entes estatales que pueden ser demandados ante los comités, y la legitimación *activa*, es decir, quién tiene locus standi para presentar una queja ante los comités, como autor de la misma.

En cuanto a la legitimación *pasiva*, solo los Estados pueden ser *denunciados* ante los comités por violación de los derechos humanos, porque son los sujetos obligados por los instrumentos internacionales aplicables. Por lo que no cabe pretender que el Comité DH admita una queja contra un Estado parte en el PIDCP, pero que no lo es en el PF del PIDCP, porque es el instrumento que habilita al Comité DH a recibir quejas individuales.

Lo mismo sucede en el caso de Estados partes en la CEDR, PIDESC, CEDM, CCT, CDN, CDPD y CDF que, sin embargo, no hayan reconocido la competencia del comité correspondiente ─conforme a lo estipulado en el art. 14 CEDR, en el PF PIDESC, en el PF CEDM, en el art. 22 CCT, en el PF3 CDN, en el PF CDPD y en el art. 31 CDF, respectivamente─ para examinar quejas individuales.

Por otra parte, la responsabilidad internacional por la violación de obligaciones internacionales del Estado puede verse comprometida por la *acción u omisión* de cualquiera de sus órganos, sin que importe a estos efectos el ámbito territorial en que se desempeñe, el rango o tipo de funciones, ni la posición jerárquica que ocupe. Además, la responsabilidad por violación de los derechos humanos se mantiene incluso en los casos en que los órganos del Estado se extralimiten en el ejercicio de las competencias (actos ultra vires) que tienen internamente conferidas, o actúen fuera del territorio sujeto a soberanía del Estado, pues lo determinante en este caso es que la víctima estuvo bajo el control o competencia efectivos del Estado responsable de la violación.

El Comité DH precisó en su OG relativa a la índole de la obligación jurídica general que enuncia el art. 2 del PIDCP, que:

> «[…] Las obligaciones que imponen el Pacto en general y su artículo 2 en particular vinculan a cada Estado Parte en su totalidad. Todos los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) y demás autoridades públicas o gubernamentales, sea cual fuere su rango —nacional, regional o local— están en condiciones de comprometer la responsabilidad del Estado Parte. El poder ejecutivo que por lo común representa al Estado Parte en el plano internacional, señaladamente ante el Comité, no puede aducir el hecho de que un acto incompatible con una disposición del Pacto ha sido realizado por otro poder público para tratar de liberar al Estado Parte de responsabilidad por el acto y de la consiguiente incompatibilidad. Esta interpretación se desprende directamente del principio enunciado en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, en virtud del cual un Estado Parte "no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado".

465 *Vid. infra*, Parte II, Sección 1ª, apartado 7 (a): *Competencia.*

> […] En virtud del párrafo 1 del artículo 2, los Estados Parte deben respetar y garantizar los derechos reconocidos en el Pacto a todas las personas que se encuentren en su territorio y a todas las que estén sujetas a su jurisdicción. Esto significa que un Estado Parte debe respetar y garantizar los derechos enunciados en el Pacto a toda persona que esté bajo la autoridad o el control efectivo del Estado Parte aunque no se encuentre en el territorio del Estado Parte […;] el disfrute de los derechos reconocidos por el Pacto no está limitado a los ciudadanos de los Estados Parte, sino que también debe estar al alcance de todos los individuos, independientemente de su nacionalidad o de su condición de apátridas, entre ellos los solicitantes de asilo, los refugiados, los trabajadores migrantes y demás personas que estén en el territorio o bajo la jurisdicción del Estado Parte. Este principio se aplica también a los que estén bajo la autoridad o el control efectivo de las fuerzas del Estado Parte que actúen fuera de su territorio, así como independientemente de las circunstancias en que se haya adquirido esa autoridad o control efectivo, como en el caso de fuerzas que constituyan un contingente nacional de un Estado Parte que tenga asignada una operación internacional de mantenimiento o imposición de la paz.»466

No obstante, el Estado puede incurrir igualmente en responsabilidad por actos de **agentes no estatales, incluso particulares o empresas**, cuando omite el cumplimiento de su obligación de *diligencia debida*, como reconoce el Comité DH en la misma OG 31 al precisar que las obligaciones que el PIDCP impone:

> «[…] tienen fuerza vinculante para los Estados Parte y, en estas condiciones, no tienen un efecto horizontal directo como elemento del derecho internacional. No cabe considerar que el Pacto es supletorio del derecho penal o civil interno. Sin embargo, sólo se podrán cumplir plenamente las obligaciones positivas de los Estados Parte de garantizar los derechos reconocidos en el Pacto si el Estado protege a las personas, no sólo contra las violaciones de los derechos reconocidos en el Pacto que cometan sus agentes, sino también contra los actos que cometan particulares o entidades y menoscaben el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto, en la medida en que puedan aplicarse entre particulares o entidades privadas. Puede haber circunstancias en las que, por no haberse garantizado los derechos reconocidos en el Pacto como se dispone en el artículo 2, los Estados Parte infrinjan estos derechos permitiendo que particulares o entidades cometan tales actos o no adoptando las medidas apropiadas o no ejerciendo el cuidado debido para prevenir, castigar, investigar o reparar el daño así causado. Se recuerda a los Estados la relación existente entre las obligaciones positivas impuestas en virtud del artículo 2 y la necesidad de proporcionar recursos eficaces en caso de violarse lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 2. En algunos artículos del propio Pacto se especifican determinadas esferas en las que se imponen a los Estados Parte obligaciones positivas de ocuparse de las actividades de particulares o entidades. Por ejemplo, las garantías relativas a la vida privada que figuran en el artículo 17 han de estar consignadas en disposiciones legislativas. Está también implícito en el artículo 7 que los Estados Parte deben tomar medidas positivas para impedir que particulares o entidades inflijan torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes a las personas que estén en su poder. En las esferas relacionadas con los aspectos básicos de la vida corriente, entre ellos el trabajo y la vivienda, debe protegerse a los individuos contra la discriminación en el sentido del artículo 26»467

---

466 Párrs. 4 y 10 de la OG nº 31 del Comité DH (*Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*), de 29 de marzo de 2004. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, de 26 de mayo de 2004, 9 p.

467 *Ibídem*, párr. 8 de la OG 31 del Comité DH. A ello se ha referido también el Comité CT en su OG nº 2: «la obligación del Estado de impedir la tortura también se aplica a todas las personas que actúen, de *jure* o de *facto*, en nombre del Estado Parte, en colaboración con éste o a instancia de éste. Es urgente que cada Estado Parte ejerza un control sobre sus agentes y sobre quienes actúen en su nombre, y detecte y ponga en conocimiento del Comité todos los casos de tortura o maltrato que sean consecuencia, en particular, de la aplicación de medidas de lucha contra el terrorismo, así como las medidas adoptadas para investigar, castigar y prevenir nuevas torturas o malos tratos en lo

Desde el ángulo de la legitimación *activa*, el demandante –autor de la queja– ha de ser la víctima directa de la violación que se alegue –persona física– o su representante legal debidamente acreditado. Es la víctima pues la que debe formular la queja, aunque "se podrá aceptar una comunicación presentada en nombre de una presunta víctima cuando sea evidente que esta no está en condiciones de presentar personalmente la comunicación"468.

Pero no se permite a una persona jurídica recurrir a los comités, por cuanto el PF PIDCP reconoce el derecho a presentar una queja contra un Estado parte a "individuos que se hallen bajo la jurisdicción de ese Estado y que aleguen ser víctimas de una violación" (art. 1 PF PIDCP)469.

También acepta el Comité DH los conceptos de "víctima indirecta" (un familiar de la víctima) o "potencial" (cualquier persona que pueda probar que se le puede aplicar de manera inminente una ley que ha sido declarada contraria al Pacto o puede constituir una violación del Pacto)470. No obstante, la víctima potencial deberá demostrar que el Estado, por acción u omisión, "ya ha menoscabado el ejercicio de su derecho o que ese menoscabo es inminente, basando su argumentación, por ejemplo, en las leyes en vigor o en una decisión o práctica judicial o administrativa"471.

En cualquier caso, para recurrir contra un Estado no es necesario ostentar la nacionalidad de este, siendo evidente que «el disfrute de los derechos reconocidos por

---

sucesivo, prestando especial atención a la responsabilidad jurídica tanto de los autores directos como de los funcionarios que constituyen la cadena jerárquica, ya sea por actos de instigación, consentimiento o aquiescencia». Párr. 7 de la OG nº 2 del Comité CT (*Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes*), aprobada en 2007. Doc. CAT/C/GC/2, de 24 de enero de 2008, p. 3.

468 Art. 96.b) del reglamento del Comité DH.

469 Hay que precisar sin embargo que es posible que una persona física vea vulnerados sus derechos en una situación que prima facie afecta a personas jurídicas. Lo advierte el Comité DH en su OG nº 31 «Los beneficiarios de los derechos reconocidos en el Pacto son los individuos. Si bien, a excepción del artículo 1, el Pacto no menciona los derechos de las personas jurídicas o de entidades o colectividades similares, muchos de los derechos reconocidos en el Pacto, como la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias (art. 18), la libertad de asociación (art. 22) o los derechos de los miembros de minorías (art. 27), pueden ser disfrutados colectivamente. El hecho de que la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones se limite a las presentadas por individuos, o en nombre de éstos (artículo 1 del Protocolo Facultativo), no impide que un individuo alegue que una acción u omisión que atañe a una persona jurídica o entidad similar equivale a una violación de sus propios derechos». Párr. 9 de la OG 31 del Comité DH, doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, de 26 de mayo de 2004, pp.4-5.

470 Así, en un dictamen de 2003, el Comité DH respondió al argumento de Australia que pretendía que la expulsión de la Sra. Bakhtiyari y sus hijos era puramente hipotética, de manera que no existía un "motivo de queja real" a efectos del PF. El Comité DH observó que «según la información más reciente el Estado Parte se ve en la obligación de expulsar a la Sra. Bakhtiyari y a sus hijos tan pronto como sea "razonablemente factible" y está tomando medidas con tal fin. Por consiguiente, las denuncias basadas en la amenaza de expulsión de la Sra. Bakhtiyari y de sus hijos no son inadmisibles en base a su naturaleza hipotética"». *Cfr.* dictamen de 29 de octubre de 2003 en el caso 1069/2002 (Ali Aqsar Bakhtiyari y Rogaiha Bakhtiyari c. Australia), doc. CCPR/C/79/D/1069/2002, de 6 de noviembre de 2003, párr. 8.3.

471 A/65/40 (vol. I), párr. 97. *Vid.* caso 1868/2009 (Andersen c. Dinamarca).

el Pacto no está limitado a los ciudadanos de los Estados Parte, sino que también debe estar al alcance de todos los individuos, independientemente de su nacionalidad o de su condición de apátridas, entre ellos los solicitantes de asilo, los refugiados, los trabajadores migrantes y demás personas que estén en el territorio o bajo la jurisdicción del Estado Parte»472.

3. *Ratione loci*

Atendiendo al lugar en el que se cometió la violación, los hechos denunciados debieron haber ocurrido en cualquier lugar bajo la jurisdicción del Estado demandado, ya sea dentro o fuera del país. Como señaló el Comité DH, «un Estado Parte debe respetar y garantizar los derechos enunciados en el Pacto a toda persona que esté bajo la autoridad o el control efectivo del Estado Parte aunque no se encuentre en el territorio del Estado Parte […]. Este principio se aplica también a los [individuos] que estén bajo la autoridad o el control efectivo de las fuerzas del Estado Parte que actúen fuera de su territorio, así como independientemente de las circunstancias en que se haya adquirido esa autoridad o control efectivo»473.

En otro caso, el Comité DH consideró que los malos tratos sufridos por la víctima en la base naval de Guantánamo –bajo la soberanía de los Estados Unidos–, no podían ser atribuidos a Australia, a pesar de la influencia que este país ejerció sobre las autoridades norteamericanas, que pudo utilizarse para que estas respetasen los derechos humanos de la víctima474.

En la misma línea interpretativa, el Comité CT en la OG referida al art. 2 CCT entendió que lo decisivo es el control que ejerce un Estado parte sobre las personas y considerar que «el concepto de "todo territorio que esté bajo su jurisdicción", vinculado al principio de imperatividad, incluye cualquier territorio o instalación y es aplicable para proteger a toda persona, sea o no nacional y sin discriminación, que esté sujeta al control de *jure* o de *facto* de un Estado Parte»475.

De igual forma el Comité DESC, al interpretar el derecho reconocido en el art. 7 del

472 Párr. 10 de la OG 31 del Comité DH, doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, *cit.*, p. 5.

473 *Ibídem id.*

474 Caso 2005/2010 (Hicks c. Australia).

475 Párr. 7 de la OG nº 2 del Comité CT (*Aplicación del artículo 2 por los Estados partes*), aprobada en 2007, doc. CAT/C/GC/2, de 24 de enero de 2008, p. 3. Consecuentemente, el Comité CT rechazó el argumento de España en el caso Fatou Sonko c. España, relativo a cuatro inmigrantes irregulares que habían sido interceptados en aguas marroquíes por una embarcación de la Guardia Civil y subidos a bordo para luego ser abandonados en el agua cerca de la orilla. Uno de ellos, hermano de la autora de la queja ante el Comité CT, no sabía nadar y falleció antes de llegar a la orilla. El Comité CT recordó su OG nº 2 para recordar que «la jurisdicción del Estado parte se extiende a cualquier territorio sobre el cual […] ejerza, directa o indirectamente, total o parcialmente, de *jure* o de *facto*, un control efectivo, de conformidad con el derecho internacional. Esta interpretación del concepto de jurisdicción es aplicable no solamente respecto del artículo 2 sino de todas las disposiciones contenidas en la Convención, incluido el artículo 22. En el presente caso, el Comité observa que los guardias civiles mantuvieron el control sobre las personas a bordo y eran por tanto responsables de su integridad». *Cfr.* decisión de 25 de noviembre de 2011 en el caso 368/2008 (Fatou Sonko c. España), doc. CAT/C/47/D/368/2008, de 20 de febrero de 2012, párr. 10.3.

PIDESC, señaló en su OG 23 que los Estados partes «deberían identificar indicadores y puntos de referencia para supervisar la aplicación del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias», los cuales «deberían abordar los diferentes elementos del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias […] y abarcar a todas las personas bajo la jurisdicción territorial del Estado parte o bajo su control». Además, combinando elementos propios de la competencia *ratione personae* y *ratione loci* a fin de abarcar las vulneraciones extraterritoriales del citado derecho, precisó:

> «Los Estados partes deberían adoptar medidas, incluidas medidas legislativas, para aclarar que sus nacionales, así como las empresas domiciliadas en su territorio y/o bajo su jurisdicción, tienen la obligación de respetar el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias en todas las operaciones que realicen fuera de su territorio. Esta responsabilidad es especialmente importante en los Estados con sistemas de derecho laboral avanzados, ya que las empresas del país de origen pueden ayudar a mejorar las normas sobre las condiciones de trabajo en los países de acogida. […] Los Estados partes deberían adoptar medidas apropiadas para garantizar que los actores no estatales domiciliados en el Estado parte sean considerados responsables extraterritorialmente de las vulneraciones del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias y que las víctimas tengan acceso a reparación. Los Estados partes deberían también proporcionar orientación a los empleadores y a las empresas sobre la manera de respetar el derecho extraterritorialmente»476.

4. *Ratione materiae*

El Comité DH ha interpretado claramente que el derecho cuya violación se denuncia debe estar consagrado en la Parte III del PIDCP (**arts. 6-27**). No caben, por tanto, quejas por violación del derecho a la libre determinación de los pueblos consagrado en el art. 1 del Pacto477. Por lo mismo, el Comité DH rechazó una queja por supuesta violación del art. 50 del Pacto478 y muchas por presunta violación del art. 2 del Pacto (obligación general de respeto y garantía de los derechos y derecho a un recurso efectivo y obtener reparación) cuando la violación de esta disposición no está vinculada a otro derecho sustantivo reconocido en la Parte III del Pacto479.

Tampoco tiene el Comité DH competencia material para examinar una queja en la que su autor entiende frustrado su derecho a pedir al Estado que someta a enjuiciamiento penal a otra persona480. Ni obviamente puede un comité ejercer su competencia para ocuparse de la posible violación de derechos que están enunciados en un tratado cuya

---

476 Párrs. 55 y 70 de la OG nº 23 del Comité DESC (2016) *sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias* (artículo 7 del PIDESC), doc. E/C.12/GC/23, de 27 de abril de 2016, 23 p.

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

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

479 Casos 1192/2003 (Guillén c. España); 1521/2006 (Y.D. c. Federación Rusa); y 2214/2012 (Lumbala c. República. Democrática del Congo). Concordantemente, casos 2288/2013 (Omo-Amenaghawon c.v. Dinamarca); 2344/2014 (E.P. y F.P. c. Dinamarca); 2077/2011 (A.S. c. Nepal); 2134/2012 (Serna et al. c. Colombia); 2064/2011 (Mandic c. Bosnia y Herzegovina); 2052/2011 (Akmatov c. Kyrgystán); 2143/2012 (Dovadzija c. Bosnia y Herzegovina); 2234/2013 (M.T. c. Uzbekistán); y 2038/2011 (Tharu et al. c. Nepal).

480 *Cfr.* párr. 11.6 de la decisión de inadmisibilidad del Comité DH de 30 de marzo de 1989, en el caso 213/1986 (H.C.M.A. c. Países Bajos), doc. A/40/44 (1989), p. 275; y párr. 5.5 de la decisión de inadmisibilidad de 26 de marzo de 1990 en el caso 275/1988 (S.E. contra Argentina), doc. A/45/40 vol. II (1990), p. 172.

supervisión corresponde a otro comité distinto481.

Por otra parte, la víctima o su representante han de prestar atención a las eventuales *reservas estatales* a las disposiciones sustantivas del PIDCP o del instrumento convencional de que se trate, que pueden tener por objeto limitar la competencia ratione materiae de los comités. Es el caso, entre otros, de varios países latinoamericanos que han formulado declaraciones interpretativas o reservas482 a disposiciones sustantivas del PIDCP, como Argentina483, México484 o Venezuela485.

Es, por otro lado, destacable el impacto que produce el principio de no discriminación ante la ley consagrado en el art. 26 PIDCP sobre la competencia ratione materiae del Comité DH por cuanto, si bien la pretensión formulada por la víctima debe guardar relación con los derechos enunciados en los arts. 6 a 27 del PIDCP, la consideración del

---

481 En un caso relativo a España, los autores de la queja plantearon ante el Comité DESC que el Estado demandado había violado no solo los arts. 7 y 9 PIDESC, sino también los arts. 12.1 y 26 del PIDCP. En su decisión de inadmisibilidad el Comité DESC recordó que «es competente *ratione materiae* para examinar alegaciones de violación de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por tanto, el Comité declara inadmisibles […] las quejas de los autores en relación con el artículo 12, párrafo 1, y el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos». *Cfr*. párr. 4.2 de la decisión de inadmisibilidad de 20 de junio de 2016 en el caso 12/2016 (J.M.R.H. y otros c. España), doc. E/C.12/58/D/12/2016, de 20 de julio de 2016, 4 p.

482 Pueden consultarse la totalidad de declaraciones y reservas de los Estados parte en el PIDCP en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en

483 La Argentina formuló una declaración relativa al art. 15 PIDCP: "The Argentine Government states that the application of the second part of article 15 of the International Covenant on Civil and Political Rights shall be subject to the principle laid down in article 18 of the Argentine National Constitution"

484 México formuló declaraciones interpretativas que afectan a los arts. 9.5 y una reserva relativa al art. 25.b del PIDCP. En el primer caso, declaró que "Under the Political Constitution of the United Mexican States and the relevant implementing legislation, every individual enjoys the guarantees relating to penal matters embodied therein, and consequently no person may be unlawfully arrested or detained. However, if by reason of false accusation or complaint any individual suffers an infringement of this basic right, he has, *inter alia*, under the provisions of the appropriate laws, an enforceable right to just compensation".
En cuanto al art. 18, México declaró lo siguiente: "Under the Political Constitution of the United Mexican States, every person is free to profess his preferred religious belief and to practice its ceremonies, rites and religious acts, with the limitation, with regard to public religious acts, that they must be performed in places of worship and, with regard to education, that studies carried out in establishments designed for the professional education of ministers of religion are not officially recognized. The Government of Mexico believes that these limitations are included among those established in paragraph 3 of this article".
En cuanto a la reserva al art. 25.b PIDCP, está redactada como sigue: "The Government of Mexico also makes a reservation to this provision, since article 130 of the Political Constitution of the United Mexican States provides that ministers of religion shall have neither a passive vote nor the right to form associations for political purposes".

485 A propósito del art. 14.3.d) PIDCP, Venezuela manifestó lo siguiente: «Article 60, paragraph 5, of the Constitution of the Republic of Venezuela establishes that: "No person shall be convicted in criminal trial unless he has first been personally notified of the charges and heard in the manner prescribed by law. Persons accused of an offence against the *res publica* may be tried *in absentia*, with the guarantees and in the manner prescribed by law". Venezuela is making this reservation because article 14, paragraph 3 (d), of the Covenant makes no provision for persons accused of an offence against the *res publica* to be tried in absentia».

art. 26 como derecho autónomo ha supuesto una extensión de dicha competencia a otros derechos (económicos, sociales y culturales) no recogidos por la literalidad del PIDCP. El principio de no discriminación aparece en el PIDCP tanto en el art. 2 como en el art. 26, si bien el ámbito de aplicación difiere sobremanera como lo explicó el Comité DH en su OG relativa a la no discriminación, en los términos que siguen:

> «Si bien el artículo 2 […] limita el ámbito de los derechos que han de protegerse contra la discriminación a los previstos en el Pacto, el artículo 26 no establece dicha limitación. Esto es, el artículo 26 declara que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley; también dispone que la ley garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra la discriminación por cualquiera de los motivos en él enumerados. A juicio del Comité, el artículo 26 no se limita a reiterar la garantía ya prevista en el artículo 2 sino que establece […] un derecho autónomo. Prohíbe la discriminación de hecho o de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas. Por lo tanto, el artículo 26 se refiere a las obligaciones que se imponen a los Estados […] en lo que respecta a sus leyes y la aplicación de sus leyes. Por consiguiente, al aprobar una ley, un Estado Parte debe velar por que se cumpla el requisito establecido en el artículo 26 de que el contenido de dicha ley no sea discriminatorio. Dicho de otro modo, la aplicación del principio de no discriminación del artículo 26 no se limita al ámbito de los derechos enunciados en el Pacto»486

Pero ello no significa que el PIDCP prohíba todo trato discriminatorio en el derecho interno, ya que el trato diferenciado o desigual puede estar plenamente justificado a la luz de otras circunstancias. En efecto, «no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto»487.

Por tanto, para dirimir si la víctima ha sido objeto de un trato incompatible con el art. 26 PIDCP, el Comité DH recuerda que «no toda distinción constituye discriminación en violación del artículo 26, pero que las distinciones han de estar justificadas por motivos razonables y objetivos con vistas a lograr una finalidad que sea legítima según el Pacto»488.

No obstante, también debe advertirse que los criterios para proceder al tratamiento desigual o diferenciado deben ser razonables y objetivos, lo que España no cumplió al efectuar un control policial de identidad sobre la base de criterios étnicos o físicos que contribuyen a propagar conductas xenófobas. En efecto, en su dictamen relativo al caso Williams Lecraft Lecraft c. España*,* el Comité DH afirmó:

> «En el presente caso si bien no parece que existiera en España una orden escrita y expresa de realizar controles policiales de identidad tomando como criterio el color de la piel de las personas, al parecer el agente de policía actuó conforme a dicho criterio, que los tribunales que conocieron del caso consideraron justificado. La responsabilidad del Estado parte está claramente comprometida. Toca al Comité, en consecuencia, decidir si esa actuación es contraria a alguna o algunas disposiciones del Pacto.
> […] se infiere del expediente que se trataba de un control de identidad general. La autora afirma que ninguna otra persona a su alrededor fue objeto del mismo y que el policía que la interpeló aludió a sus rasgos físicos para explicar la razón por la que le pidió a ella, y no a otras personas en el entorno, mostrar sus documentos de identidad. Estas alegaciones no fueron desvirtuadas por los órganos administrativos y judiciales ante los

---

486 Párr. 12 de la OG nº 18 (*No discriminación*), aprobada por el Comité DH en su 37º período de sesiones (1989), doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), de 27 de mayo de 2008, pp. 234-236.

487 *Ibíd*., párr. 13 de la OG nº 18 del Comité DH.

488 Párr. 8.2 del dictamen en el caso 983/2001 (John K. Love y otros c. Australia), aprobado por el Comité DH el 25 de marzo de 2003, doc. CCPR/C/77/D/983/2001, de 28 de abril de 2003, p. 15.

> que la autora denunció los hechos ni tampoco ante el Comité. En estas circunstancias, el Comité no puede sino concluir que la autora fue individualizada para dicho control de identidad únicamente por razón de sus características raciales y que éstas constituyeron el elemento determinante para sospechar de ella una conducta ilegal. El Comité recuerda asimismo su jurisprudencia de que no toda diferencia de tratamiento constituye discriminación si los criterios de diferenciación son razonables y objetivos y si el objeto que se procura es lícito en virtud del Pacto. En el presente caso el Comité dictamina que no se cumplen los criterios de razonabilidad y objetividad. Además, no se ha ofrecido satisfacción a la autora, por ejemplo, mediante la presentación de excusas como reparación.
> […] Sobre la base de lo anterior, el Comité […] considera que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación del artículo 26, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3 del Pacto.»489

En otro orden de cosas, la denuncia no puede ir referida al derecho interno, a cómo lo aplica o interpretan los tribunales estatales, o cómo evalúan los tribunales nacionales las pruebas. Esto se explica porque el Comité DH no es un tribunal nacional de apelación, tampoco una suerte de tercera instancia internacional de apelación. Por tanto, las alegaciones consistentes en afirmar que las pruebas no fueron evaluadas correctamente por los tribunales internos para decidir la condena de quien luego recurre ante el Comité, corren serio riesgo de no ser aceptadas ratione materiae. Por ejemplo, en una decisión de 1994, el Comité DH se ocupó de una queja contra Panamá que declaró inadmisible al comprobar que la denuncia del autor:

> «[…] se refiere primordialmente a la evaluación de las pruebas del caso por los tribunales panameños. El Comité recuerda que, en principio, incumbe a los tribunales nacionales de los Estados Partes en el Pacto evaluar las pruebas […] y a los tribunales de apelación examinar la evaluación de las pruebas hecha por los tribunales inferiores. No le corresponde al Comité evaluar las pruebas de un caso, a menos que pueda comprobarse que la decisión judicial fue arbitraria o equiparable a una denegación de justicia, o que el juez incumplió de otra forma su deber de independencia e imparcialidad. Tras examinar los documentos que le han sido sometidos, el Comité no puede llegar a la conclusión de que el procedimiento incoado […] adoleciera de esos defectos. Por consiguiente, esta reclamación no es admisible por ser incompatible con las disposiciones del Pacto […]»490

El carácter contradictorio del procedimiento implica que las partes en el mismo (el Estado y la víctima o su representante) se enfrenten ante los comités defendiendo por escrito y sucesivamente sus posiciones, primero en cuanto a la admisibilidad de la queja y, una vez resuelta favorablemente esta primera fase procesal, en cuanto al fondo del asunto. En la práctica, el Comité DH suele estudiar simultáneamente las cuestiones de admisibilidad y de fondo.

(b) Admisibilidad

Recibida la queja en la secretaría, esta la registrará siempre que vaya dirigida contra un Estado parte en el PF y el PIDCP, y la incluirá en la lista de quejas presentadas al Com.DH, con un breve resumen de su contenido, que distribuirá regularmente a los miembros del Com.DH (art. 85.1 del reglamento). No obstante, la secretaría podrá pedir al denunciante que complete un formulario en el que se solicitan todas las informaciones básicas que permiten identificar al autor, los hechos denunciados, el cumplimiento de los

---

489 Dictamen del Comité DH de 27 de julio de 2009 en el caso 1493/2006 (Rosalind Williams Lecraft c. España), doc. CCPR/C/96/D/1493/2006, de 17 de agosto de 2009, párrs. 7.3, 7.4 y 8.

490 Decisión de inadmisibilidad en el caso 460/1991 (Terani Omar Simons c. Panamá), aprobada por el Comité DH el 25 de octubre de 1994, doc. CCPR/C/52/D/460/1991, de 25 de octubre de 1994, párr. 4.3. Concordantemente, casos 2005/2010 (Hicks c. Australia); 2358/2014 (G.C.A.A. c. Uruguay); 2016/2010 (Sudalenko c. Belarus); y 2621/2015 (J.P.D. c. Francia).

requisitos de admisibilidad y las medidas adoptadas hasta la fecha (art. 86).

Toda queja registrada será necesariamente examinada en la fase procesal de admisibilidad, que concluirá con una *decisión* vinculante para las partes, en la que el Com.DH la declarará admisible o no en función de que reúna los **siete requisitos** de forma. En relación al Comité DH, esos requisitos de admisibilidad los recoge el art. 96 del reglamento491, a saber:

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

Segundo, el **denunciante** deberá ser, como regla general, la propia **víctima** de la violación, o su representante legalmente acreditado. Por lo que que para pretenderse víctima de una acción u omisión atribuida al Estado y contraria al tratado o convención aplicables, la persona debe haber resultado afectada por esa acción u omisión estatal. Por tanto, no se admite la actio popularis492.

Solamente se podrá aceptar una queja presentada en nombre de la víctima cuando "sea evidente que ésta no está en condiciones de presentar personalmente la comunicación" (art. 96.b del reglamento). Como ya vimos, junto a la víctima directa de la violación el Com.DH también admite en calidad de víctima *indirecta* a un familiar de la misma y como víctima *potencial* a toda persona que pueda verse afectada por una disposición general (por ejemplo, una ley) o una práctica judicial o administrativa que sean contrarias a una disposición del PIDCP493.

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

---

491 *Vid.* un análisis muy completo de las reglas de admisibilidad desarrolladas por la práctica del Com.DH en FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos, cit., pp. 424-511.

492 Como sostuvo el Comité CEDR, «para que una persona pueda pretenderse víctima de la violación de cualquiera de los derechos garantizados […] debe haber sido directa y personalmente afectada por la acción (o la omisión) de que se trate. Toda otra conclusión abriría la puerta a litigios de carácter general sin víctimas identificables (*actio popularis*) y […] quedaría fuera del alcance del procedimiento de comunicación individual establecido en […] la Convención. En relación con lo que antecede, el Comité considera que la peticionaria no puede reclamar la condición de víctima porque el contenido de los folletos no la afecta directa y personalmente. La comunicación es pues inadmisible *ratione personae* en virtud del artículo 14, párrafo 1, de la Convención». *Cfr.* decisión de inadmisibilidad del Comité CEDR de 26 de agosto de 2011 en el caso 45/2009 (A. S. c. Federación de Rusia], doc. CERD/C/79/D/45/2009, de 19 de septiembre de 2011, párr. 7.2.

493 Caso 1879/2009 (A.W.P. c. Dinamarca). *Cfr.* A/69/40 (vol. I) (2014), pp. 153-154.

Com.DH494.

Además, la víctima ha de ser exclusivamente una persona física. Por consiguiente, el Com.DH rechazará toda queja que proceda de personas *jurídicas* que se pretendan víctimas de la violación de alguno de los derechos consagrados en el Pacto495. Para determinar la admisibilidad de la comunicación desde este punto de vista, el Comité DH atiende a la titularidad de los derechos lesionados por el Estado parte, de manera que si los autores de la queja «reclaman esencialmente derechos que pertenecen presuntamente a una empresa privada con una personalidad jurídica totalmente independiente, y no a ellos como individuos»496, la queja es inadmisible ratione personae.

Tercero, el denunciante debe presentar pruebas suficientes en apoyo de su alegación para que ésta no sea declarada **falta de fundamento**, dado que toda *denuncia* es una *alegación* o reclamación respaldada por cierta cantidad de pruebas. Así, en dos casos contra Jamaica, el Com.DH decidió que eran inadmisibles porque los denunciantes no habían probado la concurrencia de circunstancias adicionales que la jurisprudencia del Com.DH exige para calificar como penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, conforme a los arts. 7 y 10.1 del PIDCP, la reclusión durante un cierto período de tiempo de los denunciantes en el bloque de los condenados a muerte497.

También se considera como "falta de fundamento" la denuncia que pretenda del Comité DH que reemplace con su dictamen las decisiones de los tribunales internos "sobre la evaluación de los hechos y las pruebas en un caso dado", salvo que la evaluación sea manifiestamente arbitraria o equivalga a error manifiesto o denegación de justicia498.

---

494 Caso 772/1997 (C. McDonald y N. Poynder c. Australia). Decisión de inadmisibilidad de 17 de julio de 2000. Doc. A/55/540, vol. II, p. 203, párr. 6.3. Concordantemente, caso 1910/2009 (Zhuk c. Belarús), doc. A/69/40 (vol. I) (2014), p. 154; y caso 2120/2011 (Kovaleva y otros c. Belarús).

495 Caso 737/1997 (Lamagna c. Australia).

496 Decisión de inadmisibilidad de 26 de julio de 2005 en el caso 1371/2005 (Mariategui c. Argentina), doc. CCPR/C/84/D/1371/2005, de 16 de agosto de 2005, p. 7, párr. 4.3.

497 Casos 611/1995 (W. Morrison c. Jamaica), decisión de 31 de julio de 1998, párr. 6.5; y 640/1995 (McIntosh c. Jamaica), decisión de 7 de noviembre de 1997, párr. 6.2. Vid. doc. A/53/40, vol. II, pp. 268-272 y 258-262. También fueron declarados sin fundamento o justificación, entre otros, los casos 698/1996 (Bonelo Sánchez c. España), 758/1997 (Gómez Navarro c. España), 718/1996 (Pérez Vargas c. Chile), 669/1995 (Malik c. Alemania); 850/1999 (Hankala c. Finlandia); 860/1999 (Álvarez Fernández c. España); 1092/2002 (Guillén c. España); 1329/2004 y 1330/2004 (Pérez y Hernández c. España); 1356/2005 (Parra c. España); 1389/2005 (Bertelli c. España); 1471/2006 (Rodríguez Domínguez y otros c. España); 1473/2006 (Morales Tornel c. España); 1489/2006 (Rodríguez Rodríguez c. España); 1490/2006 (Pindado Martínez c. España); 1511/2006 (García Perea c. España); 1550/2007 (Brian Hill c. España); 1869/2009 (Sanjuán c. España); 1871/2009 (Vaid. c. el Canadá); 1617/2007 (L.G.M. c. España); 1622/2007 (L.D.L.P. c. España); 1814/2008 (Levinov c. Belarus); 1897/2009 (S.Y.L. c. Australia); 2202/2012 (Rodríguez Castañeda c. México); 1827/2008 (S.V. c. el Canadá); 1834/2008 (A.P. c. Ucrania); 1857/2008 (A.P. c. la Federación de Rusia); y 1891/2009 (J.A.B.G. c. España) .

498 A/60/40, párrafo 126. Por esta razón el Comité declaró inadmisibles, entre otros, los casos 1095/2002 (Gomáriz c. España); 1097/2002 (Martínez c. España); 1099/2002 (Marín c. España); 1399/2005 (Cuartero c. España); 1624/2007 (Seto Martínez c. España); 1612/2007 (F.B.L. c. Costa Rica); 1794/2008 (Barrionuevo y Bernabé c. España); y

Por lo tanto, el autor de la queja no debe presentar al Comité DH alegaciones poco serias o insuficientemente fundamentadas. En fase de admisibilidad, para evitar su rechazo basado en el art. 3 PF del PIDCP, el autor debe proporcionar al Comité DH pruebas suficientes que sostengan a primera vista su alegación, al objeto de que el Comité pueda considerar que la queja está provista de fundamentos suficientes499.

No basta, por ejemplo, con alegar que se ha sufrido un trato discriminatorio en la aplicación de una ley estatal para, sin más, concluir que el Estado violó el art. 26 PIDCP, pues como ya vimos no toda diferencia de trato está prohibida en virtud del PIDCP y de la jurisprudencia del Comité DH.

Tampoco basta con mostrar casos en los que la ley se aplicó de modo diferente. Hay que aportar ejemplos de situaciones o casos equiparables al denunciado que fueron objeto de un tratamiento distinto, y cerciorarse de que el tratamiento diferente no se basa en criterios razonables u objetivos y no perseguía un fin legítimo conforme al Pacto. En suma, la víctima debe presentar ante los comités su "pretensión" apoyada por elementos de prueba suficientes.

Cuarto, la queja no ha de ser **incompatible** materialmente con las normas del PIDCP (art. 96.d del Reglamento), esto es, que la queja esté bien fundada conforme a derecho, lo cual significa que los hechos objeto de la queja deben constituir la violación de alguno/s de los derechos enunciados en los arts. 6 a 27 del PIDCP.

La incompatibilidad aparece cuando la denuncia está basada en una interpretación errónea del PIDCP, o cuando los hechos presentados no plantean cuestiones relativas a los derechos consagrados en el PIDCP. Por lo mismo, el Com.DH no es una instancia de apelación que tenga por objeto revisar o revocar las decisiones de los tribunales nacionales500.

Quinto, la queja no debe constituir un **abuso del derecho de reclamación** (art. 96.c del reglamento), por lo que debe estar redactada en términos correctos y no insultantes para con las autoridades del Estado contra el que se reclama. Al no fijar el PF ningún **plazo** para presentar la queja una vez ocurridos los hechos o agotados los recursos internos, el lapso de tiempo transcurrido no supondrá de por sí un abuso del derecho a presentarla, salvo casos excepcionales501. Sin embargo, si el autor presenta una reclamación tardíamente y no demuestra que no pudo hacerlo antes, puede incurrir en un abuso

---

1404/2005 (N.Z. c. Ucrania); 1994/2010 (L. S. c. Belarús); y 1943/2010 (H.P.N. c. España), párr. 7.9.

499 Casos 1969/2010 (Surgan c. Belarus); 2284/2013 (F.M. c. Canadá*);* y 2626/2015 (A.G.S. c. España).

500 Casos 579/1994 (Werenbeck c. Australia), 658/1995 (Van Oord c. Países Bajos), 761/1997 (Singh c. Canadá), 724/1996 (Jakes c. R. Checa); 830/1998 (Bethel c. Trinidad y Tabago); 963/2001 (Uebergang c. Australia*);* 1572/2007 (Mathioudakis c. Grecia*)*; 1624/2007 (Seto Martínez c. España); 2007/2010 (X. c. Dinamarca) y 1982/2010 (Mikhalchenko c. Belarus).

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

procesal502.

Otro ejemplo de queja abusiva nos la proporciona la decisión de inadmisibilidad en el caso Nuri Jazairi c. Canadá, en que el Comité DH comprobó la introducción tardía por el autor de nuevas alegaciones referidas a los arts. 14.1 y 14.3.c PIDCP, lo que llevó al Comité a inadmitirlas debido a que

> «[…] la cuestión fue planteada originalmente en la penúltima comunicación suplementaria del autor al Comité, y, en consecuencia, no formaba parte de los argumentos a los que se había pedido que respondiese el Estado Parte respecto de la admisibilidad y el fondo. El autor no ha demostrado por qué no pudo formular esta reclamación en una fase anterior de las actuaciones. Por lo tanto, en opinión del Comité, la presentación de esta reclamación constituiría un abuso procesal, y es inadmisible en virtud del artículo 3 del Protocolo Facultativo»503

Conforme a la jurisprudencia del Comité DH, el hecho de sobrepasar esos límites temporales no supondrá la inadmisión automática de la queja. Así, en el dictamen referido al caso Williams c. España, el Estado alegó que la autora de la queja había incurrido en abuso del derecho a presentar comunicaciones conforme al PF, por haberla presentado cuando ya habían transcurrido prácticamente seis años desde la sentencia en amparo del TC. El Comité DH evaluó la objeción estatal y recordó que el PF del PIDCP «no establece ningún plazo para la presentación de comunicaciones, y que el período de tiempo que transcurra antes de hacerlo, salvo en casos excepcionales, no constituye en sí mismo un abuso del derecho a presentar una comunicación. En el presente caso, el Comité toma nota de las dificultades de la autora para encontrar asistencia jurídica gratuita y no considera que la demora señalada constituya tal abuso»504. Por lo tanto, el Comité DH evaluará las circunstancias de cada caso al objeto de inadmitir la queja por abuso del derecho a reclamar si se superan los límites temporales que fija el art. 96.c) del reglamento.

En 2011 el Comité DH enmendó el art. 96.c) del reglamento para precisar que **podrá** constituir abuso del derecho de presentación de una queja si ya han "transcurridos **cinco años** después del agotamiento de los recursos internos", o "transcurridos **tres años** después de la conclusión de otro procedimiento de investigación o arreglo internacionales, salvo que la demora esté justificada a la luz de las circunstancias de la comunicación"505.

Sexto, se aplica la **regla ne bis in idem** o prohibición de presentar el mismo asunto cuando éste ya ha sido sometido y esté pendiente ante otro procedimiento de examen o

---

502 Casos 958/2000 (Jazairi c. el Canadá); 1583/2007 (Jahelka c. República Checa); y 2399/2014 (C.L.C.D. et al. c. Colombia).

503 Decisión de inadmisibilidad de 26 de octubre de 2004 en el caso 958/2000 (Nuri Jazairi c. Canadá), doc. CCPR/C/82/D/958/2000, de 11 de noviembre de 2004, párr. 7.2.

504 Párr. 6.3 del dictamen del Comité DH sobre la comunicación 1493/2006 (Rosalind Williams Lecraft c. España) de 27 de julio de 2009. Doc. CCPR/C/96/D/1493/2006, de 17 de agosto de 2009, cit.

505 A/66/40, Vol. I, cit., párrafos 125-125. Concordantemente, casos 1800/2008 (R.A.D.B. c. Colombia), decisión de 31 de octubre de 2011; 2002/2012 (Rodríguez Castañeda c. México); 1922/2009 (Martínez y otros c. Argelia); y 1844/2008 (B.K. c. la República Checa); y 2134/2012 (Serna et al. c. Colombia).

arreglo internacionales que sea de naturaleza jurídica **equivalente** –litispendencia- (art. 96.e del reglamento), o bien cuando el fondo del mismo asunto ya hubiera sido examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo. Para que la regla se aplique deberá producirse una **cuádruple identidad**: del denunciante o la víctima, de los hechos denunciados, de los derechos que hayan sido lesionados y de la naturaleza jurídica de las instancias internacionales que han entrado en colisión506.

En un caso más reciente, el Comité DH reiteró su jurisprudencia en relación a la expresión "el mismo asunto", que debe entenderse "la misma reclamación relativa al mismo individuo, presentada por él mismo o por cualquier otra persona facultada para actuar en su nombre, ante el otro órgano internacional"507. En el caso, los autores eran distintos de otros grupos de padres que habían presentado una demanda ante el TEDH, y que prefirieron presentar su queja ante el Comité, por lo que nada impedía al Comité examinarla508.

El Comité DH interpreta que no se aplica la regla ne bis in ídem cuando la otra instancia internacional (TEDH) declaró la misma queja inadmisible sin ninguna justificación o aclaración de su decisión, pues entiende que en ese caso no se ha producido un examen estricto de la queja509. Tampoco si las disposiciones sustantivas del CEDH difieren de las del PIDCP y se demuestra que la diferencia es sustancial510.

En cambio, el Com.DH aplicará la regla ne bis in idem cuando se trate de asuntos que estén *pendientes* de fallo ante el TEDH 511 o cuando el Estado haya excluido mediante una reserva la competencia del Comité para examinar un asunto que se haya examinado ya en otro procedimiento equivalente512. El Com.DH también precisó que la expresión "ha sido sometido", interpretada a la luz de otras versiones lingüísticas, debe entenderse como que "está siendo examinado" por otro procedimiento de examen o arreglo internacional513. Esta interpretación concilia el sentido del art. 5.2.a) de los textos

---

506 Casos 744/1997 (Linderholm c. Croacia); 808/1998 (Rogl c. Alemania*)*; 834/1998 (Kheler c. Alemania*);* 1873/2009 (Alekseev c. la Federación de Rusia); y 2155/2012 (R. Paksas c. Lituania), dictamen de 25 de marzo de 2014, párr. 7.3.

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

508 Concordantemente, caso 1155/2003 (Leirvag y otros c. Noruega).

509 Casos 2474/2014 (*X c. Noruega*); 2193/2012 (*K.B. c. F. de Rusia*).

510 *Vid.* A/64/40 (Vol. I), p. 96; y casos 1960/2010 (Ory c. Francia) y 2155/2012 (Paksas c. Lituania).

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

512 Casos 1754/2008 (Loth c. Alemania); 1793/2008 (Marin c. Francia); y 1945/2010 (María Cruz Achabal Puertas c. España), dictamen de 27 de marzo de 2013, párr. 7.3. Varios Estados europeos han formulado reservas por las que excluyen la competencia del Com.DH para examinar casos que ya hayan sido examinados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: casos 1490/2006 (Pindado Martínez c. España) y 1510/2006 (Vojnovic c. Croacia). Por su parte, el Estado debe invocar su reserva para solicitar al Comité que declare la queja inadmisible *Vid.* en este sentido AYALA CORAO, Carlos: El Comité de Derechos Humanos de la ONU: La admisión de los casos decididos por otros órganos internacionales. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 73.

513 Caso 986/2001 (J. Semey c. España).

auténticos del PF514.

Por el contrario, no se aplicará la regla ne bis in idem cuando se trate de dos instancias internacionales de protección pero de distinta *naturaleza jurídica*. En consecuencia, es compatible presentar la misma queja primero ante un mecanismo extra-convencional de protección del actual Consejo DH (grupos de trabajo y relatores especiales sobre ejecuciones sumarias, tortura, desapariciones515, detención arbitraria516, etc.), puesto que en esos casos no se exige el agotamiento previo de los recursos internos. Posteriormente –una vez agotados los recursos de la jurisdicción interna-, se podrá acudir ante uno de los comités establecidos en tratados internacionales de derechos humanos, o ante una instancia judicial regional según corresponda (TEDH, Corte IDH o Corte AFDHP). A la inversa, es posible también presentar la queja ante un mecanismo convencional y seguidamente ante otro de naturaleza extra-convencional, sin que esta doble sumisión del mismo caso tenga efectos en el plano convencional517.

Y, ***séptimo,*** el **agotamiento de todos los recursos de la jurisdicción interna**. Se trata de una regla que ilustra la naturaleza subsidiaria de los procedimientos internacionales de protección de los derechos humanos, a los que se puede recurrir cuando la víctima no logra obtener en el sistema judicial nacional el reconocimiento de la violación sufrida y una reparación adecuada.

Es sin duda la regla de admisibilidad más temida y la que ha generado una considerable práctica en los ocho comités que reciben quejas individuales, si bien el Comité DH ha sido el líder a la hora de desarrollar una jurisprudencia consolidada que ha inspirado a los demás comités.

En cuanto al Comité DH, este requisito se regula en los arts. 5.2.b) del PF del PIDCP y 96.f) del reglamento. En su jurisprudencia, el Comité DH ha precisado que se trata de los recursos "efectivos" y "disponibles" porque realmente existan en la esfera interna y porque tengan posibilidades razonables de prosperar518. En muchas ocasiones precisó que el Estado debió probar “que existían posibilidades razonables de que tales recursos fuesen efectivos”519.

---

514 Caso 2202/2012 (Rafael Rodríguez Castañeda c. México), dictamen de 18 de julio de 2013, párr. 6.3. *Vid.* AYALA CORAO, Carlos: El Comité de Derechos Humanos…, cit., 183 p., *passim*.

515 Casos 1899/2009 (Z. Terafi y su hijo c. Argelia), dictamen de 21 de marzo de 2014, párr. 6.2; 1806/2008 (Saadoun c. Argelia); y 1807/2008 (Mechani c. Argelia).

516 Caso 1940/2010 (Cedeño c. la República Bolivariana de Venezuela).

517 Sin embargo, como examinaremos más adelante, en los métodos de trabajo del Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria (GTDA) figura una regla que pretende evitar el examen simultáneo del mismo caso por el GTDA y por uno de los comités. En ese caso se concederá prioridad a la competencia de los comités. *Vid*. *infra*, Parte II, Sección A.7: *Procedimiento aplicable a las quejas individuales*.

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

En otra ocasión, vista la oposición del Estado a la admisibilidad de la queja por cuanto el autor no había agotado los recursos internos y seguía habiendo recursos disponibles civiles, administrativos y constitucionales, el Comité DH tuvo en cuenta que el Estado no había investigado debidamente las acusaciones de torturas, lo que acarreaba severas consecuencias puesto que

> «La falta de esa investigación y de un informe final constituía un impedimento considerable para pasar a otros recursos civiles como, por ejemplo, la indemnización. En tales circunstancias, el Comité consideró que el Estado parte había frustrado el agotamiento de los recursos internos y que la reclamación del autor ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia debía considerarse un esfuerzo razonable por cumplir [...] el apartado b) del párrafo 2 del artículo 5»520

Por su parte, el denunciante debe aportar "por lo menos un argumento que pareciera bien fundado para corroborar su opinión y justificar las razones por las que creía que el recurso en cuestión no sería efectivo"521; o que agotó los recursos internos "con la necesaria diligencia"522.

Además, el Com.DH ha señalado que los denunciantes deben ejercer la *diligencia debida* para acogerse a los recursos disponibles, de manera que la simple duda o suposición sobre la efectividad de los recursos internos judiciales disponibles no exime al denunciante de la obligación de agotarlos para que su queja pueda ser declarada admisible por el Comité523. La obligación de agotar todos los recursos administrativos y judiciales ordinarios, incluidos los recursos de inconstitucionalidad efectivos524, persistirá aunque se trate de recursos "sumamente técnicos, lentos y costosos"525. Tal obligación debe abarcar todos los derechos cuya presumible violación se plantea en la queja, de manera que es posible que el Comité DH excluya una parte de la misma del examen del fondo, debido a que alegaciones concretas no fueron planteadas primeramente en el orden jurídico interno526.

---

519 Caso 4/1977 (William Torres Ramírez c. Uruguay). Concordantemente, vid. los casos 751/1997 (Pasla c. Australia), 670/1995 (Schloser c. R. Checa), 741/1997 (Cziklin c. Canadá), 1326/2004 (Mazón y Morote c. España), 1356/2005 (Parra c. España); 1389/2005 (Bertelli c. España); y 1813/2008 (Akwanga c. Camerún). *Vid.* también A/60/40, párrafo 139; casos 1779/2008 (Mezine c. Argelia); 2120/2011 (Kovaleva y otros c. Belarús); 2141/2012 (*Arkadyevich c. Federación de Rusia*); 2052/2011 (*Akmatov c. Kyrgistán*); y 2366/2014 (*X. c. Canadá*).

520 Dictamen de 19 de julio de 1994 en el caso 322/1988 (Hugo Rodríguez c. Uruguay), doc. CCPR/C/51/D/322/1988, de 9 de agosto de 1994.

521 A/60/40, párrafo 140. Vid. También caso 918/2000 (Vedeneyeva c. la Federación de Rusia).

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

523 A/69/40, vol. I (2014), párr. 174. *Vid*. las decisiones sobre los casos 262/1987 (R.T. c. Francia), de 30 de marzo de 1989, p. 6, párr. 7.4; 224/1987 (A. y S.N. c. Noruega), de 9 de marzo de 1987, p. 6, párr. 6.2; 1511/2006 (García Perea c. España); 1633/2007 (Avadanov c. Azerbaiyán); 1768/2008 (Pingault-Parkinson c. Francia); 1808/2008 (Kovalenko c. Belarús); 1879/2009 (A.W.P. c. Dinamarca); 1959/2010 (Warsame c. Canadá); y 1935/2010 (O.K. c. Letonia).

524 Casos 1188/2003 (Riedl-Riedenstein y otros c. Alemania); 1747/2008 (Bibaud c. el Canadá); 1822/2008 a 1826/2008 (J.B.R. y otros c. Colombia); y 1908/2009 (Ostavari c. la República de Corea).

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

526 Así sucedió en el caso Aarrass c. España, pues el Comité DH no pudo constatar en cuanto a la presumible

No obstante, el límite aparece "cuando la tramitación de los recursos se prolongue injustificadamente", según el art. 5, párr. 2. b) del Protocolo facultativo527. Pero si el Estado limita el derecho de apelación al cumplimiento de ciertas exigencias procesales, el denunciante debe cumplirlas antes de que se den por agotados los recursos internos528.

Por el contrario, no es necesario agotar los recursos internos que existan y estén disponibles, si el denunciante demuestra que serían inoperantes para satisfacer las pretensiones de la víctima por cuanto, en casos similares, no fueron de utilidad. Como lo expresó doblemente el Comité DH en el caso Gómez Vázquez c. España –tanto al decidir que la queja era admisible como, vista la insistencia del Estado, al pronunciarse el Comité sobre el fondo del asunto–, diciendo que:

> «En lo que respecta al argumento del Estado Parte de que el autor debió recurrir en amparo al Tribunal Constitucional, el Comité observó que el Tribunal Constitucional había rechazado reiteradamente recursos de amparo similares. El Comité consideró que, en las circunstancias del caso, un recurso que no puede prosperar no puede contar y no tiene que agotarse a los fines del Protocolo Facultativo. […]
> En cuanto a la pretensión de inadmisibilidad planteada por el Estado Parte al no haberse agotado los recursos internos, es posición reiterada de este Comité que para que un recurso tenga que ser agotado éste ha de tener posibilidades de prosperar. En el caso en cuestión existe jurisprudencia reiterada y reciente del Tribunal Constitucional español denegando el recurso de amparo en cuestión de revisión de sentencias, por tanto el Comité considera como ya lo hizo al decidir la admisibilidad de este caso el 23 de octubre de 1998, que no existe impedimento alguno para que analice el fondo de dicha cuestión»529.

Vinculado al agotamiento de los recursos internos está el hecho de que el particular ha de invocar ante los tribunales internos los "derechos sustantivos" recogidos en el Pacto, aunque no será necesario que haga referencia "a artículos concretos del Pacto"530.

Lo usual es que el Estado demandado objete la admisibilidad de la queja por falta de agotamiento de los recursos internos, suscitando la excepción procesal y alegando la existencia de recursos del orden nacional que no fueron utilizados por la víctima. En esos casos, el Comité DH traslada al denunciante las observaciones estatales pertinentes al objeto de que tenga la oportunidad de explicar si se agotaron los recursos internos o bien concurría alguna causa para justificar su no utilización. Como lo explicó el Comité en el caso Castro Ortiz contra Colombia:

---

violación del art. 23 PIDCP, «en base a la documentación presentada, […] que el autor haya planteado estas cuestiones ante los tribunales internos. Por consiguiente, el Comité declara esta parte de la comunicación inadmisible por falta de agotamiento de los recursos internos, con arreglo al artículo 5, párrafo 2 (b) del Protocolo Facultativo». *Cfr*. dictamen de 21 de julio de 2014 en el caso 2008/2010 (Ali Aarrass c. España), doc. CCPR/C/111/D/2008/2010, de 28 de agosto de 2014, párr. 9.7.

527 Casos 1432/2005 (Gunaratna c. Sri Lanka); 1619/2007 (Pestaño c. Filipinas); 1761/2008 (Giri c. Nepal); 1813/2008 (Akwanga c. Camerún); 1303/2004 (Chiti c. Zambia); y 1881/2009 (Shakeel c. el Canadá).

528 Casos 1235/2003 (Celal c. Grecia); 1526/2006 (V.A. c. la Federación de Rusia): 1550/2007 (Brian Hill c. España); y 1848/2008 (X.J. c. los Países Bajos).

529 Dictamen de 20 de julio de 2000 en el caso 701/1996 (Cesario Gómez Vázquez c. España), doc. CCPR/C/69/D/701/1996, de 11 de agosto de 2000, párrs. 6.2 y 10.1.

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

> «el autor […] se limita a señalar que agotó los recursos internos válidos al haber hecho uso de la acción de tutela ante la jurisdicción constitucional. Sin embargo, no controvierte la posibilidad de disponer del recurso ordinario laboral ni argumenta [por qué…] habría resultado ineficaz en su caso. Las dudas del autor acerca de la eficacia de los recursos judiciales no lo absuelven de agotar dichos recursos. Tomando en cuenta lo anterior, el Comité […] decide que la comunicación es inadmisible […] por no haberse agotado los recursos internos»531

De ahí que cobre enorme importancia explicar adecuadamente ante el Comité DH, en su caso, por qué no se han agotado los recursos internos, como lo hizo la representación de la víctima en una queja formulada contra Argentina, en la que el Comité observó las trabas sufridas por la autora:

> «El Comité toma nota del argumento de la autora relativo a la imposibilidad de agotar los recursos internos disponibles, reservados a las partes y sujetos a cortos plazos de interposición, debido a que no fue informada de su derecho a constituirse en parte querellante y que la sentencia absolutoria no le fue notificada. Toma nota asimismo de las alegaciones […] sobre la inviabilidad del recurso de amparo, que estaría excluido respecto de los actos judiciales según la legislación nacional vigente. En ausencia de argumentos del Estado […] en contra, el Comité considera que la autora no dispuso de ningún recurso efectivo para plantear su queja relacionada con el artículo 14 a nivel nacional […y] observa asimismo que el Estado […] no ha invocado la cuestión del agotamiento de recursos internos en relación con el resto de quejas de la autora. En consecuencia, el Comité considera agotados todos los recursos de la jurisdicción interna […].»532

Finalmente, en cuanto a la **carga de la prueba**, se debe recordar que el Com.DH basa sus dictámenes en toda la información escrita aportada por las partes, por lo que si un Estado no responde a las alegaciones del denunciante "el Comité tomará éstas debidamente en consideración siempre y cuando se hayan fundamentado" suficientemente533. Lo que pone de relieve el carácter cuasi-judicial del procedimiento, en el que el principio de **igualdad de armas** de las partes obliga a valorar en total equidad las informaciones y pruebas aportadas ante el Comité tanto por el denunciante como por el Estado parte.

En un caso relativo a denuncias de tortura, violación e intimidación del hijo de la denunciante, el Com.DH reafirmó que "la carga de la prueba no podía recaer exclusivamente en el autor de la comunicación, tanto más cuanto que el autor y el Estado parte no siempre gozaban del mismo acceso a los elementos probatorios y que muchas veces el Estado parte era el único que disponía de la información necesaria"534.

---

531 Decisión de inadmisibilidad de 28 de octubre de 2005 en el caso 1103/2002 (J. Castro Ortiz c. Colombia), doc. CCPR/C/85/D/1103/2002, de 21 de noviembre de 2005, párr. 6.3.

532 Dictamen de 18 de julio de 2011 en el caso 1610/2007 [L.N.P. (representada por el Instituto de Género y Desarrollo y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer) c. República Argentina], doc. CCPR/C/102/D/1610/2007, de 24 de agosto de 2011, párr. 12.3.

533 A/60/40, cit., párrafo 144. Concordantemente, casos 971/2001 (Arutyuniantz c. Uzbekistán), 973/2001 (Khalilova c. Tayikistán), 1128/2002 (Marques de Morais c. Angola), 1134/2002 (Gorji-Dinka c. el Camerún) y 1401/2005 (Kirpo c. Tayikistán).

534 Casos 1284/2004 (Kodirov c. Uzbekistán) y 1402/2005 (Krasnova c. Kirguistán).

(c) Medidas provisionales

En la fase procesal de admisibilidad y antes de que el Comité DH se pronuncie sobre el fondo del asunto, el autor de la queja le puede solicitar la adopción de medidas provisionales a favor de la presunta víctima, al amparo de lo dispuesto en el art. 92 del reglamento, siempre que se trate de casos que ya se hayan registrado.

Conforme a la práctica desarrollada por el Comité DH en aplicación del art. 92 del reglamento, tanto el Comité DH como su **Relator Especial sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales,** pueden pedir al Estado la adopción de tres tipos de medidas, a saber: (1) **medidas provisionales** en sentido estricto "para evitar un daño irreparable a la víctima de la violación alegada"; (2) medidas **provisionales interinas** cuando existen dudas sobre la inminencia, la credibilidad o la irreparabilidad del daño; y (3) medidas **de protección** cuando la víctima o sus familiares han recibido amenazas. La solicitud de tales medidas no implicará "ningún juicio sobre el fondo" de la queja535.

En particular, el Com.DH ha recurrido al art. 92 del reglamento para solicitar a los Estados que se abstengan de ejecutar sentencias de muerte hasta que el Comité adopte una decisión definitiva en esos asuntos, en los que se alegó que a los denunciantes se les había privado de un juicio justo536. En el pasado, el Com.DH había nombrado a uno de sus miembros como relator especial para casos de pena capital, autorizándole a tomar decisiones en nombre del Com.DH y en el marco del citado art. 92 del reglamento.

También se han utilizado las medidas provisionales para evitar casos de deportación o extradición inminentes que pudieran suponer para el denunciante un riesgo real de violación de los derechos amparados por el PIDCP537, o para reclamar al Estado la adopción de medidas para proteger al autor de la queja frente a intimidaciones y amenazas538.

En un caso más reciente, el Comité pidió al Estado que se abstuviera de realizar actividades de tala de árboles que afectaran a la cría de renos que practicaban los denunciantes, mientras el Comité examinaba su caso539. En otros casos, en el que los denunciantes se quejaron de que había sido amenazados de muerte si no retiraban sus denuncias, el Com.DH pidió al Estado que adoptara todas las medidas necesarias "para proteger la vida, la seguridad y la integridad personal del autor y su familia y que

---

535 *Vid.* un riguroso análisis de la práctica desarrollada por el Comité DH en materia de medidas provisionales en FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos*, *cit.*, pp. 513-529.

536 Casos 1018/2001 (N. G. c. Uzbekistán); 1163/2003 (Isaev y otros c. Uzbekistán); 1195/2003 (Dunaev c. Tayikistán); 1200/2003 (Sattorov c. Tayikistán); y 1263/2004 y 1264/2004 (Khuseynov y Butaev c. Tayikistán).

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

538 *Vid*. caso 1432/2005 (Gunaratna c. Sri Lanka). Doc. A/64/40, pp. 194 y ss.; y caso 2077/2011 (A.S. c. Nepal).

539 Caso 1023/2001 (Lansman III c. Finlandia).

informara el Comité en un plazo de 30 días de las medidas adoptadas"540.

El incumplimiento por parte del Estado de una *medida provisional* del Com.DH supone una violación grave y autónoma de las obligaciones que el PF y el PIDCP imponen al Estado541. En un caso en el que el hijo de la denunciante fue ejecutado, desoyendo el Estado la medida provisional del Comité -que había solicitado la suspensión de la ejecución de la condena mientras el asunto estuviera pendiente ante esa instancia internacional-, el Comité DH recordó que las medidas provisionales "eran esenciales" para cumplir sus funciones con arreglo al PF y que toda violación del reglamento "socava la protección de los derechos" enunciados en el Pacto542.

Esta jurisprudencia ha sido confirmada por el Comité DH en su OG nº. 33 en los términos siguientes: «El autor puede solicitar la adopción de medidas, o el Comité puede decidir su adopción por propia iniciativa, cuando la decisión que haya tomado o que amenace tomar el Estado parte pueda causar un daño irreparable al autor o a la víctima si no se revoca la medida o si no se suspende su ejecución en espera de que el Comité lleve a cabo el examen de la comunicación… Todo Estado parte que no adopta tales medidas temporales o provisionales incumple la obligación de respetar de buena fe el procedimiento de las comunicaciones individuales establecido en el Protocolo Facultativo.»543.

Resulta evidente que el cumplimiento efectivo de las medidas provisionales solicitadas por el Com.DH depende de la voluntad política del Estado en acatar medidas que, aunque no están previstas expresamente en el PF, sí lo están en el art. 92 del reglamento del Comité. No prejuzgan el fondo de la queja, pero tienen sentido para no privar a la futura decisión del Comité de efectos útiles, impidiendo que se produzca un *daño irreparable* desde el punto de vista del respeto efectivo de los derechos humanos.

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

---

540 Casos 1189/2003 (Fernando c. Sri Lanka) y 1432/2005 (Gunaratna c. Sri Lanka).

541 *Cfr.* KELLER (Helen) y MARTI (Cedric), "Interim Relief Compared: Use of Interim Measures by the UN Human Rights Committee and the European Court of Human Rights", ZaöRV, 73 (2013), pp. 325-372, at 345 y 364-365.

542 Caso 973/2001 (Khalilova c. Tayikistán); en términos similares, casos 1276/2004 (Idiev c. Tayikistán); 1280/2004 (Tolipkhuzhaev c. Uzbekistán); 2120/2011 (Kovaleva y otros c. Belarús); y 2104/2011 (N. Valetov c. Kazajstán), dictamen de 17 de marzo de 2014, párr. 12.3. Concordantemente, casos 2193/2012 (K.B. c. Federación de Rusia); 2017/2010 (Burdyko c. Belarus*); y* 2289/2013 (Selyun c. Belarus).

543 Comité DH, OG nº. 33, doc. CCPR/C/GC/33, de 25 de junio de 2009, párrafo 19. Concordantemente, caso 2284/2013 (F.M. c. el Canadá).

extradición de la víctima, "socava la protección de los derechos enunciados en el Pacto" mediante el PF[544].

La censura al Estado parte fue igualmente severa en el dictamen referido al caso Aarrass c. España, una vez comprobado que las medidas provisionales solicitadas el 25 de noviembre de 2010 a España –para que no se extraditase al autor de la queja a Marruecos mientras el Comité DH estuviera examinando su caso– fueron incumplidas el 14 de diciembre siguiente, cuando España expulsó al autor a Marruecos sin informar ni a su familia ni a su abogado. En esa ocasión el Comité fue determinante: «Después de habérsele notificado la comunicación, el Estado […] incumplió las obligaciones contraídas en virtud del Protocolo Facultativo al extraditar al autor antes de que el Comité pudiese concluir […] el dictamen. Es especialmente lamentable que el Estado parte haya procedido de esta forma después de que el Comité le solicitara, de conformidad con el artículo 92 de su reglamento, que se abstuviera de hacerlo. […] La inobservancia de ese artículo, en particular mediante la adopción de medidas irreversibles, como en el presente caso la extradición […], socava la protección de los derechos reconocidos en el Pacto que ofrece el Protocolo Facultativo»545.

La práctica consolidada en la jurisprudencia del Comité DH a favor de la adopción de medidas provisionales o de protección, se ha extendido progresivamente a los ocho comités establecidos en tratados de derechos humanos habilitados para recibir quejas individuales, que han previsto tales medidas en sus reglamentos internos. Además, los cinco tratados más recientes ya contemplan las medidas provisionales en sede convencional. Así, según el art. 4 del PF de la CDPD, el Comité DPD podrá remitir al Estado interesado "una solicitud para que adopte las medidas provisionales necesarias a fin de evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación"546.

(d) Tramitación interna de la queja

Los ocho comités de NU competentes para recibir quejas individuales han desarrollado en sus reglamentos reglas equivalentes para ordenar la relación de cada comité con las partes en el procedimiento, así como la intervención de los órganos auxiliares que cada comité establece para resolver las cuestiones de admisibilidad de la queja y estudiar las cuestiones de fondo que cada queja plantee, a fin de asegurar una jurisprudencia coherente en el seno de cada comité.

Tratándose del Comité DH, cada nuevo caso registrado es enviado por la secretaría al

---

544 Párrs. 7.2 a 7.4 del dictamen del Com.DH en el caso 1276/2004 (Idiev c. Tayikistán), aprobado el 31 de marzo de 2009. *Cfr*. doc. A/64/40 (2009), pp. 74-75. Concordantemente, casos 1910/2009 (Zhuk c. Belarús) y 2104/2011 (Valetov c. Kazajstán).

545 Dictamen de 21 de julio de 2014 en el caso 2008/2010 (Ali Aarrass c. España), doc. CCPR/C/111/D/2008/2010, de 28 de agosto de 2014, párrs. 8.2 y 8.3.

546 Disposiciones equivalentes se encuentran en el art. 6.1 del PF 3 de la CDN, el art. 5.1 del PF de la CEDCM, el art. 31.4 de la CDF y el art. 5.1 del PF del PIDESC.

Relator Especial sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales547, institución creada en 1989 al haberse comprobado con alarma en esa fecha que se habían acumulado 135 quejas pendientes de tramitación. Desde 2013 el RE es auxiliado por un RE suplente. El RE instruye a la secretaría sobre el registro de las quejas y su transmisión al Estado parte después de haber procedido a un análisis previo de los requisitos de admisibilidad de la queja. El RE está habilitado para solicitar del Estado observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la queja.

Como ya vimos, el RE también puede cursar solicitudes de medidas **provisionales** ("para evitar un daño irreparable a la víctima"), medidas **provisionales interinas** (cuando existen dudas sobre la inminencia, la credibilidad o la irreparabilidad del daño) y **de protección** (cuando la víctima o sus familiares han recibido amenazas) con arreglo al art. 92 del reglamento, respecto de casos que se hayan registrado.

El RE podrá seleccionar las quejas que serán declaradas inadmisibles sin que sean transmitidas al Estado interesado (por ser manifiestamente inadmisibles), así como las quejas que se incluirán en el programa del Comité en cada período de sesiones, respetando el orden cronológico en que se registraron. No obstante, se concederá prioridad a las quejas que planteen un riesgo de violación del derecho a la vida, la integridad física o la detención arbitraria; las que se refieran a personas vulnerables (niños, personas con discapacidad); las que hayan sido objeto de medidas provisionales; o las que planteen una cuestión importante de interés general, que pueda tener consecuencias para el derecho interno del Estado o para la jurisprudencia del Comité548.

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

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

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

547 En la actualidad desempeña este cargo Yuval Shany (Israel).

548 Doc. CCPR/C/110/3, de 22 de mayo de 2014 ("Mandato del RE sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales"), 5 p.

del reglamento).

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

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

La fase procesal de admisibilidad culmina, tras recibir las observaciones del Estado sobre la admisibilidad, con la adopción de una **decisión** por parte del Comité sobre la admisibilidad o no de la comunicación.

Los RE para las nuevas comunicaciones pueden declarar admisible la comunicación, adoptando una decisión en este sentido en nombre del Com.DH. La ventaja de la existencia de los RE es que contribuyen a agilizar el procedimiento considerablemente, pues aseguran la continuidad del trabajo cuando el GT o el Com.DH en pleno no se encuentran reunidos, ya que este no celebra más que tres períodos de sesiones al año de una duración de tres o cuatro semanas cada uno (una quinta semana es dedicada a la reunión del GT sobre “comunicaciones”).

Si, por el contrario, los RE consideran que la comunicación es inadmisible, harán propuestas en ese sentido al **Grupo de Trabajo sobre las comunicaciones** (compuesto de al menos cinco miembros), quien podrá tomar una decisión (de admisibilidad o no) por unanimidad (art. 93.2 y 3 del reglamento). Si hay disenso en el seno del GT, este se limitará a formular recomendaciones al pleno del Com.DH (18 miembros), en cuyo caso este último será competente para tomar una decisión definitiva sobre la admisibilidad de la queja.

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

La decisión de **inadmisibilidad** de la queja es, en principio, definitiva, por lo que se comunica a las partes y se concluye el procedimiento. Pero, aunque es inapelable, cabe su **revisión** por parte del mismo Comité “si el individuo interesado o una persona que actúe en su nombre presenta una petición escrita donde se indique que ya no se dan los motivos de inadmisibilidad” (art. 98.2 del reglamento)549. En cambio, si la decisión de

549 Caso 735/1997 (Lazar Kalaba c. Hungría), decisión de 7 de noviembre de 1997, párr. 10. b. Doc. A/53/40, vol. II,

admisibilidad es positiva, el Estado podrá rebatirla cuando el Comité se encuentre en la fase procesal de determinación de los hechos, previa a su calificación jurídica.

(e) Dictamen

Adoptada la decisión positiva de admisibilidad, los ocho comités con competencia para recibir quejas individuales, se deben preparar para calificar jurídicamente los hechos declarados probados y determinar si constituyen o no una violación de alguno de los derechos recogidos en la convención de cuyo control se ocupan. En caso positivo, deberán indicar en su dictamen las medidas de reparación que el Estado deberá adoptar a favor de la víctima de la violación.

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

Según un dictamen del Comité, este plazo de seis meses puede ser obviado con el acuerdo del Estado interesado que ya haya formulado sus comentarios sobre el fondo en la fase previa de admisibilidad550. No obstante, el Com.DH también requerirá el acuerdo del denunciante antes de decidir entrar directamente a estudiar el fondo del asunto. Para evacuar este trámite, así como para responder a las explicaciones del Estado, el denunciante dispondrá del plazo que fije el Comité (art. 99.3 del reglamento).

El Com.DH determinará qué hechos se consideran probados en función de todas las informaciones disponibles, procedentes tanto del particular como del Estado interesado. En este ejercicio el Com.DH podrá estar auxiliado tanto por el GT de comunicaciones como por el RE encargado de la queja (art. 100.1 del reglamento).

Como ya señalamos, en la fase de determinación de los hechos el Estado puede volver a solicitar que se declare inadmisible la queja y el Comité podrá **revisar** su decisión de admisibilidad, a la luz de las explicaciones o declaraciones presentadas por el Estado interesado (art. 99.4 del reglamento). Si el Comité decide en ese momento que la queja es inadmisible, se terminará el procedimiento.

Una vez declarada la queja definitivamente admisible y realizada la determinación de los hechos, el Comité se prepara para dictar su opinión en cuanto al fondo (dictamen), a la luz de todas las informaciones escritas que le hayan facilitado tanto el denunciante como el Estado interesado. El Comité garantiza el principio de igualdad de armas en la carga de la prueba, de modo que si el Estado no refuta las alegaciones del denunciante que hayan sido bien sustanciadas, el Com.DH las tomará debidamente en consideración551.

---

cit., pp. 263-267.

550 Caso 198/1985 (R. D. Stalla Costa c. Uruguay).

551 Casos 821/1998 (Kongwe c. Zambia); 839-841/1998 (Mauzarai y otros c. Sierra Leona); y 857/1999 (Blazed y otros c. República Checa). Vid. *supra,* Sección B.3.(b): *Admisibilidad.*

Para la redacción de su dictamen, el Com.DH podrá remitir la queja nuevamente al grupo de trabajo sobre comunicaciones o a un relator especial, para que le formulen recomendaciones (art. 100.1 del reglamento).

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

En caso de haber constatado una violación, el Com.DH se pronunciará en su dictamen sobre las **medidas de reparación** que el Estado deberá adoptar para subsanarla552. Inicialmente, el Com.DH se limitó a señalar medidas de reparación ambiguas, dejando su concreción a la discrecionalidad del Estado, lo que producía clara insatisfacción en los demandantes.

Sin embargo, la práctica consolidada de los últimos años del Com.DH ha avanzado significativamente en la determinación de las medidas concretas de reparación que el Estado deberá adoptar. De esta manera, todos los dictámenes condenatorios incluyen una cláusula común en la que se concede al Estado un plazo de **180 días**, dentro del cual deberá informar al Com.DH sobre las medidas efectivamente adoptadas, habida cuenta que el Estado se ha comprometido a garantizar los derechos reconocidos en el Pacto (art. 2 del mismo) "y a garantizar un recurso efectivo, con fuerza ejecutoria, cuando se compruebe una violación"553, así como una "reparación eficaz y jurídicamente exigible"554. Se pide asimismo al Estado parte que publique el dictamen del Comité555.

Entre las medidas generales de reparación, el Com.DH solicita frecuentemente al Estado la reforma de una legislación o práctica en vigor que haya estado en el origen de la violación, para evitar violaciones similares en el futuro y ofrecer *garantías de no repetición*556.

---

552 *Vid.* un análisis completo de la práctica desarrollada por el Com.DH en materia de reparaciones en FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos, cit., pp. 574-585.

553 A/60/40, cit., párrafo 205; y A/63/40 (vol.I), cit., párr. 168.

554 A/69/40 (vol.I) (2014), párr. 240.

555 A/64/40 (vol. I), párr. 205 *in fine* y A/69/40 (vol.I) (2014), párr. 240.

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

En relación a la víctima, el Com.DH ha solicitado su puesta en libertad inmediata (en el caso de detención ilegal o arbitraria)557; o la realización de un nuevo juicio con las garantías procesales debidas; la conmutación de una pena de muerte (impuesta ilegalmente) y una indemnización. También ha señalado las medidas de reparación, indemnización y rehabilitación que el Estado deberá conceder a la víctima (en casos de tortura o malos tratos); la revocación y revisión de una orden de expulsión ilegal; la revisión de las condenas impuestas en procedimientos penales que no hubieran permitido el derecho de apelación; la restitución de los bienes; indemnización por detención y encarcelamiento ilegales, etc.558

En el caso de que la víctima hubiera fallecido en detención, el Com.DH señaló la obligación del Estado de ofrecer a la viuda "un recurso efectivo, que incluyera una indemnización y la apertura de diligencias penales contra todos los culpables del trato" recibido por su esposo y por ella misma (torturas)559.

En los casos de ejecuciones sumarias, desapariciones y/o torturas, el Com.DH impone al Estado la obligación de investigar a fondo esas violaciones, de manera imparcial, efectiva y completa, facilitando a la víctima el resultado de tales investigaciones; la inmediata puesta en libertad del desaparecido si es encontrado con vida; la entrega a la familia de los restos mortales del desaparecido o ejecutado; una indemnización adecuada, incluido el reembolso de las costas legales y medidas apropiadas de satisfacción; iniciar una acción penal contra los responsables de tales violaciones, procesarlos y castigarlos, haciendo públicos los resultados de esas medidas; y no poner trabas al derecho a un recurso efectivo de las víctimas de tales crímenes560.

Las víctimas de tortura y desapariciones forzadas tienen derecho a obtener del Estado rehabilitación psicológica y tratamiento médico y el Estado deberá tipificar penalmente ambos delitos de conformidad con el derecho internacional561, de manera que la legislación nacional permita la persecución penal de los responsables de ejecuciones sumarias, torturas y desapariciones forzadas562.

---

557 Casos 2005/2010 (Hicks c. Australia); 2078/2011 (Amanklychev c. Turkmenistán); y 2229/2012 (Nasir c. Australia),

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

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

560 A/63/40 (vol. I), cit., párrafo 177. Igualmente, A/64/40 (vol. I), cit., párrafos 219 y 227; A/65/40 (vol. I), párrafo. 191 y A/69/40, vol. I (2014), párrs. 244 y 248. Vid. también casos 1811/2008 (Chiboub c. Argelia), dictamen de 31 de octubre de 2011, doc. CCPR/C/103/D/1811/2008, de 24 de enero de 2012; 1458/2006 (González c. Argentina); 1556/2007 (Novakovic. Serbia); 1304/2004 (Khoroshenko c. F. de Rusia); 1503/2006 (Akhadov c. Kirguistán); 1751/2008 (Aboussedra c. J.A. Libia); 1796/2008 (Zerrougui c. Argelia); 1900/2009 (Mehalli c. Argelia); 1997/2010 (Rizvanovic c. Bosnia y Herzegovina); 1890/2009 (Baruani c. la República Democrática del Congo); 2048/2011 (Kadiric c. Bosnia y Herzegovina); 2038/2011 (Tharu et al. c. Nepal); 2064/2011 (Mandic c. Bosnia y Herzegovina); 2052/2011 (Akmatov c. Kirguistán); 2134/2012 (Serna et al. c. Colombia); 1941/2010 (Neporozhnev c. Federación de Rusia); 2297/2013 (Chani c. Argelia); 2143/2012 (Dovadzija c. Bosnia y Herzegovina); 2017/2010 (Burdyko c. Belarus); 2234/2013 (M.T. v. Uzbekistán); y 2324/2013 (Mellet c. Irlanda).

561 Caso 2077/2011 (A.S. c. Nepal).

En otro caso en el que el Com.DH constató violación del art. 26 PIDCP como resultado de una verificación policial de la identidad de las personas basada en criterios raciales, consideró que **España** tenía la obligación de ofrecer a la víctima una reparación efectiva en que se previera la expresión pública de *excusas*, así como adoptar medidas para que los agentes del Estado recibieran *instrucciones* de no cometer actos semejantes al de ese caso563 y una compensación adecuada para la víctima564.

En los casos en que el Com.DH constató que la expulsión de la víctima a su país de origen constituiría violación de los arts. 6 y 7 PIDCP, pidió que se proporcionara a la víctima "una reparación efectiva, incluido un nuevo examen completo de sus alegaciones", concederle una compensación adecuada, así como no expulsarla "a un tercer país que pudiera expulsarlo a su vez a su país de origen"565. Las víctimas de trata debieran obtener asilo en el país de acogida.

En los casos de prisión preventiva abusiva, el Com.DH indicó que una reparación efectiva debe incluir "el reembolso de las costas y una indemnización adecuada". Además, la obligación de evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro, por lo que el Estado deberá revisar su legislación penal procesal para que se adecúe al art. 9.3 PIDCP566.

Tratándose de la detención indefinida de personas en centros de detención de inmigrantes, el Com.DH señaló que la reparación efectiva debía incluir la puesta en libertad del inmigrante, la rehabilitación, una indemnización adecuada y la revisión de la legislación en materia de migración para que fuera conforme a los arts. 7 y 9 PIDCP567.

Cuando el Com.DH constató violación de las garantías procesales previstas en el art. 14 PIDCP, precisó que la reparación debía incluir una indemnización adecuada y apropiada, así como la modificación de leyes y prácticas en el Estado "para evitar la comisión de violaciones semejantes en el futuro"568.

---

562 Casos 2038/2011 (Tharu et al. c. Nepal); 2143/2012 (Dovadzija c. Bosnia y Herzegovina); 2048/2011 (Kadiric c. Bosnia y Herzegovina); 2064/2011 (Mandic c. Bosnia y Herzegovina); y 2134/2012 (Serrna et al. c. Colombia).

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

564 Caso 2062/2011 (M.K. et al. c. Eslovaquia)

565 A/69/40, vol. I (2014), párrs. 246 y 250. *Vid.* casos 1881/2009 (Shakeel c. el Canadá); 2007/2010 *(X. c. Dinamarca*); 1908/2009 (Ostavari c. República de Corea); 1955/2010 (Al-Gertani c. Bosnia y Herzegovina); 2258/2013 (Rasappu c. Dinamarca); 2288/2013 (Omo-Amenaghawon c. Dinamarca); 2370/2014 (A.H. c. Dinamarca); 2360/2014 (Jasin c. Dinamarca); 2409/2014 (Ali et al. c. Dinamarca); 2389/2014 (X c. Dinamarca); y 2343/2014 (H.E.A.K. c. Dinamarca).

566 A/69/40, vol. I (2014), cit, párr. 249. *Vid.* casos 1592/2007 (Pichugina c. Belarús); y 1856/2008 (Sevostyanov c. la Federación de Rusia).

567 *Ibidem,* párr. 251. *Vid.* casos 2094/2011 (F.K.A.G. c. Australia); 2136/2012 (M.M.M. y otros c. Australia); y 2233/2013 (F.J. et al. c. Australia).

568 *Ibidem id.*, párr. 253. *Vid.* casos 1795/2008 (Zhirnov c. la Federación de Rusia); y 1405/2005 (Pustovoit c.

Ante violación de las libertades de expresión y/o reunión, el Com. DH pidió a los Estados que reembolsaran a las víctimas el monto de la multa impuesta, las costas procesales y una indemnización adecuada. En particular, solicitó a **Belarús** revisar la Ley de Actos Multitudinarios de 1997, para garantizar el pleno disfrute de las libertades consagradas en los arts. 19 y 21 PIDCP569. También solicitó a **Turkmenistán** que revisara su ley sobre el servicio militar, a fin de recoger el derecho a la objeción de conciencia como parte del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión que proclama el art. 18 PIDCP 570.

Una vez adoptado el dictamen en cuanto al fondo, la secretaría lo transmitirá al Estado parte y posteriormente a la víctima, concluyendo así el procedimiento confidencial de tramitación de quejas individuales ante el Comité DH (art. 100.3 del reglamento).

(f) Publicación

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

Como regla general, las decisiones de los ocho comités acerca de la inadmisibilidad, el fondo del asunto o la cesación de las actuaciones se harán públicas. Así lo dispone el art. 102.5 del reglamento del Comité DH. En la práctica, todos los comités ordenan siempre la publicación de sus *decisiones* (sobre admisibilidad o no), las medidas provisionales y sus *dictámenes* (sobre el fondo). Se publican de inmediato al sitio que cada comité dispone en la web de la OACNUDH. Además, se recogen en el informe anual de cada comité a la AG.

La publicación opera aquí, una vez más, como medio de “sanción” moral y política en el ámbito internacional, dirigida al Estado que ha incurrido en una violación de cualquiera de los derechos consagrados en las convenciones de cuyo control se ocupan. Desde 2015, vistas las restricciones adoptadas por la AG en cuanto a la extensión de los informes anuales de los comités a la AG571, la secretaría se encarga de la publicación electrónica de las decisiones hechas públicas por los comités en una base de datos que recoge la jurisprudencia de los ocho comités572.

Ucrania).

569 *Ibidem id.*, párr. 255. *Vid.* casos 1808/2008 (Kovalenko c. Belarús); 1864/2009 (Kirsanov c. Belarús); 1873/2009 (Alekseev c. la Federación de Rusia); y 1948/2010 (Turchenyak y otros c. Belarús).

570 Casos 2221/2012 (Hudaybergenov c. Turkmenistán); y 2223/2012 (Japparow c. Turkmenistán).

571 Res. AG 68/268, de 9 de abril de 2014, párr. 4. *Vid. supra*, Sección A.6: *Seguimiento a las observaciones finales.*

(g) Seguimiento

Las **decisiones** sobre admisibilidad de los ocho comités serán jurídicamente vinculantes para las partes en el procedimiento, lo mismo que todas las medidas provisionales y demás disposiciones de los reglamentos de los comités. Si un Estado parte declara por adelantado que no aceptará una decisión de admisibilidad o sobre el fondo del Comité DH, comete una violación del art. 1 PF573.

Por el contrario, ni las convenciones que establecen los comités ni los protocolos o cláusulas facultativas que los habilitan para recibir quejas individuales, se pronuncian sobre el valor jurídico de los **dictámenes** sobre el fondo, por lo que tradicionalmente se ha considerado que tales opiniones no eran obligatorias para los Estados574.

Consciente de ello, el Comité DH se dotó en 1990 de un **Relator Especial para el seguimiento de los dictámenes**, "a fin de conocer las medidas que adopten los Estados Partes para dar efecto al dictamen del Comité" (art. 101.1 del reglamento). Posteriormente, los demás comités se han ido dotando de mecanismos similares para asegurar el cumplimiento de sus dictámenes por los Estados interesados.

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

La práctica del RE nos revela que los Estados acatan sus dictámenes de manera satisfactoria en un **23 por ciento** de los casos575. En los demás, los Estados se muestran reacios a aceptar la obligatoriedad de los dictámenes, o bien impugnan el contenido de los mismos. En otras ocasiones los Estados afirman no poder dar efecto a esos dictámenes, por no estar previsto en su legislación o práctica interna.

En estos casos, el Comité DH procede a hacerlo público en su informe anual, evaluando

---

572 *Vid*. http://juris.ohchr.org/
573 Comité DH, caso 1950/2010 (Timoshenko c. Belarus).

574 *Vid.* por todos TOUZÉ, Sébastian: "L'exécution des constatations des comités conventionnels des Nations Unies", Revue Générale de Droit International Public, t. 121, 2017, nº 3, pp. 645-659.

575 *Cfr* FOX PRINCIPI, Kate: "Implementation of decisions under UN treaty body complaint procedures – How do States comply? A categorized study based on 268 cases of "satisfactory" implementation under the follow-up procedure, mainly regarding the UN Human Rights Committee", Human Rights Law Journal, vol. 37, nº 1-6, June 2017, pp. 4 y 12.

las respuestas de los Estados en una escala que va de "A" (ampliamente satisfactoria) a "E" (las medidas adoptadas por el Estado son contrarias a las recomendaciones del Comité). También se ofrece al Estado interesado que el RE visite el país para averiguar las dificultades del Estado en aceptar los dictámenes, así como proponer soluciones, lo que ya se ha hecho en relación con Jamaica576. Pero el RE no ha podido viajar a todos los Estados con dificultades que lo hubieran deseado, por falta de recursos económicos que la secretaría ha escatimado para esta actividad crucial de los comités, debiendo el RE limitarse a reunirse en Ginebra con representantes de los Estados incumplidores durante los períodos de sesiones del comité correspondiente.

Más allá del incuestionable valor político y moral de los dictámenes de los comités, es obvio que también tienen un valor jurídico, dada la naturaleza cuasi-judicial del procedimiento de quejas individuales, aunque no tienen la fuerza obligatoria de una sentencia judicial. En esta línea, ya vimos que el Comité DH recordó en su OG 33 que los dictámenes son el "pronunciamiento autorizado de un órgano establecido en virtud del propio Pacto y encargado de la interpretación de ese instrumento"577. Y también recordó "la obligación de los Estados partes de actuar de buena fe"578 en el cumplimiento de sus obligaciones convencionales579.

Lo mismo ocurre con las medidas provisionales o de protección que el Comité DH puede adoptar con arreglo al art. 92 de su reglamento: "Todo Estado parte que no adopta tales medidas… incumple la obligación de respetar de buena fe el procedimiento de las comunicaciones individuales establecido en el protocolo facultativo"580.

La Corte Internacional de Justicia también concedió "gran consideración" a las

---

576 Vid. los informes del RE para el seguimiento de los dictámenes en los docs. A/57/40, vol. I, cap. VI; A/58/40, vol. I, cap. VI; A/59/40, vol. I, cap. VI; A/60/40, vol. I, cap. VI, pp. 136-162; A/63/40 (Vol.I), cap. VI, pp. 126-160; A/64/40 (vol. I), cap. VI, pp. 120-159; A/65/40 (vol. I), cap. VI, pp. 131-165; CCPR/C/100/3, de 5 de enero de 2011, 16 p.; CCPR/C/101/3, de 25 de mayo de 2011, 48 p.; A/68/40 (vol. I), cap. VI, pp. 149-233; A/69/40 (vol. I) (2014), cap. VI, pp. 181-245 y A/69/40, vol. II, Part Two, anexo VIII, pp. 114-166.

577 OG núm. 33 del Com.DH: "Obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos". Doc. CCPR/C/GC/33, de 25 de junio de 2009, párr. 13. *Vid.* SUBEDI, Surya P., The Effectiveness of the UN Human Rights System. Reform and the Judicialization of Human Rights. Abingdon, Oxon; New York, Routledge, 2017, 287 p. En términos similares se expresan TIGROUDJA, Hélène: "L'obligation d'exécution dans le système interaméricain des droits de l'homme: vers l'affirmation d'un droit subjectif international à l'exécution des décisions de la Cour interaméricaine?", Revue Générale de Droit International Public, t. 121, 2017, nº 3, pp. 683-688 ; HENNEBEL (Ludovic) & TIGROUDJA (Hélène), Traité de droit international des droits de l´homme. Paris, Pedone, 2016, 1706 p.; y J. CHINCHÓN ÁLVAREZ y J. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ: "La actividad cuasi-judicial del Comité de Derechos Humanos, Comité contra la Tortura y Comité contra las Desapariciones Forzadas: alcance y limitaciones", *in* H. OLÁSOLO, N.E. BUITRAGO REY, V. BONILLA TOVAR y J. CANOSA CANTOR (coordinadores), Alcance y Limitaciones de la Justicia Internacional. Valencia, Tirant, 2018, pp. 153-182.

578 *Ibidem,* párr. 15. Concordantemente, *vid.* FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos, cit., pp. 585-587 y 588-595.

579 *Cfr.* art. 26 del *Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, de 1969.

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

constataciones del Comité DH y a la interpretación realizada por el mismo, al tratarse del órgano independiente de supervisión del PIDCP581.

Asimismo, en los tratados más recientes se imponen a los Estados partes otras medidas de **seguimiento** a los dictámenes que han constatado violación de alguno de los derechos en ellos recogidos. Es el caso del PF del PIDESC, que establece que el Estado interesado "dará la debida consideración al dictamen del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito que incluya información sobre toda medida que haya adoptado a la luz del dictamen y las recomendaciones del Comité"582. Medidas equivalentes se incorporaron al PF de la CEDCM583 y al PF 3 de la CDN relativo a un procedimiento de comunicaciones584.

Además, a partir de 2010 el Comité DH solicita regularmente a los Estados durante el examen de los informes periódicos, información sobre los mecanismos nacionales -legislativos o institucionales- que hayan sido establecidos para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones del Comité contenidas tanto en las observaciones finales como en los dictámenes sobre quejas individuales. Así, se han establecidos mecanismos generales de aplicación a nivel gubernamental585; disposiciones legislativas o constitucionales que establecen la obligación de cumplir las recomendaciones de los comités; reformas procesales que permiten reabrir procesos penales o civiles; medidas para asegurar que las víctimas reciben la compensación señalada por los comités, o para evitar su expulsión a países donde podrían ser objeto de malos tratos; o mecanismos de arreglo amistoso586.

Aunque el procedimiento de seguimiento de la ejecución de las medidas de reparación

---

581 CIJ, *Asunto Diallo* (R. de Guinea c. R.D. del Congo), sentencia de 30 de noviembre de 2010, párr. 66. *Vid.* SOGNIGBÉ SANGBANA, Muriel, *La sanction internationale de la violation des droits de l`homme*. Paris, Pedone, 2018, 376 p., *at* 62 .

582 Art. 9.2 del PF del PIDESC.

583 Art. 7, párrs. 4 y 5 del PF de la CEDCM.

584 Art. 11 del PF 3 de la CDN.

585 *Vid.* OHCHR, National Mechanisms for Reporting and Follow-up: A Practical Guide to Effective State Engagement with International Human Rights Mechanisms. Geneva, 2016.

586 *Cfr.* FOX PRINCIPI, Kate: "Internal Mechanisms to Implement UN Human Rights Decisions, notably of the UN Human Rights Committee. How can these Mechanisms Assist States to Fulfill their Good Faith Obligations?", Human Rights Law Journal, vol. 37, nº 7-12, 2017, pp. 237-250.
Un ejemplo de arreglo amistoso en España se encuentra en la decisión del Comité DPD de 24 de marzo de 2017, por la que se suspende el examen de la queja núm. 33/2015 (Mario Jesús Rodríguez Arias c. España), al haberse alcanzado un acuerdo entre las partes sobre el acceso a vivienda social para persona con discapacidad. Disponible en:
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2f17%2fD%2f33%2f2015&Lang=es

recomendadas en los dictámenes sea un mecanismo de cooperación y diálogo entre el Estado interesado, la víctima y el comité que haya adoptado el dictamen, las reparaciones señaladas tienen un valor jurídico que se considera cada vez más vinculante gracias al trabajo de seguimiento y a la publicidad de las medidas de reparación587.

En definitiva, los ocho comités se preocupan por que sus opiniones sobre el fondo sean acatadas por los Estados interesados, incluso por los más reacios en aceptarlas. De modo que nos encontramos en el *inicio de una práctica de los Estados*, potenciada por los propios comités, que está estableciendo precedentes valiosos en favor de una progresiva aceptación de la **obligatoriedad** de sus dictámenes y de las medidas provisionales o de protección.

Si tal comportamiento favorable al acatamiento de los dictámenes se generalizara en el futuro (alcanzando las conductas de los Estados favorables al menos un 75% de los casos), "estaríamos asistiendo al nacimiento de una *nueva norma consuetudinaria* internacional, que consagraría la obligatoriedad jurídica de las opiniones sobre el fondo de los comités, a pesar de que las convenciones que los establecieron no lo digan expresamente"588.

Desde la perspectiva española, un número considerable de dictámenes del Com.DH condenatorios del Estado siguen pendientes de cumplimiento ante el Relator Especial para el seguimiento de los dictámenes, porque no se han adoptado las medidas legislativas necesarias para asegurar su ejecución interna589. En consecuencia, España figura en la "lista negra" de Estados que no cumplen los dictámenes del Comité y -lo que es más grave- las víctimas sufren total indefensión.

Así, a título de ejemplo, en el caso Ali Aarrass c. España590, ya vimos que el Comité DH censuró que España no había acatado las medidas provisionales, solicitando que no se extraditara la víctima a Marruecos dado el alto riesgo de que fuera sometido a tortura. En cuanto a la cuestión de fondo, el Comité DH consideró que España había violado el art. 7 PIDCP al extraditar a la víctima a Marruecos, donde efectivamente sufrió severas torturas. Las medidas de reparación adoptadas fueron proporcionales al daño infligido, a saber: indemnización a la víctima; cooperación con las autoridades marroquíes para asegurar una supervisión efectiva del trato que recibe en Marruecos; y adoptar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro591. El RE sobre el siguimiento a los dictámenes sigue considerando que España ha cumplido parcialmente

587 Cfr. SOGNIGBÉ SANGBANA, Muriel, *La sanction internationale de la violation des droits de l`homme*, cit., p. 70.

588 *Cfr.* VILLÁN DURÁN (C.). y FALEH PÉREZ (C.), *El sistema universal de protección de los derechos humanos. Su aplicación en España*, cit., p. 169.

589 *Vid.*, por ejemplo, A/66/40, vol. I, cit., pp. 186-190. Lamentablemente, el recurso de **revisión** introducido por la *Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial* (BOE del 22 de julio de 2015), art. 5 bis, solamente se aplica para asegurar la ejecución de sentencias condenatorias del TEDH, por lo que se excluyen los dictámenes de los ocho comités de las Naciones Unidas.

590 *Cfr.* doc. CCPR/C/111/D/2008/2010, de 28 de agosto de 2014, 18 p.

591 *Vid.* párrs. 11 y 12 del dictamen de 21 de julio de 2014.

esas medidas592.

Lo mismo ocurre con otros comités que también han adoptado dictámenes condenatorios contra España, como es el caso del Comité CT, el Comité DN, el Comité EDCM, el Comité DPCD y el Comité DESC 593.

Esta situación es insostenible porque contraviene no solamente las obligaciones internacionales que España ha asumido al ratificar los tratados pertinentes594, sino también la propia Constitución Española de 1978 595. En definitiva, se produce una indefensión de la víctima que es incompatible con el estado de derecho que proclama la misma Constitución.

Más allá del efecto positivo que en el plano patrimonial producirá la STS de 17 de julio de 2018 ya comentada, persiste la urgencia de reformar la LO de 2015 para aplicar por analogía el recurso de *revisión* de las sentencias del TS cuando medie un dictamen condenatorio de los órganos competentes de las Naciones Unidas596.

4. Eficacia del procedimiento de quejas individuales

El procedimiento cuasi-judicial que hemos estudiado está en vigor en **ocho tratados** del sistema de las NU, que prevén la competencia de los respectivos comités para tramitar quejas individuales (a saber: Com.DH, Com.EDR, Com.EDCM, Com.CT, Com.DPD, Com.DESC597, Com.DF -Comité contra la Desaparición Forzada- y Com.DN –Comité de los Derechos del Niño-598). Otro tratado amplía las competencias de su respectivo comité para recibir quejas individuales (Com.TM) pero, como ya vimos, esa competencia no ha entrado en vigor todavía. **España** ha aceptado la competencia de todos los comités para recibir quejas individuales, a excepción del Com.TM.

---

592 *Cfr.* doc. CCPR/C/113/3, de 29 de junio de 2015, p. 18. Disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=CCPR/C/113/3&Lang=S

593 *Vid. supra*, *Introducción general. La ejecución en España de las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos.*

594 Así lo ha recordado el Comité DH en sus OF al 6º informe periódico de España sobre la aplicación del PIDCP. Doc. CCPR/C/ESP/CO/6, de 20 de julio de 2015, párr. 5. Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=899&Lang=en

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

596 *Cfr.* VILLÁN DURÁN, C.: "El valor jurídico de las decisiones de los órganos establecidos en tratados de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos", Revista Europea de Derechos Fundamentales, 2018 (en imprenta). En términos similares, *vid.* FALEH PÉREZ, C.: "Los dictámenes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus efectos jurídicos en España", Revista Europea de Derechos Fundamentales, 2018 (en imprenta).

597 El PF al PIDESC entró en vigor el 4 de abril de 2013.
598 El PF 3 a la Convención sobre los Derechos del Niño entró en vigor el 14 de abril de 2014.

Sin embargo, la eficacia real del procedimiento está condicionada por **ocho** factores negativos, a saber:

Primero, su carácter **facultativo** pues reduce considerablemente la **universalidad** del procedimiento cuasi-judicial de protección, al depender su aceptación de la voluntad política de los Estados. El progreso hacia la universalidad avanza lentamente, en la medida en que se reciben nuevas ratificaciones o aceptaciones por parte de los Estados y se amplían las convenciones que otorgan a sus comités la facultad de recibir quejas individuales.

Segundo, el acceso a los procedimientos cuasi-judiciales de protección continúa seriamente lastrado por la existencia de rigurosas causas de **inadmisibilidad** a menudo insuperables para las víctimas, como es el caso de la regla del agotamiento previo de los recursos internos, a pesar de los esfuerzos de la jurisprudencia de los comités en modular el alcance de esta regla, que recuerda el carácter subsidiario del mecanismo cuasi-judicial de protección.

Tercero, el procedimiento adolece de un cierto **desequilibrio procesal** a favor del Estado, residuo procesal de los privilegios de los Estados soberanos en el D. internacional clásico, lo que se aprecia particularmente en la distribución desigual de plazos entre las partes para cumplir con los pedidos de los comités. No obstante, el principio de *igualdad de armas* asegura un tratamiento equitativo de las partes en lo que se refiere a la carga de la prueba.

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

Quinto, los comités —salvo el Com.CT, según el art. 117.4 de su reglamento— no pueden celebrar **audiencias** de las partes y de los testigos, en una fase oral que podría dinamizar la práctica de la prueba.

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

Séptimo, la sofisticación técnica de los procedimientos internacionales, la necesidad del agotamiento de los recursos internos y las dificultades prácticas que tienen las víctimas para acceder a estos procedimientos –a pesar de que sean gratuitos-, conllevan su **infrautilización**. Así lo prueba el hecho de que el Com.DH solamente haya registrado en 40 años (1977-2017) **2.970 quejas** individuales relativas a 92 Estados, habiendo determinado la existencia de violación en 994 casos599. Por su parte, el Comité CT

599 Doc. CCPR/C/119/3, 6 October 2017, párr. 3.

registró entre 1989 y abril de 2016 **749 quejas** relativas a 36 países; de ellas, solamente 119 dieron lugar a una decisión sobre el fondo constatando que se había violado la Convención600. El Comité EDR registró ─entre 1984 y mayo de 2016─ **58 quejas** relativas a 13 países y señaló quince violaciones de la CEDR601. Desde la entrada en vigor en el año 2000 del PF CEDM, el Comité EDCM registró un total de 67 comunicaciones y aprobó 16 dictámenes concluyendo que en 15 casos se habían violado los derechos enunciados en la CEDM602. Hasta agosto de 2016 el Comité DPD registró **37 quejas**, habiendo encontrado violaciones de la CDPD en ocho de ellas603. Hasta mayo de 2016, el Comité DESC recibió **13 quejas** amparadas en el PF, adoptando 2 dictámenes en uno de los cuales constató la violación del PIDESC604. Finalmente, el Comité DN ha adoptado hasta la fecha dos decisiones de inadmisibilidad y un dictamen, todos ellos referidos a España; mientras que el Comité DF registró en el periodo 2012-15 **una sola queja** que ha conducido a la adopción de un dictamen en el que constató la violación de la CDF605. Estas cifras ponen de relieve la infrautilización del procedimiento cuasi-judicial de quejas individuales en el marco convencional606. Y,

Octavo, el alarmante número de casos **pendientes** de examen. Al 30 de abril de 2017 el Comité DH contaba con **542** quejas pendientes y el Comité CT **159** 607, no previéndose su reducción en los años siguientes, con la consiguiente frustración que ello genera para

---

600 En el periodo indicado, el Comité CT desestimó 216 quejas y consideró inadmisibles otras 80. El Comité CT adoptó decisiones finales sobre el fondo respecto a 294 quejas y consideró que en 119 casos se había vulnerado la CCT, quedando pendientes de examen 159 quejas. Cfr. doc. A/71/44 (2016), p. 15.

601 En el periodo señalado (1984-mayo de 2016), el Comité EDR registró un total de 58 denuncias relacionadas con 13 Estados partes, de las cuales se suspendió el examen de 1 ellas y otras 19 fueron declaradas inadmisibles. El Comité EDR adoptó decisiones finales sobre el fondo en 33 casos y consideró que se había violado la CEDR en 15 de ellos, mientras que 19 comunicaciones continuaban pendientes de examen. Cfr. doc. A/71/18 (2016), p. 13.

602 En ese periodo, 17 comunicaciones fueron declaradas inadmisibles y se suspendió el examen de 7 quejas, quedando 6 casos pendientes de examen por el Comité EDCM. *Cfr.* http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/cedawindex.aspx y doc. HRI/ICM/WGFU/2011/3, de 16 de diciembre de 2010 ("Procedimientos de seguimiento de las denuncias individuales". Nota de la secretaría), p. 2.

603 En efecto, hasta el 15 de agosto de 2016, el Comité DPD recibió un total de 304 comunicaciones, habiendo registrado 37 casos. En 13 de ellos, el Comité DPD adoptó dictámenes considerando que en 8 casos hubo violación de la CDPD; que no hubo vulneración en 2 casos y que 3 comunicaciones eran inadmisibles, quedando 24 casos pendientes. Cfr. doc. CRPD/C/16/2, 29 de septiembre de 2016, p. 2.

604 Hasta la fecha indicada, 3 comunicaciones presentadas al Comité DESC habían sido declaradas inadmisibles y 8 estaban pendientes de examen. *Vid*. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CESCR/StatisticalSurvey.xls.

605 *Cfr*. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2f10%2fD%2f1%2f2013&Lang=en

606 La **jurisprudencia** desarrollada sobre quejas individuales por los **ocho comités** establecidos en tratados de derechos humanos, se encuentra en la siguiente base de datos: http://juris.ohchr.org/

607 Respectivamente docs. CCPR/C/116/3, *cit.*, párr. 3 y A/71/44, *cit.*, p. 15.

las víctimas y sus representantes. Además, a mediados de 2016 el Comité EDR tenía **19** quejass pendientes de examen y el Comité DPCD **24** casos608. Estas cifras muestran que la secretaría que se ocupa de las quejas individuales no dispone de los **recursos** -personales y materiales- necesarios para evitar tal acumulación de casos, lo que retrasa todavía más la tramitación de los mismos609. Como ya vimos, tampoco se dispone de recursos para mejorar el mecanismo de seguimiento, lo que favorecería las visitas in loco del RE de seguimiento correspondiente610, a fin de tratar con las partes interesadas las modalidades de ejecución de los dictámenes611.

A este propósito, la entonces alta comisionada propuso en 2012 establecer un **grupo de trabajo sobre comunicaciones** conjunto para los seis comités que en aquel momento recibían quejas individuales, compuesto por un miembro de cada comité. Las reglas de procedimiento serían comunes y las medidas de reparación a la víctima más concretas. Se generalizaría un procedimiento previo de arreglo amistoso por parte de los comités. También se pondría en funcionamiento una base de datos de la jurisprudencia de todos los comités que incluiría las medidas de seguimiento. Pero no se ofreció un incremento de los recursos destinados a esta función esencial de los comités612.

Por su parte, el Com.DH se manifestó abiertamente en contra de establecer un grupo de trabajo conjunto sobre comunicaciones, por considerarlo impracticable habida cuenta de las diferencias normativas y procesales por las que se rige cada uno de los comités613.

A su vez, la Asamblea General se limitó en 2014 a recomendar que se incrementara el tiempo disponible en los períodos de sesiones de los comités cuando se ocupan de las quejas para agilizar su tramitación, tomando como base que el examen de cada queja requiere 1,3 horas614.

---

608 *Cfr.* docs. A/71/18, *cit*., p. 13 y CRPD/C/16/2, *cit.*, p. 2, así como el enlace http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Tablependingcases.aspx.

609 Así lo ha recordado el Com.DH en el doc. A/70/40 (2015), p. 13. Igualmente el Com.CT, doc. A/70/44 (2015), p 3.

610 Así lo contempla por ejemplo el art. 120.4 del reglamento del Com.CT.

611 Los comités se quejan frecuentemente de falta de recursos para desempeñar sus funciones. *Vid.* por todos las declaraciones del presidente del Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) en el doc. CAT/C/SR.889, de 16 de octubre de 2009, párrs. 3, 5 y 8. *Vid.* también los pronunciamientos del Com.DH sobre esta materia en doc. A/65/40 (Vol. I), cit, p. iv *in fine;* A/68/40, vol. I, anexo VI, p. 363; A/69/40, vol. I (2014), p. 151 *in fine;* y A/70/40 (2015), p. 13.

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

613 Declaración del Com.DH de 12 de julio de 2012, párr. 6.

614 Res. AG 68/268, de 9 de abril de 2014, párr. 26. La estimación de la AG parece demasiado optimista, pues en realidad los comités emplean mucho más tiempo en decidir sobre las quejas individuales. Además, el Com.DH insistió en 2014 que la secretaría que se ocupa de las quejas individuales debe aumentar sus recursos, tanto humanos como materiales, para recuperar el retraso acumulado (*Vid*. A/69/40, vol. I, 2014, pp. 5-7).

Las razones arriba expuestas explican la escasa práctica de quejas individuales desarrollada en **España** hasta la fecha. A pesar de haber aceptado la competencia de los ocho comités habilitados para recibir quejas individuales, solamente seis comités han recibido alguna queja procedente de España, a saber: el Comité DH, el Comité CT, el Comité DESC, el Comité EDCM, el Comité DN y el Comité DPCD615. Es obvio que los abogados litigantes españoles no están suficientemente familiarizados con el mecanismo cuasi-judicial de quejas individuales del sistema de las Naciones Unidas, prefiriendo utilizar el sistema europeo con la pretensión de llegar a obtener una sentencia condenatoria del TEDH. Sin embargo, el sistema universal es complementario del regional, toda vez que el ámbito de aplicación ratione materiae (derechos protegidos) es mucho más amplio en el sistema universal que en el regional.

No obstante sus limitaciones e infrautilización, el procedimiento cuasi-judicial de protección de los derechos humanos es importante y útil. Piénsese, por ejemplo, en que la adopción de decisiones o dictámenes de este tipo permite a los comités competentes analizar e interpretar con autoridad el alcance de los derechos consagrados en la convención que deben aplicar, a la vez que tutelar internacionalmente los derechos de las víctimas individuales. Aumentaría significativamente su eficacia si se introdujeran reformas reglamentarias para paliar las dificultades procesales señaladas616, y si la OACNUDH aumentara significativamente el presupuesto destinado a cubrir las necesidades reales del procedimiento cuasi-judicial de protección y de sus RE de seguimiento de los dictámenes.

Ahora bien, el modelo convencional cuasi-judicial que se ha estudiado se caracteriza por ser **subsidiario** del régimen jurídico interno de los Estados, lo que presupone la existencia de un estado de derecho que ejerza correctamente la tutela de los derechos humanos. Pero, como veremos en la **Segunda Parte,** este modelo queda desbordado en los casos de violaciones sistemáticas y masivas de los derechos humanos o de quiebra generalizada de la legalidad, del estado de derecho o del mismo régimen democrático, lo que ocurre con excesiva frecuencia en el contexto mundial.

---

615 Los casos más relevantes se han recogido en nuestras *Prácticas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, cit., vol. I, así como en el listado de anexos documentales que se encuentra al final del *Índice*.

616 *Vid.* OPEN SOCIETY, From rights to remedies: structures and strategies for implementing international human rights decisions (2013). Disponible en http://www.opensocietyfoundations.org

SEGUNDA PARTE

LA PROTECCION EXTRA-CONVENCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Introducción

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

En efecto, los mecanismos convencionales tienen competencias extremadamente limitadas en relación con la masa de comunicaciones o quejas individuales que llegan constantemente a la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos (OACNUDH), pues los requisitos de admisibilidad que deben reunir las quejas individuales (entre ellas, el consentimiento del Estado y el agotamiento de los recursos internos) impiden que la mayor parte de las denuncias prosperen. Así, por ejemplo, entre 1972 y 1988 se habían recibido en la secretaría 350.000 denuncias de particulares617. Pues bien, esta cifra contrasta fuertemente con las escasas quejas que han podido ser tramitadas por la vía convencional desde 1976 hasta el día de hoy (unas 3.420, sumando las actividades de los ocho comités con competencia para recibir quejas individuales), en su mayor parte, por el Comité DH618.

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

---

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

618 Las cifras completas de comunicaciones recibidas por los distintos comités —y el estado de tramitación en que se encuentran— figuran *supra*, Primera Parte, Sección B.4: *Eficacia del procedimiento de quejas individuales*.

Tampoco son plenamente operativos los mecanismos judiciales de protección existentes en el DIDH, pues solamente los de ámbito regional permiten que la víctima de la violación pueda demandar al Estado directamente o a través de la Comisión regional correspondiente, pero siempre que se hayan agotado los recursos internos, ante un tribunal regional (TEDH, Corte IDH, Corte Africana DH y de los Pueblos). En el mejor de los casos, ese Tribunal condenará al Estado a reparar la violación cometida. Más recientemente ha abierto camino en la jurisprudencia regional y universal el señalamiento de la obligación del Estado de sancionar a los funcionarios que cometieron la violación, como medida necesaria para luchar contra la impunidad de los responsables, así como la adopción de medidas específicas de reparación a las víctimas, incluida la garantía de no repetición.

Consciente de esta situación, la comunidad internacional ha desarrollado a lo largo de los años una serie de mecanismos *extra-convencionales* de protección de los derechos humanos que tratan de paliar las deficiencias de los convencionales, a la vez que ofrecen una respuesta colectiva –aunque imperfecta- a situaciones de extrema gravedad en el campo de los derechos humanos, que reclaman una reacción colectiva no supeditada al consentimiento estatal.

En este contexto se inscriben valiosas iniciativas tanto del Consejo de Seguridad como de la Asamblea General y de la anterior Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En lo que se refiere al **Consejo de Seguridad**, baste recordar aquí las misiones de verificación de los derechos humanos que fueron creadas en los años noventa en el marco de operaciones de mantenimiento de la paz, fruto de largas negociaciones para poner término a conflictos internos bajo la mediación de las Naciones Unidas (El Salvador, Camboya). Además, ante hechos de la magnitud del genocidio, el CS decidió la creación de los TPI *ad hoc* para la Antigua Yugoslavia y Rwanda, a los que siguieron Tribunales mixtos (Camboya, Sierra Leona, Liberia, Líbano), encargados de juzgar a personas acusadas de haber cometido crímenes internacionales. Por último, en 2004 el CS autorizó el establecimiento de la “Comisión Internacional de Investigación para Darfur” (Sudán)619 y dio el visto bueno para la constitución de la “Comisión de Investigación en Côte d’Ivoire”620.

Por su parte, la **Asamblea General** estableció órganos permanentes de carácter intergubernamental para la promoción y protección de los derechos humanos en diversos sectores. Así, el Comité especial sobre territorios no autónomos (1961- …), el Comité contra el apartheid (1962-1990), el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia (1967-1990) y el Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino (1975- …). En los años noventa se recurrió a la creación de misiones temporales de observación de los derechos humanos que acompañaron al proceso de negociación política para el arreglo de graves conflictos internos bajo la mediación de las Naciones Unidas (Haití, Guatemala). La AG también estableció órganos subsidiarios para la promoción de los derechos del niño (UNICEF, 1946- …), la protección de los refugiados (ACNUR, 1949- …) y, sobre todo, el alto comisionado de las Naciones Unidas

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

620 Como consecuencia del Acuerdo de Linas-Marcoussis a solicitud del Gobierno de Côte d’Ivoire. Vid. la Declaración del presidente del CS en el doc. S/PREST/2004/17, de 25 de mayo de 2004.

para los derechos humanos (1993-…), al que se le confió el mandato de velar por la promoción, protección y prevención de las violaciones de todos los derechos humanos en el mundo, incluido el derecho al desarrollo.

Pero los desarrollos más sobresalientes en el ámbito extraconvencional tuvieron como protagonista a la entonces **Comisión de Derechos Humanos** de las Naciones Unidas621. En 1967 se creó el **Procedimiento 1235**, resolución del ECOSOC que autorizó a la Comisión DH a recibir quejas individuales que configurasen una *situación* que revelara la existencia de **un cuadro persistente de violaciones flagrantes, masivas y sistemáticas de los derechos humanos en un país** o área regional concreta donde persistieran políticas oficiales de **dominación colonial, discriminación racial, segregación o apartheid.**

En el marco de estas *situaciones* la Comisión DH pudo recibir quejas individuales sin necesidad del agotamiento de los recursos internos, así como establecer órganos especiales de investigación de una *situación* sin el consentimiento del Estado interesado; su mandato fue rendir informes públicos a la Comisión DH. Así nacieron el **Grupo Especial de Expertos sobre el África Meridional** de la Comisión DH (1967-1995) y el **Comité Especial de la AG sobre las prácticas israelíes** que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino y de otros habitantes árabes de los territorios ocupados (1968-…).

En 1975, a raíz del cruento golpe de estado del general Pinochet en **Chile**, la Comisión DH amplió su competencia al crear el **Grupo de Trabajo *ad hoc*** para investigar la situación de los derechos humanos en ese país –todos los reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948-. Desde entonces han sido numerosos los órganos especiales de investigación **geográficos** establecidos para estudiar situaciones de violaciones masivas de los derechos humanos en determinados países, con independencia de que se tratase o no de situaciones de dominación colonial o de discriminación racial.

A partir de 1980 se sumaron los órganos especiales de investigación **temáticos**, que se ocuparon de una cuestión particular (desapariciones, ejecuciones sumarias, tortura, detenciones arbitrarias, etc.) globalmente considerada en todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, se ocuparon de las quejas individuales desde una perspectiva inicialmente humanitaria y establecieron el procedimiento de **acciones urgentes** bajo el cual las quejas se diligencian con flexibilidad y prontitud, sin atender a requisitos de admisibilidad tales como el agotamiento previo de los recursos internos o el consentimiento del Estado.

---

621 Durante 40 años la Comisión DH ha sido la pieza maestra en el desarrollo de los mecanismos extra-convencionales de protección. Conforme al párrafo 13 de la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, la Comisión DH fue sustituida por el **Consejo de Derechos Humanos** a partir del 16 de junio de 2006.

A. El procedimiento público de quejas individuales ("Procedimiento 1235"): El sistema de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

Entendemos por "sistema de procedimientos públicos especiales" del Consejo DH (antes Comisión DH), también conocido como "sistema de relatores especiales", el

> *Conjunto de órganos especiales de investigación de situaciones de violaciones graves, masivas y flagrantes de los derechos humanos, ya sean de carácter geográfico o temático, de distinta denominación, que han sido establecidos por la Comisión de Derechos Humanos desde 1967, y por el Consejo DH a partir de 2006, sobre una base extra-convencional. Su objetivo es ofrecer a las víctimas de las violaciones un cauce procesal a través del cual canalizar sus denuncias con una finalidad originariamente promotora de los derechos humanos, a través de los informes analíticos de tales órganos. A partir de 1980 los órganos más emblemáticos han ido asumiendo gradualmente facultades de protección de las víctimas individuales, basadas predominantemente en **razones humanitarias**. Desde 1990 invocan preferentemente en sus acciones de protección ante los gobiernos la aplicación de las **normas jurídicas** internacionales en materia de derechos humanos*622. *En 2007 el Consejo DH autorizó a todos sus procedimientos especiales a transmitir cartas de **denuncias** a los Estados, a formular **llamamientos urgentes** y a realizar **visitas in loco.***

El sistema de procedimientos especiales (en adelante: PE) engloba a órganos especiales de investigación que tienen distinta denominación y mandatos relativamente diversos, lo que es consecuencia de la escasa -pero progresiva- integración del sistema623. A su vez, pueden dedicar su atención a la *situación de todos los derechos humanos en un país* o área regional concreta (procedimientos **geográficos:** actualmente son **catorce**), o bien a un *tema específico* (desapariciones, ejecuciones, tortura, detención arbitraria, etc.) *en todos los Estados miembros de las NU* en los que esa cuestión tenga una gravedad consistente (procedimientos **temáticos:** actualmente son son **46**)624.

---

622 *Cfr.* VILLÁN DURÁN, C., Curso de Derecho internacional de los derechos humanos, cit, pp. 645 y ss.

623 La integración es facilitada por las reuniones anuales de los relatores y representantes especiales, expertos independientes y presidentes de los grupos de trabajo encargados de los procedimientos especiales. Se han celebrado 25 reuniones anuales, que suelen realizarse en Ginebra el mes de junio de cada año. Una relación de los informes de tales reuniones anuales se encuentra en

http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/AMeeting/Pages/AnnualMeeting.aspx

La coordinación entre reuniones es asegurada por el Comité de coordinación de los PE, compuesto por seis titulares de PE y renovado anualmente. Sobre las actividades realizadas por el Comité de coordinación *vid.* http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/CoordinationCommittee/Pages/CCSpecialProceduresIndex.aspx

624 El directorio (noviembre de 2018) con las direcciones electrónicas de todos los titulares de mandatos (geográficos y temáticos) que componen los **procedimientos especiales** se encuentra en

https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Publications.aspx#directory

Los procedimientos geográficos suelen ser unipersonales (expertos independientes o relatores especiales), mientras que los temáticos pueden ser también pluripersonales, en cuyo caso se llamarán grupos de trabajo y se compondrán de cinco personas expertas independientes, representantes de cada una de las regiones políticas en que se divide el mundo conforme a los criterios de las Naciones Unidas. En total, actualmente existen 80 titulares de 60 mandatos de PE.

El establecimiento de nuevos PE era decidido por la Comisión DH con la autorización correspondiente del ECOSOC, sobre una base estrictamente extraconvencional (resoluciones y decisiones). A partir de 2006 correspondió al **Consejo DH** tomar las decisiones en esta materia. Desde el punto de vista procesal, el sistema de PE ha permitido superar la rigidez de los procedimientos **cuasi-judiciales** establecidos en el ámbito convencional para recibir quejas individuales que, como ya se ha estudiado, requieren del consentimiento del Estado para que tales procedimientos le sean oponibles, así como el previo agotamiento de los recursos internos para presentar la queja ante el órgano convencional competente.

Del mismo modo, al tratarse de órganos de investigación basados en la resolución 1235 de 1967 del ECOSOC, son de carácter público en su constitución, en la rendición del respectivo informe ante el Consejo DH y la AG, en el debate del mismo y en la adopción de decisiones por parte del órgano político. Esta transparencia en sus métodos de trabajo hace posible la activa participación de las OSC/ONG y de las instituciones nacionales de derechos humanos en todas las fases del procedimiento.

Tanto la naturaleza como el mandato de los órganos especiales de investigación se han ido perfeccionando con el tiempo, de manera que al objetivo inicial de promoción general de los derechos humanos, se ha añadido el de la **protección** de los derechos de la víctima individualizada objeto de la denuncia que se haya recibido. Esta inflexión se produce a partir de 1980 y es notoria en los mandatos **temáticos** más antiguos y emblemáticos de la Comisión DH (desapariciones, ejecuciones, tortura...).

Por otro lado, si bien la **protección** se ejerce inicialmente por razones predominantemente humanitarias, a partir de 1990 los mandatos **temáticos** emblemáticos ponen más el acento en la invocación de las normas internacionales de derechos humanos relevantes a cada uno de los mandatos citados y pertinentes en razón de los Estados afectados.

Además, desde 1991 el **grupo de trabajo sobre la detención arbitraria** (en adelante: GTDA) adopta **dictámenes** sobre cada queja individual recibida, que, aunque se denominan “opiniones”, son de naturaleza jurídica equivalente a los dictámenes aprobados por los órganos establecidos en los tratados internacionales, que ya han sido estudiados en la Primera Parte. En efecto, después de un procedimiento contradictorio que respeta el principio de igualdad de armas entre el denunciante y el Estado, el GTDA resume los hechos probados y califica en su dictamen si la detención de la persona ha sido arbitraria o no conforme a las normas del DIDH. En caso positivo, indicará al Estado las medidas de reparación de la violación constatada que deberá adoptar en un plazo razonable.

También se ha generalizado entre los mecanismos extra-convencionales a partir de 2007 el procedimiento de **acciones urgentes,** que tiene una finalidad primordialmente preventiva de la violación, esto es, evitar que se produzca una violación inminente, o bien que cese la misma en el caso de que se estuviera produciendo. En este sentido, la acción urgente es equivalente a las medidas provisionales que ya se han estudiado en el ámbito convencional de protección, persiguiendo una finalidad cautelar similar, y sin ánimo de prejuzgar el fondo del caso pendiente de examen por el GTDA.

Los informes que los distintos relatores o expertos presentan regularmente al Consejo DH y a la AG, son posteriormente tenidos en cuenta por la comunidad internacional como fuentes confiables de información, aunque con diferente éxito. Pero les ha hecho justicia la propia **Corte Internacional de Justicia** (CIJ) en su dictamen de 2004 sobre la ilegalidad del muro construido por Israel en los territorios palestinos ocupados, al basar una buena parte de su argumentación en los informes respectivos del Relator Especial y del Comité Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios ocupados, así como en el informe de visita in loco del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. En efecto, tales informes permitieron a la CIJ concluir que la construcción del muro restringía ilegalmente la libertad de circulación de los habitantes de esos territorios, lo mismo que el ejercicio de los derechos al trabajo, la salud, la educación y a un nivel de vida suficiente, de esas personas625.

La alta politización y la mayoría absoluta de la que ahora disponen los Estados africanos y asiáticos en el seno del **Consejo DH** (en total suman 26 votos de 47), hizo temer por el futuro del valioso sistema de relatores especiales y grupos de trabajo de la anterior Comisión DH626. Lo mismo ocurrió con el procedimiento de quejas individuales, pacientemente construido en el ámbito extra-convencional de protección al calor de la práctica de los diferentes relatores especiales y grupos de trabajo especialmente los temáticos, inspirándose en la labor eficaz del GTDA.

En 2007 el Consejo DH aprobó un controvertido **código de conducta** para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales627, que se impone sobre el propio Manual que habían redactado los expertos interesados. El código reconoce que los titulares de mandatos son “expertos independientes de las Naciones Unidas”, que ejercen sus funciones internacionales a título personal; disfrutan de las prerrogativas e inmunidades de la organización, pero “respetando plenamente la legislación” nacional del país en que cumplan su misión (art. 4)628.

---

625 CIJ, *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, dictamen de 9 de julio de 2004, párrs. 132-134.

626 Vid. Por todos DOMÍNGUEZ REDONDO, Elvira: “Rethinking the legal foundations of control in International Human Rights Law – The case of Special Procedures”, Netherlands Quarterly of Human Rights. Vol. 29, num. 2, 2011, pp. 261-288.

627 Resolución 5/2 del Consejo DH, aprobada el 18 de junio de 2007.

628 Sobre la independencia de los titulares de mandatos, vid. RODLEY, N. S.: “On the responsibility of special rapporteurs”, The International Journal of Human Rights, vol. 15, nª 2, February 2011, pp. 319-337.

Además, los titulares de mandatos deberán evaluar las alegaciones que reciban con base en "las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas que guarden relación con su mandato y las convenciones internacionales en que sea parte el Estado de que se trate" (art. 6.c).

Todos los titulares de mandatos deberán actuar de manera imparcial y "sin ningún tipo de influencia"; centrarse en la realización de su mandato "con la veracidad, la lealtad y la independencia" exigidas; demostrar el más alto grado de "eficiencia, competencia e integridad"; no solicitar ni aceptar "instrucciones de ningún gobierno, particular" u organización; abstenerse de utilizar sus cargos "para obtener beneficios personales" y no aceptar "honores, condecoraciones, favores, obsequios o remuneración" de cualquier fuente (art. 3).

En cuanto a las fuentes de información, los titulares de mandatos deberán preservar su confidencialidad si se pudiera derivar "perjuicio a las personas interesadas" y apoyarse en "hechos objetivos y fiables, basándose en normas de prueba que se ajusten al carácter no judicial" de sus informes. Por su parte, el Estado interesado tendrá la oportunidad de pronunciarse "sobre las evaluaciones hechas por los titulares de mandatos y de responder a las denuncias formuladas" contra ese Estado (art. 8). Para ello, el titular del mandato deberá proporcionar al Estado su informe antes de hacerse público como documento oficial del Consejo DH (art. 13.c).

En 2011 el Consejo DH matizó que "la integridad y la independencia de los procedimientos especiales y los principios de cooperación, transparencia y responsabilidad son esenciales para asegurar un sistema sólido de procedimientos especiales que dé al Consejo DH mayor capacidad para afrontar la situación de los derechos humanos sobre el terreno"629. Pero también recordó que los procedimientos especiales "seguirán promoviendo el diálogo constructivo con los Estados", formulando recomendaciones orientadas a las necesidades de "asistencia técnica y fomento de la capacidad de los Estados en los informes temáticos y sobre misiones a los países que realicen"630. En cuanto a las INDH, se les concede el derecho a intervenir "inmediatamente después del país examinado en el diálogo interactivo que se celebre tras la presentación de los informes de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales sobre las misiones a los países"631.

En el lado positivo, el citado código de conducta reguló, entre otras cosas, los procedimientos de **denuncias individuales** –que, según se reitera, no requerirán el agotamiento previo de los recursos internos- (art. 9)632 y de **llamamientos urgentes** "en los casos en que las presuntas violaciones requieran medidas perentorias por

629 Resolución 16/21 del Consejo DH, de 25 de marzo de 2011, anexo, párr. 24 (examen de la labor y del funcionamiento del Consejo). Fue aprobada por la AG en su resolución 65/281 sobre el resultado del examen.

630 *Ibídem,* párr. 25.

631 *Ibídem* id., párr. 28.

632 *Vid.* los informes sobre comunicaciones enviadas por los PE a los Estados y las respuestas recibidas en el siguiente enlace:
http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx

entrañar pérdidas de vidas humanas, situaciones que pongan en peligro la vida o un daño inminente o continuo de mucha gravedad para las victimas…" (art. 10). Ambos procedimientos se generalizaron a partir de entonces a todo el sistema de procedimientos especiales, tanto geográficos (14) como temáticos (46).

El mismo código de conducta abordó también las **visitas *in loco*** de los PE, cuya realización se supedita a obtener el consentimiento expreso del Estado interesado –aunque este hubiera suscrito una invitación permanente al sistema de PE temáticos-. Tales visitas se desarrollan conforme a un programa oficial y las modalidades de la visita que los PE acuerden con el Estado interesado (entrevistas con las autoridades nacionales competentes, libertad de movimiento, acceso a lugares de detención y entrevistas confidenciales con las personas seleccionadas por los expertos, garantía de no represalias, etc.), así como un programa privado que el PE y la secretaría concertarán con las ONG/OSC del país más relevantes, las víctimas de las violaciones, otros representantes de la sociedad civil, etc.) (art. 11)633.

Igualmente, el Consejo DH aprobó en 2007 las nuevas reglas que rigen desde entonces la **selección y nombramiento** de los titulares de mandatos de PE y de los miembros del **Comité Asesor (CA)**634. Este último es una versión mermada de la antigua Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, porque reduce el número de expertos a 18, los períodos de sesiones son más cortos (dos semanas), y limita sus competencias a la realización de estudios e investigaciones únicamente a solicitud y bajo instrucciones precisas del Consejo DH.

En particular, podrán proponer candidatos a titulares de mandatos de PE los gobiernos, los grupos regionales de Estados, las organizaciones internacionales, la OACNUDH, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros órganos de derechos humanos como las instituciones nacionales que cumplan los Principios de París635. También se admiten candidaturas individuales, en cuyo caso los candidatos deberán presentar una solicitud y una breve carta de motivación. Un **Grupo consultivo** (representantes de cinco Estados) entrevistará a las personas candidatas incluidas en la lista final y formulará una propuesta al presidente, quien deberá justificar su decisión si altera el orden de prioridad que hubiera propuesto el Grupo consultivo636.

Los candidatos serán seleccionados sobre la base de su experiencia, independencia, imparcialidad, integridad y objetividad. Se debe evitar el nombramiento de personas que tengan cargos directivos en los gobiernos o parlamentos de sus países, e incluso en organizaciones que puedan producir "conflictos de intereses" con las responsabilidades inherentes al mandato.

---

633 En 2016 los PE realizaron 96 visitas a 65 Estados y territorios (A/HRC/34/34/Add.1 of 31 January 2017, pp. 3, 9-16 y 51). Vid. http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/34/34/Add.1

634 Resolución 5/1, párrs. 39-53, anexos II y III y decisión 6/102 del Consejo DH, aprobada el 27 de septiembre de 2007.

635 La prerrogativa de las INDH en esta materia se confirmó en la resolución 16/21 del Consejo DH, de 25 de marzo de 2011, anexo, párr. 22.a).

636 *Ibidem*, párrs. 22.c) y d).

En el proceso de selección se tendrá en cuenta también el equilibrio de género y la presencia de todos los sistemas jurídicos del mundo. Los titulares de mandatos no son funcionarios de las Naciones Unidas y no reciben salario. Únicamente sus gastos de viajes oficiales y dietas son pagados por las Naciones Unidas.

En cuanto al Comité Asesor, solamente los Estados podrán proponer candidatos de su propia región; pero, al seleccionar a sus candidatos, "los Estados deberían consultar con sus instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil…"637.

En conclusión, la protección ejercida por los mecanismos extra-convencionales ya no es meramente política ni humanitaria, sino que entra de lleno en el terreno de lo jurídico, antesala de la futura exigencia de responsabilidad internacional a los Estados por violación de normas internacionales de derechos humanos.

A ello contribuiría decisivamente que los Estados se decidieran a convocar algún día una conferencia de plenipotenciarios para examinar el *proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, que había sido aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en agosto de 2001 638, con miras a concluir una convención sobre el tema.

En ausencia de tal codificación, la Comisión DH aprobó en 2005 los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de infracciones graves del derecho internacional humanitario, a interponer recursos y obtener reparaciones*639. Tales principios han inspirado la progresiva exigencia de responsabilidad internacional que los PE reclaman a los Estados por violaciones a los derechos humanos en el marco de sus respectivas competencias, en el entendimiento de que las víctimas tienen derecho a la verdad, la justicia, la reparación y a garantías de no repetición640.

1. Procedimientos geográficos

En 1967 la entonces Comisión DH, cuya composición acababa de aumentar como resultado del acceso a la independencia de un buen número de territorios hasta entonces sometidos a dominación colonial en África y Asia, optó por imaginar un mecanismo alternativo -no convencional- de tramitación de las quejas individuales por violaciones a los derechos humanos que resultara ágil.

---

637 Resolución 5/1, cit. párrs. 42 y 66.

638 Ver el texto aprobado en el informe de la CDI a la AG sobre su 53° período de sesiones (2001), doc. A/56/10, pp. 10-405.

639 Res. 2005/35, anexo, de la Comisión DH. Fue adoptada el 19 de abril de 2005 por 40 votos a favor, 0 en contra y 13 abstenciones. Estos principios fueron confirmados por la AG en su res. 60/147, de 21 de marzo de 2006.

640 *Vid.* en este sentido el informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Misión a España (2014). Doc. A/HRC/27/56/Add.1, de 22 de julio de 2014, 22 p. Disponible en http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/56/Add.1

Para ello, se debía conseguir que el consentimiento del Estado no fuera tan decisivo -como lo era bajo el régimen de la ratificación de los tratados-; los requisitos de admisibilidad de la comunicación individual se suavizaran progresivamente, en particular la regla del agotamiento de los recursos internos; y el punto de referencia en cuanto al derecho sustantivo aplicable no fueran uno o varios tratados, sino los principios establecidos en la propia Declaración Universal de Derechos Humanos.

Con estas características nace el **Procedimiento 1235** de la Comisión DH, que encuentra su fundamento en la resolución 1235 (XLII) del ECOSOC, de 6 de junio de 1967, y ha sido consolidado por la práctica ulterior de los Estados.

En este diseño hubo que pagar un precio: las **comunicaciones individuales** no recibieron inicialmente un tratamiento personalizado, sino que se instrumentalizaron en función de que, por su gravedad e importancia, configurasen una **situación** que revelara la existencia de "un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos" en un país o área regional concreta.

Por consiguiente, el enfoque inicial fue habilitar a la Comisión DH para que esta creara órganos especiales de investigación que llevaran a cabo el estudio de **situaciones** globales de violaciones masivas de los derechos humanos en países determinados, siempre que tales violaciones se relacionaran con cuestiones de descolonización, discriminación o segregación racial, y apartheid. El objeto del procedimiento era ayudar al Estado a superar sus dificultades en materia de derechos humanos, en el marco de la cooperación internacional establecida en la Carta de las NU. En este contexto, las quejas individuales quedaron subsumidas en la "situación" global.

De este modo, la Comisión DH se dotó en 1967 del primer órgano especial de investigación de una **situación** de carácter geográfico: el *Grupo Especial de Expertos sobre el África Meridional*641, encargado de investigar e informar anualmente a la Asamblea General y a la CDH sobre los efectos de la política de apartheid en Sudáfrica642. En el marco de este procedimiento, las comunicaciones individuales se recibieron sin atender a los engorrosos requisitos de admisibilidad clásicos del sistema convencional -ni siquiera era necesario el agotamiento previo de los recursos internos- y la Comisión DH decidió su establecimiento sin necesidad del consentimiento del Estado interesado.

En diciembre de 1968 la Asamblea General estableció el mandato del *Comité especial sobre la situación de los derechos humanos en el Golán sirio ocupado, la orilla Occidental, incluida Jerusalén Oriental, y la Franja de Gaza*643. Posteriormente se

---

641Junto al Grupo Especial de Expertos, la Comisión estableció el mismo año un Relator Especial encargado de investigar "la política y la práctica del apartheid en todas sus manifestaciones". En 1970 la Comisión DH abolió la figura del RE y transfirió sus competencias al Grupo Especial de Expertos.

642 La resolución 1995/8, de 17 de febrero, de la Comisión DH dió por terminado el mandato del Grupo, al haberse conseguido en 1990 la independencia de Namibia y en 1994 la abolición del apartheid en Sudáfrica.

643 El Comité especial está compuesto por representantes de tres Estados elegidos por la Asamblea General. En 2015 formaron parte del Comité especial Sri Lanka (presidente), Malasia y Senegal. *Vid.*

agregaron otros dos mandatos establecidos por el Consejo DH, a saber: el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados y la Comisión de investigación internacional independiente644.

El **Procedimiento 1235** se perfecciona a partir de 1975, año en el que la Comisión DH crea el *Grupo de Trabajo ad hoc encargado de investigar la situación de los derechos humanos en Chile,* a raíz del sangriento golpe de Estado del general Pinochet645. A partir del precedente chileno, la Comisión DH estableció órganos especiales de investigación de carácter **geográfico** para estudiar situaciones de violaciones graves de derechos humanos, con independencia de que estuvieran o no relacionadas con cuestiones de descolonización, discriminación o segregación racial, y apartheid. Esta tendencia se consolidó ampliamente en la práctica de la Comisión DH, que en 2006 había recibido informes de Relatores Especiales, Representantes o Expertos independientes, relativos a 17 países o regiones diferentes646. Este balance tan positivo fue transmitido al Consejo DH.

Sin embargo, durante sus primeros seis años de funcionamiento (2006-2012), el **Consejo DH** se manifestó cada vez más hostil al mantenimiento de los mandatos **geográficos**. Ya en 2007 desaparecieron los relativos a Cuba y Belarús sin ninguna explicación647 y posteriormente los relativos a la R.D. de Congo y Haití, de manera que en marzo de 2019 solamente se contaba con **catorce mandatos geográficos**, sometidos a renovación anual eventual por el Consejo DH, a excepción del RE sobre territorios ocupados, cuyo mandato se terminará cuando cese la ocupación de los territorios palestinos por parte de Israel. Su denominación varía de relator especial a experto independiente, según el grado de independencia que se desee conceder al experto.

No obstante, ante la parálisis manifiesta del Consejo de Seguridad, el Consejo DH ha dedicado 25 de sus períodos extraordinarios de sesiones a estudiar emergencias producidas en un país o región determinada, donde se habían denunciado violaciones masivas de los derechos humanos en contextos de conflicto armado. Como veremos, en varios casos (**Libia, Cote d'Ivoire, Sudán/Darfur, Gaza, R.A. Siria, R.P.D. de Corea,**

---

http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16303&LangID=E

644 *Vid. infra*, Cuadro 10: *Mandatos geográficos*.

645 El procedimiento especial de investigación sobre la situación de los derechos humanos en Chile se convirtió en Relator Especial en 1979 y se terminó en 1990, coincidiendo con el restablecimiento de un gobierno civil en el país, elegido democráticamente.

646 Se trató de los territorios palestinos ocupados por Israel, Afganistán, Belarús, Burundi, Camboya, Chad, la República Popular Democrática de Corea, Haití, Liberia, Myanmar, República Democrática del Congo, Rwanda y Somalia. En 2005 la Comisión añadió el Sudán pero terminó los mandatos relativos al Afganistán y al Chad. Además, la alta comisionada informaba anualmente a la Comisión DH sobre las actividades de su oficina en Colombia y una Representante Personal de la alta comisionada sobre la situación de los derechos humanos en Cuba. En el marco del "Procedimiento 1503" o confidencial, la Comisión DH nombró también una experta independiente sobre la situación en Uzbekistán.

647 Resolución 5/1 del Consejo DH, de 18 de junio de 2007, Apéndices I (*Mandatos renovados hasta que el Consejo DH pueda examinarlos con arreglo a su programa anual de trabajo*) y II (*Periodos de servicio de los titulares de mandatos*).

Eritrea, **Burundi, Sudán del Sur y Myanmar**) el Consejo DH estableció **comisiones independientes de investigación**, compuestas de personas expertas, que informan al Consejo DH sobre la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en esos países o regiones. La relativa a la **R.A. Siria** deberá además preservar pruebas de crímenes internacionales contra los derechos humanos, "con miras a posibles enjuiciamientos penales o un proceso judicial en el futuro"648.

CUADRO 10 **MANDATOS GEOGRÁFICOS DEL CONSEJO DH (14)**
1. **Camboya:** relatora especial649
2. **R. P. D. de Corea:** relator especial**650** y comisión de investigación651
3. **Irán (República Islámica del)**: relator especial652
4. **Myanmar**: relatora especial653, misión internacional independiente de investigación654 y mecanismo independiente de investigación655

648 Resolución S-19/1 del Consejo DH, de 1º de junio de 2012, párr. 8.

649 El mandato de la RE fue prorrogado por dos años en la res. 36/32 del Consejo DH, de 29 de septiembre de 2017. Paralelamente, el SG informa al Consejo DH sobre la función y los logros de la OACNUDH en la prestación de asistencia al Gobierno y al pueblo de Camboya.

650 El mandato del RE fue renovado por un año en la res. 40/20 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2019, párr. 17. Además, el Consejo DH decidió continuar fortaleciendo, por un período de dos años, la capacidad de la OACNUDH, incluida su estructura sobre el terreno en Seúl, a fin de permitir la aplicación de las recomendaciones "formuladas por el grupo de expertas independientes sobre la rendición de cuentas en su informe a los efectos de intensificar las actuales actividades de vigilancia y documentación, establecer un registro central de información y pruebas y encomendar a expertos en responsabilidad jurídica la tarea de evaluar toda la información y todos los testimonios con miras a elaborar posibles estrategias para utilizarlas en lo sucesivo en todos los procesos de rendición de cuentas" (párr. 15).

651 La res. 25/25 del Consejo DH, de 28 de marzo de 2014, dio por terminado el mandato de la comisión de investigación, pidió al RE que diese seguimiento a la aplicación de las recomendaciones de la comisión de investigación y a la OACNUDH que estableciera "una estructura basada en el terreno para fortalecer las labores de vigilancia y documentación de la situación de los derechos humanos" en ese país (párr. 10). *Vid*. nota anterior.

652 Mandato prorrogado por un año en la res. 40/18 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2019 (votación: 22/7/18). El Estado no coopera con el RE, por lo que no ha podido visitar el país.

653 Mandato prorrogado por un año en la res. 40/29 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2019, párr. 27. Votación: 37/3/7).

654 El presidente del Consejo DH nombró como miembros de la misión de investigación a Indira Jaising (India, presidenta), Radhika Coomaraswamy (Sri Lanka) y Christopher D. Sidoti (Australia). Su mandato es determinar los hechos y las circunstancias de las presuntas violaciones recientes contra los derechos humanos cometidas por fuerzas militares y de seguridad y los abusos en Myanmar, especialmente en el estado de Rakáin (res. 34/22 del Consejo DH, de 24 de marzo de 2017, párr. 11). Mandato prorrogado por un año en la res. 39/2 del Consejo DH, de 27 de septiembre de 2018, hasta que entre en funciones el mecanismo señalado en la nota siguiente, "para garantizar que el elevado y cada vez mayor número de pruebas de violaciones y abusos contra los derechos humanos que ha recogido estén plenamente documentadas, verificadas, consolidadas y preservadas a fin de que se pueda compartir el material de manera efectiva" (párr. 30). La Misión presentará su último informe al Consejo DH en septiembre de 2019.

655 Establecido por la res. 39/2 del Consejo DH, de 27 de septiembre de 2018 (votación: 35/7/3). El mecanismo deberá recoger "pruebas de los crímenes internacionales y las violaciones del derecho internacional más graves cometidos en Myanmar desde 2011, y preparar expedientes para facilitar y acelerar actuaciones penales justas e independientes, de conformidad con las normas del derecho internacional, en cortes o tribunales nacionales, regionales o internacionales, que sean competentes para juzgar estos delitos, o puedan serlo en el futuro, de conformidad con el derecho internacional" (párr, 22). Conforme a sus términos de referencia, el Mecanismo constará de un jefe, un adjunto y una secretaría que serán nombrados por el SG en consultas con la AC, con un mandato

5. **República Árabe Siria:** comisión internacional independiente de investigación656 y relator especial657
6. Territorios palestinos ocupados desde 1967 por Israel: Comité especial658, relator especial659, Comisión de investigación internacional independiente660 y Comisión independiente de investigación sobre las protestas civiles en los territorios palestinos ocupados, incluida Jerusalén oriental (2018)661
7. Somalia: experto independiente662

inicial de dos años. En septiembre de 2019 sucederá a la Misión descrita en la nota anterior.

656 Establecida por res. S-17/1 del Consejo DH, de 23 de agosto de 2011. Mandato prorrogado por un año en la res. 40/17 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2019, párr. 55 (votación: 28/5/14).

657 Establecido por la res. S-18/1 del Consejo DH, de 2 de diciembre de 2011, decidiéndose que entraría en funciones una vez terminado el mandato de la comisión de investigación, la cual continúa en sus funciones en 2019 con el RE Paulo Sérgio Pinheiro (Brasil) formando parte de la Comisión a la que se refiere la nota anterior.

658 Establecido en diciembre de 1968 por la AG, el Comité especial sobre la situación de los derechos humanos en el Golán sirio ocupado, la orilla Occidental, incluida Jerusalén Oriental, y la Franja de Gaza, está compuesto por representantes de tres Estados elegidos por la AG. En 2015 formaron parte del Comité especial Sri Lanka (presidente), Malasia y Senegal. *Vid.*
http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16303&LangID=E

659 Mandato establecido por la res. de la Comisión DH 1993/2 hasta el final de la ocupación israelí. El anterior RE Richard Falk concluyó en su último informe que la ocupación prolongada, con prácticas "que parecen constituir *apartheid* y segregación, la ampliación constante de los asentamientos y la construcción continua del muro", Israel deniega al pueblo palestino el derecho a la libre determinación (A/HRC/25/67, de 13 de enero de 2014, párr. 78). En consecuencia, el RE recomendó a la AG que solicite a la CIJ un dictamen sobre el estatuto jurídico de la ocupación israelí prolongada (*Ibídem,* párr. 81.b). *Vid.* también res. 37/35 del Consejo DH, de 23 de marzo de 2018. Votación: 41/3/2.

660 Res. S-21/1 del Consejo DH, de 23 de julio de 2014, titulada "Garantía del respeto del derecho internacional en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental", con especial atención a las operaciones militares que sufría la Franja de Gaza desde el 13 de junio anterior. Integraron la Comisión Mary McGowan Davis (Estados Unidos), Doudou Diène (Senegal) y William Schabas (Canadá). *Vid.* también res. 25/29 del Consejo DH, de 28 de marzo de 2014; 25/30 del Consejo DH, de 28 de marzo de 2014 ("Seguimiento del informe de la misión internacional independiente de investigación de las Naciones Unidas en el conflicto de Gaza").

Igualmente, *vid*. res. 40/22 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2019 ("Derecho del pueblo palestino a la libre determinación") (41/3/2); 37/36 del Consejo DH, de 23 de marzo de 2018 ("Asentamientos israelíes en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y en el Golán sirio ocupado"); 40/23 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2019 ("Situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental") (39/3/5); y 37/37 del Consejo DH, de 23 de marzo de 2018 ("Asegurar la rendición de cuentas y la justicia por todas las vulneraciones del derecho internacional en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental"), que exhortó a las partes a que "cooperen plenamente con el examen preliminar de la Corte Penal Internacional" (párr. 6); y encargó al alto comisionado informarle sobre la aplicación de esa resolución (párr. 10).

661 Establecida por el Consejo DH en la res. S-28/1, de 18 de mayo de 2018, titulada "Violaciones del derecho internacional en el contexto de las protestas civiles a gran escala en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental". Votación: 29/2/14. El presidente del Consejo DH designó como miembros de la Comisión a Santiago Cantón (Argentina, presidente), Sara Hossain (Bangladesh) y Kaari Betty Murungi (Kenia). Deberá investigar todas las presuntas violaciones y transgresiones del DIH y el DIDH en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, en particular en la Franja de Gaza ocupada, en el contexto de los ataques militares contra las protestas civiles a gran escala que comenzaron el 30 de marzo de 2018.

662 Mandato renovado por un año en la res. 39/23 del Consejo DH, de 28 de septiembre de 2018, párr. 13.

8. Sudán: experto independiente663
9. Belarús: relator especial664
10. Malí: experto independiente665
11. **Eritrea**: relatora especial666 y comisión de investigación (tres miembros)667
12. República Centroafricana: experta independiente668
13. Burundi: misión de investigación669, comisión de investigación (3 miembros)670 y experto de OACNUDH671
14. Sudán del Sur: Comisión sobre los Derechos Humanos (tres miembros)672
*Fuente: http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx y elaboración propia (al 10 de mayo de 2019)*673

663 Mandato renovado un año más por el Consejo DH en res. 39/22, de 28 de septiembre de 2018 (párr. 15). El mandato del EI concluirá cuando sea operativa la oficina del AC en Sudán (párr. 19).

664 Mandato prorrogado por un año en res. 38/14 del Consejo DH, de 6 de julio de 2018, párr. 11 (votación: 19/6/21).

665 Mandato prorrogado por un año en la res. 40/26 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2019, párr.33.

666 Mandato prorrogado por un año en la res. 38/15 del Consejo DH, de 6 de julio de 2018, párr.12.

667 Mandato establecido por un año en la res. 26/24 del Consejo DH, de 27 de junio de 2014, párr. 7. El presidente del Consejo DH nombró como miembros de la comisión de investigación a Mike Smith (Australia, presidente), Victor Dankwa (Ghana) y Sheila B. Keetharuth (Isla Mauricio, relatora especial). El mandato de la comisión de investigación fue prorrogado por otro año en 2015 con el encargo de prestar atención a las violaciones que puedan constituir crímenes de lesa humanidad. En 2016 el Consejo DH terminó el mandato de la comisión de investigación y pidió a la RE que velara por la aplicación de sus recomendaciones (res. 32/24 del Consejo DH, de 1 de julio de 2016, párr. 10).

668 Mandato prorrogado por un año en la res. 39/19 del Consejo DH, de 28 de septiembre de 2018 (párr. 35).

669 Mandato establecido en res. S-24/1 del Consejo DH, de 17 de diciembre de 2015 por un año. *Vid.* informe de la Misión de investigación en doc. A/HRC/33/37.

670 Establecida por res. 33/24 del Consejo DH, de 30 de septiembre de 2016 (votación: 19/7/21) con el mandato de investigar violaciones cometidas desde abril de 2015 para determinar su magnitud y si podrían constituir delitos internacionales, a fin de identificar a los presuntos autores con miras a asegurar la plena rendición de cuentas (párr. 23). Miembros: Doudou Diène (Senegal, presidente), Françoise Hampson (Reino Unido) y Reine Alapini Gansu (Benin). Ver informe de la comisión de investigación en doc. A/HRC/36/54, en el que concluye que se han cometido crímenes de lesa humanidad. La res. 39/14 del Consejo DH, de 28 de septiembre de 2018 (votación: 23/7/17), prorrogó su mandato por otro año (párr. 22) y pidió a la comisión de investigación que presente sus informes a la AG y al Consejo DH.

671 El experto de la OACNUDH será nombrado por el AC. Mandato establecido por res. 36/2 del Consejo DH, de 28 de septiembre de 2017 (votación: 23/14/9), a fin de prestar asistencia técnica al Gobierno "para mejorar la situación de los derechos humanos y luchar contra la impunidad" (párr. 16).

672 Mandato prorrogado en res. 40/19 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2019, párr. 16, por un año prorrogable. La Comisión está compuesta por tres miembros: Yasmin Sooka (Sudáfrica, presidenta), Kenneth R. Scott (EEUU) y Godfrey M. Musila (Kenia). El párr. 12 instó a todas las partes a aplicar "el Acuerdo Revitalizado, lo que incluye el establecimiento de la Comisión de la Verdad, la Reconciliación y la Regeneración, el Tribunal Híbrido para Sudán del Sur y la Autoridad de Indemnizaciones y Reparaciones".

673 Un listado de 12 de los 14 PE geográficos, con indicación de sus titulares y direcciones electrónicas, está disponible en:

https://spinternet.ohchr.org/_layouts/15/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx

El listado es ciertamente incompleto, pues no figuran en él todos los Estados en los que existen violaciones graves y masivas a los derechos humanos674, lo que revela la persistencia de un alto grado de politización por parte del Consejo DH a la hora de decidir si la situación de los derechos humanos en un país determinado merece ser estudiada por un procedimiento especial. En efecto, en muchas ocasiones los Estados interesados se han servido de las alianzas regionales en el seno del Consejo DH para instaurar prácticas alternativas a los PE, lo que pone en peligro la continuidad de los mandatos **geográficos.** Cabe destacar las siguientes:

(a) Encomendar a la **alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos** la realización del estudio sobre la situación de los derechos humanos en un país determinado. Así ha ocurrido en numerosos paìses, tales como Afganistán675, Belarús676, Chad, Chipre677, Colombia678, Georgia679, Guatemala680, Guinea681, Haití682, Honduras683, Iraq684, Kirguistán685, Libia686, Mali687, México,

---

674 *Vid*. el discurso de 11 de septiembre de 2017 del entonces alto comisionado, con motivo de la apertura del 36º período de sesiones del Consejo DH, en el que singulariza a 40 Estados en los que la situación de los derechos humanos causa preocupación a la comunidad internacional, siendo doce de ellos miembros del Consejo DH. Disponible en http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22041&LangID=E

675 *Vid.* el "informe del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la situación de los derechos humanos en el Afganistán y sobre los logros de la asistencia técnica en la esfera de los derechos humanos en 2014", doc. A/HRC/28/48, de 8 de enero de 2015, 21 p.

676 Res. 17/24 del Consejo DH, de 17 de junio de 2011. En julio de 2012 se volvió a nombrar un relator especial para Belarús (ver *supra*, Cuadro 10).

677 *Vid.* el informe de la OACNUDH sobre la cuestión de los derechos humanos en Chipre en el doc. A/HRC/25/21, de 22 de enero de 2014, 19 p.

678 *Vid.* el último informe del AC sobre la situación de los derechos humanos en Colombia en doc. A/HRC/37/3/Add.3, de 2 de marzo de 2018, 17 p.

679 Mandato de la AC renovado por la res. 40/28 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2019 (19/3/25), párr, 3. Se puso el acento en la situación en Abjasia, Georgia y la región de Tskhinvali/Osetia del Sur (Georgia).

680 Vid. doc. A/HRC/37/3/Add.1, de 9 de febrero de 2018, 18 p.

681 Res. 23/23 del Consejo DH, de 14 de junio de 2013 y doc. A/HRC/25/44, de 11 de febrero de 2014, 15 p. El mandato del AC fue prorrogado por un año en res. 31/29 del Consejo DH, de 24 de marzo de 2016.

682 La declaración del presidente del Consejo DH 34/1, de 24 de marzo de 2017, dio por terminado el mandato del Experto independiente y trasladó al AC el seguimiento de la situación de los derechos humanos en Haití, así como prestar los servicios de asistencia técnica que se acuerden con el Gobierno.

683 Doc. A/HRC/37/3/Add.2, de 19 de marzo de 2018, 17 p.

684 Res. 28/32 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2015. *Vid.* el informe del AC en doc. A/HRC/30/66, de 27 de julio de 2015, 19 p.

685 Res. 17/20 del Consejo DH, de 17 de junio de 2011.

686 La res. 19/39 del Consejo DH, de 23 de marzo de 2012, rebajó el rol de la OACNUDH a labores de "asistencia técnica, fomento de la capacidad y colaboración con el Gobierno de transición de Libia" (párr. 9). *Vid.* doc. A/HRC/28/51, de 12 de enero de 2015, 19 p. ("Informe del alto comisionado"). La res. 28/30 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2015, amplió el mandato de la misión del AC a la investigación de las violaciones de los derechos humanos cometidas en ese país desde comienzos de 2014, con vistas a evitar la impunidad y asegurar la rendición de cuentas de los responsables. La res. 40/27 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2019, párr. 42, prorrogó por un año más el mandato de la AC, cuyo último informe se publicó en el doc. HRC/40/46 of February 2019, 16 p.

687 Res. 20/17, de 6 de julio de 2012, del Consejo DH y 21/25, de 28 de septiembre de 2012. *Vid*. el informe del

Nicaragua688, R. Centroafricana689, R.D. del Congo690, Ruanda, Sri Lanka691, Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental692, Ucrania693, Venezuela694 y Yemen695. Esta práctica está políticamente motivada porque el alto comisionado no es un experto independiente, sino un alto funcionario bajo instrucciones del secretario general, cuyo mandato se orienta esencialmente a la promoción de los derechos humanos696. Así ocurre con las 72 oficinas en el terreno de la OACNUDH, pues sus funciones se dirigen a la cooperación técnica con los gobiernos y otras instituciones públicas, en detrimento de una evaluación detenida de las violaciones a los derechos humanos.

(b) Pedir directamente al **secretario general** de las Naciones Unidas que realice el estudio, en cuyo caso se encomendará a un funcionario del departamento de asuntos políticos de la secretaría y no de la OACNUDH, con lo que el informe tendrá un enfoque más político-diplomático que de derechos humanos. Fue el caso de la R. I. del Irán697; la R.A. Siria698; el Territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental699; y la situación de los derechos humanos en el Golán sirio ocupado700.

(c) Derivar hacia la cooperación técnica y los **servicios de asesoramiento** situaciones de países que merecerían un PE. Han sido los casos de Burundi701, Guinea702, Sudán del Sur703, Camboya704, Côte d'Ivore705, R. Centroafricana706,

---

ACNUDH sobre la situación de los derechos humanos en Mali, doc. A/HRC/23/57, de 26 de junio de 2013, 17 p.

688 Res. 40/2 del Consejo DH, de 21 de marzo de 2019, párr. 8 (votación: 23/3/21).

689 *Vid*. doc. A/HRC/25/43, de 19 de febrero de 2014, 17 p. y res. 30/19 del Consejo DH, de 2 de octubre de 2015.

690 Res. 39/20 del Consejo DH, de 28 de septiembre de 2018, párrs. 28 y 29.

691 Res. 40/1 del Consejo DH, de 21 de marzo de 2019 ("Promoción de la reconciliación, la rendición de cuentas y los derechos humanos en Sri Lanka"), por la que solicita a la OACNUDH y a los PE temáticos pertinentes continuar "la asistencia técnica en la promoción y protección de los derechos humanos y de la verdad, la justicia, la reconciliación y la rendición de cuentas en Sri Lanka" (párr. 3).

692 Res. 40/13 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2019 (23/8/15). Se pide a la AC que refuerce su oficina en los TPO para documentar "las violaciones del derecho internacional que se están cometiendo en el contexto de multitudinarias protestas civiles en el Territorio Palestino Ocupado, en particular en la Franja de Gaza ocupada" (párr. 11).

693 Res. 35/31 del Consejo DH, de 23 de junio de 2017 (votación: 22/6/19).

694 Res. 39/1 del Consejo DH, de 27 de septiembre de 2018 (votación: 23/7/17).

695 Mandato prorrogado por un año en la res. 39/16 del Consejo DH, de 28 de septiembre de 2018, párr. 17. *Vid.* informes AC sobre Yemen en docs. A/HRC/36/34 of 13 September 2017, 27 p. y A/HRC/39/43. La AC es asesorada por el Grupo de Eminentes Expertos Internacionales y Regionales, cuyo mandato fue también renovado por un año (párr. 12). *Vid*. también res. 39/21 del Consejo DH, de 28 de septiembre de 2018, que solicita a la AC siga informándole sobre la situación de los derechos humanos en Yemen (párrs. 15 y 16).

696 *Vid infra*, Sección B.3: *La alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos.*

697 Informe del SG sobre la situación de los derechos humanos en la R.I. del Irán, doc. A/HRC/19/82, de 23 de mayo de 2012, 19 p.

698 Informe del SG sobre la aplicación de la resolución S-18/1 del Consejo de DH, doc. A/HRC/19/80, de 12 de marzo de 2012, 8 p.

699 Res. 31/34 del Consejo DH, de 24 de marzo de 2016.

700 Res. 40/21 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2019, párr. 10 (26/16/5).

701 Res. 30/27 del Consejo DH, de 2 de octubre de 2015.

702 Res. 23/23 del Consejo DH, de 14 de junio de 2013.Vid. informe AC sobre Guinea en doc. A/HRC/19/49, de 17 de enero de 2012, 16 p.

R.A. Siria707 y Sri Lanka708.

(d) En otras ocasiones los Estados interesados consiguen hacerse con un puesto en el Consejo DH para asegurarse alianzas regionales con el fin de que **no** se nombre un PE que realice una investigación semejante en sus propios países, que sin duda necesitarían. Son los casos de Guinea Ecuatorial, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, China, Indonesia, Malasia, etc.

(e) En cualquier caso los Estados con serias dificultades en materia de derechos humanos –que son la mayoría en el seno del Consejo DH-, prefieren acudir a un mecanismo de **promoción** de los derechos humanos como es el **examen periódico universal** (EPU)709 que está estrechamente controlado por los Estados, en detrimento de los órganos más técnico-jurídicos de protección -tanto convencionales como extra-convencionales- compuestos por personas expertas independientes que son más rigurosas que los representantes de los Estados, los cuales se cuidan de marginar a los órganos de protección del debate exclusivamente intergubernamental que se realiza en el marco del EPU.

(f) Ante la parálisis manifiesta del Consejo de Seguridad para imponer la paz, el Consejo DH ha dedicado 25 de sus períodos extraordinarios de sesiones a estudiar emergencias producidas en un país o región determinada, donde se habían denunciado violaciones masivas del DIDH y del DIH en contextos de conflicto armado. Entre 1992 y 2014 se establecieron 50 "comisiones de investigación" y "misiones de determinación de los hechos" en derechos humanos y derecho internacional humanitario, que desarrollaron su trabajo conforme a unos estándares e instrumentos jurídicos y metodológicos internacionales comunes, así como un modelo de reglamento igualmente común710.

En los últimos años, las **comisiones de investigación internacional independiente** han sido establecidas por el Consejo DH y se componen de tres personas expertas nombradas directamente por el presidente del Consejo DH. Hasta finales de 2018 se habían creado **diecisiete** comisiones de investigación, entre ellas las relativas a **Burundi, Libia, Côte d'Ivoire, Sudán/Darfur, R.P.D. de Corea, Iraq, Territorios**

---

703 Vid informe de la AC sobre asistencia técnica y fomento de la capacidad en la esfera de los derechos humanos ese país en el doc. A/HRC/21/34, de 29 de agosto de 2012 y res. 23/24 del Consejo DH, de 14 de junio de 2013.

704 Informe del SG sobre función y logros de la oficina del AC en la asistencia a Camboya para la promoción y protección de los derechos humanos. Doc. A(HRC/21/35, 20 de septiembre de 2012, 19 p.

705 La declaración del presidente 35/1, de 23 de junio de 2017, terminó el mandato del Experto independiente y pidió al ACNUDH prestar la asistencia técnica solicitada por el Gobierno (párr. 17).

706 Res. 23/18 del Consejo DH, de 13 de junio de 2013.

707 Informe del SG sobre la situación de los derechos humanos en la R. A. Siria. Doc. A/HRC/21/32, de 25 de septiembre de 2012, 19 p.

708 Res. 19/2 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2012.

709 *Vid infra*, Sección B. 2: *El mecanismo de examen periódico universal (EPU)*.

710 *Vid.* OACNUDH, *Comisiones de investigación y misiones de determinación de los hechos en derechos humanos y derecho internacional humanitario. Guía y práctica*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2015, 156 p. El anexo I detalla los estándares e instrumentos, el anexo II el modelo de reglamento y el anexo III describe las 50 comisiones y misiones de investigación establecidas.

palestinos ocupados, R.A. Siria, Eritrea y Myanmar711.

En cuanto a las **misiones de investigación,** el Consejo DH encomienda su realización a la oficina del **alto comisionado** de las Naciones Unidas para los derechos humanos. Este fue el modelo seguido en los casos siguientes: **Repercusiones de los asentamientos israelíes en los derechos humanos del pueblo palestino**712, **R. D. del Congo**713, **Sudán del Sur**714**, Sri Lanka y Burundi**715. En estos casos, se confía la investigación a expertos independientes o funcionarios designados por el **alto comisionado**, disponiendo de un amplio mandato que comprende la vigilancia de las violaciones a los derechos humanos, la rendición de cuentas ante una jurisdicción penal internacional o mixta y la reconciliación entre las partes beligerantes dentro del país716.

En ocasiones las **comisiones independientes de investigación** integraron en sus trabajos a los PE geográficos –relatores especiales- previamente nombrados por el Consejo DH (**Eritrea, R.P.D. de Corea, R.A. Siria**) y formularon recomendaciones para promover el procesamiento de personas sospechosas de tales violaciones, proponiendo incluso que la cuestión fuera llevada por el Consejo de Seguridad ante la Corte Penal Internacional con esos fines717.

---

711 *Vid. supra*, Cuadro 10. En 2016 la Comisión de investigación constató la existencia de numerosos crímenes de lesa humanidad en **Eritrea** durante los últimos 25 años. *Vid.*

http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20067&LangID=E

En 2017 se estableció la Misión internacional independiente de investigación sobre **Myanmar**, nombrada por el presidente del Consejo DH. *Vid. supra*, Cuadro 10.

En 2018 se creó la segunda Comisión de investigación internacional e independiente en el **Territorio Palestino Ocupado**, incluida **Jerusalén Oriental**, en particular en la **Franja de Gaza** ocupada, en el contexto de los ataques militares contra las protestas civiles a gran escala que comenzaron el 30 de marzo de 2018.

712 El ACNUDH informa sobre la aplicación de las recomendaciones de la misión internacional independiente de investigación de las repercusiones de los asentamientos israelíes en los derechos humanos del pueblo palestino, incluida la violencia de los colonos israelíes, los detenidos palestinos, incluidos los niños bajo custodia israelí, y las empresas y los derechos humanos en relación con los asentamientos. *Vid*. doc. A/HRC/25/39, de 10 de enero de 2014, 9 p.

713 Res. 35/33 del Consejo DH, de 23 de junio de 2017. El ACNUDH envió un equipo de expertos internacionales compuesto por Bacre Ndiaye, Luc Côté y Fatimata M'Baye, para estudiar la situación de los derechos humanos en las regiones del Kasai e informar sobre la situación en R.D. del Congo al Consejo DH a través de la OACNUDH. *Cfr*. res. 36/30 del Consejo DH, de 29 de septiembre de 2017, párrs. 31-34.

714 Res. 29/13 del Consejo DH, de 2 de julio de 2015. La res. 31/20 del Consejo DH, de 23 de marzo de 2016, estableció la Comisión de los Derechos Humanos en **Sudán del Sur** que se indica en el Cuadro 10, *supra*.

715 Res. S-24/1 del Consejo DH, de 17 de diciembre de 2015. *Vid.* el informe del grupo de expertos independientes en el doc. A/HRC/33/37, donde se concluye que se cometieron en **Burundi** crímenes de lesa humanidad. La res. 33/24 del Consejo DH, de 30 de septiembre de 2016 (votación: 19/7/21), estableció por un año la comisión de investigación que se indica en el Cuadro 10 supra.

716 *Vid.*

http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20044&LangID=E#sthash.xtvGHtNY.dpuf

717 La res. 25/25 del Consejo DH, de 28 de marzo de 2014, recomendó a la AG que presente el informe de la comisión de investigación sobre la situación de los derechos humanos en **R.P.D. de Corea** al Consejo de Seguridad ante los numerosos crímenes de lesa humanidad denunciados, de los que deben responder los máximos responsables ante el "mecanismo internacional de justicia penal competente" (párr. 7).

De modo similar, la res. 32/24 del Consejo DH, de 1 de julio de 2016, pidió a la AG que presente el informe de la comisión de investigación sobre los derechos humanos en **Eritrea** al Consejo de Seguridad para que los

En el caso de la *Comisión Internacional Independiente de Investigación* sobre la **República Árabe Siria**, esta deberá preservar pruebas de crímenes internacionales "con miras a posibles enjuiciamientos penales o un proceso judicial en el futuro"718. En sus informes, la citada Comisión constató numerosos crímenes internacionales cometidos por todas las partes en el conflicto, y recomendó *inter alia* al Consejo de Seguridad que "ponga la situación en manos de la justicia mediante su remisión a la Corte Penal Internacional o a un tribunal internacional especial, teniendo en cuenta la necesidad de hacer frente a los atropellos judiciales sistémicos que se producen en la R.A. Siria y de reformar a fondo el sector de la justicia en el país"719. Dada la falta de consenso entre los cinco miembros permanentes del CS para remitir la situación a la CPI, la Comisión urgió al CS a recibir su testimonio, estudiar el establecimiento de un "tribunal internacional especial" para Siria y conseguir el compromiso de todas las partes interesadas en participar en un "proceso de paz inclusivo que responda de manera sostenible a las aspiraciones de la población siria"720.

Por su parte, la AG, ante la inacción del CS y la extrema gravedad de la situación en Siria, decidió a finales de 2016 establecer un ***mecanismo de investigación*** internacional, imparcial e independiente, para ayudar en la investigación y el enjuiciamiento de los responsables de los delitos de derecho internacional más graves cometidos en Siria desde marzo de 2011. En coordinación con la Comisión internacional independiente establecida por el Consejo DH, de la que es complementario, el mecanismo de investigación de la AG preservará las pruebas de tales crímenes y preparará los archivos que faciliten su persecución penal conforme al DI ante tribunales nacionales, regionales o internacionales que puedan tener jurisdicción sobre tales crímenes internacionales721.

En definitiva, la politización que antaño se reprochó a la Comisión de DH y que se esgrimió como argumento decisivo para justificar su disolución en 2006, no ha hecho más que aumentar en el nuevo Consejo DH722 –claramente dominado por los embajadores de sus 47 Estados miembros-, lo que ha repercutido negativamente tanto

---

responsables de violaciones de los derechos humanos, incluidas las que puedan constituir crímenes de lesa humanidad, rindan cuentas de sus acciones (párr. 17); también alentó a la **Unión Africana** a llevar ante la justicia a los responsables de violaciones y abusos de los derechos humanos identificados por la comisión de investigación, incluidos los que puedan constituir crímenes de lesa humanidad (párr. 18).

718 Res. S-19/1 del Consejo DH, de 1º de junio de 2012, párr. 8. Los miembros de la Comisión son Paulo Sérgio Pinheiro (presidente), Karen Koning AbuZayd, Vitit Muntarbhorn y Carla Del Ponte.

719 *Cfr.* docs. A/HRC/23/58, de 18 de julio de 2013; A/HRC/25/65, de 12 de febrero de 2014; y A/HRC/28/69, de 5 de febrero de 2015, párr. 146.b).

720 A/HRC/28/69, cit, párr. 139; y A/HRC/30/48, de 13 de agosto de 2015, párr. 184. El mandato de la Comisión fue prorrogado por un año en la res. 34/26 del Consejo DH, de 24 de marzo de 2017, párr. 3. La misma resolución pidió a la Comisión que transmitiera sus informes a la AG y al CS (párr. 53). *Vid. supra*, Cuadro 10.

721 Res. 71/248 de la AG, de 21 de diciembre de 2016 (votación: 116/16/52). Vid. también la res. 35/26, de 23 de junio de 2017, del Consejo DH.

722 Así lo confirmó el alto comisionado en su discurso de apertura del 36º periodo de sesiones del Consejo DH, de 11 de septiembre de 2017, en el que singularizó a 40 países que habitualmente rechazan cooperar con el alto comisionado o los procedimientos especiales del Consejo DH, alegando injerencia en sus asuntos internos. Doce de esos países eran miembros del Consejo DH. Ver

http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22041&LangID=E

en el desarrollo de los PE **geográficos,** como en la progresiva reducción del tiempo concedido a los representantes de la sociedad civil para participar de manera efectiva en los trabajos del Consejo DH.

2. Procedimientos temáticos

En 1980 la Comisión DH incorporó otra novedad importante a su práctica, consistente en crear órganos especiales de investigación en todo el mundo respecto de un tema concreto cuya violación revistiera una particular gravedad. En efecto, en ese año la Comisión DH estableció el **Grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o nvoluntarias** (en adelante: GTDFI).

Desde entonces la CDH se ha ido dotando de procedimientos especiales de investigación de carácter temático, primero en el área de los derechos civiles y políticos y, más recientemente, en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, hasta el punto de que en 2006 ya disponía de 31 mandatos temáticos en vigor, los que fueron oportunamente transmitidos al Consejo DH.

A su vez, el Consejo DH ha continuado incrementando sustancialmente los PE temáticos a lo largo de los últimos diez años, habiendo alcanzado en octubre de 2017 los **46** mandatos, algunos de los cuales en el ámbito de los derechos de solidaridad. Se trata de los informes de los grupos de trabajo, relatores especiales o expertos independientes sobre las siguientes cuestiones:

CUADRO 11 **MANDATOS TEMÁTICOS DEL CONSEJO DH (46)**
1. Grupo de trabajo (GT) sobre las desapariciones forzadas o involuntarias723
2. Relator especial (RE) sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias724
3. RE tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes725;
4. RE libertad de religión o de creencias726;
5. GT sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación727;
6. RE sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía728;
7. GT detención arbitraria729;

723 Mandato prorrogado por tres años en la res. 36/6 del Consejo DH, de 28 de septiembre de 2017.

724 Mandato prorrogado por tres años en la res. 35/15 del Consejo DH, de 22 de junio de 2017.

725 Mandato prorrogado por tres años en la res. 34/19 del Consejo DH, de 24 de marzo de 2017.

726 Mandato prorrogado por tres años en la res. 40/10 del Consejo DH, de 21 de marzo de 2019, párr. 15.

727 Mandato prorrogado por tres años en la res. 33/4 del Consejo DH, de 29 de septiembre de 2016 (32/13/2). Ver también res. 39/5 del Consejo DH, de 27 de septiembre de 2018 (30/15/2).

728 Mandato prorrogado por tres años en la res. 34/16 del Consejo DH, de 24 de marzo de 2017, párr 30. *Vid*. doc. HRC/37/60, de 15 de enero de 2018, 23 p.

729 Establecido por la Comisión DH en su res. 1991/41, de 5 de marzo de 1991. Mandato prorrogado por tres años en la res. 33/30 del Consejo DH, de 30 de septiembre de 2016. Sus métodos de trabajo revisados se encuentran en el doc. A/HRC/30/69, de 4 de agosto de 2015, 8 p.

8. RE desplazados internos[730];
9. RE sobre el derecho al desarrollo[731]
10. GT sobre el derecho al desarrollo[732]
11. RE libertad de opinión y de expresión[733];
12. RE formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia[734];
13. RE violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias[735];
14. RE independencia de los magistrados y abogados[736];
15. RE sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos[737]
16. RE sobre derechos humanos de los migrantes[738]
17.Experto Independiente (EI) sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales739;
18. RE derechos humanos y la extrema pobreza[740]
19. RE derecho a la educación[741]
20. RE derecho a la alimentación[742]
21. RE derecho a una vivienda adecuada[743]
22. RE derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental[744]

730 Mandato prorrogado por tres años en la res. 32/11 del Consejo DH, de 1 de julio de 2016.

731 Mandato establecido por tres años en la res. 33/14 del Consejo DH, de 29 de septiembre de 2016 (34/2/11), párr. 14. El RE colaborará con el GT y velará por la observancia del derecho al desarrollo en el contexto de la aplicación integrada de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y otros textos convenidos internacionalmente en 2015, entre ellos el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y el Acuerdo de París sobre el cambio climático.

732 El GT es de composición intergubernamental. Su presidente-relator fue encargado de elaborar "un proyecto de instrumento jurídicamente vinculante" sobre el derecho al desarrollo (res. 39/9 del Consejo DH, de 27 de septiembre de 2018, párr. 17.e) (votación: 30/12/5).

733 Mandato prorrogado por tres años en la res. 34/18 del Consejo DH, de 24 de marzo de 2017.

734 Mandato prorrogado por tres años en la res. 34/35 del Consejo DH, de 24 de marzo de 2017.

735 Mandato prorrogado por tres años en res. 32/19 del Consejo DH, de 1 de julio de 2016.

736 Mandato prorrogado por tres años en la res. 35/11 del Consejo DH, de 22 de junio de 2017.

737 Mandato prorrogado por tres años en la res. 36/15 del Consejo DH, de 28 de septiembre de 2017.

738 Mandato prorrogado por tres años en la res. 34/21 del Consejo DH, de 24 de marzo de 2017. *Vid.* también res. 35/17, de 22 de junio de 2017, del Consejo DH.

739 Mandato prorrogado por tres años en la res. 34/3 del Consejo DH, de 23 de marzo de 2017. El EI informa al Consejo DH y a la AG. *Vid.* también res. 40/8 del Consejo DH, de 21 de marzo de 2019 (votación: 27/14/6).

740 Mandato prorrogado por tres años en la res. 35/19 del Consejo DH, de 22 de junio de 2017.

741 Mandato prorrogado por tres años en la res. 35/2 del Consejo DH, de 22 de junio de 2017.

742 Mandato renovado por tres años en la res. 40/7 del Consejo DH, de 21 de marzo de 2019. La RE informa anualmente al Consejo DH y a la AG.

743 El mandato de la RE fue prorrogado por tres años en la res. 34/9 del Consejo DH, de 23 de marzo de 2017, párr. 3. *Vid.* también res. 37/4 del Consejo DH, adoptada el 22 de marzo de 2018.

744 Mandato prorrogado por tres años en la res. 33/9 del Consejo DH, de 29 de septiembre de 2016. *Vid.* también

23. RE situación de los defensores de los derechos humanos[745]
24. RE sobre los derechos de los pueblos indígenas[746]
25. Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas[747]
26. GT de expertos sobre los afrodescendientes[748]
27. RE protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo[749]
28. RE trata de personas, especialmente mujeres y niños[750]
29. RE formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias[751]
30. RE sobre cuestiones de las minorías[752]
31. EI derechos humanos y solidaridad internacional[753]
32. GT sobre derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas[754]
33. RE sobre el derecho al agua potable y el saneamiento[755]
34. RE derechos culturales[756]
35. RE derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación[757]
36. GT sobre la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica[758]
37. EI sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo[759]

---

res. 35/23 del Consejo DH, de 23 de junio de 2017.

745 Mandato prorrogado por tres años en la res. 34/5 del Consejo DH, de 23 de marzo de 2017. *Vid.* también res. 40/11 del Consejo DH, de 21 de marzo de 2019.

746 Mandato prorrogado por tres años en la res. 33/12 del Consejo DH, de 29 de septiembre de 2016. *Vid.* también la res. 39/13 del Consejo DH, de 28 de septiembre de 2018.

747 Mandato establecido por la res. 33/25 del Consejo DH, de 30 de septiembre de 2016. Compuesto por siete expertos indígenas independientes (correspondientes a las siete regiones socioculturales indígenas), son elegidos por el Consejo DH para un período de tres años, pudiendo ser reelegidos una vez. Asesorará al Consejo DH, a los Estados y a los pueblos indígenas en la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, coordinando su labor con la del RE señalado en la nota anterior.

748 Mandato prorrogado por tres años en la res. 36/23 del Consejo DH, de 29 de septiembre de 2017.

749 Mandato prorrogado por tres años en la res. 40/16 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2019.

750 Mandato prorrogado por tres años en la res. 35/5 del Consejo DH, de 22 de junio de 2017.

751 Mandato prorrogado por tres años en la res. 33/1 del Consejo DH, de 29 de septiembre de 2016.

752 Mandato prorrogado por tres años en res. 34/6 del Consejo DH, de 23 de marzo de 2017. *Vid.* también res. 37/14 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2018.

753 Mandato prorrogado por tres años en la res. 35/3 del Consejo DH, de 22 de junio de 2017 (votación: 32-15-0).

754 Res. 17/4 del Consejo DH, de 16 de junio de 2011, párr. 6. Mandato prorrogado por tres años en la res. 35/7 del Consejo DH, de 22 de junio de 2017.

755 Mandato prorrogado por tres años en la res. 33/10 del Consejo DH, de 29 de septiembre de 2016. *Vid*. también la res. 39/8 del Consejo DH, de 27 de septiembre de 2018 (44/1/2).

756 Mandato prorrogado por tres años en res. 37/12 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2018. La RE informe anualmente al Consejo DH y a la AG. *Vid*. también res. 40/6 del Consejo DH, de 21 de marzo de 2019.

757 Mandato prorrogado por tres años en res. 24/5 del Consejo DH, de 26 de septiembre de 2013, párr. 1. *Vid.* también res. 31/37 del Consejo DH, de 24 de marzo de 2016.

758 Mandato prorrogado por tres años en la res. 32/4 del Consejo DH, de 30 de junio de 2016. *Vid.* también res. 35/18, de 22 de junio de 2017, del Consejo DH.

759 Mandato prorrogado por tres años en la res. 36/4 del Consejo DH, de 28 de septiembre de 2017 (32/15/0). *Vid*.

38. RE sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición760
39. EI sobre los derechos humanos y el medio ambiente761
40. EI sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad762
41. RE sobre los derechos de las personas con discapacidad763
42. RE sobre los efectos negativos de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos764
43. EI sobre el disfrute de los derechos humanos por personas con albinismo765
44. RE sobre el derecho a la privacidad766
45. EI sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género767
46. RE sobre la eliminación de la discriminación contra las personas afectadas por la lepra y sus familiares768
*Fuente: http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandatesaspx?Type=TM y elaboración propia (al 10 de mayo de 2019)*769.

Los mandatos temáticos tienen una duración de tres años. El Consejo DH se reserva continuar el examen, la racionalización y el perfeccionamiento de cada mandato temático en el contexto de las negociaciones de las resoluciones pertinentes; esto es, cada tres años, cuando el Consejo DH decide si renueva o no el correspondiente mandato

---

también res. 39/4 del Consejo DH, de 27 de septiembre de 2018 (28/5/14), que limita el mandato del EI a informar al Consejo DH.

760 Mandato prorrogado por tres años en la res. 36/7 del Consejo DH, de 28 de septiembre de 2017.

761 Mandato renovado por tres años en la res. 37/8 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2018, párr. 6., con un mandato detallado en los párrs. 7 y 10.

762 Mandato prorrogado por tres años en la res.33/5 del Consejo DH, de 29 de septiembre de 2016.

763 Mandato prorrogado por tres años en la res. 35/6 del Consejo DH, de 22 de junio de 2017.

764 Mandato prorrogado por tres años en la res. 36/10 del Consejo DH, de 28 de septiembre de 2017 (votación: 30/15/1). *Vid.* también res. 40/3 del Consejo DH, de 21 de marzo de 2019 (27/15/5).

765 Mandato establecido por tres años en la res. 28/6 del Consejo DH, de 26 de marzo de 2015 2015 y prorrogado por otros tres años en la res.37/5 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2018, párr. 3..

766 Mandato establecido por tres años en la res. 28/16 del Consejo DH, de 27 de marzo de 2015 y prorrogado por otros tres años en la res. 37/2 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2018.

767 Mandato establecido por tres años en la res. 32/2 del Consejo DH, de 30 de junio de 2016 (votación: 23-18-6).

768 Mandato establecido por tres años en la res. 35/9 del Consejo DH, de 22 de junio de 2017.

769 Un listado de los 46 PE temáticos, con indicación de sus titulares y direcciones electrónicas, está disponible en:

https://spinternet.ohchr.org/_layouts/15/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM

A los actuales 46 mandatos temáticos del Consejo DH se suman otros **siete nombrados por el SG**, a saber: el ***asesor especial sobre la prevención del genocidio***, Adama Dieng (Senegal); el ***asesor especial sobre la responsabilidad de proteger*****;** la ***representante especial sobre la violencia contra los niños***, Marta Santos Pais (Portugal), doc. A/HRC/40/50; la ***representante especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados***, Virginia Gamba (doc. A/HRC/40/49); la ***representante especial sobre la violencia sexual en los conflictos***, Zainab Hawa Bangura; el ***asesor sobre derechos humanos y discapacidad***, Facundo Chávez Penillas; y el ***experto independiente sobre niños privados de libertad***, Manfred Nowak (Austria) (res. AG 69/157). Aunque algunos de ellos habían participado en reuniones anuales anteriores de los PE, no fueron invitados a participar en la celebrada en Viena en 2013 ni en las siguientes.

temático. En cambio, la persona experta que desempeñe el cargo no deberá permanecer en el mismo más de seis años. Con carácter excepcional, el Consejo DH decidió en 2015 prorrogar durante dos periodos de sesiones el mandato de todos los miembros de los seis grupos de trabajo temáticos en vigor770.

El Consejo DH garantiza la integridad y la independencia del sistema de procedimientos especiales y supervisará la aplicación del código de conducta para los titulares de mandatos, que se recoge en la res. 5/2 del Consejo DH.

A este respecto, el presidente del Consejo DH le transmitirá toda información "sobre casos de incumplimiento persistente" de las disposiciones de la res. 5/2 por parte del titular de un mandato, "especialmente en el período anterior a la renovación de su período de servicio". El Consejo DH examinará dicha información y "tomará las medidas que corresponda". En ausencia de tal información, el Consejo DH prorrogará por un segundo período de tres años el servicio de los titulares de mandatos771.

La lista de los mandatos temáticos es hoy tan amplia que abarca prácticamente todos los derechos protegidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como la mayoría de las cuestiones que generan graves violaciones de los derechos humanos.

Los usuarios de los PE (víctimas de las violaciones, ONG, OSC y en menor medida INDH) hacen llegar con relativa facilidad al sistema de relatores especiales sus denuncias, informes y solicitudes; cooperan con ellos en la organización de visitas al terreno; y participan en el seguimiento que las autoridades nacionales deben hacer a las **recomendaciones** que figuran en los informes anuales (públicos) del sistema de relatores especiales, los informes de visita a países determinados, lo mismo que en los dictámenes o decisiones individuales referentes a sus respectivos países (quejas individuales y acciones urgentes).

El conjunto de órganos especiales de investigación de violaciones graves de derechos humanos, ya sean geográficos o temáticos -relatores especiales o grupos de trabajo-, es lo que denominamos **sistema de procedimientos especiales** (PE)772. Desde luego, en la etapa actual se consolidan los avances del sistema en cuanto al retiro de la confidencialidad en el tratamiento del resultado de la investigación (el informe anual de estos órganos al Consejo DH773 y eventualmente a la Asamblea General), pues constituyen un desarrollo del **procedimiento 1235** o público. De modo que los informes del conjunto de órganos especiales de investigación arriba citados serán públicos y

---

770 Decisión 30/115 del Consejo DH, de 1 de octubre de 2015.

771 Declaración del presidente 8/2, de 18 de junio de 2008, párrs. 1-4.

772 En 2019 los PE llegaron a 60 (46 temáticos y 14 geográficos). De los 80 títulares de mandatos, el 55% son hombres y el 45% mujeres. *Cfr.* doc. HRC/40/38/Add.1, de 12 de marzo de 2019, p. 2.

773 Vid. las recomendaciones de los procedimientos especiales, órganos establecidos en tratados y las producidas en el marco del examen periódico universal (EPU) dirigidas a cada Estado en el siguiente enlace:

http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/UniversalHumanRightsIndexDatabase.aspx

ampliamente debatidos en el pleno del Consejo DH, con la participación de representantes de las OSC, ONG de derechos humanos y las INDH.

De otro lado, al igual que cuando se estableció en 1967 el **procedimiento 1235**, no será necesario el consentimiento del Estado interesado para que el Consejo DH pueda decidir la creación de un órgano especial de investigación sobre un tema. Tampoco se puede oponer un Estado a una acción urgente o a una carta de denuncias enviada por un procedimiento temático. Incluso el citado órgano podrá realizar su estudio a pesar de la oposición del Estado interesado.

Por último, se mantiene la gran flexibilidad en la admisión de comunicaciones individuales, pues no se someten a rigurosos requisitos de admisibilidad, ni tampoco a la regla del agotamiento previo de los recursos internos. Simplemente se considerarán admisibles todas las comunicaciones que, en opinión del órgano de investigación correspondiente, procedan de "fuentes confiables".

3. Las quejas individuales

A partir de 1980 la Comisión DH volvió la mirada hacia el origen del proceso, esto es, las comunicaciones o **quejas individuales** que le habían permitido calificar y estudiar una **situación**, y se preguntó si no debería declararse competente también para realizar algún tipo de acción humanitaria en favor de las víctimas que se quejaban, a título individual.

Este paso fue decisivo, pues supuso que la Comisión DH habilitase simultáneamente a su sistema de PE con una doble competencia: en primer lugar, continuaron siendo competentes para tratar una cuestión de violación de manera global (por ejemplo, la desaparición forzada o involuntaria de personas) o una situación de violación grave de los derechos humanos en un país concreto. En segundo lugar, la Comisión DH autorizó progresivamente a su sistema de PE temáticos a establecer un mecanismo para atender las quejas individuales en el marco de sus mandatos.

Este mecanismo tuvo en sus inicios un enfoque marcadamente **humanitario** debido a la reticencia de algunos Estados, temerosos de ser "condenados" en la esfera internacional por violaciones a los derechos humanos, pues en la antigua Comisión DH se sentían a menudo “vigilados” por las ONG y otros actores internacionales.

La consolidación del tratamiento de **quejas individuales** cristalizó rápidamente en relación con los procedimientos temáticos de alcance universal referidos a derechos civiles y políticos, tales como los que protegen contra las desapariciones forzadas; torturas; ejecuciones extrajudiciales; detención arbitraria; libertad de religión o de creencias; amenazas de muerte o represalias contra los defensores de los derechos humanos; venta de niños; violencia contra la mujer; libertad de expresión; formas contemporáneas de racismo; migrantes; e independencia de los magistrados y abogados.

En 2000 la Comisión DH nombró por un período de tres años un Relator Especial sobre

el derecho a la alimentación con el mandato de responder a las quejas individuales774, convirtiéndose así en el primer RE temático con esta competencia en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales. Después siguieron los RE sobre los derechos humanos de los indígenas, los derechos a la salud, vivienda y educación, la trata de personas, especialmente mujeres y niños, etc. Todos ellos fueron habilitados para responder a las quejas individuales que recibían en el ámbito de sus respectivas competencias.

A partir de 2007 el Consejo DH autorizó a todos sus PE (tanto geográficos como temáticos, en total 60 PE) a enviar a los Estados interesados **cartas de denuncias** de violaciones concretas a los derechos humanos, en el marco de sus respectivas competencias, aunque sometidas a ciertos criterios de admisibilidad775.

Desde septiembre de 2011 y en cada período ordinario de sesiones, todos los titulares de mandatos presentan al Consejo DH **informes conjuntos sobre las comunicaciones**. Esos informes, que se publican tres veces al año, incluyen breves resúmenes de las denuncias comunicadas a los Estados. El texto de las comunicaciones enviadas y las respuestas de los gobiernos se pueden consultar a través de enlaces electrónicos776.

En las cartas se resumen las denuncias, se indican las normas del DIDH pertinentes, y se solicita a los Estados que adopten las acciones apropiadas. También se pueden referir a legislación, políticas o prácticas del Estado que no sean totalmente compatibles con sus obligaciones en materia de DIDH. Además, las quejas se pueden referir a violaciones que han ocurrido, se estén produciendo o exista un alto riesgo de que se produzcan.

En 2018 se enviaron 655 «comunicaciones» a 121 Estados y 75 actores no estatales, a favor de 1.537 presuntas víctimas (de ellas, 269 mujeres)777. Tales “comunicaciones” fueron cartas de denuncias o acciones urgentes dirigidas a Estados, 531 de ellas conjuntas de dos o varios PE, sobre casos individuales y situaciones concretas de

---

774 La Comisión DH pidió al RE, entre otras cosas, que “solicite y reciba información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y responda a esa información” (res. 2000/10, párr. 11.a).

775 Art. 9 del “Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos”, aprobado en la res. 5/2 del Consejo DH, de 18 de junio de 2007. Los criterios de admisibilidad se estudian más adelante, en la Sección A.7. *Procedimiento aplicable a las quejas individuales.*

El directorio (noviembre de 2018) con las direcciones electrónicas de todos los titulares de mandatos (geográficos y temáticos) se encuentra en
https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/VisualDirectoryNovember2018_en.pdf

Las quejas ante los PE se deben presentar en línea siguiendo las instrucciones que se detallan en el siguiente enlace:
https://spsubmission.ohchr.org/

776 El último informe conjunto de comunicaciones se encuentra en el doc. A/HRC/40/79 of 12 February 2019, 15 p. Una relación de todos los informes conjuntos de comunicaciones hasta ahora publicados se encuentra en el siguiente enlace:
http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx

777 Doc. A/HRC/40/38, of 12 March 2019 (informe de la 25ª reunión anual de los procedimientos especiales, 2018), párr. 8.

violaciones a los derechos humanos. Las respuestas de los Estados se han reducido, pues en 2018 han respondido en el 42,9% de los casos, aunque no siempre de manera apropiada.

Los titulares de los mandatos pueden recibir y examinar información adicional relativa a un caso sobre el que se haya enviado una comunicación. Esa información adicional suele ser transmitida por las mismas fuentes que presentaron la información inicial (las víctimas o sus representantes).

Por otra parte, los titulares de los mandatos pueden enviar comunicaciones de seguimiento cuando la situación justifica una nueva intervención. Muchas de esas comunicaciones se basan en la información adicional recibida. En 2018 se enviaron **158** comunicaciones de seguimiento778.

El seguimiento de las comunicaciones también se realiza durante las visitas a los países y en las consultas diplomáticas con representantes de los Estados interesados. En contadas ocasiones, cuando se examina algún caso emblemático, los titulares de mandatos pueden emitir comunicados de prensa.

Además, el seguimiento de las comunicaciones se lleva a cabo por medio de las observaciones incluidas en los informes anuales de los titulares de los mandatos. Esas observaciones se refieren fundamentalmente a las tendencias y los tipos de violaciones de derechos humanos en un país concreto durante el período de que se informa, pero también a algunos casos individuales779.

Así, el **Grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias** (GTDFI) formuló en su informe de 2014 **observaciones** dirigidas a 32 Estados. En la relativa a **España** recordó que el gobierno tiene la "obligación de investigar los casos de desapariciones forzadas o, en su caso, de cooperar con otros países que deseen investigar y perseguir estos casos, en particular mediante la extradición de los sospechosos presentes en su territorio"; y que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Declaración, "todo acto de desaparición forzada será considerado delito permanente mientras sus autores continúen ocultando la suerte y el paradero de la persona desaparecida y mientras no se hayan esclarecido los hechos"780.

Ante las quejas individuales recibidas, el GTDFI -creado en 1980 como el primer PE temático-, se constituye en un puente que facilita la comunicación entre los familiares de la persona desaparecida y el gobierno respectivo, el cual está obligado a indagar la suerte del desaparecido e informar de los resultados de su investigación al GTDFI. Este, a su vez, los transmite a los familiares de la víctima solicitando sus observaciones. Al tener un mandato fundamentalmente **humanitario**, el GTDFI no se pronuncia sobre la responsabilidad penal de las personas que pudieran ser responsables de la

---

778 Doc. A/HRC/40/38/Add.1, cit., p. 2.

779 *Cfr.* OACNUDH: *Seguimiento de las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos. Guía práctica para la sociedad civil*. Ginebra, Naciones Unidas, 2013, 57 p., *at* 46. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/HowtoFollowUNHRRecommendationsSP.pdf

780 *Cfr.* doc. A/HRC/30/38, de 10 de agosto de 2015, p. 19, párr. 84.

desaparición, ni sobre la responsabilidad internacional del Estado781.

Desde 1980 el GTDFI ha transmitido 55.273 casos de desapariciones forzadas a 107 Estados. De ellos, 44.159 casos relativos a 91 Estados continúan pendientes de esclarecimiento. En 2018 se transmitieron 692 casos y se esclarecieron 503 casos782.

En la relación que mantienen a través del GTDFI, las partes en el procedimiento (es decir, los familiares o representantes de la víctima de la desaparición y los representantes del Estado), son consideradas por el GTDFI bajo el principio de **igualdad de armas** a lo largo del procedimiento escrito y contradictorio establecido, lo que hasta entonces era inusitado en el contexto internacional783.

Por otra parte, las quejas por desapariciones se reciben sin necesidad de que cumplan requisitos de admisibilidad estrictos, tales como el del previo agotamiento de los recursos internos. Además, al disponer el GTDFI de un mandato extra-convencional y universal, tampoco será relevante el consentimiento del Estado interesado para que el GTDFI le someta una queja individual que le concierna. Por último, el GTDFI sólo declarará cerrado un caso de desaparición forzada o involuntaria en función de las pruebas que le suministren, indistintamente, una u otra parte en el procedimiento.

El cambio de **naturaleza jurídica** del sistema de quejas individuales también se ha operado gradualmente. Así, los procedimientos temáticos más emblemáticos (desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura, detención arbitraria), dirigen sus comunicaciones a los Estados no ya por razones estrictamente **humanitarias**, sino invocando las **normas internacionales de derechos humanos** relevantes (Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Conjuntos de Principios y Reglas Mínimas de las Naciones Unidas, etc.). Nos alejamos así del modelo inicialmente humanitario que caracterizaba el sistema de quejas individuales en el ámbito extra-convencional, para acercarnos al modelo de **recurso internacional** de carácter jurídico.

En esta dirección, el **Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria** (en adelante: GTDA) ha adoptado métodos de trabajo -aprobados en su día por la Comisión DH 784- que le permiten tratar cada queja o caso de detención aparentemente arbitraria que se le someta, mediante la aplicación de reglas jurídicas y en el marco de un procedimiento contradictorio que culmina con la adopción de un **dictamen** u opinión individual en cada caso. En ese dictamen el GTDA se pronuncia sobre si la detención ha sido arbitraria o no sobre la base de criterios estrictamente jurídicos y conforme a las reglas del DIDH aplicables785. En caso positivo, el GTDA recomienda al Estado las medidas de

781 Doc. E/CN.4/2006/56, párr. 9.
782 Cfr. A/HRC/40/38, cit., párr. 10.

783 *Vid.* en este sentido DOMÍNGUEZ REDONDO, Elvira, *Los procedimientos públicos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, 516 p., *at* 249-252.
784 Los actuales métodos de trabajo del GTDA se encuentran en el doc. A/HRC/36/38, de 13 de julio de 2017, 7 p. Disponible en
https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/190/83/PDF/G1719083.pdf?OpenElement
785 En el párr. 7 de sus métodos de trabajo (2017) el GTDA enumera los instrumentos internacionales aplicables: la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Conjunto de principios para la protección de todas las personas

reparación que deberá adoptar para remediar la violación constatada –por ejemplo, solicitando la puesta en libertad de la persona arbitrariamente detenida, el pago de una indemnización o garantías de no repetición-, a la vez que dispone las medidas de **seguimiento** del cumplimiento por parte de los Estados de las recomendaciones contenidas en sus dictámenes786.

Es evidente entonces que el GTDA ha sentado el primer precedente, en el ámbito extra-convencional, de adopción de **dictámenes** de naturaleza cuasi-judicial en el procedimiento de quejas individuales por detención arbitraria. Por sus características, la queja ante el GTDA equivale a una acción de ***habeas corpus*** **internacional** al alcance de toda presunta víctima, con independencia de su nacionalidad y del lugar donde se encuentre. Tal acción es además de ejercicio inmediato, pues no se requiere ni la previa aceptación del procedimiento por parte del Estado interesado, ni que la queja reúna condiciones de admisibilidad severas tales como el agotamiento previo de los recursos internos.

Así se ha abierto la vía hacia la configuración en el futuro de un sistema de quejas individuales en el marco de los procedimientos extra-convencionales, que debería cristalizar en el futuro en un auténtico **recurso de amparo internacional**. Este modelo dejaría muy atrás los límites de aquella acción "estrictamente humanitaria" que en 1980 habían impuesto los Estados miembros de la Comisión DH al GTDFI, temerosos entonces de hipotéticas "condenas" políticas.

Es de esperar, por tanto, que en los próximos años se consoliden y se generalicen en la práctica del Consejo DH y de sus procedimientos especiales, los métodos de trabajo del GTDA787 en lo que se refiere a la adopción de dictámenes cuasi-judiciales ante quejas individuales en el ámbito extra-convencional de protección. Con ello se completaría el círculo abierto en 1967 por la Comisión DH, para recibir las quejas individuales a través de mecanismos extra-convencionales de protección de los derechos humanos que, en su término final, podrían suponer el ejercicio de una *actio popularis* en la esfera internacional para la protección de los derechos humanos. El procedimiento será notoriamente más flexible, ofreciendo un cauce alternativo y más abordable que el de los

---

sometidas a cualquier forma de detención o prisión; las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos; las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad; las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores ("Reglas de Beijing"); y Los Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas sobre los Recursos y Procedimientos relacionados con el Derecho de Toda Persona Privada de Libertad a Recurrir ante un Tribunal. Además, serán de aplicación los siguientes tratados en la medida en que hayan sido ratificados por el Estado interesado: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951); Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; así como "toda otra norma pertinente" (párr. 7. 1 *in fine*).

786 En total, el GTDA aprobó desde su creación en 1991 más de 600 opiniones sobre quejas individuales. En 2018 adoptó 90 opiniones más, habiendo obtenido la liberación de 47 personas. Se pueden consultar en la siguiente base de datos:

http://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/OpinionsadoptedbytheWGAD.aspx

787 Doc. A/HRC/36/38 (2017), cit.

procedimientos cuasi-judiciales de protección *convencional* de los derechos humanos.

4. Interpretación normativa

Además de examinar quejas individuales, algunos PE temáticos han llevado a cabo una actividad hermenéutica o de interpretación normativa realmente encomiable, vista su contribución a la determinación del alcance y sentido de algunos instrumentos normativos que forman parte del marco jurídico de sus mandatos. Entre ellos, han sobresalido el GTDFI, el RE sobre la cuestión de la tortura y el GTDA.

De manera similar a los mecanismos *convencionales* de protección, los citados PE temáticos han recurrido a la adopción de ***observaciones o recomendaciones generales y deliberaciones,*** para desarrollar criterios interpretativos autorizados sobre el contenido y alcance de las normas jurídicas relativas a sus mandatos.

Así, en primer lugar, el **GTDFI** establecido en 1980, tuvo que desempeñar su mandato ─que inicialmente le asignó la Comisión DH ─ con la DUDH como único instrumento jurídico no convencional de referencia. En 1992 su marco jurídico se amplió con la aprobación de la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*788. Consecuentemente, a partir de 1993 el GTDFI comenzó a formular comentarios u ***observaciones generales*** para interpretar el alcance de algunas de las disposiciones de dicha Declaración, de conformidad con lo solicitado por la Comisión DH en su res. 1993/35, identificando los obstáculos que impiden la adecuada aplicación de la Declaración, así como los medios para superarlos.

En consecuencia, el GTDI anunció en 1995 su voluntad de (a) adoptar observaciones generales sobre las disposiciones de la Declaración de 1992 que pudieran necesitar más explicaciones a la luz de la experiencia del Grupo derivada de sus comunicaciones con los gobiernos; (b) supervisar el cumplimiento por los Estados de las obligaciones contraídas en virtud de la Declaración y, por tanto, (c) con miras a hacer que la Declaración sea más conocida y llamar la atención de los gobiernos sobre sus responsabilidades, formular observaciones generales sobre disposiciones específicas de la Declaración789.

Desde entonces, el GTDFI ha adoptado OG referidas a los arts. 3 (1995), 4 (1995), 10 (1996), 19 (1997), 17 (2000) y 18 (2005) de la Declaración de 1992, así como OG relativas a la definición de desaparición forzada (2007); las desapariciones forzadas como crimen de lesa humanidad (2009) y como delito continuado (2010); sobre el derecho a la verdad en relación con las desapariciones forzadas (2011); el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica en el contexto de las desapariciones forzadas (2012); sobre los niños y las desapariciones forzadas (2012) y sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas (2012)790.

La OG sobre los niños como víctimas de desapariciones forzadas se refiere a tres

---

788 Res. 47/133 de la AG, de 18 de diciembre de 1992.
789 *Cfr*. doc. E/CN.4/1996/38 of 15 January 1996 (English only), párrs. 47 y 473.

790 La totalidad de las OG del GTDFI es accesible desde el siguiente enlace de la OACNUDH: http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/GeneralComments.aspx.

situaciones: cuando los niños son víctimas directas de la desaparición; cuando nacen durante el cautiverio de su madre, sometida a desaparición forzada; o cuando los niños son víctimas indirectas por sufrir la desaparición de algún familiar cercano791.

Esta actividad hermenéutica del GTDFI se refleja en sus vigentes métodos de trabajo: «se ha encomendado al Grupo […] la tarea de: a) vigilar el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones derivadas de la Declaración y las normas internacionales existentes, y b) prestar ayuda a los Estados para su aplicación», de manera que el GTDFI puede aprobar «observaciones generales cuando considera que la Declaración exige una aclaración o interpretación […] en el contexto del derecho internacional»792.

En 2017 el GTDFI realizó un valioso informe sobre las desapariciones forzadas en el contexto de la migración, formulando un conjunto de principios para su prevención y sanción793.

En segundo lugar, el **RE sobre la tortura** no contempla en sus métodos de trabajo de forma tan expresa esa actividad interpretativa que resulta valiosa para que tanto los Estados como las fuentes particulares que desean operar ante este mecanismo extra-convencional conozcan cómo interpreta el RE el alcance de su mandato. Así, en sus primeros métodos de trabajo consta que el RE podrá «formular observaciones sobre situaciones concretas, así como conclusiones y recomendaciones, cuando el caso lo exige»794. Em la revisión realizada en 2002, se indica que el RE «puede abordar cuestiones específicas que son motivo de preocupación y acontecimientos que tengan repercusiones en la lucha contra la tortura y generalmente saca unas conclusiones generales y formula recomendaciones»795.

En ese marco, el RE Manfred Nowak realizó en 2005 una distinción entre la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, haciendo énfasis en el elemento de indefensión de la víctima del siguiente modo:

> «Es la indefensión de la víctima en una determinada situación lo que hace que sea especialmente vulnerable a cualquier tipo de presión física o mental. La tortura, en cuanto la violación más grave del derecho de la persona a su integridad y dignidad, entraña la indefensión de la víctima, esto es, que quede totalmente a merced de otro. Este suele ser el caso de las personas privadas de libertad […].
> De igual modo, con independencia de que el principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza sea un factor determinante de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el elemento que está siempre presente en los fundamentos de la prohibición de estos tratos o penas es el concepto de indefensión de la víctima. Dicho de otro modo, mientras alguien pueda resistirse al grado de uso por los agentes del orden de una fuerza legítima dada la situación, el uso de la fuerza no corresponde a la prohibición de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Ahora bien, desde el momento en que el interesado queda de hecho a merced del

---

791 *Cfr.* doc. A/HRC/WGEID/98/1, de 14 de febrero de 2013, 12 p.

792 Doc. A/HRC/WGEID/102/2, 2 de mayo de 2014, párrs. 5 y 6.

793 Doc. A/HRC/36/39/Add.2, de 28 de julio de 2017, 21 p. Disponible en https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/226/76/PDF/G1722676.pdf?OpenElement

794 Párr. 14 de los métodos de trabajo del RE sobre la tortura. Doc. E/CN.4/1997/7, de 7 de enero de 1997, anexo, pp. 53-55.

795 Doc. E/CN.4/2003/68, de 17 de diciembre de 2002, párr. 19, p. 8.

> agente de policía (esto es, *hors de combat* o incapaz de resistirse o de huir del lugar, está arrestado y esposado, detenido en una furgoneta o una celda de la policía u otros casos semejantes), no procede determinar la proporcionalidad y deja de ser permisible el uso de la coerción física o mental. Si la coerción da lugar a dolores o sufrimientos graves que se infligen con determinado propósito, entonces deberá considerarse incluso tortura. Cuando los métodos de interrogatorio no alcanzan el nivel de dolores o sufrimientos graves, sino que persiguen humillar al recluso, aun así se considerarán tratos o penas degradantes en violación del artículo 16 de la Convención […] o del artículo 7 del Pacto […], o de ambos artículos»796.

Por su parte, **Nigel S. Rodley** (RE entre 1993 y 2001) abordó temas como las formas de tortura que se aplican específicamente a uno de los sexos (1994); las violaciones de la prohibición de la tortura de niños (1995); los castigos corporales (1996); la detención en régimen de incomunicación, las torturas sufridas por defensores de los derechos humanos, la no devolución, la impunidad, la indemnización y rehabilitación de las víctimas de la tortura (1999); la tortura y el racismo (2000); y formuló además una *recomendación general* dirigida a todos los Estados al objeto de poner fin a la impunidad de hecho o de derecho (2001)797.

Siendo **Theo van Boven** RE sobre la tortura (2001-2004), examinó el comercio y la producción de equipo concebido específicamente para someter a tortura o a otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y del origen, el destino y las formas de ese tipo de equipo (entre 2003 y 2005).

Manfred Nowak (RE entre 2004-2010) también estudió cuestiones como el recurso a las seguridades diplomáticas y la distinción entre la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes como forma de erosionar la prohibición absoluta de la tortura en el contexto de la lucha contra el terrorismo (2005); la obligación de los Estados partes en la CCT de establecer una jurisdicción universal con arreglo al principio *aut dedere aut iudicare*, así como el derecho de las víctimas de la tortura a obtener reparación (2006); el fortalecimiento de la protección de la mujer contra la tortura (2007); la compatibilidad de la pena de muerte con la prohibición de las penas crueles, inhumanas o degradantes, junto a la aplicación a las políticas en materia de drogas de un criterio basado en los derechos humanos (2008); y, al término de su mandato, de nuevo la definición de la tortura (incluidas las circunstancias que propician su práctica y los recursos y reparaciones a las víctimas) y su distinción de los tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, así como el principio de no devolución (2009).

Juan E. Méndez como RE sobre la tortura (2010-2016) abordó un enfoque de la tortura centrado en las víctimas, el alcance de la norma de exclusión del art. 15 CCT (conforme a la cual los Estados partes han de asegurarse de que “ninguna declaración que se demuestre que ha sido hecha como resultado de tortura pueda ser invocada como prueba en ningún procedimiento, salvo en contra de una persona acusada de tortura como prueba de que se ha formulado la declaración”); la tortura y la ciencia forense; la no devolución y las garantías diplomáticas; la detención preventiva; las condiciones de detención; la tortura en lugares de detención secreta (2010); el establecimiento de comisiones de investigación de la tortura y malos tratos (incluidas buenas prácticas y estándares aplicables en la materia) (2011); la pena de muerte y la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (incluyendo las

796 Doc. E/CN.4/2006/6, de 16 de diciembre de 2005, párrs. 39-40.

797 *Vid*. doc. E/CN.4/2002/76, 27 de diciembre de 2001, anexo I, pp. 6-10.

prácticas efectivas de la pena capital que vulneran esa prohibición; la aplicación del marco de protección contra la tortura y los malos tratos en entornos de atención de la salud (2012); el uso de información obtenida mediante tortura y el principio de exclusión (2013); la tortura y los malos tratos a niños privados de libertad (2014); las perspectivas de género de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (2015); y, finalmente, la utilización de la tortura, otros malos tratos y métodos coercitivos durante las entrevistas a sospechosos, víctimas, testigos y otras personas en diferentes marcos de investigación (2016)798.

En tercer lugar, el **GTDA** aprobó a partir de 1992 nueve ***deliberaciones***799 a raíz de cuestiones pertinentes que pueden suscitarse en otros países, estableciendo así los fundamentos de su propia jurisprudencia para el examen de casos futuros»800. A saber:

- Deliberación 01 sobre el arresto domiciliario801.

- Deliberación 02 sobre (a) la admisibilidad de las comunicaciones; (b) el valor que tiene la legislación nacional vigente en los Estados en relación con las normas internacionales (para determinar si un caso de arresto, detención, prisión preventiva o encarcelamiento incurren en arbitrariedad); y (c) sobre la posibilidad que tiene el GTDA de referirse a instrumentos jurídicos internacionales de carácter declarativo (lo que el Grupo interpreta como no convencionales), como es el caso de la DUDH o el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión802.

- Deliberación 03, acerca de (a) la competencia del GTDA para examinar comunicaciones relativas al carácter arbitrario de privaciones de libertad posteriores a una condena; (b) la mejora de la calidad de las informaciones en las que funda sus opiniones o dictámenes; (c) el plazo de respuesta de 90 días dado inicialmente a los gobiernos803 para responder a las comunicaciones transmitidas por el GTDA y (d) criterios para recurrir al procedimiento de acciones urgentes804.

- Deliberación 04, en la que el GTDA examina los casos de arbitrariedad de la privación de libertad cuando va acompañada de medidas obligatorias de reeducación por medio del trabajo805.

---

798 Desde el enlace http://www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/Issues.aspx se puede acceder a casi todas las cuestiones temáticas examinadas por los sucesivos expertos titulares de la relatoría especial sobre la cuestión de la tortura.

799 Desde el enlace http://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/Issues.aspx se accede a las nueve *deliberaciones* del GTDA.

800 Doc. E/CN.4/1993/24, 12 de enero de 1993, párr. 19, p. 11.

801 Doc. E/CN.4/1993/24, 12 de enero de 1993, párr. 20, p. 11.

802 *Ibíd*., párr. 20, pp. 11-16.

803 En los vigentes métodos de trabajo del GTDA, ese plazo es de 60 días, ampliable por un mes adicional. Doc. A/HRC/33/66, 12 de julio de 2016, párrs. 15-16.

804 Doc. E/CN.4/1993/24, 12 de enero de 1993, párr. 20, pp. 16-19.

- Deliberación 05, referida a la privación de libertad de inmigrantes y solicitantes de asilo806.
- Deliberación 06, que contiene un análisis jurídico de las alegaciones formuladas contra el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia807.
- Deliberación 07 sobre cuestiones relacionadas con el internamiento psiquiátrico808.
- Deliberación 08 acerca de la privación de libertad vinculada a la utilización de Internet809. Y,
- Deliberación 09 sobre la definición y el alcance de la privación de libertad arbitraria en el derecho internacional consuetudinario810.

Además, el GTDA ha examinado situaciones de detención arbitraria vinculadas a prácticas como la detención y prisión por la divulgación de "secretos de Estado", o a causa de la objeción de conciencia, o en espera de practicar la extradición del detenido (2000)811; la prisión por insolvencia y la privación de libertad para proteger a las víctimas (2001)812; la detención utilizada para proteger a las víctimas o la motivada por las preferencias sexuales de la persona detenida (2002)813; las detenciones practicadas en el marco de la lucha antiterrorista (2003 y 2004)814; la toma de rehenes por grupos terroristas y las consecuencias negativas que para el derecho a la defensa de la persona detenida derivan de las condiciones inadecuadas de reclusión (2004)815; la

---

805 *Ibíd*., párr. 20, pp. 19-24.

806 Doc. E/CN.4/2000/4, de 28 de diciembre de 1999, anexo II, pp. 30-31. Más tarde, el GTDA reiteró que la privación de libertad de los solicitantes de asilo y los migrantes en situación irregular «debe aplicarse como último recurso y solo por períodos muy breves. Cuando sea necesaria, la detención debe tener lugar en instalaciones apropiadas, salubres y no punitivas». Se deben buscar alternativas a la privación de libertad y debe existir la posibilidad de recurrir a un tribunal a fin de que este decida sobre la legalidad de la detención. Doc. A/HRC/27/48, 30 de junio de 2014, párrs. 77 y 94. Concordantemente, *vid.* la opinión 37/2012 del GTDA (*Adnam El Hadj c. España*), de 30 de agosto de 2012, doc. A/HRC/WGAD/2012/37,46 p. Disponible en

https://daccess-ods.un.org/TMP/380777.418613434.html

807 Doc. E/CN.4/2001/14, 20 de diciembre de 2000, párrs. 12-33, pp. 9-16.

808 Doc. E/CN.4/2005/6, 1 de diciembre de 2004, párrs. 47-58, pp. 18-21.

809 Doc. E/CN.4/2006/7, 12 de diciembre de 2005, párrs. 32-52, pp. 15-19.

810 Doc. A/HRC/22/44, 24 de diciembre de 2012, párrs. 32-52, pp. 16-24.

811 Doc. E/CN.4/2001/14, 20 de diciembre de 2000, pp. 31-32.
812 Doc. E/CN.4/2002/77, 19 de diciembre de 2001, párrs. 60-61, p. 19.

813 Doc. E/CN.4/2003/8, 16 de diciembre de 2002, pp. 21-22.

814 Doc. E/CN.4/2004/3, 15 de diciembre de 2003, párrs. 50-71, pp. 17-22; y doc. E/CN.4/2005/6, 1 de diciembre de 2004, párrs. 47-58, pp. 22-23.

815 Doc. E/CN.4/2005/6, 1 de diciembre de 2004, párrs. 66-70, pp. 24-25.

competencia para examinar detenciones efectuadas en el contexto de los conflictos armados (2005 y 2010)816; la prevención de la detención arbitraria en el contexto del traslado internacional de detenidos, en particular en la lucha contra el terrorismo (incluyendo cuestiones como la no devolución, las entregas *de facto* o las seguridades diplomáticas) (2006)817; la detención secreta (2010)818; la prisión preventiva como medida excepcional y el *habeas corpus* (2011)819; el derecho a recurrir ante un tribunal la legalidad de la detención, incluyendo la inderogabilidad de este derecho y su ejercicio por grupos vulnerables como niños, solicitantes de asilo, migrantes en situación irregular y personas con discapacidad (2013-14)820; o la detención en el contexto de la fiscalización de drogas y de manifestaciones pacíficas, junto a la obligación de los Estados de proporcionar recursos jurídicos contra la detención arbitraria (2014-15)821.

Por último, varios PE fueron encargados de redactar proyectos de declaraciones o conjuntos de principios, con el objeto de desarrollar el DIDH aplicable a sus respectivos mandatos. Así, por ejemplo, la Experta Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, redactó un proyecto de declaración sobre el derecho a la solidaridad internacional, que sometió a la consideración del Consejo DH en 2017 822.

5. Las acciones urgentes

La protección extra-convencional de los derechos humanos se refuerza con la institucionalización del procedimiento de **llamamientos o acciones urgentes,** un mecanismo flexible —equivalente a las medidas *provisionales* de los comités establecidos en tratados—, que permite la adopción de medidas específicas que aseguren formalmente el respeto a los derechos humanos, sin que ello entrañe evaluar ni prejuzgar el fondo de la queja.

La acción urgente consiste en que todo PE se podrá dirigir por la vía escrita más rápida posible (facsímil, Internet) al representante permanente en Ginebra, con copia al titular del Ministerio de relaciones exteriores del país contra el que se dirija la queja, solicitando generalmente a las autoridades su intervención inmediata para que cese o se prevenga la violación que se denuncia, se proteja eventualmente la vida, integridad o salud de la víctima, se investiguen los hechos, y se depuren las responsabilidades a que hubiera

816 Doc. E/CN.4/2006/7, 12 de diciembre de 2005, párrs. 68-75, pp. 22-25; y doc. A/HRC/16/47, 19 de enero de 2011, párrs. 37-51, pp. 15-17.

817 Doc. A/HRC/4/40, 3 de enero de 2007, párrs. 30-58, pp. 17-24.

818 Doc. A/HRC/16/47, 19 de enero de 2011, párrs. 52-56, pp. 17-18.

819 Doc. A/HRC/19/57, 26 de diciembre de 2011, párrs. 48-64, pp. 17-20.

820 Doc. A/HRC/27/47, 30 de junio de 2014, párrs. 6-48, pp. 4-16.

821 Doc. A/HRC/30/36, 10 de julio de 2015, párrs. 57-67, pp. 18-22.

822 *Vid.* doc. A/HRC/35/35, de 25 de abril de 2017, anexo, pp. 16-21. Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/099/44/PDF/G1709944.pdf?OpenElement

lugar.

El sistema de acciones urgentes se presenta, pues, como eminentemente preventivo y protector pese a su enfoque inicial estrictamente humanitario, desprovisto de alcance jurídico. Bajo este procedimiento, la comunicación se recibe y diligencia con prontitud y flexibilidad, sin atender a requisitos de admisibilidad tales como el agotamiento de los recursos internos, ni el consentimiento del Estado, ni tener que fundamentar el fondo de la reclamación principal, sino la existencia de una situación verosímil que hace peligrar la vida, la integridad o la salud de la persona en cuyo beneficio se formula la acción urgente. Por tanto, es un procedimiento de carácter **humanitario** y personalizado para responder individualmente a las quejas que se reciben en el ámbito extra-convencional sobre temas relacionados con la protección de derechos fundamentales.

Además el procedimiento es extremadamente universal, en el sentido de que no requiere la ratificación de ningún tratado internacional para que pueda ser aplicado, ya que encuentra su fundamento jurídico último en la propia Carta NU, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la obligación que tienen los Estados miembros de cooperar de buena fe -conjunta o separadamente-, en cooperación con las Naciones Unidas, para hacer efectivo el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales de todos.

A partir de 2007 el procedimiento de **acciones urgentes** se ha generalizado a todos los mandatos geográficos (14) y temáticos (46) del actual Consejo DH. De acuerdo con el art. 10 del ya citado código de conducta, “los titulares de mandatos podrán recurrir a los llamamientos urgentes en los casos en que las presuntas violaciones requieran **medidas perentorias** por entrañar pérdidas de vidas humanas, situaciones que pongan en peligro la vida o un daño inminente o continuo de mucha gravedad para las víctimas…”823.

En el pasado habían recurrido con frecuencia a las acciones urgentes los GTDFI y GTDA, así como los relatores especiales o expertos independientes sobre ejecuciones extrajudiciales y tortura; libertad de religión o de creencias; amenazas de muerte o represalias contra los defensores de los derechos humanos; venta de niños; violencia contra la mujer; libertad de opinión y expresión; formas contemporáneas de racismo; migrantes; desechos tóxicos; e independencia de magistrados y abogados.

Más recientemente los RE sobre el derecho a la alimentación, los derechos humanos de los indígenas, trata de personas especialmente mujeres y niños, así como los RE sobre los derechos a la salud, educación y vivienda, reciben quejas individuales y formulan las acciones urgentes que consideren oportunas, de manera individual o colectiva.

En el caso específico del **GTDA** se podrá recurrir al procedimiento de **acción urgente** en aquellos casos en que se denuncia de modo suficientemente fiable, que una persona puede estar privada arbitrariamente de su libertad y que esta circunstancia puede representar un grave peligro para la vida, salud o integridad física o psicológica de la persona detenida; así como en otros casos que el GTDA considere justificados aun sin existir ese peligro grave. Al tener una finalidad humanitaria y preventiva o cautelar, las

---

823 “Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos”, aprobado en la res. 5/2 del Consejo DH, de 18 de junio de 2007, cit.

acciones urgentes no prejuzgan la opinión que en su día pudiera emitir el GTDA sobre la arbitrariedad de la detención824, por lo que el gobierno debe responder en forma separada al procedimiento de acción urgente y al procedimiento ordinario (que se terminará con una opinión sobre el carácter arbitrario o no de la privación de libertad)825.

El presidente-relator del GTDA o, en su ausencia, y según lo requieran las circunstancias del caso, uno de los dos vicepresidentes con que el Grupo cuenta (bien sea el coordinador de las reclamaciones individuales, bien sea el encargado del seguimiento de todas las medidas adoptadas por el GTDA), transmitirá la acción urgente por el medio más rápido posible (facsímil, correo electrónico) al ministro de relaciones exteriores a través de la misión permanente de ese país en Ginebra826. En 2015 se transmitieron 83 llamamientos urgentes a 42 gobiernos en relación con 241 personas827.

En cuanto al **GTDFI**, ha establecido un procedimiento de **intervención inmediata** en casos de intimidación, persecución o represalias contra familiares de desaparecidos, testigos o sus familiares, miembros de organizaciones de familiares u otras ONG, defensores de derechos humanos o personas que trabajan con casos de desapariciones. En 2017-2018 el GTDFI transmitió 9 comunicaciones de **intervención inmediata** a cinco Estados828.

Además, en 2018 el GTDFI transmitió 193 casos a los Estados con arreglo a su procedimiento de **urgencia** (cuando la desaparición se produjo antes de los tres meses de la presentación de la queja)829.

En los casos en que recibe una denuncia verosímil de que una persona ha sido arrestada, detenida, secuestrada o privada de libertad de alguna otra forma y ha sido objeto de desaparición forzada o corre el riesgo de serlo, el GTDFI se dirige directamente al representante permanente en Ginebra del país interesado por la vía más rápida posible (facsímil o correo electrónico), con el ruego de que se ponga en conocimiento del ministro de relaciones exteriores, pidiéndole que su gobierno adopte las medidas necesarias para proteger todos los derechos fundamentales de las personas afectadas y que investigue el caso y le informe830 .

También se habían extendido progresivamente las acciones urgentes antes de 2007 – fecha en la que el Consejo DH determinó su generalización a todos los PE- a algunos

---

824 Así lo confirma la res. 33/30 del Consejo DH, de 30 de septiembre de 2016, párr. 8.

825 Párrs. 22-23 de los métodos de trabajo del GTDA, doc. A/36/38 (2017).

826 *Ibidem*, párr. 24.

827 *Cfr.* doc. A/HRC/33/50, de 13 de septiembre de 2016, párrs. 23-26.

828 *Cfr.* doc. A/HRC/39/46, de 30 de julio de 2018, párr. 19.

829 Doc. A/HRC/40/38, cit., párr. 10.

830 Párrs. 10 y 30 de los métodos de trabajo del GTDFI, revisados el 7 de febrero de 2014. Doc. A/HRC/WGEID/102/2, de 2 de mayo de 2014, 11 p.

órganos especiales de investigación de "situaciones" en países determinados, tales como -en el pasado- Chile, Irán, Guatemala o Cuba. En esos casos los titulares de los mandatos llevaron a cabo iniciativas equivalentes a las de los buenos oficios, en las que el éxito dependía en gran parte de la voluntad de cooperación y respuesta del Estado interesado.

Las acciones urgentes tienen, por tanto, una naturaleza esencialmente **preventiva**, puesto que el principal objetivo de las mismas es alertar a las autoridades del Estado para que investiguen los hechos denunciados y adopten todas las medidas necesarias, a fin de que cese la violación que presuntamente se está cometiendo en la persona de la víctima. En este sentido, las acciones urgentes en el ámbito extra-convencional de protección son equiparables a las **medidas provisionales** que, como vimos, pueden adoptar los órganos establecidos en tratados (comités) en el ámbito convencional de protección.

6. Las visitas a los países

Conforme al art. 11 del ya citado código de conducta, los titulares de mandatos de todos los PE podrán visitar cualquier país objeto de su investigación y en el marco de su mandato, siempre que cuenten con el consentimiento del Estado interesado, requisito ineludible en el caso de los PE geográficos.

En cuanto a los PE temáticos, se ha desarrollado en el Consejo DH la práctica de que los Estados anticipen una invitación abierta (*standing invitation*) a todos los procedimientos temáticos que deseen visitar tales países831.

No obstante, cada visita será siempre objeto de un acuerdo específico que deberá ser negociado entre el titular del mandato –por intermedio de la oficina del alto comisionado de las NU para los derechos humanos- y el Estado interesado. Los PE se quejaron en 2011 respecto de algunos Estados que, a pesar de figurar en la lista, no permitieron las visitas solicitadas por algunos titulares de mandatos832 .

En todo caso, en 2018 los PE realizaron 84 visitas a 59 Estados y territorios, lo que supuso un promedio de dos visitas al año por cada procedimiento especial833. En total, 169 Estados han recibido al menos la visita de un PE, mientras que 24 Estados no han recibido o aceptado nunca tales visitas834.

---

831 Al 31 de diciembre de 2018, 119 Estados (además de Palestina, Estado observador) habían anticipado tales invitaciones, entre ellos España. *Vid.* la lista de esos Estados en

http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/StandingInvitations.aspx

832 *Cfr.* A/HRC/18/41, cit., párr. 36.
833 *Cfr.* A/HRC/40/38, cit., párr. 5.
834 *Ibidem*, párr. 6. Información sobre visitas a los países realizadas o previstas se encuentra en:
http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewCountryVisits.aspx?Lang=en
y
http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/Forthcomingcountryvisits.aspx

En el caso de **España**, han realizado misiones al país los siguientes PE temáticos (11):

CUADRO 12 **VISITAS A ESPAÑA REALIZADAS POR MANDATOS TEMÁTICOS DEL CONSEJO DH (11)**835	
1.- RE sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes836	5-10 de octubre de 2003
2.- RE sobre los derechos humanos de los migrantes837	15-27 de septiembre de 2003
3.- RE sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado838	20 de noviembre al 1 de diciembre de 2006
4.- RE sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo839	7-14 de mayo de 2008
5.- RE sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia840	21-28 de enero de 2013
6.-GT sobre las desapariciones forzadas e involuntarias841	23-30 de septiembre de 2013
7.- RE sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición842	22 de enero al 3 de febrero de 2014
8.- GT sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica843 9.-RE sobre los derechos de reunión pacífica y de asociación 10.- GT de expertos sobre los afrodescendientes	9- 19 de diciembre de 2014 29 de noviembre-1 de diciembre de 2017 15-28 de febrero de 2018

835 Los informes de misión son plenamente accesibles, en cada una de las visitas realizadas, desde http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM&Lang=Sp
También se detallan supra, *Índice general, anexos.*

836 Doc. E/CN.4/2004/56/Add.2, de 6 de febrero de 2004, 23 p. Disponible en https://daccess-ods.un.org/TMP/9364944.69642639.html

837 Doc. E/CN.4/2005/85/Add.1 of 4 February 2005, pp. 43-58. Disponible en https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/106/37/PDF/G0510637.pdf?OpenElement

838 Doc. A/HRC/7/16/Add.2, de 7 de febrero de 2008, 30 p. Disponible en https://daccess-ods.un.org/TMP/3269766.8671608.html

839 Doc. A/HRC/10/3/Add.2, de 16 de diciembre de 2008, 26 p. Disponible en https://daccess-ods.un.org/TMP/4712517.85755157.html

840 Doc. A/HRC/23/56/Add.2, de 6 de junio de 2013, 22 p. Disponible en http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/23/56/Add.2

841 Doc. A/HRC/27/49/Add.1, de 2 de julio de 2014, 20 p. Disponible en http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/49/Add.1

842 Doc. A/HRC/27/56/Add.1, de 22 de julio de 2014, 22 p. Disponible en http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/56/Add.1

843 Doc. A/HRC/29/40/Add.3, de 17 de junio de 2015, 25 p. Disponible en http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/29/40/Add.3

11. RE sobre cuestiones de las minorías Visita realizada en enero de 2019. Informe previsto para marzo de 2020	
Fuente: http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewCountryVisits.aspx?Lang=sp&country=ESP *y elaboración propia (al 10 de mayo de 2019).*	

Cada visita al terreno se prepara y desarrolla conforme a un protocolo establecido, con la asistencia de la oficina del ACNUDH, uno de cuyos miembros prestará asistencia técnica y logística al titular del mandato en todo momento. En caso de necesidad, el titular del mandato será acompañado durante la visita por uno o varios intérpretes oficiales de las Naciones Unidas. También podrá formar parte de la misión en el terreno una persona especialista en alguna materia particularmente relevante para el mandato que, a pedido del titular del mandato que realiza la visita, le asesorará.

Conforme al art. 11 del citado código de conducta, cada titular de mandato debe buscar la "colaboración estrecha con la misión permanente del Estado de que se trate acreditada ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra". Su programa oficial será ultimado "con funcionarios del país anfitrión, con apoyo administrativo y logístico del organismo de las Naciones Unidas y/o el representante del alto comisionado para los derechos humanos en el país, que también podrá facilitar ayuda para la organización de reuniones privadas". Ambas partes suscribirán los "términos de referencia" de la visita al país que incluirán, entre otras cosas, el programa oficial del titular del mandato.

Junto al programa oficial, el titular del mandato desarrollará un programa "privado" de entrevistas con representantes de la sociedad civil, ONG de derechos humanos y presuntas víctimas de violaciones a los derechos humanos particularmente relevantes para su mandato. Estas actividades se desarrollarán en locales de las Naciones Unidas o sedes de ONG apropiadas, sin presencia de representantes del gobierno.

Tratándose de una visita al terreno del **GTDA,** el gobierno interesado deberá facilitar reuniones con las más altas autoridades de los poderes del Estado y acceso a penitenciarias, cárceles, comisarías, centros de detención de inmigrantes, prisiones militares, centros de detención de menores y hospitales psiquiátricos. También podrá reunirse con los órganos y organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, abogados, colegios de abogados y otras asociaciones profesionales, instituciones nacionales de derechos humanos, representantes diplomáticos y consulares y autoridades religiosas. Además, se garantizará la confidencialidad absoluta de las entrevistas del GTDA con las personas privadas de libertad. Por último, el gobierno garantizará que no se tomen represalias contra las personas entrevistadas por el GTDA844.

A pesar de su prohibición, las **represalias** son frecuentemente denunciadas845 y de ellas da cuenta el secretario general de las Naciones Unidas en un informe anual.

844 *Cfr.* métodos de trabajo del GTDA, doc. A/HRC//36/38, de 13 de julio de 2017, párrs. 25-27. Disponible en https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/190/83/PDF/G1719083.pdf?OpenElement

845 *Vid* doc. A/HRC/28/41, de 29 de enero de 2015, párrs. 56-59.

Pueden revestir la forma de amenazas y hostigamiento por parte de funcionarios del gobierno; campañas de desprestigio de los medios de comunicación y vigilancia policial; el cierre forzado de organizaciones; agresiones físicas; prohibiciones de viajar; detenciones arbitrarias; torturas y malos tratos; denegación de asistencia médica; e incluso la muerte. Tales actos suponen un desprecio total por las Naciones Unidas y, a pesar de los repetidos llamamientos para que los Estados adopten medidas para poner fin a todas esas violaciones, se siguen cometiendo en un clima de impunidad846.

Consciente de la gravedad de las represalias, el **GTDFI** reiteró su propuesta de que se designe "un coordinador superior a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas que colabore con todos los interesados, en particular con los Estados miembros, para velar por que no se produzcan actos de represalia y de intimidación motivados por la colaboración con las Naciones Unidas, con sus representantes y con sus mecanismos, y por que se les proteja frente a tales actos"847.

Finalmente, en octubre de 2016 el SG nombró a Andrew Gilmour, subsecretario general para los derechos humanos, coordinador superior de todo el sistema de las Naciones Unidas para afrontar y prevenir los actos de represalia e intimidación que se denuncien por colaborar con las Naciones Unidas en materia de derechos humanos848.

También recuerda el art. 11 del mencionado Código de conducta que cada titular de mandato procurará "entablar un diálogo con las autoridades competentes del gobierno y con todos los demás interlocutores; la promoción del diálogo y la cooperación para garantizar la plena eficacia de los procedimientos especiales serán una obligación común de los titulares de los mandatos, del Estado de que se trate y de los mencionados interlocutores".

Por otra parte, cada titular de mandato podrá "contar con protección oficial durante su visita, sin perjuicio de la privacidad y confidencialidad que exija el desempeño de sus funciones". Esta garantía, junto a otras como la libertad de movimiento, acceso a lugares de privación de la libertad que el titular del mandato desee visitar, entrevistas privadas a detenidos o presuntas víctimas de violaciones a los derechos humanos y las garantías de no represalias, serán objeto del memorándum de entendimiento que será negociado entre el titular del mandato y los representantes del gobierno anfitrión, por intermedio de la oficina del ACNUDH, antes de la realización de la visita.

Sin perjuicio de ello, si el país objeto de visita está clasificado como de alto riesgo por el servicio de seguridad de las Naciones Unidas, un miembro de ese servicio acompañará al equipo de misión velando en todo momento por su seguridad, en cooperación con las autoridades locales.

---

846 *Cfr.* "Cooperación con las Naciones Unidas, sus representantes y mecanismos en la esfera de los derechos humanos". Informe del secretario general. Doc. A/HRC/30/29, de 17 de agosto de 2015, párr. 45.

847 *Cfr.* doc. A/HRC/30/38, de 10 de agosto de 2015, párr. 104.

848 *Vid*. https://drive.google.com/file/d/1O678Ia6D1F-Ta_SQcKFPhMp0mZATbwag/view

Al término de la visita, el titular del mandato se reunirá con representantes del gobierno para adelantarles sus primeras impresiones y transmitirles las preocupaciones que considere pertinentes. Finalmente, se despedirá del país con una conferencia de prensa en la que no deberá anticipar ninguna conclusión definitiva.

El GTDA realizará por lo menos dos visitas al año, y su delegación estará integrada al menos por dos de sus miembros[849].

En su informe escrito, que presentará personalmente al Consejo DH, el titular del mandato resumirá sus conclusiones y recomendaciones dirigidas al Estado interesado. Este informe será compartido con anterioridad con el Estado interesado, de forma que este pueda responder a los términos del mismo antes de que el Consejo DH conozca y debata el informe escrito del titular del mandato. A partir de ese momento el informe será un documento público y oficial del Consejo DH, distribuido en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas.

Una vez presentado el informe ante el Consejo DH, se abrirá un "diálogo constructivo" entre el titular del mandato y los Estados presentes, incluido el Estado interesado, que fijará su posición ante las recomendaciones más relevantes del titular del mandato.

Conforme al art. 13 del mencionado código de conducta, los titulares de mandatos deberán, "al expresar sus opiniones ponderadas, particularmente en sus declaraciones públicas sobre denuncias de violaciones de derechos humanos, indicar también con imparcialidad las respuestas dadas por el Estado de que se trate". Sus declaraciones sobre la situación de los derechos humanos en el país serán en todo momento "compatibles con su mandato y con la integridad, independencia e imparcialidad que exige su condición, y puedan promover un diálogo constructivo entre los interesados, así como la cooperación en la promoción y protección de los derechos humanos". También velarán por que "las autoridades del Estado de que se trate sean las primeras en tener conocimiento de sus conclusiones y recomendaciones en relación con dicho Estado y dispongan de tiempo suficiente para dar una respuesta, y por que, igualmente, el Consejo sea el primer receptor de las conclusiones o recomendaciones dirigidas a ese órgano".

Como medidas de **seguimiento** a sus visitas al terreno, el **GTDA** pedirá a los gobiernos interesados que presenten un informe sobre la aplicación de las recomendaciones formuladas en los informes de misión en el plazo de dos años. Esos informes se enviarán a todas las partes interesadas, las cuales podrán presentar también sus observaciones. De considerarlo necesario, el GTDA podrá solicitar la realización de una visita de seguimiento al país de que se trate[850].

Los PE también formulan declaraciones públicas, individual o conjuntamente, sobre cuestiones particulares relativas a un Estado que les preocupan especialmente. En el

849 Métodos de trabajo del GTDA (2017), párr. 28.

850 *Cfr.* métodos de trabajo del GTDA, doc. A/HRC/36/38 (2017), cit., párr. 32. En 2014 el GTDA realizó visitas de seguimiento a Alemania e Italia (docs. A/HRC/30/36, *addenda* 1 y 3 respectivamente) y en 2017 a la Argentina.

caso de **España**, varios PE han formulado ese tipo de declaraciones[851].

En conclusión, las visitas al terreno son un valioso instrumento en manos de los procedimientos especiales para promover la aplicación efectiva del DIDH en los países visitados en el marco de sus respectivas competencias. Los informes de visitas *in loco* y las recomendaciones en ellos contenidas serán también de utilidad para las organizaciones de la sociedad civil a la hora de reclamar de sus gobiernos la adopción de legislación y políticas públicas recomendadas. Buena prueba de ello son los ocho informes de PE temáticos que han visitado España.

El número de visitas de los PE a los Estados se podría multiplicar si los procedimientos especiales dispusieran de los recursos personales y financieros necesarios[852]. Sería especialmente relevante que los PE prodigaran sus visitas de seguimiento para evaluar el cumplimiento de las recomendaciones dirigidas a los Estados en sus informes de visitas previas, pues en 2018 solamente cuatro PE realizaron cinco visitas de seguimiento[853].

Pese a la falta de recursos para financiar visitas de seguimiento, el **GTDFI** ha elaborado informes de seguimiento a las recomendaciones formuladas en sus informes de visitas previamente realizadas a **México, Timor-Leste[854]**, **Chile y España[855].**

---

851 Vid, entre las más recientes:
-Declaración de 6 de abril de 2018 del RE sobre la libertad de opinión y expresión (políticos catalanes detenidos)
http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22928&LangID=E
-Declaración conjunta de cuatro procedimientos especiales sobre España, de 4 de octubre de 2017 (tensiones en Cataluña tras referéndum)
http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22197&LangID=S
-Relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Comunicado de prensa de 19 de mayo de 2017 (España)
http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21641&LangID=S
-Declaración conjunta de cuatro procedimientos especiales sobre España, de 27 de marzo de 2015 (justicia de transición)
http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15765&LangID=S
-Declaración conjunta de cinco procedimientos especiales sobre España, de 23 de febrero de 2015 (libertades de expresión y manifestación)
http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=S

852 *Vid* doc. A/HRC/28/41, de 29 de enero de 2015, párrs. 51-55. En el mismo sentido, *vid.* res. 33/30 del Consejo DH, de 30 de septiembre de 2016, párr. 14, que se refiere a la falta de recursos del GTDA.

853 *Cfr.* doc. A/HRC/40/38/Add.1, cit., p. 38.

854 Doc. A/HRC/30/38/Add.4.
855 Doc. A/HRC/36/39/Add.3, de 7 de septiembre de 2017, 264 p. *Vid.*

https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/260/51/PDF/G1726051.pdf?OpenElement

7. Procedimiento aplicable a las quejas individuales

Las normas procesales comunes al sistema de procedimientos especiales se encuentran en las resoluciones 5/1 y 5/2 del Consejo DH856. Subsidiariamente, son aplicables -en la medida en que no sean contradictorias con las anteriores- las pautas establecidas en el Manual elaborado por los propios titulares de los mandatos de procedimientos especiales857, así como los métodos de trabajo que cada uno de los procedimientos especiales ha ido adoptando a lo largo de los años con el objeto de organizar sus actividades858.

Un estudio comparado de todas las normas procesales citadas permite concluir que la tramitación de las quejas individuales ante los mecanismos extra-convencionales de protección responde a un procedimiento afín que, a efectos de exposición, se puede agrupar en cinco fases procesales, a saber: competencia, admisibilidad, opinión en cuanto al fondo (dictamen), publicación y seguimiento.

Toda persona u organización que desee presentar denuncias o "comunicaciones" a cualquier procedimiento especial del Consejo DH, debe utilizar las facilidades electrónicas que ofrece la oficina del ACNUDH859, o bien utilizar el correo postal ordinario.

(a). Competencia

Ante todo, el órgano especial de investigación –tanto geográfico como temático- deberá determinar su propia competencia ante cada caso que reciba a través de la secretaría, conforme a las cuatro reglas clásicas de establecimiento de la competencia por parte de

---

856 Ambas aprobadas el 18 de junio de 2007. *Vid.* res. 5/1, anexo, sección II: "procedimientos especiales". *Vid.* también res. 5/2, por la que se aprueba el "Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos". La declaración del presidente 8/2, de 18 de junio de 2008, también precisa que el presidente transmitirá al Consejo DH toda información que se reciba sobre "casos de incumplimiento persistente" del Código de conducta por los titulares de mandatos de procedimientos especiales, "especialmente en el período de renovación de su período de servicio" (párrs. 2 y 3).

857 OHCHR, Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council. Geneva, United Nations, August 2008, 32 p. and 8 Annexes. Disponible en

http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Manual_Operations2008.pdf

El Manual fue actualizado, en lo que se refiere a los términos de referencia de las visitas *in loco* de los PE, en el doc. A/HRC/34/34/Add.1 of 31 January 2017, p. 51.

858 Los métodos de trabajo más completos, que han servido de modelo para todos los procedimientos especiales, son los del Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria (GTDA), cuya última revisión se publicó en el doc. A/HRC//33/66, de 12 de julio de 2016, 8 p. También son particularmente valiosos los del Grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias (GTDFI), últimamente revisados el 7 de febrero de 2014 (doc. A/HRC/WGEID/102/2, de 2 de mayo de 2014, 11 p.).

859 *Vid*. https://spsubmission.ohchr.org/

todo órgano judicial o cuasi-judicial, a saber: material, temporal, personal y lugar en el que se produjo la violación.

1. *Ratione materiae*

El órgano temático solamente se considerará competente para recibir quejas referidas a la categoría de violación que se le haya encomendado (desapariciones, ejecuciones, tortura, privación arbitraria de la libertad personal, etc.) en las distintas resoluciones que sirvieron para establecer y renovar el mandato. En relación al D. internacional humanitario, se excluyen las violaciones producidas en el contexto de conflictos armados internacionales, pues en esos casos se reconoce la competencia prioritaria del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) como garante de la aplicación del derecho internacional humanitario, según lo establecen los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977.

No obstante, como fórmula residual, si se negara a los detenidos la protección de los Convenios de Ginebra III y IV en el marco de un conflicto armado internacional, el **GTDA** se declarará competente860. En 2011 reiteró su competencia para estudiar casos de detención en situaciones de conflicto armado, toda vez que los gobiernos deben cumplir las normas internacionales de derechos humanos que protegen contra la detención arbitraria en situaciones de conflicto armado861.

Además, **al GTDA** le corresponde investigar "los casos de privación de libertad impuesta arbitrariamente o que por alguna otra circunstancia sean incompatibles con las normas internacionales pertinentes enunciadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos o en los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes aceptados por los Estados interesados"862. Pese a la denominación del órgano, su competencia material no se restringe a las detenciones arbitrarias en sentido estricto.

Para perfilar su mandato en la práctica, el **GTDA** ha recurrido a las *deliberaciones* con las que dilucida si un caso concreto susceptible de reiterarse en el tiempo constituye, y bajo qué condiciones, un caso de privación arbitraria de la libertad personal. Tal es el caso del *arresto domiciliario*, que llevó al GTDA a sostener en su deliberación 01 (1992), con buen criterio, que «puede compararse a la privación de libertad, siempre que se efectúe en locales cerrados que la persona no esté autorizada a abandonar»863.

También a raíz de una controversia planteada por Cuba, la deliberación 02 (1992) del GTDA empleó distintos argumentos jurídicos para sostener que tenía competencia

860 Doc. E/CN.4/2006/7, párr. 75. Así ocurrió en el caso de Guantánamo.

861 Doc. A/HRC/16/47, cit., párrafo 51. En este sentido, *vid*. KOKER (Cedric de) and RUYS (Tom), "Foregoing lex specialis? Exclusivist v. symbiotic approaches to the concurrent application of International Humanitarian and Human Rights Law", Revue belge de droit international, 2016-1, pp. 244-292.

862 Párr. 1.a) de la res. 6/4 del Consejo DH, aprobada sin votación el 28 de septiembre de 2007. *Cfr.* además, sucesivamente, las resoluciones pertinentes de la Comisión DH (res. 1991/42, de 5 de marzo de 1991, y res. 1997/50, de 15 de abril de 1997), así como la res. 33/30 del Consejo DH de 30 de septiembre de 2016.

863 Doc. E/CN.4/1993/24, 12 de enero de 1993, párr. 20, p. 11.

material para examinar comunicaciones sobre privaciones arbitrarias de la libertad fruto del pronunciamiento de una *condena*. A este respecto, adujo que

> «[…] ni las disposiciones de la resolución 1991/42 en la que se estableció su mandato, ni los debates que precedieron a su aprobación, […] permiten afirmar que esas comunicaciones deban ser declaradas inadmisibles por el hecho de haberse pronunciado una condena.
> En cambio, constata que en el párrafo 2 de la parte dispositiva de dicha resolución se confiere al Grupo el mandato de investigar los casos de detención, no en el sentido estricto de la palabra, es decir, en contraste con los casos de encarcelamiento, sino los casos de detención "impuesta arbitrariamente o que por alguna otra circunstancia sea incompatible con las normas internacionales pertinentes", de que trata la propia resolución»864

En su deliberación 05 (1999), para valorar si una medida de retención de solicitantes de asilo e inmigrantes es arbitraria o no, el GTDA señaló que era necesario tomar en consideración las garantías relativas a las personas retenidas y a su detención, basadas en diez principios, «a fin de determinar a partir de qué grado de ausencia o inobservancia de esos principios la gravedad de la situación es tal que la medida adquiere un carácter arbitrario». Así, entre otros elementos para proceder a evaluar los casos, el GTDA exige que «todo solicitante de asilo o inmigrante será informado, al ser interpelado en la frontera —o en territorio nacional en caso de entrada irregular— verbalmente por lo menos y en un idioma que comprenda, de la naturaleza y los motivos de la decisión de negarle la entrada o permanencia a la que se enfrenta» (principio 1). También requiere que «todo solicitante de asilo o inmigrante retenido deberá comparecer cuanto antes ante un juez u otra autoridad» (principio 3). Además, la medida privativa de libertad «debe partir de una autoridad competente a esos efectos que tenga un grado de responsabilidad suficiente; se basará en criterios de legalidad establecidos por ley» (principio 6) y «la ley deberá prever un plazo máximo de retención que en ningún caso podrá ser indefinido ni tener una duración excesiva» (principio 7); y la persona afectada será retenida «en una institución pública especialmente destinada a estos fines; cuando, por razones prácticas, no ocurra así, el solicitante de asilo o el inmigrante será internado en un lugar que no esté destinado a presos por delitos penales» (principio 9)865.

Sobre el internamiento psiquiátrico, el **GTDA** afirmó en su deliberación 07 (2004) que como medida administrativa «puede considerarse una privación de la libertad cuando se interne a la persona en un establecimiento cerrado que no puede abandonar libremente», reservándose la competencia para decidir, «caso por caso, si las condiciones de internamiento de una persona en una institución psiquiátrica equivalen a la privación de libertad, en el sentido que se establece en su mandato». Asimismo, considera necesario evitar que al adoptar decisiones que aboquen a tal tipo de internamiento «se debería evitar hacer caso automáticamente de la opinión de los expertos de la institución en la que se retiene al paciente, o del informe y de las recomendaciones de los psiquiatras que tratan a ese paciente» y exige que se efectúe «un auténtico procedimiento contradictorio en los casos en que el paciente o su representante legal tenga la oportunidad de impugnar el informe del psiquiatra»866.

---

864 *Ibíd*., p. 17.
865 Doc. E/CN.4/2000/4, de 28 de diciembre de 1999, anexo II, pp. 30-31.

En lo concerniente a casos de privación de libertad relacionados la utilización de Internet, el GTDA manifestó en su deliberación 8 (2005) que si bien

> «[…] la libertad de difundir, recibir y buscar información mediante Internet está protegida por el derecho internacional al igual que toda otra forma de expresión de opiniones, ideas o convicciones […,] la aplicación de cualquier medida de detención contra los usuarios de Internet, tomada en el marco de una investigación, procedimiento o juicio penal, o por una autoridad administrativa, equivale indudablemente a una restricción al ejercicio de la libertad de expresión. Salvo que cumpla con las condiciones establecidas por el derecho internacional, esa restricción impuesta por las autoridades es ilegítima y, por ende, arbitraria. […] sólo pueden justificarse cuando se demuestra que la privación de libertad tiene su base en el derecho nacional, no está en contradicción con el derecho internacional y es necesaria para garantizar el respeto de los derechos o la reputación de otras personas, o para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moralidad públicas, y guarda proporción con los fines legítimos perseguidos. Una referencia vaga y general a los intereses de la seguridad nacional o el orden público, sin que se explique y documente debidamente, no es suficiente para convencer al Grupo de Trabajo de que la restricción a la libertad de expresión mediante la privación de libertad era necesaria. De manera más general, el Grupo de Trabajo no puede aceptar la interferencia de las autoridades públicas en la vida privada de las personas ─incluida la libertad de comunicarse entre sí vía Internet─ con el pretexto sin fundamento de que la intromisión era necesaria para proteger el orden público o a la comunidad.»867

En la deliberación 09 (2012), el **GTDA** abordó ampliamente la definición y el alcance de la privación de libertad arbitraria en el DI consuetudinario. Concluyó que la prohibición de todas las formas de privación arbitraria de la libertad forma parte del DI consuetudinario y constituye una norma imperativa o de *ius cogens*. En consecuencia, «la prohibición de la privación arbitraria de la libertad y el derecho de toda persona privada de libertad a recurrir ante un tribunal para impugnar la legalidad de la reclusión, conocido en algunas jurisdicciones como habeas corpus, son inderogables en virtud tanto del derecho de los tratados como del derecho internacional consuetudinario». De manera que «la privación arbitraria de la libertad no puede ser nunca una medida necesaria o proporcionada, puesto que las consideraciones que un Estado podría invocar en virtud de una derogación ya han sido tenidas en cuenta en la propia norma de arbitrariedad. Así pues, un Estado no puede nunca alegar que una privación de libertad ilegal, injusta o impredecible es necesaria para la protección de un interés vital o proporcionada a tal fin». También se ocupó el Grupo del significado de la arbitrariedad de la detención, diciendo que esta noción «entraña *stricto sensu* el incumplimiento de la exigencia de que la forma particular de privación de libertad se imponga con arreglo al derecho y los procedimientos aplicables y sea proporcionada respecto de la finalidad que se persigue, razonable y necesaria»868.

Finalmente, el **GTDA** dejó sentado que su mandato no incluye ocuparse de las *condiciones* de detención o privación de libertad que una persona sufre, sino más bien la *legalidad* de la privación de libertad ordenada por un Estado. Como lo declaró en 1994, «es el único mecanismo internacional universal que puede realizar visitas a lugares de prisión para preocuparse, no sobre las condiciones de la detención (cuestión que tiene que ver con el mandato del Comité Internacional de la Cruz Roja), sino sobre el estatuto jurídico de los detenidos (fecha y circunstancias del arresto, funcionarios que intervinieron, oportunidad en que fue puesto a disposición del tribunal, notificación de los

---

866 Doc. E/CN.4/2005/6, 1 de diciembre de 2004, párrs. 58.a) y 58.f), pp. 20-21.
867 Doc. E/CN.4/2006/7, 12 de diciembre de 2005, párrs. 38, 39 y 43, pp. 16-17.

868 Doc. A/HRC/22/44, 24 de diciembre de 2012, párrs. 47-48 y 61, pp. 19 y 22.

cargos, recursos para impugnar la detención, etc.)»869.

El mandato del **GTDFI** viene determinado por el concepto de desaparición que figura en el preámbulo de la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, aprobada por la AG en 1992. A saber, aquellos casos en que se arresta, detiene o traslada contra su voluntad a las personas, o estas resultan privadas de su libertad de alguna otra forma por agentes gubernamentales de cualquier sector o nivel, por grupos organizados o por particulares que actúan en nombre del gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento, y que luego se niegan a revelar la suerte o el paradero de esas personas o a reconocer que están privadas de la libertad, sustrayéndolas así a la protección de la ley870.

En cuanto al **RE sobre la cuestión de la tortura**, le corresponde la investigación y examen de casos de tortura y otros malos tratos. En la última resolución por la que prorrogó su mandato por tres años más, el Consejo DH señaló que el mandato del "Relator Especial *sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*" (cursiva nuestra) comprendía, entre otras funciones, la de "buscar, recibir y examinar información […] en relación con cuestiones y presuntos casos que guarden relación con la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"871. Además, sus métodos de trabajo, aprobados por la Comisión DH, dejan claro que «los parámetros de su labor quedan definidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos y otros instrumentos de Naciones Unidas que contienen disposiciones que garantizan *el derecho a no ser torturado o sometido a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*» (cursiva nuestra)872.

2. *Ratione temporis*

El órgano temático dará preferencia a las quejas que reciba sobre hechos que se hayan producido después de su establecimiento. Pero esta regla no es tan rígida como en el marco convencional de protección, pues el **GTDFI** se consideró competente para tramitar casos referidos a los años setenta -a pesar de haber sido creado en 1980- e incluso casos posteriores a la creación de la ONU (1945)873. En la práctica, los

869 Doc. E/CN.4/1995/31, 21 de diciembre de 1994, párr. 52, p. 20.

870 Res. 47/133 de la AG, de 18 de diciembre de 1992. *Cfr*. además la res. 20 (XXXVI) de la Comisión DH de 29 de febrero de 1980 y la res. 27/1 del Consejo de DH, del 25 de septiembre de 2014, que renueva por tres años el mandato del GTDFI.

871 Párr. 1.a) de la res. 25/13 del Consejo DH, aprobada sin votación el 27 de marzo de 2014.

872 Párr. 1 de los métodos de trabajo del RE. Doc. E/CN.4/1997/7, de 7 de enero de 1997, anexo, pp. 53-55.

873 En efecto, en su informe de actividades de 2002, el GTDFI reveló que había transmitido a **España** cuatro casos: dos miembros de la Agrupación Guerrillera de Levante y Aragón, presuntamente perseguidos por la Guardia Civil y desaparecidos en 1947 y 1949 y otros dos referidos a dos nacionales japoneses, secuestrados en España en 1980 al parecer por agentes secretos de la República Popular Democrática de Corea. El GTDFI declaró entonces que «no se admiten casos de características análogas que presuntamente sucedieron en España antes de la creación de las Naciones Unidas». Doc. E/CN.4/2003/70, 21 de enero de 2003, párr. 247, p. 47.

mecanismos temáticos se han visto más condicionados por la oportunidad política y la escasez de recursos puestos a su disposición por la secretaría del ACNUDH para responder de manera efectiva a quejas referidas a hechos acaecidos con anterioridad a su constitución, que por la rigidez de la regla temporal que, en todo caso, debiera limitarse a un "plazo razonable".

En cualquier caso, es plenamente admisible que investigue casos de desaparición forzada o involuntaria anteriores al establecimiento del mandato en 1980, porque, como el GTDFI afirmó en una de sus observaciones generales, «las desapariciones forzadas son el prototipo de actos continuos. El acto comienza en el momento del secuestro y se prolonga durante todo el período de tiempo en que el delito no haya cesado, es decir, hasta que el Estado reconozca la detención o proporcione información sobre la suerte o el paradero de la persona desaparecida»874.

Asimismo, en su informe de visita a España en 2013, el GTDFI señaló que «la desaparición forzada es un delito permanente y una vulneración permanente de los derechos humanos mientras no se hayan esclarecido la suerte y el paradero de las víctimas (art. 17 de la Declaración) […;] es un acto único y consolidado y no una combinación de actos aislados e inconexos. Aun cuando varios aspectos de la desaparición forzada puedan haberse completado años o décadas atrás, si otras partes de la desaparición persisten, especialmente si no se determina la suerte o el paradero de la víctima, deberá considerarse el caso por parte de los tribunales penales y no deberá fragmentarse el acto de la desaparición […]. Por ello, la prescripción solo puede correr desde el cese de la desaparición». En consecuencia, recomendó a España «investigar de oficio y juzgar todas las desapariciones […] a la luz de las obligaciones internacionales, de manera exhaustiva e imparcial, independientemente del tiempo transcurrido»875.

En este sentido, la AEDIDH y otras ONG asociadas denunciaron en 2008 ante el GTDFI que España no había investigado unos 150.000 casos de desapariciones –de ellos, 30.000 niños- ocurridos durante la guerra civil y posterior represión franquista (1936-1975), escudándose en la ley de amnistía de 1977 y vulnerando el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación876. El GTDFI formuló una **observación** recordando a España sus obligaciones con arreglo a la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas* (1992), a saber: todo acto de

---

874 Observación general sobre la desaparición forzada como delito continuado, aprobada por el GTDFI en 2010. Doc. A/HRC/16/48, de 26 de enero de 2011, pp. 11-13.

875 NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Adición (Misión a España)*, doc. A/HRC/27/49/Add.1, de 2 de julio de 2014, 20 p., *at* párrs. 41 y 67. Se puede consultar en http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/49/Add.1

876 *Vid.* doc A/HRC/13/31, cit, párrs. 481-484. Para más detalle, *vid.* VILLÁN DURÁN, C.: "Contribución de la AEDIDH al desarrollo de la justicia de transición en España", *in* RIPOL CARULLA (S.) y VILLÁN DURÁN (C.) (directores), Justicia de transición: el caso de España. Barcelona, ICIP, 2012, 243 p., *at* 9-25. Publicación electrónica disponible en http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/publicacions/documents_i_informes/projectes_de_recerca/justicia_ripol_09-2012.pdf

desaparición forzada será considerado, conforme al derecho penal, delito pasible de penas apropiadas; y el deber de realizar investigaciones exhaustivas e imparciales mientras no se haya aclarado la suerte de la víctima de una desaparición forzada877.

Tales principios fueron ampliamente confirmados por el GTDFI después de la visita oficial realizada a España en 2013, en su informe al Consejo DH sobre la visita878. Coincidentemente, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, también afirmó su competencia para tratar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la guerra civil y posterior represión franquista en España879.

En el caso del **GTDA**, el examen de la práctica muestra que no ha tenido inconvenientes para ocuparse de casos de privación arbitraria de la libertad acaecidos antes del establecimiento de su mandato (1991). Así, en su primer informe el Grupo se ocupó del caso de Khamphan Pradith, presuntamente detenido desde 1975 sin acusación ni proceso y cuyo estado de salud se suponía alarmante, para lo cual remitió en diciembre de 1991 al gobierno de la República Democrática Popular Lao una acción urgente pidiéndole que le confirmase si el detenido recibía el tratamiento médico adecuado y que garantizara su derecho a la integridad física. El caso fue posteriormente tramitado por el procedimiento ordinario en febrero de 1992, culminando con la adopción del dictamen y la posterior puesta en libertad del detenido880. La determinación para ocuparse del caso es consecuente con la idea de los hechos ilícitos continuados en el tiempo, pues como el GTDA apreció en su opinión nº 49/1992, «se desprende de los hechos, tal como se describen […], que Patrick Khamphan Pradith se mantiene bajo detención desde 1975 sin acusación ni juicio, únicamente en función de las necesidades de una reeducación política tras el establecimiento de la República Democrática Popular Lao»881.

3. *Ratione personae*

los procedimientos temáticos de protección pueden recibir quejas relativas a toda víctima individual y física, pero se excluyen las personas jurídicas. El sujeto pasivo de la queja será siempre un Estado, con independencia de su condición de Estado parte en un tratado o convención concretos, pues basta con que sea Estado miembro de las NU. En consecuencia, las violaciones atribuidas a grupos terroristas o insurgentes que combaten al gobierno en su propio territorio, se excluyen generalmente de la competencia de los procedimientos temáticos882.

---

877 Doc A/HRC/13/31, cit, párr. 502.

878 Doc. A/HRC/27/49/Add.1, cit.

879 Informe de la visita del RE realizada a España en 2014, doc. A/HRC/27/56/Add.1, de 22 de julio de 2014, 22 p. Disponible en http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/56/Add.1

880 Doc. E/CN.4/1992/20, 21 de enero de 1992, párr. 21, p. 9.

881 Párr. 6 de la opinión nº 49/1992 (Patrick Khamphan Pradith c. República Democrática Popular Lao). Doc. E/CN.4/1993/24, de 12 de enero de 1993, anexo I, pp. 97-98.

882 Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit., párr.8. Igualmente, métodos de trabajo del RE sobre la

Así, el **GTDFI**, recordó que su mandato es «ayudar a las familias a determinar la suerte o el paradero de sus familiares desaparecidos, quienes quedan sustraídos a la protección de la ley». Para ello, el Grupo «se esfuerza por establecer un canal de comunicación entre las familias y los Estados […], con miras a asegurar que se investiguen los casos concretos suficientemente documentados y claramente identificados que las familias hayan señalado» a su atención. Toma en consideración, a esos efectos, la definición de desaparición forzada que contiene la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (1992) y advierte que «las desapariciones forzadas se producen cuando se arresta, detiene o traslada contra su voluntad a las personas, o estas resultan privadas de su libertad de alguna otra forma por agentes gubernamentales de cualquier sector o nivel, por grupos organizados o por particulares que actúan en nombre del gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento, y que luego se niegan a revelar la suerte o el paradero de esas personas o a reconocer que están privadas de la libertad, sustrayéndolas así a la protección de la ley». Es decir, las desapariciones forzadas «únicamente se consideran […] cuando quienes cometen el acto en cuestión son agentes del Estado, o particulares o grupos organizados (por ejemplo, grupos paramilitares) que actúan en nombre del Estado o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento. Teniendo en cuenta lo anterior, el Grupo […] no interviene en los casos que se atribuyan a personas o grupos que no actúen en nombre del gobierno, o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento, como los movimientos terroristas o insurgentes que combaten al gobierno en su propio territorio»883.

No obstante, el entonces Relator Especial sobre la cuestión de la **tortura** decidió enviar acciones urgentes a entidades distintas de las autoridades oficiales de iure, en atención a los fines **humanitarios** inmediatos de tales acciones urgentes y a que las normas mínimas de **derecho humanitario** obligan a todas las partes en el conflicto armado, ya sea de carácter internacional o interno. Los vigentes métodos de trabajo del RE recuerdan que «todas las partes en un conflicto armado, ya sea de carácter internacional o interno, están obligadas a respetar las normas mínimas de derecho humanitario que prohíben la violencia contra la vida y la persona, en particular el trato cruel y la tortura, así como los atentados contra la dignidad personal, por cualquier parte en el conflicto en cualquier momento y en cualquier lugar»884.

Por su parte, el **GTDA** no se ocupa de los casos de privación arbitraria de la libertad personal no atribuibles a un Estado. Sus métodos de trabajo fueron definidos para ocuparse únicamente de casos que caen bajo la responsabilidad de agentes estatales y su aplicación práctica así lo confirma, tanto en el caso del procedimiento ordinario como en el de las acciones urgentes. Además, el GTDA diseñó un cuestionario modelo885 para uso de los denunciantes, en el que se pide a éstos información sobre los servicios de seguridad del Estado que efectuaron el arresto y mantienen detenida a la persona, si

---

cuestión de la tortura, doc. E/CN.4/1997/7, anexo I, párr. 9; estos últimos fueron actualizados en el doc. E/CN.4/2003/68, de 17 de diciembre de 2002, párrafos 2-20.

883 Párrs, 2, 7 y 8 de los métodos de trabajo revisados del GTDFI. Doc. A/HRC/WGEID/102/2, de 2 de mayo de 2014.

884 E/CN.4/2003/68, cit., párr. 9.

885 Disponible en www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/WGADQuestionnaire_sp.docx

exhibieron una orden de detención expedida por una autoridad pública, cuál ha sido esta, etc.

El GTDA expresó la complejidad que supondría asumir detenciones practicadas por agentes o grupos no estatales, por cuanto «la práctica de tomar rehenes o del encarcelamiento en las llamadas "prisiones populares" seguida por los movimientos que utilizan la violencia con fines políticos da lugar a una privación de libertad. Tal privación carece por sí misma de base jurídica ya que no está generada ni por ley ni por decreto y sus consecuencias jurídicas, en caso de tenerlas, son totalmente distintas de las que resultan de las detenciones arbitrarias efectuadas por los Estados»886.

4. *Ratione loci*

La queja debe referirse a la violación de los derechos protegidos en el marco del mandato considerado, por parte de agentes del Estado que ejerce su jurisdicción efectiva sobre el lugar donde se produjeron los hechos denunciados. Por tanto, el criterio esencial o decisivo es el del control efectivo ─por agentes del Estado denunciado─ del lugar donde se cometió el hecho ilícito consistente en la violación de derechos humanos (desaparición forzada, tortura, ejecución extrajudicial sumaria o arbitraria, detención arbitraria…).

Por tanto, la queja puede proceder del territorio de cualquier Estado miembro de las Naciones Unidas, bajo cuya jurisdicción se encuentre la víctima (o se encontraba en el momento en que se cometió la violación que se alega). En principio, se considerará responsable el Estado en cuyo territorio se produjo la violación, pero si se prueba que en los hechos denunciados participaron funcionarios de varios países, el procedimiento temático se dirigirá entonces tanto al país donde ocurrió la violación como a los países de la nacionalidad de esos funcionarios887. El caso se atribuirá al Estado en que se afirma que la persona fue privada de libertad o vista por última vez888.

(b). Admisibilidad

Determinada positivamente su competencia, el procedimiento especial analizará a continuación las posibles causas de inadmisibilidad, por razones formales, de las quejas individuales que recibe. A este propósito, ya hemos adelantado que, a diferencia de los convencionales, los procedimientos extra-convencionales someten las denuncias a unas reglas de admisibilidad muy flexibles.

Así, el ámbito extra-convencional de protección de los derechos humanos ha consagrado, por primera vez en las Naciones Unidas, la regla de la actio popularis que ya conocía la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (art. 44 de la Convención Americana de Derechos Humanos) en el ámbito regional interamericano. Lo que significa que la queja puede ser presentada por **cualquier persona** o grupo de personas que

886 Doc. E/CN.4/1995/31, de 21 de diciembre de 1994, párr. 25.d), p.10. *Cfr.* en el mismo sentido el doc. E/CN.4/1996/40, de 15 de diciembre de 1995, párr. 58.

887 *Cfr.* Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit, párr. 19.
888 *Ibidem*, párr. 20.

tengan un conocimiento de los hechos que se denuncian, con independencia de que se trate de la víctima, un familiar o su representante legal.

Sin embargo, algunos procedimientos que venimos examinando exigen, en los casos en que la denuncia procede de un tercero, el consentimiento de las víctimas. Tal es el caso de las denuncias por desaparición forzada presentadas ante el **GTDFI**, que por lo general son remitidas al Grupo por la familia o amigos de la persona desaparecida. No obstante, los métodos de trabajo del Grupo permiten que otras fuentes fiables transmitan los casos, como representantes de la familia, Estados, OI, ONG y otras fuentes fiables, aunque «si la fuente no es un miembro de la familia, debe contar con el consentimiento expreso de la familia para presentar el caso en su nombre y debe estar también en condiciones de mantener contacto con los familiares del desaparecido en relación con la suerte de esa persona». A falta de tal consentimiento, «la fuente deberá incluir una explicación detallada»889. Tal exigencia parece excesiva en los casos en que ya no existen familiares de los desaparecidos.

Sin embargo, el **RE sobre la cuestión de la tortura** «transmite a los gobiernos resúmenes de *toda la información fiable y segura que haya recibido* sobre denuncias de casos y prácticas de tortura». En el caso de los llamamientos urgentes, la preocupación que estos expresan por el temor de que una persona sufra torturas, «puede basarse, entre otras cosas, en relaciones hechas por testigos acerca del estado físico del detenido o en el hecho de que éste se hallare incomunicado, situación que podría desembocar en la tortura»890. Como explicó el propio RE, lo fundamental en cuanto a las fuentes de información de casos es su credibilidad y fiabilidad, sin requerir ningún interés personal o directo para transmitir el caso891.

Incluso las OSC o las ONG, con o sin estatuto consultivo ante el ECOSOC, pueden presentar quejas siempre que se trate, a los ojos del órgano especial de investigación, de una fuente “fiable”. Además, podrán presentar quejas gobiernos, organizaciones intergubernamentales e instituciones nacionales de derechos humanos892. Por último, el **GTDA** puede “por su propia iniciativa, ocuparse de casos que puedan constituir una privación arbitraria de libertad”893.

El código de conducta de 2007 también precisó que el denunciante debe actuar “de buena fe de conformidad con los principios de derechos humanos” y no debe tener “motivaciones políticas contrarias a lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas”. Igualmente, el denunciante debe “tener conocimiento directo y fidedigno de dichas violaciones, corroborado por información clara”. Por lo que las quejas “no se deberán

---

889 Párrs. 12 y 14.f) de los métodos de trabajos del GTDFI. Doc. A/HRC/WGEID/102/2, de 2 de mayo de 2014.
890 Párrs. 3 y 7 de los métodos de trabajos del RE sobre la tortura. Doc. E/CN.4/1997/7, de 7 de enero de 1997, anexo, pp. 53-55 (la cursiva es nuestra).

891 *Cfr*. doc. E/CN.4/2003/68, de 17 de diciembre de 2002, párr. 5.

892 Métodos de trabajo del GTDA, doc. A/HRC/33/66 (2016), *cit*., párr. 12.

893 *Ibídem,* párr. 13.

basar exclusivamente en informes difundidos por los medios de comunicación”894.

Por otra parte, las quejas se deben presentar conforme a unos requisitos formales mínimos895. A este respecto, deben figurar por escrito, a ser posible siguiendo un modelo de formulario que proporciona la secretaría, y enviarse por el medio más rápido posible a la secretaría (oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos896), con la identificación completa del denunciante y de la persona objeto de la violación que se denuncie.

Igualmente, se precisarán los hechos que se denuncian con datos como la fecha, lugar y circunstancias en que ocurrieron; la identificación de las fuerzas de seguridad del Estado que han participado en los mismos, o se presume que han participado. Además, las quejas “no deberán ser manifiestamente infundadas ni tener motivaciones políticas”, y los términos en que estén redactadas “no deberán ser insultantes”897.

También es conveniente añadir una descripción de las medidas internas adoptadas en el país, con inclusión de la legislación nacional aplicada y la utilización de los recursos internos, tanto administrativos como judiciales. Tales antecedentes sobre los recursos internos utilizados no se solicitan a los fines de constatar si se han agotado o no, sino como medio de prueba de la violación que se alega y, llegado el caso, ”sus resultados o las razones por las que esas medidas fueron ineficaces o no se tomaron"898.

Lo que significa que la regla del agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna del Estado al que se denuncia, no constituirá nunca una conditio sine qua non de la admisibilidad de la queja en el ámbito extra-convencional de protección.

Una vez declarada admisible la queja y transmitido el caso al Estado interesado para su descargo, el procedimiento temático puede decidir archivarlo si, de la respuesta del Estado, se obtiene una explicación satisfactoria que haga innecesario continuar con la tramitación del caso. Así, en un caso de detención arbitraria en México, el GTDA decidió archivarlo porque el Estado reaccionó positivamente poniendo a la persona ilegalmente detenida en libertad, si bien el GTDA “se reserva el derecho de emitir una opinión, caso por caso, sobre si la privación de libertad fue o no arbitraria”899.

---

894 Art. 9 d) y e) del código de conducta.

895 *Vid.* Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit., párr. 14. Igualmente, métodos de trabajo del GTDA (2016), cit, párrs. 9-10.

896 La dirección postal de la OACNUDH es: Palais Wilson, rue des Paquis 52, CH-1201 Ginebra (Suiza). Tel. (4122) 917 90 00. Fax (4122) 917 02 12. Se recomienda presentar las quejas siguiendo el formulario *on-line* disponible en https://spsubmission.ohchr.org/

897 Art. 9, a) y c) del código de conducta.

898 *Cfr*. Métodos de trabajo del GTDA (2016), cit, párr. 10.d).Igualmente, Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit., párr. 14 e).

899 Opinión nº 25/2008 del GTDA, Olivier Acuña Barba c. México. El archivo del caso se produjo en aplicación del párr. 17 a) de los métodos de trabajo del GTDA (2016).

En cuanto al **GTDFI,** considerará "sin resolver" los casos hasta que hayan sido "esclarecidos, archivados o suspendidos". Este principio no se verá alterado "por ningún cambio de gobierno en un país determinado ni en caso de sucesión de Estados"900.

Otras reglas de admisibilidad comunes entre los procedimientos convencionales no son exigibles en el ámbito extra-convencional de protección. Es el caso, por ejemplo, de la regla ne bis in idem, según la cual una misma queja no puede ser presentada simultáneamente ante dos o más instancias internacionales de protección. La regla se aplica únicamente entre instancias internacionales de protección de *naturaleza jurídica similar*, esto es, cuasi-judicial y en el marco convencional901.

Así, por vía de ejemplo, una queja por temor a que una persona pueda estar siendo sometida a tortura en México, solamente se podrá presentar ante una de las instancias internacionales de protección de orden convencional que ese país haya aceptado, con independencia de que se trate de un mecanismo universal o regional (esto es: Comité de Derechos Humanos, Comité contra la Tortura y Comisión/Corte Interamericana de Derechos Humanos), pues todos ellos son incompatibles entre sí debido a su naturaleza jurídica equivalente.

En cambio, la presentación de la queja ante uno de los mecanismos convencionales señalados, se podrá simultanear con el procedimiento temático extra-convencional más apropiado (en el caso: el RE del Consejo DH sobre la cuestión de la tortura) de naturaleza no cuasi-judicial, sin que se incurra en la prohibición del principio ne bis in ídem.

En la práctica, el querellante utilizará primero el mecanismo extra-convencional por ser más rápidamente accesible que los demás y posteriormente, una vez agotados los recursos internos, elegirá el que más ventajas le ofrezca entre los cuasi-judiciales convencionales disponibles.

Si, por el contrario, el denunciante presentó su queja inicialmente ante un órgano convencional y el caso se encuentra todavía pendiente de decisión (litispendencia), el órgano extra-convencional declinará su competencia a favor del convencional, siempre que el caso se refiera a las mismas personas y a los mismos hechos902.

Para facilitar la coordinación entre los PE, si el **GTDA** considera que otro PE temático podría ocuparse de forma más adecuada de la queja, la remitirá a ese PE para que tome las medidas correspondientes903. Si, en cambio, la queja incumbe tanto al GTDA como a otro/s PE, ambos mecanismos pueden actuar de manera conjunta904. En caso de coincidencia con otro PE geográfico, el GTDA decidirá el curso de la queja en consulta

900 Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit., párr. 21.

901 *Vid*. Métodos de trabajo del GTDA (2016), cit, párr. 33.

902 *Cfr*. Métodos de trabajo del GTDA (2016), cit, pár. 33.d.ii).

903 *Ibidem*, párr. 33.a).

904 *Ibidem id*, párr. 33.b).

con ese PE905.

La fase de admisibilidad culmina con una decisión o, al menos, la asunción de que la queja reúne los requisitos de forma mínimos para ser aceptada. En caso contrario, el **GTDFI** solicitará del denunciante el complemento de información necesaria para continuar la tramitación de la queja906. Dada la flexibilidad imperante en los requisitos de forma, la fase de admisibilidad se dilucida a la máxima brevedad, en el entendimiento de que los requisitos de admisibilidad señalados se deben cumplir «en la medida de lo posible»907.

(c). Dictamen

El procedimiento temático se constituye en un puente de comunicación permanente entre el denunciante y las autoridades gubernamentales, con el fin inmediato de que cese la violación que se denuncia, de haberse producido. Además, en esta fase el procedimiento temático reunirá las informaciones disponibles de todas las fuentes -incluidas las gubernamentales-, que le permitan establecer los hechos para llegar a una conclusión final sobre si la violación ha sido efectiva o no.

A esos efectos, según el **procedimiento ordinario**, los procedimientos temáticos transmiten las informaciones básicas que han recibido de los denunciantes a los gobiernos interesados por medio de una carta dirigida a la misión permanente del país acreditada ante la oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. En el caso de los grupos de trabajo, el presidente o el vicepresidente están autorizados para transmitir las denuncias a los gobiernos908 a lo largo del año, fuera de los períodos de sesiones en que esté reunido el grupo de trabajo de que se trate. A petición del denunciante, su identidad no será revelada al gobierno.

Si se trata de una **acción urgente,** se pone en marcha un procedimiento abreviado vía facsímil o correo electrónico cuando el **GTDFI** reciba “denuncias verosímiles de que una persona ha sido arrestada, detenida, secuestrada o privada de libertad de alguna otra forma y ha sido objeto de desaparición forzada o corre el riesgo de serlo”. Así, los casos de desapariciones, se transmiten al ministro de relaciones exteriores del Estado de que se trate por los medios más directos y rápidos, solicitando al Estado que investigue la cuestión e informe al GTDFI909.

También se producen **intervenciones inmediatas** del **GTDFI** en casos de “intimidación, persecución o represalias contra familiares de personas desaparecidas, testigos de desapariciones o sus familias, miembros de organizaciones de familiares y otras ONG, defensores de los derechos humanos o personas preocupadas por las desapariciones”.

---

905 *Ibidem id*, párr. 33.c).

906 *Vid.* Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit, párr. 15.

907 *Cfr*. Métodos de trabajo del GTDA (2016), cit, párr. 10.

908 *Ibidem*, párr. 14. Concordantemente, métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit., párr. 39.

909 *Vid*. Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit, párr. 30.

El GTDFI dirige tales intervenciones directamente al ministro de relaciones exteriores, a fin de que el gobierno correspondiente tome medidas urgentes “para proteger todos los derechos fundamentales de las personas afectadas”910.

El mecanismo temático podrá también abrir **de oficio**911 (es decir, sin que haya mediado denuncia) un caso que parezca constituir violación de alguno de los derechos de cuya protección se ocupa, o que tenga relación con alguna de las cuestiones adicionales, de orden temático o geográfico, cuya atención le haya encomendado el Consejo DH. En el caso del **GTDFI**, puede decidir intervenir “cuando reciba denuncias verosímiles y detalladas de que un Estado está practicando desapariciones forzadas”912; o cuando un Estado esté considerando la adopción de “medidas que podrían crear obstáculos a la aplicación de la Declaración” sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de 1992, de cuya aplicación se ocupa913.

El procedimiento temático analizará las respuestas que reciba de los gobiernos y transmitirá su contenido a los denunciantes cuando proceda, para que a su vez formulen observaciones. En caso necesario, proseguirá el diálogo con el gobierno de turno914 y, si procede, con el denunciante.

De esta manera, el procedimiento temático realizara una investigación con el auxilio de las partes conducente a establecer los hechos. Tal investigación será contradictoria915 y por escrito, toda vez que las respuestas que reciba de los gobiernos serán contrastadas a su vez con los denunciantes, y viceversa.

Este procedimiento contradictorio está presidido por el principio de **igualdad de armas**, en el sentido de que el órgano temático concederá igual credibilidad a todas las informaciones recibidas, con independencia de que su fuente sea el gobierno o el denunciante. Se consolida así en el plano extra-convencional la ruptura del DIDH con la regla tradicional del DI, según la cual las informaciones proporcionadas por los gobiernos se presumían ciertas.

En caso de no haber recibido respuesta del gobierno interesado en un plazo máximo de **60 días** (prorrogable hasta un mes más a petición del mismo gobierno), el GTDA puede tomar una decisión sobre la base de la información presentada por la fuente916.

---

910 *Ibidem*, párr. 32.

911 La capacidad de iniciar *de oficio* una investigación fue reconocida por primera vez por la Comisión DH en relación con el **GTDA** en su resolución 1993/36, párr. 4. *Cfr.* Métodos de trabajo del GTDA (2016), cit, párr. 13.

912 Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit, párr. 35.

913 *Ibidem*, párr. 36.

914 *Vid*. Métodos de trabajo del RE sobre la cuestión de la tortura, cit, párrs. 7 y 8.

915 *Cfr*. Métodos de trabajo del GTDA (2016), cit, párrs. 15-16.

916 Métodos de trabajo del GTDA (2016), cit, párr. 15 *in fine*.

Si, por el contrario, es el denunciante quien no responde en un plazo de **seis meses** a informaciones suministradas por el gobierno que permiten aclarar el caso, o si la fuente pone en duda la información del Estado por motivos que el **GTDFI** no considera razonables, el caso se considerará esclarecido917, si bien convendría que el GTDFI constatara que tales investigaciones fueron realizadas por las autoridades competentes del Estado interesado. En todo caso, si la fuente cuestiona la información del Estado por motivos que el GTDFI considere razonables, "se informará al Estado de este hecho y se lo invitará a que formule observaciones al respecto"918.

Conforme a sus métodos de trabajo, el **GTDFI** "recuerda a todos los Estados pertinentes, una vez al año, los casos que no se hayan esclarecido todavía y, tres veces al año, todos los casos de petición de medidas urgentes transmitidos desde el anterior período de sesiones"919.

Al final de esta fase procesal relativa al fondo, el órgano especial de investigación de tipo temático estará en condiciones de concluir, sobre la base de las informaciones disponibles, si la violación denunciada ha sido probada o no. En caso negativo, decidirá archivar el caso o mantenerlo en examen a la espera de recibir información complementaria.

Un caso de **desaparición** se considerará esclarecido por el **GTDFI** "cuando se determina claramente la suerte o el paradero" de la persona desparecida, independientemente de que la persona esté viva o muerta920. También podrá decidir el GTDFI **archivar** un caso cuando el Estado emite una declaración de ausencia o de presunción de fallecimiento como consecuencia de la desaparición forzada y "los familiares y otras partes interesadas manifiesten, libremente y sin lugar a dudas, su deseo de no seguir adelante con el caso. Estas hipótesis deben respetar siempre los derechos a la verdad, a la justicia y a una reparación integral"921.

En otras circunstancias excepcionales, el **GTDFI** "puede decidir **suspender** el examen de los casos cuando las familias hayan manifestado, libremente y sin lugar a dudas, su deseo de no seguir adelante con el caso, o cuando la fuente ya no existe o no pueda seguir ocupándose del caso y las medidas adoptadas por el GTDFI para ponerse en contacto con otras fuentes no hayan tenido éxito"922.

Pero en todas estas hipótesis el **GTDFI** podrá **reabrir** el caso si los denunciantes facilitan información clara y detallada que pruebe que se ha cometido un error, ya sea

---

917 *Vid.* Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit, párr. 25. *Vid.* también OACNUDH, Desapariciones forzadas o involuntarias. Folleto informativo nº 6/Rev.3, Ginebra, Naciones Unidas, 2009, pp. 20-23.

918 Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit, párr. 25 *in fine.*

919 *Ibidem*, párr. 22.

920 *Vid.* Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit, párr. 26.

921 *Ibidem,* párr. 27.

922 Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit, párr. 28.

porque la respuesta del Estado se refería a una persona diferente, no correspondía a la situación denunciada o no había llegado al denunciante en el plazo de seis meses. La reapertura del caso supondrá que el GTDFI solicitará de nuevo al Estado que formule observaciones y se volverá a clasificar el caso como "sin resolver"923.

Además, el hecho de que el GTDFI declare un caso aclarado, cerrado o suspendido no exime al gobierno responsable de su obligación dimanante de la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas* de "seguir investigándolo, llevar a los autores ante la justicia, ofrecer una reparación apropiada a la familia de la persona desaparecida y adoptar todas las medidas necesarias para evitar que ocurran casos similares en el futuro"924.

En cuanto al **GTDA** calificará de arbitraria la detención denunciada en función de cinco categorías jurídicas, a saber:

a) Cuando es evidentemente imposible invocar base legal alguna que la justifique (como el mantenimiento de una persona en detención tras haber cumplido la pena o a pesar de una ley de amnistía que le sea aplicable) (categoría I);

b) Cuando la privación de libertad resulta del ejercicio de derechos o libertades garantizados por los artículos 7, 13, 14, 18, 19, 20 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y, respecto de los Estados partes, por los artículos 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (categoría II);

c) Cuando la inobservancia total o parcial de las normas internacionales relativas al derecho a un juicio imparcial, enunciadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por los Estados interesados, es de una gravedad tal que confiere a la privación de libertad carácter arbitrario (categoría III)925;

d) Cuando los solicitantes de asilo, inmigrantes o refugiados son objeto de

---

923 *Ibidem*, párr. 29.

924 *Cfr.* OACNUDH, Desapariciones forzadas o involuntarias, cit., p. 21.

925 Consecuentemente, *vid*. opinión 32/2010 (Luis Williams Polo Rivera c. Perú); aprobada el 25 de noviembre de 2010, doc. A/HRC/WGAD/2010/32, de 27 de febrero de 2012; opinión 27/2011 (Marcos Michel Siervo Sabarsky c. República Bolivariana de Venezuela); aprobada el 30 de agosto de 2011, doc. A/HRC/WGAD/2011/27, de 29 de febrero de 2012; opinión 36/2011 (Basilia Ucan Nah c. México); aprobada el 1º de septiembre de 2011, doc. A/HRC/WGAD/2011/36, de 29 de febrero de 2012.; opinión 47/2011 (Carlos Federico Guardo c. Argentina), aprobada el 2 de septiembre de 2011, doc. A/HRC/WGAD/2011/47, de 29 de febrero de 2012; opinión 62/2011 (Sabino Romero Izarra c. R.B. de Venezuela), aprobada el 22 de noviembre de 2011, doc. A/HRC/WGAD/2011/62, de 12 de junio de 2012; opinión 65/2011 (Hernán José Sifontes Tovar, Ernesto Enrique Rangel Aguilera y Juan Carlos Carvallo Villegas c. R.B. de Venezuela), aprobada el 23 de noviembre de 2011, doc. A/HRC/WGAD/2011/65, de 21 de junio de 2012; opinión 20/2013 (Guillermo Luis Lucas c. Argentina), doc. A/HRC//WGAD/2013/20, aprobada el 27 de agosto de 2013; opinión 17/2013 (Ulises González Moreno c. Cuba), doc. A/HRC/WGAD/2013/17, aprobada el 26 de agosto de 2013; opinión 16/2013 (Pompilio Estrada Laguna y Norberto Monsalvel Bedoya c. Panamá), doc. A/HRC/WGAD/2013/16, aprobada el 26 de agosto de 2013: opinión 19/2013 (Mohamed Dihani c. Marruecos), doc. A/HRC/WGAD/2013/19, opinión aprobada el 27 de agosto de 2013; y opinión 54/2013 (Mustapha El Hasnaoui c. Marruecos), doc. A/HRC/WGAD/2013/54, aprobada el 13 de noviembre de 2013.

detención administrativa prolongada sin posibilidad de examen o recurso administrativo o judicial (categoría IV); y

e) Cuando la privación de libertad constituye una vulneración del derecho internacional por tratarse de discriminación por motivos de nacimiento, origen nacional, étnico o social, idioma, religión, condición económica, opinión política o de otra índole, género, orientación sexual, discapacidad o cualquier otra condición, y lleva o puede llevar a ignorar el principio de igualdad de los seres humanos (categoría V)926.

Si considera probada la detención arbitraria, el **GTDA** adopta un **dictamen u opinión** redactada en términos jurídicos, en la que se referirá a los hechos declarados probados y su correspondiente calificación jurídica. El dictamen finaliza con un conjunto de recomendaciones927 que el GTDA dirige al gobierno interesado, con el fin de prevenir la ocurrencia de nuevos casos similares y de **reparar** a la víctima o a sus causahabientes en aplicación de las normas generales del DIDH, que reconocen el derecho a impugnar la legalidad de la detención y el derecho a una reparación cuando se comete un acto ilícito928 .

El dictamen es, en principio, firme y se transmite al Estado una vez adoptado. Cuarenta y ocho horas semanas después se comunica a la fuente (denunciante)929. No obstante, a título excepcional, cabrá interponer recurso de **revisión** ante el mismo GTDA por ambas partes en el procedimiento, siempre que hayan aparecido nuevos hechos -hasta entonces desconocidos para la parte que recurre- y que, por su naturaleza, habrían hecho que el GTDA modificara su opinión si los hubiera conocido930. Si la petición de revisión procediera de un gobierno, este debió haber respondido a la queja inicial en el plazo establecido de 60 días931.

---

926 Métodos de trabajo del GTDA (2016), cit., párr. 8, letras a), b), c), d) y e).

927 Párr. 17 d) de los métodos de trabajo del GTDA (2016), cit.

928 *Cfr.* doc. A/HRC/27/47, de 30 de junio de 2014, p. 21. *Vid.* opinión del GTDA 17/2009 (Karmelo Landa c. España), de 4 de septiembre de 2009, doc. A/HRC/13/30/Add.1, de 4 de marzo de 2010, pp. 209-218. Accesible en https://daccess-ods.un.org/TMP/9009522.79567719.html

929 Párr. 18 de los métodos de trabajo del GTDA (2016), cit. Posteriormente se señalan los dictámenes a la atención del Consejo DH en el informe anual del GTDA (*Ibidem*, párrafo 19). La jurisprudencia del GTDA (más de 600 casos) es accesible en http://www.unwgaddatabase.org/un/

930 Métodos de trabajo del GTDA (2016), cit., párr 21.a).

931 I*bidem,* párr. 21.c) Véanse, mutatis mutandis, los métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit, párr. 24. Consecuentemente, *vid.* opinión 37/2012 del GTDA (Adnam El Hadj c. España), de 30 de agosto de 2012, doc. A/HRC/WGAD/2012/37, 4 p. Disponible en:

https://daccess-ods.un.org/TMP/380777.418613434.html

(d). Publicación

Todo el procedimiento descrito es confidencial hasta su conclusión. Por consiguiente, el órgano temático comunicará al gobierno correspondiente el contenido de su dictamen una vez adoptado, por lo que en ese momento tendrá todavía un carácter confidencial. Como ya vimos, dos días más tarde se comunicará el dictamen del GTDA al denunciante. Seguidamente, se publica en línea una versión preliminar y no editada de la opinión o dictamen932.

No obstante el carácter confidencial del procedimiento, ello no impide que el órgano de investigación mantenga una relación constante con el denunciante durante el transcurso del mismo, pues de su cooperación, así como de la del gobierno respectivo, dependerá el valor de las informaciones que pueda reunir, sobre cuya base deberá determinar los hechos que le conduzcan a declarar probada o no la violación alegada.

Posteriormente, el órgano temático señalará su dictamen a la atención del Consejo DH a través de su informe anual933, con lo que se asegura la publicación final de todos los dictámenes del GTDA.

Solamente en casos muy específicos se ha hecho pública una acción concreta antes de su inclusión en el informe anual y regular del órgano especial de investigación de tipo temático. Así ocurrió, por ejemplo, con el RE sobre ejecuciones extrajudiciales en casos relativos a Sudáfrica, China y Nigeria. Efectivamente, el RE envió a esos países una serie de acciones urgentes que tenían como objetivo la suspensión de la inminente ejecución de penas de muerte dictadas contra disidentes políticos por los tribunales internos de esos países, en el marco de unos procesos altamente politizados y sin consideración a las debidas garantías judiciales. En estas ocasiones excepcionales el RE decidió, con buen criterio, hacer públicas de manera inmediata las acciones urgentes, consciente de que la publicidad era un elemento esencial para asegurar la efectividad que se pretendía.

Más allá de los casos puntuales no existe todavía un patrón de actuación uniforme sobre la emisión de un comunicado de prensa de denuncia. Los RE han preferido salvaguardar su autonomía en esta materia, por lo que dependerá en gran medida de la personalidad del titular de cada mandato. No obstante, pareciera que el criterio mas comúnmente seguido es el de utilizar los comunicados de prensa como último recurso para presionar al gobierno renuente en cooperar con el RE934.

En los últimos años se han hecho más frecuentes los comunicados de prensa conjuntos realizados por una pluralidad de PE para atraer la atención sobre una cuestión o un país determinado. A ello respondió la declaración conjunta de cinco PE temáticos, que alertaron sobre iniciativas legislativas en España que pudieran ser contrarias a las

---

932 Métodos de trabajo del GTDA (2016), cit., párr. 18.

933 *Ibidem*, párr. 19.

934 *Vid.* en este sentido DOMINGUEZ REDONDO, Elvira, Los procedimientos públicos especiales…, cit., pp. 336-342.

libertades de expresión y manifestación935. A pesar de ello, la nueva legislación fue aprobada.

No obstante, el código de conducta de 2007 previno que los titulares de mandatos deberán cuidar que "sus opiniones políticas personales no vayan en desmedro del cumplimento de su misión". En el desempeño de su mandato deben "hacer gala de prudencia, moderación y discreción para no menoscabar el reconocimiento del carácter independiente de su mandato o el clima necesario para desempeñarlo debidamente"936.

A pesar de estas prevenciones, en 2016 los PE enviaron **un total de** 322 comunicados de prensa, muchos de ellos conjuntos, para llamar la atención pública sobre los Estados que no cumplen puntualmente con las recomendaciones que se les han formulado.

(e). Seguimiento

El Consejo DH debate regularmente y en sesiones públicas durante los períodos de sesiones que determine (tres ordinarios al año por un máximo de 10 semanas de duración, y tantos extraordinarios como así lo decida un tercio de los Estados miembros del Consejo937) los informes de sus procedimientos especiales, con participación limitada de las OSC/ONG e INDH.

Terminado el llamado "debate interactivo" con los titulares de los mandatos en el pleno del Consejo DH y el correspondiente proceso de negociación informal, uno o varios Estados presentarán ante el pleno del Consejo DH un proyecto de resolución sobre cada tema o país y el Consejo DH adoptará las resoluciones que crea convenientes por mayoría simple, de conformidad con el art. 20 de su reglamento, si bien muchas de sus resoluciones se aprueban por consenso, sin necesidad de recurrir a votación. Así, por ejemplo, el Consejo DH se podrá pronunciar sobre los métodos de trabajo de cada uno de sus procedimientos temáticos y, llegado el momento, decidir sobre la prórroga de cada mandato temático, usualmente cada tres años938.

Pero constituye una práctica consolidada que, en sus resoluciones sobre los mandatos temáticos, tanto la anterior Comisión DH como el actual Consejo DH evitan sistemáticamente mencionar o singularizar a los países en los que sus órganos temáticos han señalado los mayores índices de violación de ciertos derechos, con lo que se evita un posible efecto de condena internacional al país infractor. De este modo, el Consejo DH se limita habitualmente a endosar tácitamente las observaciones y recomendaciones dirigidas a países individualizados -lo mismo que los dictámenes condenatorios del GTDA -, mientras que las recomendaciones generales de sus órganos

---

935 Declaración conjunta de 23 de febrero de 2015. Disponible en http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=S

936 Art. 12, a) y b) del código de conducta aprobado por el Consejo DH en su res. 5/2 de 18 de junio de 2007, cit.

937 El Consejo DH ya ha celebrado 34 períodos de sesiones ordinarios y 26 extraordinarios.

938 Como se indica en el Cuadro 11 *supra*, en enero de 2017 estaban en vigor 45 mandatos temáticos nombrados por el Consejo DH y otros siete nombrados por el secretario general.

temáticos sobre medidas preventivas y sancionadoras serán aprobadas expresamente por el Consejo DH en la resolución pertinente.

En cuanto a los mandatos **geográficos**, el Consejo DH debe pronunciarse anualmente por su renovación. La tendencia clara es a reducir su número, por lo que se han deteriorado las prácticas que se habían desarrollado en el marco de la Comisión DH[939]. En efecto, el Consejo DH ha ido remplazando los mandatos geográficos por informes del alto comisionado o del secretario general. Además, los Estados han mostrado clara preferencia por el **examen periódico universal** (EPU), en cuyo marco, como veremos, el pleno del Consejo DH se limita a tomar nota del examen realizado por los Estados, sin pronunciarse sobre la situación de los derechos humanos en el país objeto de examen por otros Estados.

En consecuencia, al margen de los 16 mandatos arriba señalados, el Consejo DH raramente adopta resoluciones públicas sobre cualquier país del mundo en el que se acredite que existen prácticas sistemáticas de violaciones a los derechos humanos. Se exceptúan las resoluciones adoptadas como resultado de períodos extraordinarios de sesiones del Consejo DH que a menudo se dedican a situaciones geográficas determinadas ante la parálisis del Consejo de Seguridad (ej., Myanmar, Sri Lanka, Haití, Gaza, Sudán, Cóte d'Ivoire, Libia, Siria, Eritrea, Burundi). En varios casos el Consejo DH decidió establecer comisiones de personas expertas independientes o misiones de investigación de la OACNUDH (Sudán del Sur, Sri Lanka, Burundi y Sudán del Sur), que investigaron las violaciones producidas tanto del DIDH como del DIH, en particular los crímenes internacionales, e informaron al Consejo DH recomendando medidas de rendición de cuentas de los responsables ante una instancia jurisdiccional penal internacional.

Por su parte, los mecanismos **temáticos** más emblemáticos (ejecuciones sumarias, tortura, desapariciones, detenciones arbitrarias) se han dotado de procedimientos de **seguimiento** del comportamiento de los Estados que han sido objeto de dictámenes o pronunciamientos en casos concretos, o bien objeto de una investigación global cuyos resultados se recogen en los informes anuales generales y por países de esos mandatos temáticos.

Cuando los Estados interesados no atienden las recomendaciones que se les ha dirigido, los procedimientos temáticos pueden denunciarlo de manera pública e incluso conjunta. A ello obedeció el comunicado de prensa de 27 de marzo de 2015, en el que cuatro PE temáticos denunciaron la resistencia del gobierno de **España** a adoptar medidas efectivas de *justicia de transición* para reparar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la guerra civil y posterior represión franquista, o facilitar la extradición de españoles acusados de crímenes de lesa humanidad por la justicia argentina en el ejercicio de la jurisdicción universal[940].

---

939 En enero de 2017 subsisten 16 mandatos geográficos (relatores especiales o expertos independientes). *Vid. supra*, Cuadro 10.

940 *Vid.* la declaración conjunta de los cuatro PE de 27 de marzo de 2015 en: http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15765&LangID=S

En cuanto al **GTDFI,** ya vimos que si el denunciante no responde en un plazo de seis meses, o si impugna la información del gobierno por motivos que el GT no estima razonables, el caso se considera aclarado. Los casos permanecen abiertos hasta que se aclaran, se suspenden o se toma la decisión de cerrarlos. Una vez al año el GTDFI recuerda a todos los gobiernos interesados los casos que siguen sin aclarar, y tres veces al año, los casos que requieren una actuación urgente transmitidos desde el período de sesiones anterior941.

Además, el GTDFI podrá pedir al Estado o al denunciante toda información que le permita "evaluar la situación y la eficacia de las medidas adoptadas por el Estado en respuesta a sus comunicaciones". También se reconoce que el GTDFI "podrá adoptar cualquier otra medida de seguimiento que considere apropiada"942.

Igualmente, el GTDFI visita países con la anuencia de sus autoridades, para "mejorar el diálogo entre las autoridades…las familias…y el Grupo de Trabajo, y contribuir al esclarecimiento de los casos de desaparición forzada denunciados", así como "para examinar las prácticas de los Estados dirigidas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar las desapariciones forzadas"943. Los informes de visita se publican como documentos separados del Consejo DH. Sus observaciones y recomendaciones son objeto de seguimiento por el GTDFI, que podrá solicitar a los Estados información sobre "las medidas que se hayan adoptado para aplicarlas o las dificultades que puedan haber impedido su aplicación". El GTDFI podrá también realizar "visitas de seguimiento"944.

A pesar de sus limitaciones, el GTDFI ha examinado desde su creación en 1980 54.405 casos, de los que están pendientes de esclarecimiento 43.250 casos correspondientes a 88 países. Se ha aclarado el 20% de los casos, especialmente en el contexto de las acciones urgentes, y se supone que se ha evitado que se produzcan muchos más945. Pero los recursos proporcionados al GTDFI procedentes del presupuesto ordinario de la OACNUDH, no son suficientes para atender todas las peticiones que recibe y dar el debido seguimiento a los numerosos casos pendientes de esclarecimiento946.

Por su parte, el **GTDA** prevé tomar todas las iniciativas pertinentes para que los gobiernos, las fuentes y otras partes lo mantengan informado del curso dado a las recomendaciones formuladas en las opiniones del GTDA, a fin de poder, a su vez, mantener informado al Consejo DH "de los progresos realizados o de las dificultades encontradas para aplicar las recomendaciones como, en su caso, de las deficiencias

---

941 *Cfr.* OACNUDH: Seguimiento de las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos. Guía práctica para la sociedad civil. Ginebra, Naciones Unidas, 2013, p. 47.

942 Métodos de trabajo revisados del GTDFI (2014), cit, párr. 37.

943 *Ibidem*, párr. 49.

944 *Ibidem id.*, párr. 52.

945 *Cfr.* OACNUDH, Desapariciones forzadas o involuntarias, cit., p. 22.

946 *Vid*. doc. A/HRC/27/49, de 4 de agosto de 2014, párr. 122.

observadas»947. El segundo vicepresidente del GTDA será el coordinador del "seguimiento de todas las medidas adoptadas por el Grupo de Trabajo"948.

Desde su creación en 1991 el GTDA adoptó más de 600 opiniones y desarrolló una base de datos electrónica en la que se pueden consultar todas las opiniones949. Sin embargo, en el 59% de los casos en que el GTDA adoptó una opinión en 2015, los Estados interesados no respondieron a sus comunicaciones ni a las solicitudes de información950.

En el ámbito de la **codificación** internacional, el **GTDA** presentó al Consejo DH en septiembre 2015 un proyecto de "Principios y directrices básicos de las Naciones Unidas sobre los recursos y procedimientos relacionados con el derecho de toda persona que sea privada de libertad a recurrir ante un tribunal", a fin de que este decida a la mayor brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión es ilegal"951. Lamentablemente, el Consejo DH todavía no ha tomado nota de ese interesante proyecto.

En cuanto al Relator Especial sobre la **tortura,** puso en marcha en 2013 una plataforma en línea que contiene información sobre las actividades de seguimiento (incluidos todos los informes temáticos, sobre los países y con observaciones), además de comunicados de prensa, entrevistas, conferencias, audiencias, artículos de opinión y otro tipo de noticias en medios de comunicación relacionados con el seguimiento de las visitas a los países y los informes temáticos952.

No obstante los progresos reseñados, concluimos que la eficacia del seguimiento a los casos individuales es escasa debido a dos factores determinantes: primero, porque los gobiernos responden insuficientemente a las quejas enviadas por los procedimientos temáticos953. Segundo, porque la secretaría (OACNUDH) no destina recursos humanos y materiales suficientes para desarrollar un trabajo sistemático de seguimiento, en apoyo

---

947 Métodos de trabajo del GTDA (2016), párr. 20.

948 *Ibidem*, párr. 3.c).

949 La base de datos de la jurisprudencia del GTDA es accesible en

http://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/OpinionsadoptedbytheWGAD.aspx

950 *Cfr.* doc. A/HRC/33/50, cit., párr. 50.

951 *Cfr.* A/HRC/30/37, de 6 de julio de 2015, 30 p. Accesible en
http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Pages/ListReports.aspx

952 La plataforma en línea se puede consultar en el siguiente enlace http://antitorture.org

953 En 2016 los PE enviaron a los Estados 187 comunicaciones sobre seguimiento, pero solamente cinco PE publicaron informes de seguimiento a tales comunicaciones. Además, siete PE realizaron once visitas de seguimiento, tres PE publicaron informes de seguimiento a las recomendaciones formuladas a Estados y siete PE formularon cinco declaraciones públicas sobre seguimiento. *Vid.*

http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/FollowUp.aspx

a la labor realizada por los procedimientos temáticos954.

B. Otros mecanismos de promoción de los derechos humanos en el Consejo de Derechos Humanos

1. El Consejo de Derechos Humanos

La segunda cumbre de jefes de Estado, celebrada en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó el 16 de septiembre de 2005 la creación de un "Consejo de Derechos Humanos" para "promover el respeto universal de la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinciones de ningún tipo y de forma justa y equitativa"; estudiar las situaciones de "infracciones graves y sistemáticas" de los derechos humanos, así como "hacer recomendaciones al respeto"; y promover "la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas" 955.

El 15 de marzo de 2006 la Asamblea General estableció el primer marco procesal del Consejo DH956 sobre la base de un acuerdo de mínimos y provisional, ya que debió revisar el estatuto del Consejo DH "a los cinco años de su creación"957, lo que ha ocurrido en 2011. En efecto, sobre la base del informe del GT intergubernamental sobre el examen de la labor y el funcionamiento del Consejo DH958, este adoptó la resolución 16/21, de 25 de marzo de 2011, cuyo anexo contiene algunas propuestas modestas de reforma del funcionamiento del Consejo DH, el EPU, los procedimientos especiales, el Comité Asesor, y los métodos de trabajo y reglamento del propio Consejo DH. Las nuevas medidas relativas al EPU se completaron con la decisión 17/119 del Consejo DH, de 17 de junio de 2011.

Pero la decisión de más calado político en 2011 fue el establecimiento de la oficina de la presidencia del Consejo DH959 para prestar apoyo al presidente en el desempeño de sus tareas y para mejorar la eficiencia y la memoria institucional al respecto. Las cuatro personas (funcionarias de las NU) que integrarán la oficina serán seleccionadas por el

---

954 La 20ª reunión de procedimientos especiales (2013) puso de relieve la insuficiencia de recursos, lo que menoscaba su labor de seguimiento y el apoyo que las ONG/OSC deberían recibir a nivel local. *Cfr.* doc. A/HRC/24/55, de 22 de julio de 2013, párrs. 22, 25, 31, 35 y anexo I, p. 17.

955 Resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005, titulada "Documento Final de la Cumbre Mundial 2005", párrs. 157-159. En adelante: Consejo DH. *Vid.* DECAUX, E. (dir.), Les Nations Unies et les droits de l'homme. Enjeux et défis d'une réforme. Paris, Pedone, 2006.

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

957 *Ibidem*, párrafo 1 *in fine*. El propio Consejo DH también "revisará su labor y su funcionamiento cinco años después de su establecimiento e informará al respecto a la Asamblea General" (párrafo 16).

958 Doc. A/HRC/WG.8/2/1, de 4 de mayo de 2011, 173 p.

959 Decisión 17/118 del Consejo DH, de 17 de junio de 2011. Las propuestas de reforma del Consejo DH fueron aprobadas por la AG en su resolución 65/281.

presidente, estarán bajo su dirección y supervisión y ejercerán sus funciones por el período de un año, renovable.

El Consejo de DH se configura como un órgano *subsidiario* de la Asamblea General960 con sede en Ginebra. No es permanente, pues "se reunirá periódicamente a lo largo del año y celebrará como mínimo tres períodos de sesiones por año… por una duración total no superior a diez semanas"961. Además, como ya ocurría con la Comisión DH, el Consejo DH podrá celebrar períodos extraordinarios de sesiones, aunque ahora "a solicitud de un miembro del Consejo, con el apoyo de un tercio de los miembros"962.

Es de lamentar que el Consejo DH no pueda informar directamente al Consejo de Seguridad sobre sus actividades, dado que existe una estrecha relación entre las violaciones masivas de los derechos humanos y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales963. De hecho, 23 de los 25 períodos extraordinarios de sesiones ya celebrados respondieron a la inacción del Consejo de Seguridad a la hora de tratar las situaciones de crisis urgentes en materia de derechos humanos que tenían una clara repercusión en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y, por ende, en la competencia reservada al Consejo de Seguridad (Libia, Siria, Cote d'Ivoire, territorios palestinos ocupados, Irak, Eritrea, R.P.D. de Corea, Burundi, etc.).

El Consejo DH está **compuesto por 47 Estados**, respetándose una distribución geográfica equitativa964. Son elegidos por períodos de tres años en votación secreta y por mayoría de los miembros de la Asamblea General. Ningún miembro del Consejo DH podrá optar a la reelección inmediata después de dos períodos consecutivos.

Aunque la participación en el Consejo DH está abierta a todos los Estados Miembros de

---

960 Párrafo 1 de la res. 60/251.

961 Párrafo 10 de la res. 60/251. Con todo, ello significa un cierto progreso en relación con la Comisión DH, que estaba autorizada a reunirse durante un solo período de sesiones ordinario al año de seis semanas de duración. Ya se han celebrado 34 períodos ordinarios de sesiones.

962 *Ibidem* párrafo 10 *in fine*. Ya se han celebrado 26 períodos extraordinarios de sesiones, 23 de ellos sobre situaciones geográficas y tres temáticos.

963 Así lo recoge el párrafo preambular 6 de la res. 60/251 de la AG: "Reconociendo que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos y que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros".

964 El párrafo 7 de la resolución 60/251 establece la distribución geográfica. El Consejo DH está conformado desde el 1 de enero de 2018 como sigue: grupo de Estados de **África**: 13 puestos (Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, Egipto, Etiopía, Kenia, Nigeria, R.D. del Congo, Ruanda, Senegal, Sudáfrica, Togo y Túnez); grupo de Estados de **Asia**: 13 puestos (Afganistán, Arabia Saudita, R.P. de China, Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, Iraq, Japón, Kirguistán, Mongolia, Nepal, Pakistán, Qatar y República de Corea); grupo de Estados de **Europa oriental**: 6 puestos (Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Georgia, Hungría y Ucrania); grupo de Estados de **América Latina y el Caribe**: 8 puestos [Brasil, Cuba, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)]; y grupo de Estados de **Europa occidental y otros** Estados: 7 puestos (Alemania, Australia, Bélgica, España, Estados Unidos -renunció el 19 de junio de 2018-, Islandia -elegido el 13 de julio de 2018 para cubrir el puesto de Estados Unidos-, Reino Unido y Suiza).

las Naciones Unidas, la citada resolución innova al introducir tres criterios correctivos para tratar de atajar los problemas de politización excesiva en la composición de la antigua Comisión DH, pero ineficaces a la luz de los resultados de las sucesivas elecciones965:

En primer lugar, al elegir a los miembros del Consejo DH "los Estados Miembros deberán tener en cuenta la contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos y las promesas y compromisos voluntarios que hayan hecho al respecto"966. Esta cláusula está redactada en términos excesivamente ambiguos967, pues es el resultado de una larga negociación en el curso de la cual se habían propuesto criterios más objetivos y definidos, como exigir a los Estados candidatos que hayan ratificado los tratados básicos de derechos humanos968.

En segundo lugar, se prevé que la AG pueda suspender por mayoría de dos tercios a todo miembro del Consejo DH "que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos"969. Aunque la cláusula es innovadora, solamente ha tenido efectos prácticos en una ocasión970, porque se confía a una mayoría cualificada de la AG -muy difícil de conseguir-, la determinación de que un Estado comete o no violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Hubiera sido preferible que esa determinación se confiara al dictamen de una persona experta independiente (relator especial geográfico), lo que evitaría la ineludible politización que una votación de esa naturaleza produce en el seno de la AG. Por el contrario, en la composición actual del Consejo DH se observa con facilidad que hay al menos 25 Estados en los que se producen violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

En tercer lugar, los miembros del Consejo DH "deberán defender las más altas exigencias en la promoción y protección de los derechos humanos, cooperar plenamente con el Consejo y ser examinados con arreglo al mecanismo de examen periódico universal durante su período como miembro"971. En realidad esta cláusula es

---

965 *Vid.* RAMCHARAN, Bertrand G.: "The UN Human Rights Council: The Perennial Struggle between Realism and Idealism**",** *in* EIDE (A.) *et al.* (Editors), Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson. Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp. 115-133.

966 Párrafo 8 de la res. 60/251.

967 Ambigüedad que es aprovechada por los Estados candidatos a las sucesivas elecciones, pues se limitan a publicitar sus "logros" en materia de derechos humanos y a realizar promesas de poco calado.

968 *Cfr.* VILLÀN DURÀN, C.: "Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas", *in* ALMQVIST (J.) y GÓMEZ ISA (F.) (eds.), El Consejo de Derechos Humanos: Oportunidades y Desafíos. Bilbao, Universidad de Deusto, 2006, 234 p., *at* 23-35.

969 *P*árrafo 8 *in fine* de la misma resolución.

970 El 1º de marzo de 2011 la AG (resolución 65/265), a propuesta del propio Consejo DH, dejó en suspenso la condición de miembro del Consejo DH de la Jamahiriya Árabe Libia, debido a las violaciones masivas a los derechos humanos en ese país. Fue reintegrada con el nombre de Libia el 29 de septiembre de 2011 (res. 18/9 del Consejo DH).

971 *Ibidem*, párrafo 9.

redundante, pues impone a los Estados miembros del Consejo DH las mismas obligaciones de comportamiento genéricas que ya tienen todos los Estados por el hecho de ser miembros de las Naciones Unidas. Además, como se pone de relieve en el epígrafe siguiente, el mecanismo de examen periódico universal ofrece poco valor añadido[972], pues es un puro examen retórico realizado entre pares (los Estados), con muy escasa participación real de personas expertas y de las OSC/ONG.

2.- El examen periódico universal (EPU)

La Asamblea General decidió en 2006 que fuesen los propios Estados miembros del Consejo DH los que examinaran el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos. El llamado **mecanismo de examen periódico universal** (EPU) está "basado en información objetiva y fidedigna", es realizado por los propios Estados y se garantizará "la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados". Se basa en un "diálogo interactivo, con la plena participación del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades en relación con el fomento de la capacidad"973.

Posteriormente el Consejo DH concretó que el examen se base en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los instrumentos de DIDH y de Derecho Internacional Humanitario en los que sea parte el Estado, y las promesas y compromisos que haya asumido el Estado voluntariamente, incluidos los contraídos al presentar su candidatura al Consejo DH974.

Entre los principios que inspiran al mecanismo, cabe destacar que se trata de "un proceso *intergubernamental* dirigido por los Estados miembros de las Naciones Unidas y orientado a la acción"; debe "complementar y no duplicar la labor de otros mecanismos de derechos humanos, aportando así un valor agregado" y "desarrollarse de una manera objetiva, transparente, no selectiva y constructiva que evite la confrontación y la politización". También se debe asegurar la participación de todos los actores interesados pertinentes, con inclusión de "las instituciones nacionales de derechos humanos"975.

Entre sus objetivos se encuentra "el mejoramiento de la situación de los derechos humanos en el terreno"; "el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos del Estado en materia de derechos humanos y la evaluación de los avances y los retos a los que se enfrente"; y "el fortalecimiento de la capacidad del Estado y de la asistencia

---

972 Vid. en este sentido VIEGAS E SILVA, Marisa: «El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: seis años después", Sur. Revista internacional de derechos humanos, núm. 18, diciembre de 2013, pp. 103-121.

973 Resolución 60/251 de la AG, par. 5.e). El Consejo DH precisó las modalidades del EPU en su resolución 5/1, anexo I, de 18 de junio de 2007; y las directrices generales para la preparación de la información concerniente a cada Estado en su decisión 6/102, de 27 de septiembre de 2007, anexo I. Todos los documentos citados se pueden consultar en www.ohchr.org.

974 Resolución 5/1 del Consejo DH, de 18 de junio de 2007 (*Mecanismo de examen periódico universal*), párrs. 1 y 2 del anexo I.

975 *Ibídem*, párr. 3.

técnica, en consulta con el Estado examinado y con su consentimiento"976.

En el primer ciclo del EPU la periodicidad del examen fue de cuatro años. Ello supuso el examen de 48 Estados por año durante tres períodos de sesiones del grupo de trabajo de dos semanas cada uno977. El segundo ciclo se inició en enero de 2012 y mantuvo el mismo orden de examen de los Estados que en el primer ciclo. A España le correspondió el puesto 117 978. El tercer ciclo comenzó en mayo de 2017 y España será examinada en el marco del EPU en enero de 2020. A partir del segundo ciclo el examen pone el acento en la aplicación de las recomendaciones formuladas en los ciclos anteriores.

El examen se realiza sobre la base del **informe** de 20 páginas que presenta cada Estado siguiendo las **directrices generales** aprobadas el 27 de septiembre de 2007 979 y que comprenden: una descripción de la metodología y del amplio proceso de consulta seguido para la preparación de la información; antecedentes normativos e institucionales del país en el campo de los derechos humanos, incluyendo las INDH existentes; la aplicación de las obligaciones internacionales de derechos humanos que incumben al Estado; identificación de los logros, desafíos y dificultades encontradas; prioridades y compromisos que el Estado desee asumir para superar los obstáculos y mejorar la situación de los derechos humanos en el terreno; y expectativas del Estado en términos de construcción de capacidad y asistencia técnica en el campo de los derechos humanos.

Las mismas directrices fueron reiteradas al inicio del segundo ciclo de examen (enero de 2012), que se centró en la aplicación de las recomendaciones aceptadas en el primer ciclo y en la evolución de la situación de los derechos humanos en el Estado examinado980.

Adicionalmente, la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos (OACNUDH) prepara una **compilación** de 10 páginas dedicadas a la información relativa al país objeto de examen, contenida en los informes de los órganos de tratados, los procedimientos especiales y otros documentos oficiales de las Naciones Unidas.

Por último, la misma oficina prepara un **resumen** de 10 páginas de "la información creíble y fidedigna adicional que proporcionen otros interlocutores pertinentes al examen periódico universal"981. Se entiende que la expresión "otros interlocutores" incluye a las

---

976 *Ibídem*, párr. 4.

977 El 21 de septiembre de 2007 se procedió al sorteo del orden de examen de los Estados en el primer ciclo, habiendo correspondido el turno de España en junio de 2010.

978 Decisión 17/119 del Consejo DH, de 17 de junio de 2011, anexo I.

979 Decisión 6/102 del Consejo DH.

980 Decisión 17/119 del Consejo DH, cit., epígrafe II.

981 Resolución 5/1 del Consejo DH, par. 15.c).

INDH y a las OSC/ONG982, las cuales también pueden realizar presentaciones conjuntas.

Todos estos documentos deberán ser presentados seis semanas antes del examen por el Grupo de Trabajo que constituye el Consejo DH al efecto (integrado por los 47 miembros del Consejo y los observadores que lo deseen), para que los documentos puedan distribuirse simultáneamente en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas.

(a) Las fases del procedimiento

En el examen de cada Estado, incluido el diálogo interactivo, intervendrán únicamente los Estados (miembros y observadores). Los demás "actores interesados" (incluidas las OSC/ONG) solamente podrán "asistir" al examen del informe del Estado, pero no participar en el mismo.

Los trabajos del EPU se organizan en tres fases:

1. Nombramiento de una troika de tres Estados.

Antes de que se reúna el grupo de trabajo, el Consejo DH habrá designado una troika de tres Estados relatores para cada uno de los Estados que serán objeto de examen en el EPU. El país objeto de examen "podrá pedir que uno de los tres relatores sea de su propio grupo regional, y también podrá pedir sólo en una ocasión que se sustituya a un relator"983.

La troika hace las veces de relator, limitándose a recoger y sistematizar, con el auxilio de la secretaría, las preguntas que los Estados deseen formular al Estado objeto de examen. Confeccionado el informe de la troika, será transmitido al Estado objeto de examen con diez días de antelación a la reunión del Grupo de Trabajo. A continuación, se distribuirá también a todos los demás Estados miembros y observadores. El Estado objeto de examen decidirá a qué preguntas desea contestar984.

2. El grupo de trabajo del Consejo DH.

Un grupo de trabajo intergubernamental del Consejo DH de composición abierta, articula el diálogo interactivo del EPU, que es de tres horas y media de duración a partir del segundo ciclo. El grupo de trabajo se continuará reuniendo tres veces al año durante dos semanas cada vez y examina a 48 países por año.

El Estado interesado consumirá los primeros 70 minutos para glosar su propio informe y responder a las preguntas que desee de entre las formuladas en el informe de la troika.

---

982 La información de la sociedad civil se debe enviar a la siguiente dirección electrónica: UPRsubmissions@ohchr.org

983 Resolución 5/1, cit, par. 18.c), d) y 19.

984 Declaración del presidente 8/1, de 9 de abril de 2008, epígrafe I. No se prevé que el informe de la troika sea enviado a otros actores internacionales distintos de los Estados mencionados.

A continuación se abre el diálogo exclusivamente entre los Estados, siguiendo el orden establecido en la lista de oradores. Los Estados miembros podrán intervenir por un máximo de tres minutos y los observadores dos minutos985. En tan escaso período de tiempo los Estados se limitan a formular sus recomendaciones, sin tiempo para un debate real con el Estado examinado986.

Al final del así llamado "diálogo interactivo", la troika elaborará el informe del GT sobre el Estado examinado con la asistencia de la secretaría, destacando las recomendaciones que cuenten con el apoyo del Estado interesado. En caso de disenso, se recogerá la opinión del Estado examinado. Se entiende que ese Estado se compromete a tomar medidas de seguimiento únicamente respecto de las recomendaciones que haya aceptado, así como sobre sus propias promesas y compromisos voluntarios987.

3. Pleno del Consejo de DH**.**

El Consejo DH recibe el informe de su grupo de trabajo intergubernamental y las opiniones del Estado examinado sobre las recomendaciones y compromisos voluntarios. A partir de 2012 se autorizó a la INDH del país respectivo a formular una declaración en el pleno después del Estado examinado durante el debate previo a la aprobación del resultado del examen.

El Consejo DH se limitará a tomar nota del informe sin pronunciarse sobre el mismo, mediante de una decisión estándar988.

(b) Eficacia del EPU

Este mecanismo comenzó su andadura en abril de 2008. Completó el primer ciclo cuatro años después (finales de 2011); el segundo ciclo a finales de 2015; yl tercer ciclo comenzó en mayo de 2017. La evaluación de su eficacia arroja un resultado decepcionante989 por los diez motivos siguientes:

Primero, es un ejercicio altamente político, pues confía la evaluación de la situación de los derechos humanos en cada país a sus pares (los **Estados** miembros del Consejo DH, representados por sus embajadores acreditados en Ginebra), y no –como sería deseable- a un mecanismo de expertos independientes. Supone regresar a un procedimiento similar al establecido en los años setenta por el ECOSOC, que fue

985 Decisión 17/119 del Consejo DH, cit., epígrafes III y IV.

986 *Cfr.* SCHMIDT, Markus G.: "Is the United Nations Human Rights Council Living up to the International Community's Expectations?", *in* EIDE (A.) *et al.* (Editors), Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson. Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp.103-104 y 112.

987 Declaración del presidente 8/1, cit, epígrafes II y III.

988 *Ibidem*, epígrafe IV. *Vid.* a título de ejemplo la decisión 27/114 del Consejo DH, de 19 de septiembre de 2014, titulada "Resultado del informe periódico universal: Nicaragua": y la decisión 27/110 del Consejo DH, de la misma fecha, correspondiente a Costa Rica.

989 *Vid*. SCHMIDT, Markus G.: "Is the United Nations Human Rights Council Living Up to the International Community's Expectations**?",** *loc. cit.,* pp. 99-113.

abandonado al poco tiempo por obsoleto. Lo que significa un retroceso neto en los estándares de protección que había alcanzado la antigua Comisión DH, sin efectos positivos evidentes en el Estado examinado990;

Segundo, la evaluación se realiza sobre la base de tres documentos: (i) El **informe** del Estado (20 p.); (ii) La **compilación** realizada por la OACNUDH (y no, como sería deseable, la elaborada por una Comisión de expertos), a partir de las recomendaciones formuladas al Estado por los comités establecidos en tratados y los procedimientos especiales del Consejo DH (10 p.); y (iii) Un **resumen**, también a cargo de la OACNUDH, de la información procedente de fuentes no gubernamentales (10 p.), repartiendo ese exiguo espacio a partes iguales entre las INDH y las ONG/OSC;

Tercero, la aportación escrita de **las OSC/ONG** al EPU se reduce a **cinco páginas** por país resumidas por la OACNUDH, lo que es claramente insuficiente si lo comparamos con los informes escritos (sin límite de páginas) que las ONG/OSC pueden presentar directamente tanto a los Comités establecidos en tratados en el marco de los informes periódicos, como a todos los procedimientos especiales del Consejo DH establecidos al amparo de la resolución 1235 del ECOSOC –tanto geográficos como temáticos-;

Cuarto, el carácter de examen **intergubernamental** del EPU en todas sus fases procesales (troika, grupo de trabajo, pleno del Consejo DH), se acentúa por el hecho de que las personas expertas independientes del sistema (relatores especiales, miembros de grupos de trabajo y de comités establecidos en tratados), no están autorizadas ni siquiera a "asistir" al examen del país de turno en el grupo de trabajo del Consejo DH que se constituye a ese efecto, ni tampoco en el pleno del Consejo DH, a pesar de habérselo reclamado las personas expertas interesadas reiteradamente al Consejo DH;

Quinto, las **OSC y ONG** están autorizadas a *asistir* al examen del país de turno, pero no podrán *participar* en los debates, limitándose a "hacer observaciones generales antes de que el pleno adopte el resultado del examen"991. En la práctica, las declaraciones que puedan hacer las OSC son puramente testimoniales, muy limitadas en el tiempo (**dos minutos**) y extemporáneas, pues se formulan después de que las recomendaciones hayan sido negociadas y aprobadas en el seno del grupo de trabajo intergubernamental;

Sexto, lo mismo ocurrió con las **INDH** durante el primer ciclo del EPU. En el segundo ciclo se les autoriza a "intervenir inmediatamente después del Estado examinado durante la aprobación del resultado del examen por el pleno del Consejo"992.

Séptimo, el mecanismo del EPU resulta menos favorable que el de los **informes periódicos** en sede convencional, por cuanto en este último caso el examen de los informes (procedentes tanto de los Estados como de toda otra fuente confiable incluidas las OSC/ONG, sin límite de páginas), corresponde siempre a un comité compuesto de personas expertas independientes, y no a representantes de los Estados;

---

990 *Vid.* en este sentido SWEENEY (Gareth) and SAITO (Yuri), "An NGO Assessment of the New Mechanisms of the UN Human Rights Council", Human Rights Law Review, 9:2, 2009, pp. 203-223, *at* 218-219.

991 *Ibídem*, resolución 5/1, par. 31.

992 Resolución 16/21 del Consejo DH, de 25 de marzo de 2011, anexo, párr. 13.

Octavo, son mucho más profundas y tienen mucha más **autoridad jurídica** las recomendaciones aprobadas por consenso en el seno de un comité de personas expertas independientes –observaciones finales en el marco de los informes periódicos- o incluso las formuladas por los procedimientos especiales del Consejo DH, que las recomendaciones *políticas* que figuran en el informe del GT del EPU. En este último caso, además de ser formuladas por representantes de los Estados, ni siquiera se aprueban por consenso de los mismos. En efecto, junto a cada recomendación formulada se hace constar el nombre del Estado que la formuló y se dice expresamente que no vincula más que a ese Estado;

Noveno, el objetivo principal del examen periódico entre pares debiera de ser **evaluar** la situación de los derechos humanos en cada país y, subsidiariamente, señalar medidas idóneas de capacitación técnica y desarrollo institucional993. En la práctica, en cambio, los Estados conceden más importancia a las cuestiones de **capacitación técnica** que a la evaluación de la situación de los derechos humanos. Y,

Décimo, el pleno del Consejo DH se limita mediante una decisión estándar a "aprobar el resultado del examen periódico universal" de cada Estado examinado, sin hacer ningún juicio de valor994.

Al inicio del segundo ciclo del EPU el Consejo DH optó por continuar con el mismo procedimiento, sin adoptar ninguna medida correctora de importancia. Como vimos, se ha limitado a autorizar a las INDH a intervenir en el pleno después del Estado examinado. Al mismo tiempo, ha confirmado que solamente los Estados pueden inscribirse en la lista de oradores del grupo de trabajo sobre el EPU995.

Concluimos, por tanto, en una valoración negativa del EPU996, lo que se corrobora en la práctica. En este sentido, es paradigmático el caso de **España,** que fue objeto de examen por primera vez en el grupo de trabajo del EPU en 2009. Las recomendaciones formuladas individualmente por los distintos Estados en el seno del GT997 no admiten comparación con la calidad de las recomendaciones contenidas en las observaciones finales de los **ocho comités** establecidos en tratados que han examinado en los últimos años informes periódicos de España. Tampoco son comparables a las conclusiones y recomendaciones a las que llegaron los **ocho procedimientos temáticos** del Consejo DH, que visitaron el país e investigaron en profundidad la situación de los derechos

---

993 *Cfr.* VILLÁN DURÁN, C.: "Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas", *loc. cit*., pp. 23-35. En sentido contrario, otros autores consideran que el EPU debe ser un mecanismo de cooperación entre Estados que evite la confrontación entre ellos. *Vid.* por todos ABEBE, Allehone Mulugeta, "Of Shaming and Bargaining: African States and the Universal Periodic Review of the United Nations Human Rights Council", Human Rights Law Review, 9:1, 2009, pp. 1-35, *passim.*

994 *Vid*. por todas la decisión 15/104, de 21 de septiembre de 2010, relativa a España.

995 Resolución 16/21 del Consejo de DH, cit., apéndice, p. 11.

996 Esta vision crítica es ampliamente compartida por THÉVENOT-WERNER, Anne-Marie: «L'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies au regard du Droit international – Entre politisation et normativité», Journal du Droit International (JDI), vol. 139, n° 4, 2012, pp. 1243-1279.

humanos en el marco de sus respectivos mandatos.

El grupo de trabajo recogió en su informe numerosas recomendaciones que los Estados formularon individualmente. De ellas, España aplazó su decisión sobre aceptarlas o no en 34 casos y rechazó dieciocho998. En un documento posterior España **rechazó** definitivamente las siguientes recomendaciones: prohibir la venta de armas a países violadores de los derechos humanos; ratificar la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*; adecuar la legislación a la definición de tortura de la Convención contra la Tortura; investigar, sancionar y reparar las desapariciones forzadas producidas durante la represión franquista; mejorar el régimen de los refugiados y solicitantes de asilo; asegurar la igualdad de trato de los migrantes en situación regular o irregular; sancionar la difusión de mensajes que inciten al odio, la xenofobia, la discriminación y la violencia; establecer un mecanismo independiente que investigue las denuncias contra la policía por violaciones a los derechos humanos; revisar la detención bajo régimen de incomunicación; reforzar las garantías procesales de las personas acusadas de actos terroristas; establecer un mecanismo para identificar a las víctimas de la trata y de la explotación sexual; regularizar a los migrantes en situación irregular; aplicar las recomendaciones formuladas a España por el RE sobre derechos humanos y lucha contra el terrorismo999; e investigar los casos de entrega de supuestos terroristas a otros Estados1000. Por su parte, el Consejo DH se limitó a aprobar el resultado del examen en una decisión estándar, sin entrar a ninguna valoración.

Cinco años más tarde, España fue examinada en el segundo ciclo del EPU. El grupo de trabajo del EPU recogió 189 recomendaciones formuladas individualmente por los Estados1001. De ellas, España rechazó parcialmente 36 y totalmente 15 1002. El examen concluyó con una decisión estandar del Consejo DH que no entró a valorar el resultado del mismo1003.

Por tanto, cabe concluir que el EPU no ha servido para mejorar la situación de los derechos humanos en España. Tampoco ha aportado diagnósticos nuevos sobre la situación en el país, ni han aflorado recomendaciones que no hubieran sido formuladas anteriormente y con más precisión jurídica por los órganos de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas.

Por el contrario, el EPU obliga a la OACNUDH a dedicar importantes recursos materiales y humanos a su funcionamiento burocrático. Paradójicamente, la OACNUDH no atiende las reiteradas demandas de recursos que le formulan los comités, grupos de trabajo y

---

997 Doc. A/HRC/11/27, de 29 de mayo de 2009.

998 *Vid.* A/HRC/15/6, de 16 de junio de 2010, pp. 19-29.

999 *Ibidem*, pp. 99-100.

1000 *Vid*. A/HRC/15/6/Add.1, de 13 de septiembre de 2010, 17 p.

1001 *Vid*. A/HRC/29/8, de 13 de abril de 2015, 28 p.

1002 *Vid*. A/HRC/29/8/Add.1, de 17 de abril de 2015, 2 p.

1003 Decisión 29/104 del Consejo DH, de 25 de junio de 2015.

otros procedimientos especiales[1004] del Consejo DH, lo que les permitirían funcionar mucho más eficazmente, mejorar sus procedimientos internos de seguimiento y, de este modo, atender a las necesidades de las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Sin duda se conseguiría una mejora real y efectiva de la situación de los derechos humanos en el terreno si las Naciones Unidas prescindieran del EPU y reforzaran los mecanismos de protección de los derechos humanos.

Por último, el EPU no solo no promueve eficazmente los derechos humanos entre los Estados miembros, sino que debilita el sistema de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas1005. Ante la disyuntiva, el Estado interesado se verá tentado a prestar más atención a las recomendaciones *políticas* que le han propuesto sus pares en el seno del EPU y que ha aceptado voluntariamente, que a cumplir sus obligaciones *jurídicas* de dar cumplimiento a las recomendaciones emanadas de los órganos de protección que han sido habilitados al efecto por el DIDH[1006]. Lo que demuestra una vez más que en D. internacional los mecanismos *intergubernamentales* de promoción de los derechos humanos, producen siempre peores resultados que los mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos compuestos de personas *expertas independientes.*

3. El procedimiento confidencial de quejas individuales ("Procedimiento 1503")

El Consejo DH decidió en 2007 mantener el procedimiento confidencial que ya había sido establecido por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) en 1970 1007, aunque ahora se anuncia como un "procedimiento de denuncia imparcial, objetivo, eficiente, orientado a las víctimas y oportuno"1008.

Sin embargo, las denuncias individuales en el marco de este procedimiento son tratadas **confidencialmente** y utilizadas exclusivamente para "abordar los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de todos los derechos humanos y de todas las libertades fundamentales que se produzcan en cualquier parte del mundo y en cualquier circunstancia"1009.

1004 La preocupación de los PE por la escasez de recursos que la OACNUDH pone a su disposición y la falta de transparencia en su gestión fueron abiertamente reiteradas durante la reunión de los PE de 2013. Vid. A/HRC/24/55, cit., pp. 10-11.

1005 *Vid*. en el mismo sentido FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos, cit., p. 601.

1006 Situación denunciada por los PE, pues puede "restar solidez a las recomendaciones de los procedimientos especiales que el Estado examinado no hubiera aceptado". V. A/HRC/18/41, cit., párr. 17.

1007 Resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social, de 27 de mayo de 1970, revisada por la resolución 2000/3 del ECOSOC, de 19 de junio de 2000.

1008 Resolución 5/1 del Consejo DH, de 18 de junio de 2007, anexo IV ("Procedimiento de denuncia"), pár. 86.

1009 *Ibidem*, pár. 85.

Además, a diferencia del "procedimiento 1235" sobre el que se ha desarrollado el sistema de procedimientos especiales del Consejo DH que ya hemos estudiado, las denuncias en el "procedimiento 1503" —que es enteramente confidencial—, se someten a **cinco** reglas estrictas de **admisibilidad**, a saber:

En primer lugar, el autor de la denuncia debe ser una persona o grupo de personas que afirmen ser **víctimas** de violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales. Igualmente, el denunciante puede ser una persona u ONG que actúe "de buena fe de conformidad con los principios de derechos humanos", y que sostenga "tener conocimiento directo y fidedigno de esas violaciones". Si se tratara de información de segunda mano, debe ser acompañada "de pruebas claras"1010.

En segundo lugar, la denuncia no debe tener motivaciones manifiestamente **políticas** y su objeto debe ser "compatible con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables en el campo de los derechos humanos"1011.

En tercer lugar, la denuncia debe contener "una descripción fáctica de las presuntas violaciones, incluidos los derechos que supuestamente se hayan vulnerado"1012. Los hechos deben estar basados en **pruebas** claras, pues se rechazarán las denuncias basadas "exclusivamente en informes difundidos por los medios de comunicación"1013. En cuanto a la forma, la denuncia no debe emplear un lenguaje "insultante" que, de existir, será suprimido.

En cuarto lugar, se aplica la **regla ne bis in idem** en el sentido de que la denuncia no deberá referirse a un caso que parezca revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos, "del que ya se esté ocupando un procedimiento especial, un órgano creado en virtud de un tratado u otro procedimiento de denuncia análogo, de las Naciones Unidas o regional, en la esfera de los derechos humanos"1014. Y,

En quinto lugar, la denuncia solamente será admisible si se han **agotado los recursos** de la jurisdicción interna, "salvo que parezca que esos recursos serían ineficaces o podrían prolongarse injustificadamente"1015.

Siempre inspirado en el "procedimiento 1503" de 1970, el Consejo DH estableció un procedimiento confidencial, largo y costoso para examinar las denuncias y señalar a su atención los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. En el

---

1010 *Ibidem,* pár. 87 d).

1011 Res. 5/1, cit, pár. 87 a).

1012 *Ibidem*, pár. 87 b).

1013 *Ibidem*, pár. 87 e).

1014 *Ibidem*, pár. 87 f).

1015 *Ibidem*, pár. 87 g).

procedimiento deberán intervenir dos grupos de trabajo y el pleno del Consejo DH1016. A fines expositivos se distinguen tres fases en el procedimiento:

1. El grupo de trabajo sobre las comunicaciones

Compuesto de cinco expertos elegidos por el Comité Asesor del Consejo DH, uno por cada región geográfica y teniendo en cuenta el equilibrio de género. El mandato de los miembros durará tres años y podrá ser renovado una sola vez.

Corresponderá al presidente del GT realizar el examen inicial de las denuncias recibidas con el auxilio de la secretaría, antes de transmitirlas a los Estados interesados. Así, basado en los criterios de admisibilidad ya descritos, el presidente del GT rechazará las quejas manifiestamente infundadas o anónimas e informará de ello a los miembros del GT, con expresión de los motivos que dieron lugar al rechazo.

Todas las denuncias que no hayan sido rechazadas por el presidente se transmitirán al Estado interesado para recabar su parecer sobre las mismas.

El GT sobre las comunicaciones adoptará por consenso o mayoría absoluta de sus miembros una **decisión** sobre la admisibilidad de las denuncias y analizará el fondo de las mismas para determinar si las denuncias por sí solas, o en combinación con otras, parecen revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

El GT sobre las comunicaciones puede decidir: mantener un caso en estudio hasta su siguiente período de sesiones; solicitar informaciones complementarias al Estado interesado; desestimar el caso; o bien declararlo admisible. Todas sus decisiones se basarán en los criterios de admisibilidad, estarán debidamente justificadas, y las transmitirá al GT sobre las situaciones.

2. El grupo de trabajo sobre las situaciones

Está compuesto de cinco representantes de Estados miembros del Consejo DH, nombrados por los grupos regionales por un año, con posibilidad de una sola renovación si el Estado continuara siendo miembro del Consejo DH. Los miembros del GT desempeñan sus funciones a título personal.

Sobre la base de la información y las recomendaciones recibidas del GT sobre las comunicaciones, el GT sobre las situaciones “deberá presentar al Consejo un informe sobre los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”1017.

Las recomendaciones del GT tendrán la forma de proyecto de resolución o decisión relativo a la situación que se le haya remitido. También podrá decidir mantener un caso

---

1016 *Ibidem*, párs. 89-109.

1017 Res. 5/1, cit, pár. 98.

en estudio hasta su siguiente período de sesiones, solicitar información adicional, o desestimar un caso.

Las decisiones del GT sobre las situaciones serán justificadas, expresando la razón de la interrupción del examen de una situación o de las medidas recomendadas al respecto. Toda decisión de que se deje de examinar un asunto debería adoptarse por consenso o, si no es posible, por mayoría simple de votos.

Ambos GT se reunirán al menos dos veces al año, durante cinco días laborales en cada período de sesiones, para examinar las denuncias recibidas y las respuestas de los Estados, así como las situaciones de las que ya se esté ocupando el Consejo DH en el marco de este procedimiento de denuncia.

En cuanto a los Estados interesados, deberán cooperar con este procedimiento de denuncia proporcionando respuestas sustantivas a cada solicitud recibida en el plazo de tres meses, que podrá prorrogarse a petición del Estado.

3. Pleno del Consejo DH

Con dos semanas de antelación a la apertura del período de sesiones, la secretaría pondrá a disposición de los miembros del Consejo DH los expedientes **confidenciales** del procedimiento de denuncia.

Al menos una vez al año el Consejo DH examinará confidencialmente los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales que el GT sobre las situaciones haya señalado a su atención.

Excepcionalmente el Consejo DH examinará una situación en sesión pública si así se lo ha recomendado el GT sobre las situaciones, particularmente en caso de manifiesta e inequívoca falta de cooperación del Estado interesado.

El período de tiempo entre la transmisión de una denuncia al Estado interesado y su examen por el Consejo DH no excederá, en principio, de **24 meses**.

Tanto el denunciante como el Estado interesado serán **informados** de las actuaciones en las siguientes circunstancias:

- Cuando el GT sobre las comunicaciones declare una comunicación **inadmisible;**
- Cuando el caso pase a examen por el GT sobre las situaciones;
- Cuando uno de los GT o el Consejo DH decida mantener pendiente la denuncia; y,
- Cuando se adopte el **resultado final**.

Además, se comunicará al denunciante que su queja queda **registrada** en el procedimiento de denuncia. Si el denunciante solicita que no se dé a conocer su identidad, esta no se comunicará al Estado interesado.

Al final del procedimiento el Consejo DH podrá tomar una de estas medidas:

- Que se deje de examinar la situación cuando no se justifique su examen o la adopción de medidas ulteriores;

- Que se mantenga la situación en estudio y se solicite al Estado interesado que proporcione información adicional dentro de un plazo de tiempo razonable;

- Que se mantenga la situación en estudio y se nombre una persona **experta independiente** y altamente calificada para que siga de cerca la situación e informe al Consejo DH al respecto, pero de manera confidencial;

- Que se deje de examinar el asunto en virtud del procedimiento de denuncia confidencial para proceder a su examen público; o

- Que se recomiende al ACNUDH que preste cooperación técnica, asistencia para el fomento de la capacidad o servicios de asesoramiento al Estado interesado1018.

En la práctica, desde 2006 el Consejo DH solamente en una ocasión (Eritrea) ha decidido trasladar el estudio de una situación bajo el procedimiento 1503 al procedimiento público. Por el contrario, generalmente decide cerrar el estudio de las situaciones que estudia en el marco confidencial sin rendir cuentas de lo actuado públicamente1019.

En conclusión: a pesar de las actualizaciones aportadas en 2007, el "procedimiento 1503" sigue siendo obsoleto frente a los desarrollos actuales del "procedimiento 1235", porque no permite tramitar las quejas individuales por violaciones de los derechos humanos más allá de su instrumentalización para probar la existencia de una "situación" de violaciones masivas. Además, los requisitos de admisibilidad —especialmente el del agotamiento de los recursos internos— hacen impracticables la mayoría de las denuncias. El procedimiento es excesivamente largo (hasta 24 meses), confidencial y carente de transparencia1020.

En esta situación, es lógico suponer que las víctimas de las violaciones o sus representantes prefieran llevar sus quejas al "procedimiento 1235" o público, puesto que este les ofrece mayor flexibilidad procesal (no se requiere el agotamiento previo de los recursos internos) y eficacia (cartas de denuncia y acciones o llamamientos urgentes de todos los PE geográficos y temáticos, así como dictámenes en los casos de detención arbitraria).

1018 Res. 5/1, cit, párr. 109.

1019 *Vid*. la lista de *situaciones* estudiadas por el Consejo DH bajo el procedimiento 1503 en el período 2006-2014 en el siguiente enlace:
http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/ComplaintProcedure/SituationsConsideredUnderComplaintProcedures.pdf

1020 Un estudio crítico sobre la escasa eficacia del procedimiento 1503 aplicado al Paraguay se encuentra en VALENCIA VILLA, Alejandro: La situación de derechos humanos del Paraguay entre 1978 y 1990: el procedimiento confidencial 1503 de las Naciones Unidas. Asunción, Defensoría del Pueblo, 2010, 611 p., especialmente pp. 62-64.

4. La alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos

Durante mucho tiempo las ONG/OSC habían abrigado la esperanza de que el *alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos* encarnara la institucionalización de la actio popularis de la comunidad internacional en casos de violaciones masivas de los derechos humanos. En este sentido, el alto comisionado sería el mecanismo institucional de la comunidad internacional para responder de modo urgente e idóneo a cualquier violación de derechos humanos que se pudiera producir, con independencia de que los distintos órganos de protección se encuentren o no reunidos en período de sesiones.

Por estas razones se había identificado en el pasado el proyecto de alto comisionado como un experto independiente que dirigiría sus actividades bajo criterios estrictamente humanitarios y técnicos. Finalmente, la Asamblea General estableció en 1993 la institución del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, a la que dotó de competencias diferentes a las diseñadas en los proyectos anteriores. En efecto, las funciones principales del actual alto comisionado, que es un alto funcionario de la Organización bajo la autoridad del secretario general, son tres: la promoción y protección de todos los derechos humanos; la prevención de violaciones de los mismos en todo el mundo; y la coordinación de las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas en esta materia1021.

A pesar del carácter a la vez amplio y ambiguo de sus funciones —resultado de un difícil consenso entre los Estados—, la clave de esta institución es el grado de coordinación real que alcance dentro del sistema de las Naciones Unidas1022. En este sentido, cabe distinguir entre la coordinación ad extra y la coordinación ad intra.

Por la coordinación ad extra se trata de garantizar la presencia e integración real de los derechos humanos en todas las actividades de la Organización, en especial los proyectos de ayuda al desarrollo y las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz. Todos los organismos especializados, programas y fondos del sistema de las Naciones Unidas (UNESCO, OIT, FAO, UNICEF, ACNUR, PNUD, PAM, Instituciones Financieras Internacionales -IFI- tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), deben colaborar con el alto comisionado a fin de introducir el enfoque de derechos humanos en sus respectivas actividades. Además, el alto comisionado es una pieza fundamental en la realización práctica de la universalidad de los derechos humanos, debiendo asegurar una coordinación efectiva entre el sistema universal y los sistemas regionales de protección internacional de los derechos humanos.

1021 Resolución 48/141 de la Asamblea General, aprobada el 20 de diciembre de 1993, párrafo 4 de su parte dispositiva. Desde entonces, a propuesta del secretario general, la Asamblea General ha elegido sucesivamente siete altos comisionados, a saber: José Ayala Lasso (Ecuador) (1994-1997); Mary Robinson (Irlanda) (1997-2002); Sergio Vieira de Melo (Brasil) (2002-2003: se recordará que falleció en Bagdad víctima de un atentado terrorista en agosto de 2003); Louise Arbour (Canadá) (2004-2008); N. Pillay (Sudáfrica) (2008-2014); Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein (Jordania) (2014-2018); y Michelle Bachelet (Chile) (2018-…).

1022 *Vid.* RAMCHARAN, B.G., The United Nations High Commissioner for Human Rights. The Hague/London/New York, M. Nijhoff, 2002.

Sin embargo, los genocidios registrados en los 90 (Ruanda, Antigua Yugoslavia), en 2012 (Sri Lanka) o los conflictos armados que se multiplican en la actualidad, acompañados de violaciones sistemáticas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (Siria, territorios palestinos ocupados por Israel, Sudán, Yemen, Libia, cuenca del Lago Chad, Sudán del Sur, República Centroafricana o R. D. de Congo), ponen de relieve el fracaso reiterado, tanto de los Estados como del sistema de las Naciones Unidas, a la hora de hacer respetar los principios básicos sobre los que se asienta la Carta NU en materia de paz y seguridad, derechos humanos y desarrollo1023.

En noviembre de 2013 el SG lanzó la iniciativa "Human Rights Up Front" con el propósito de reiterar que la protección de los derechos humanos debe estar en el centro de las estrategias y actividades operativas de todo el sistema de las Naciones Unidas. Para ello, será necesario formar al personal de todo el sistema en los valores básicos de derechos humanos, asegurar una mejor coordinación tanto en las sedes como en el terreno, fortalecer el programa de derechos humanos de la Organización y elaborar una estrategia común del sistema NU ante violaciones graves de los derechos humanos y del DI humanitario1024. En 2016 el alto comisionado informó que los funcionarios de las Naciones Unidas que trabajan en desarrollo, operaciones humanitarias, paz y seguridad y estado de derecho, reciben formación para priorizar las cuestiones de derechos humanos en su trabajo y abordar el mismo desde una perspectiva de derechos humanos1025.

En cuanto a la coordinación ad intra, significa que el alto comisionado dirige la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, que es el departamento de la Organización con sede en Ginebra que aglutina la mayor parte de las actividades de la misma en la esfera de los derechos humanos. Desde esta plataforma institucional el alto comisionado debe facilitar la cohesión interna de los diferentes órganos de promoción y protección de los derechos humanos de la Organización1026, pero no suplantarlos. A este respecto, su papel será determinante para la consolidación del sistema extra-convencional de protección de los derechos humanos. Ello se facilitaría a través de la adopción de medidas en dos direcciones:

En primer lugar, el actual alto comisionado debiera tomar la iniciativa para que su oficina preste asistencia técnica a un grupo de trabajo o comisión de personas expertas independientes que tuviera la responsabilidad de presentar a la Asamblea General y al Consejo DH un informe anual sobre la **situación de los derechos humanos en el mundo**, especificando la situación existente en cada uno de los 193 Estados miembros de la Organización. Con ello se superarían las situaciones de excesiva politización y

---

1023 *Vid. supra*, *Introducción general. El derecho internacional de los derechos humanos*.

1024 *Cfr*. http://www.un.org/sg/humanrightsupfront/doc/RuFAP-summary-General-Assembly.shtml

1025 El AC prevé destinar en 2017 a esta iniciativa 6,4 millones de dólares. *Cfr*. OHCHR, *Human Rights Appeal 2017*. Geneva, 2017, p. 39.

1026 Así lo insta, por ejemplo, la res. 2004/76 de la Comisión DH, de 21 de abril de 2004, párr. 11.

selectividad que empañaron los trabajos de la antigua Comisión DH y continúan dificultando los del Consejo DH, a la hora de decidir qué países merecen o no la atención de la comunidad internacional mediante el establecimiento de un procedimiento especial de investigación de carácter geográfico. El citado informe serviría también de base informativa para los discursos solemnes del alto comisionado1027 y para la promoción de los derechos humanos entre los Estados a través del mecanismo de examen periódico universal (EPU) a cargo de un grupo de trabajo intergubernamental del Consejo DH, mientras no se decida suspenderlo por obsoleto.

En segundo lugar, el alto comisionado debiera tener un rol más relevante en la consolidación institucional del tratamiento de las **quejas individuales** y de las **acciones urgentes** en el marco extra-convencional de protección. En este sentido, debiera potenciar la cohesión del sistema de procedimientos especiales del Consejo DH -tanto geográficos como temáticos-, de manera que todos ellos hicieran suyos métodos de trabajo similares a los del GTDA que, como ya vimos, está facultado para adoptar dictámenes cuasi-judiciales sobre quejas individuales por detención arbitraria.

En un momento ulterior se debería obtener de la Asamblea General el reconocimiento del carácter de **experta independiente** de la persona que sea elegida para el cargo de alto comisionado, no subordinada a las instrucciones del SG o de los Estados miembros. De esta manera, se podría consolidar como la alta autoridad de la Organización, independiente, ante cuya oficina se pudiera presentar todo **recurso de amparo internacional** por presuntas violaciones de los derechos humanos —cualquiera que sea la naturaleza del derecho violado—, en el ámbito extra-convencional de protección. En definitiva, el alto comisionado se convertiría en una especie de **ombudsman internacional** bajo cuya coordinación se optimizaría la eficacia de los distintos componentes del sistema de PE del Consejo DH.

Desgraciadamente, la trayectoria mantenida por las distintas personalidades que hasta ahora han desempeñado la responsabilidad de alto comisionado no ha satisfecho las expectativas arriba diseñadas. En efecto, las anteriores AC han hecho muy poco para fortalecer y coordinar los mecanismos de protección de los derechos humanos compuestos de expertos independientes, tanto convencionales como extra-convencionales, escatimándoles constantemente recursos básicos para el digno desempeño de sus funciones.

En cambio, han concentrado sus esfuerzos en incrementar en medios personales y materiales los recursos de la oficina del ACNUDH y de sus 57 presencias en el terreno1028, que tienen una marcada orientación hacia actividades de promoción o

---

1027 *Vid*. el discurso del alto comisionado de 14 de septiembre de 2015, con motivo de la apertura del 30º período de sesiones del Consejo DH, en el que singulariza a 35 Estados en los que la situación de los derechos humanos causa preocupación a la comunidad internacional. Disponible en http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16414&LangID=E

1028 Al 30 de noviembre de 2017, el ACNUDH tenía 57 presencias en todo el mundo: 15 oficinas en países y autónomas, 12 presencias regionales, 13 componentes de derechos humanos de las misiones de paz de las Naciones Unidas y 17 asesores de derechos humanos en equipos de las Naciones Unidas en los países. *Cfr.* doc. A/HRC/37/3, de 26 de enero de 2018 ("Informe anual del Alto Comisionado, 2017"), párr. 2.

cooperación técnica y asistencia legal a los Estados, entendiendo por tales fundamentalmente los gobiernos, las INDH y muy residualmente la sociedad civil.

En realidad, el alto comisionado sigue siendo un funcionario cualificado, pero dependiente de las instrucciones del SG y de las presiones de los gobiernos de 193 Estados. Los más influyentes son lógicamente los Estados desarrollados, que proporcionan a su oficina las contribuciones voluntarias que necesita para funcionar. En 2017 se presupuestaron 137,8 millones de dólares para financiar las oficinas en el terreno y sus actividades de cooperación técnica -que unos Estados desean recibir y otros desean financiar-, pero cuyos resultados son insuficientemente evaluados1029.

Una Junta de Síndicos (cinco personas expertas nombradas por el SG por tres años renovables) asesora desde 1993 a la OACNUDH en la racionalización de los métodos de trabajo del programa de cooperación técnica, que está financiado fundamentalmente por el fondo de contribuciones voluntarias para la cooperación técnica en materia de derechos humanos. En su informe de 2014, la Junta de Síndicos concluyó que la cooperación técnica del ACNUDH debería basarse en la universalidad e indivisibilidad de todos los derechos humanos y enfocarse en la creación de instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. Además, debe tener en cuenta los objetivos nacionales de desarrollo y llevarse a cabo con la participación de las sociedades nacionales y de los mecanismos regionales y subregionales de derechos humanos.

También concluyó la citada Junta de Síndicos que la cooperación técnica debe estar vinculada al seguimiento de la aplicación de las recomendaciones y observaciones finales de los mecanismos internacionales de derechos humanos; estar incorporada en todos los organismos de las Naciones Unidas y en sus operaciones en cada país y región; y estar vinculada a las prioridades temáticas decididas por la OACNUDH1030.

Sin embargo, la propia Junta de Síndicos reconoció que todavía se está elaborando un manual de referencia del ACNUDH destinado a su personal en las presencias en el terreno, en el que se explicarán sus políticas, prácticas y procedimientos en materia de cooperación técnica1031.

De otro lado, el Consejo DH pidió en 2016 a la oficina del alto comisionado que “aclare el proceso mediante el cual los Estados pueden solicitar asistencia… y que tramite esas solicitudes de manera oportuna, transparente y adecuada”1032. También alentó a todos los actores interesados a reflexionar “sobre los avances logrados y los obstáculos encontrados en la labor realizada en materia de cooperación técnica y fomento de la

---

1029 Por el contrario, en 2017 los procedimientos especiales recibieron 22,9 millones y los comités establecidos en tratados 24,2 millones. *Cfr*. OHCHR, *Human Rights Appeal 2017*. Geneva, February 2017, pp.39-41.

1030 *Vid.* doc. A/HRC/26/51, de 6 de mayo de 2014, párr. 27.

1031 *Ibidem*, párr. 45.

1032 Res. 32/6 del Consejo DH, de 30 de junio de 2016, párr. 17. El mismo pedido fue reiterado por el Consejo DH en su res. 35/8, de 22 de junio de 2017, párr. 17.

capacidad en la esfera de los derechos humanos"1033. Y pidió al AC y a la Junta de Síndicos que presenten informes anuales sobre las actividades realizadas en esta materia1034. A la luz del presentado en 2018, no parece que la Junta de Síndicos pueda recuperar la confianza de los donantes1035.

Por otra parte, es preocupante la marcada tendencia de las anteriores altas comisionadas a sustituir progresivamente con su oficina y presencias en el terreno a los PE geográficos, compuestos por expertos independientes. Ya hemos visto cómo los Estados miembros del Consejo DH rehúsan establecer relatores especiales en tantos países que realmente lo necesitarían y, en cambio, confían gustosamente al alto comisionado y sus oficinas en el terreno el estudio de la situación de los derechos humanos en algunos de esos países1036. Los gobiernos interesados saben muy bien que una oficina del alto comisionado en sus países es mucho más manejable en términos políticos y diplomáticos que una persona experta independiente. Solamente en América Latina son paradigmáticos los casos de Colombia, México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Haití.1037

Adicionalmente, la oficina del alto comisionado dedica enormes recursos de su presupuesto en satisfacer las necesidades burocráticas del mecanismo de examen periódico universal (EPU)1038, cuya escasa eficacia práctica ya hemos puesto de relieve, al tratarse de un mecanismo de promoción controlado en todas sus fases por los propios Estados1039. A mayor abundamiento, el EPU contribuye a fragilizar aún más tanto el sistema de procedimientos especiales como los órganos establecidos en tratados.

Afortunadamente la anterior alta comisionada estableció como prioridades estratégicas de su oficina desde 2010 las siguientes: migraciones; discriminación; impunidad, estado de derecho y sociedad democrática; pobreza y derechos económicos, sociales y culturales; violencia e inseguridad; mecanismos de derechos humanos; y desarrollo del DIDH1040. Los objetivos fueron loables, pero a finales de 2013 no se habían percibido los cambios operativos y presupuestarios necesarios para llevarlos a la práctica en el

---

1033 Res. 33/28 del Consejo DH, de 30 de septiembre de 2016, párr. 2.

1034 *Ibidem*, párrs. 7 y 8.

1035 Doc. HRC/37/79, de 31 de enero de 2018, 19 p.

1036 *Vid supra*, Sección A. **1:** *Procedimientos geográficos.*

1037 *Cfr*. VILLÁN DURÁN, C.: "El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: ¿Un mecanismo de protección eficaz de los derechos humanos?*», in* ESCUELA DIPLOMÁTICA, La protección de los derechos humanos. Cuaderno 34. Madrid, 2008, 158 p, *at* 71-97.

1038 En 2017 se prevé que el funcionamiento del EPU costará 7.7 millones de dólares. *Cfr*. OHCHR, *Human Rights Appeal 2017*, cit., p. 41.

1039 *Vid supra*, apartado B.2.b: *Eficacia del EPU*.

1040 *Cfr*. doc. A/HRC/25/19, de 18 de diciembre de 2013, 21 p., *passim.*

seno de la OACNUDH[1041]. El resultado es que no se ha avanzado significativamente en ninguna de las áreas supuestamente prioritarias, aunque a los 20 años de su establecimiento la ACNUDH concluyó haber garantizado el reconocimiento del "papel central de los derechos humanos en la labor del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto"1042.

El escaso progreso en alcanzar las prioridades estratégicas diseñadas se explica, *inter alia*, porque persiste una nociva resistencia en buena parte del personal de la OACNUDH (especialmente en sus órganos de dirección) a favorecer la adopción de medidas operativas en las áreas que no gozan de la simpatía de los Estados desarrollados, principales suministradores de las contribuciones voluntarias que la OACNUDH necesita para completar un presupuesto regular siempre exiguo1043.

Además, el propio Consejo DH ha denunciado reiteradamente "el desequilibrio importante en la representación geográfica de su composición y que una sola región disponga de casi la mitad de los puestos" de la OACNUDH[1044]. En efecto, a finales de 2013 la oficina del alto comisionado contaba con 579 funcionarios (503 de plantilla), perteneciendo al grupo "Europa Occidental y otros" el 49% del total1045. En consecuencia, el Consejo DH pidió a la anterior AC "que procure la mayor diversidad geográfica en la dotación de su personal", para incrementar la representación de los países y regiones del mundo en desarrollo, aplicando un tope de crecimiento cero a los países y regiones ya representados en exceso en la oficina, especialmente el personal de alto nivel y directivo1046.

Por otro lado, en los últimos años los Estados miembros del Consejo DH se han percatado de que el avance real en las prioridades estratégicas de la OACNUDH debe ir

---

1041 *Cfr*. OHCHR, *OHCHR Report 2013,* cit., *passim.*

1042 *Cfr.* A/HRC/25/19, cit, párr. 101.

1043 En 2017 se previó un presupuesto para la OACNUDH de 360,5 millones de dólares, de los que 107,5 corresponden al presupuesto regular –lo que representa un 3,5% del presupuesto total de las NU- y 252,9 a las contribuciones voluntarias. *Cfr*. OHCHR, *Human Rights Appeal 2017*, cit., pp. 36 y 39. Sin embargo, a finales de 2017 la Asamblea General aplicó importantes reducciones del presupuesto de las Naciones Unidas para el bienio 2018-2019. La OACNUDH redujo el 10% en la mayoría de las partidas presupuestarias, pero llegó hasta un 25% en el caso de los recursos destinados a los órganos de tratados y los procedimientos especiales (*Cfr. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, doc. A/HRC/37/3, de 26 de enero de 2018., párr. 95).

1044 Res. 19/3 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2012, párr.1.

1045 Doc. A/HRC/27/18, de 18 de junio de 2014, párrs. 11-13.

1046 Res. 19/3 del Consejo DH, de 22 de marzo de 2012, párrs. 5 y 8. La resolución se adoptó con 12 votos en contra, todos ellos correspondientes a Estados desarrollados. En 2017 el Consejo DH continuó manifestando su preocupación por la persistencia de tal desequilibrio en la composición del personal de la oficina del alto comisionado y del personal directivo de nivel superior. *Vid.* res. 36/1 del Consejo de DH, de 28 de septiembre de 2017, adoptada con 15 votos en contra.

acompañado también de una redistribución adecuada de su presupuesto. Aunque la anterior alta comisionada fue renuente a compartir esa información con el Consejo DH, el 3 de mayo de 2010 le informó por primera vez sobre "el proyecto de marco estratégico del secretario general para el programa 19, derechos humanos", y se ofreció "para recopilar y presentar al comité del programa y de la coordinación las observaciones que puedan tener al efecto".

En respuesta, el Consejo DH invitó a la AC a presentar el citado proyecto de marco estratégico al Consejo DH "antes de someterlo al comité del programa y de la coordinación, a fin de que la alta comisionada pueda recopilar las opiniones de los Estados y de los interlocutores pertinentes y comunicarlas al comité para que las examine"1047. Un año más tarde, el Consejo DH agradeció a la AC que en su informe anual hubiera presentado "información sobre las fuentes y la asignación de fondos a su oficina". Y le pidió que en su próximo informe anual incluyera información específica sobre "las asignaciones del presupuesto ordinario", las "contribuciones voluntarias recibidas", la "asignación de contribuciones destinadas a fines generales y específicos" y "la asignación de fondos a los procedimientos especiales", con vistas a examinarlo en un foro mutuamente acordado1048.

En 2016 la OACNUDH recibió 129,5 millones de dólares en concepto de contribuciones voluntarias; el 62% de esa cantidad fue asignada por los donantes a fines específicos1049.

1047 Declaración del presidente 15/2, de 1º de octubre de 2010, párr. 2.

1048 Declaración de la presidenta de 30 de septiembre de 2011.

1049 *Cfr*. OHCHR, *Human Rights Appeal 2017*, cit., pp. 35.

SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

1. Informes periódicos

- ALFREDSSON, G. *et al.* (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms. Essays in Honour of Jacob Th. Moller*. The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff, 2011.

- ALSTON, Philip: "The Committee on Economic, Social and Cultural Rights", *in* ALSTON, Ph. (ed.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*. Oxford, Clarendon Press, 1992, 765 p, *at* pp. 473-508.

- ALSTON (Ph.) and CRAWFORD (J.): *The future of UN Human Rights Treaty Monitoring*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

- ALSTON (Ph.) and MEGRET (F.): *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*. 2nd edition, Oxford, Oxford University Press, 2011.

- ÁLVAREZ MOLINERO, Natalia: "La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial", *in* GÓMEZ ISA, Felipe (Director) y PUREZA, José Manuel*, La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Bilbao, Universidad de Deusto, 2003, pp. 215-241.

- ARAMBULO, L.: *Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Theoretical and Procedures Aspects*. Antwerpen/Groningen/Oxford, Intersentia, 1999, 468 p.

- BARREIRO CARRIL, Beatriz: *La diversidad cultural en el derecho internacional: la Convención de la UNESCO*. Madrid, Iustel, 2011, 365 p.

-BASSIOUNI (M. C.) & SCHABAS (W.A.) (eds.), *New Challenges for UN Human Rights Machinery. What future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures*. Cambridge/Antwerp/Portland, Intersentia, 2011.

- BOEREFIJN, Ineke: *The reporting procedure under the Covenant on Civil and Political Rights: Practice and Procedures of the Human Rights Committee*. Antwerpen, Intersentia, 1999, 417 p.

- BONET PÉREZ, Jordi: "La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares", *in* GÓMEZ ISA, Felipe (Director) y PUREZA, José Manuel, *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Bilbao, Universidad de Deusto, 2003, pp. 309-349.

- BUERGENTHAL (Th.), SHELTON (D.) and STEWART (D.): *International Human Rights in a nutshell*. West, 4th edition, 2009.

- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto: "Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)", *Recueil des cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, t. 202 (1987-II), pp. 9-435.

— *Tratado Internacional dos Direitos Humanos*. Vol. 1, 1997, 486 p.; vol. 2, 1999, 440 p. Porto Alegre, Brasil, Editorial Sergio Antonio Fabris.

— *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI*. 2ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2006.

- CARDONA LLORÉNS, Jorge: "Hacia la configuración de un 'sistema' de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas", *in Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2015*. Navarra, Aranzadi, 2016.

- CARVER, Richard: "A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law", *Human Rights Law Review*, vol. 10, num.1, 2010, pp. 1-32.

- CHUECA SANCHO, A. G.: "Mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos" *in* CENTRO PIGNATELLI (ed.): *Los derechos humanos. Camino hacia la paz*. Zaragoza, 1997, pp. 29-72.

- CRIDDLE, Eva,: *Human Rights in Emergencies*. Cambridge University Press, 2016.

- DE BECO (Gauthier) & MURRAY (Rachel): *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*. Cambridge University Press, 2015.

-DECAUX (E.) & TOUZÉ (S.) (dir.), *La prévention des violations des droits de l'homme*. Paris, Pedone, 2015.

- DIACONU, Ion, *Racial discrimination*. Den Haag, Eleven International Publishing, 2011, 385 p.

- DORMENVAL, Agnès, *Procédures onusiennes de mise en oeuvre des droits de l'homme: limites ou défauts?.* Paris, P.U.F., 1991, 274 p.

- ESTRADA ADÁN (G. E.) y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ (C.), *Manual de Derecho internacional de los derechos humanos*. 1ª ed., México, Porrúa, 2014, 455 p.

- FALEH PÉREZ, Carmelo: "La Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus familias", *in* OLLÉ, ACEBAL y GARCÍA (coords.): *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: su vigencia para los Estados y para los ciudadanos*. Barcelona-Madrid, Anthropos y Asociación Pro Derechos Humanos de España, 2009, pp. 103-112.

— "Nuevos instrumentos para el Derecho internacional de los derechos humanos", *Revista de Derecho Público*, Universidad de la República (Uruguay), 37 (2010), pp. 47–75.

- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p.

- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos (Director), *España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos*. Madrid, Dilex, 2010, 524 p.

— "La práctica española relativa a los órganos internacionales de control de los derechos humanos: un estudio introductivo", *in* FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (Director), *España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos*. Madrid, Dilex, 2010, pp. 17-47.

- FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.: "Elaboración y aplicación del mecanismo de informes de derechos humanos en España", *in* MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (coordinador), *La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho español*. Madrid, Universidad Carlos III/BOE, 2009, pp. 299-328.

- FROUVILLE (Olivier de) & DECAUX (Emmanuel) (dir.), *La dynamique du système des traités de l'ONU en matière de droits de l'homme*. Paris, Pedone, 2015, 210 p.

- GÓMEZ ISA (F.) and FEYTER (K. de) (eds.), *International Human Rights Law in a Global Context*. Bilbao, Universidad de Deusto, 2009, 973 p.

- GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D.: "La interacción entre el Derecho internacional y el derecho interno en materia de derechos humanos", *in* MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M., (edit.), *El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manual Castro-Rial Canosa*. Madrid, Trotta, 2002, pp. 333-350.

- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Rossana, *El control internacional de la prohibición de la tortura y otros tratos o penas inhumanos y degradantes*. Granada, Servicio de Publicaciones de la Universidad, 1998, 691 p.

- HANSKI (Raija) & SUKSI (Markku) (eds.), *An Introduction to the International Protection of Human Rights,*

A Textbook. 2a edic, Abo (Finland), Abo Akademi University, 1999, 468 p.

- HASSMANN, Rhoda Howard: *State Food Crimes.* Cambridge University Press, 2016, 280 p.

- HENNEBEL (L.) and HOCHMANN (Th.) (Directors), *Genocide Denials and the Law*. New York, Oxford University Press, 2010.

- HENNEBEL (Ludovic) & TIGROUDJA (Hélène), *Traité de droit international des droits de l´homme*. Paris, Pedone, 2016, 1706 p.

- HEYNS (Christof) & VILJOEN (Frans), *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level.* The Hague/London/New York, Kluwer, 2002, 648 p.

- KALIN (Walter) and KUNZLI (Jorg): *Universal Human Rights Protection*. Oxford, Oxforf University Press, 2009.

- KARIMOVA, Takhmina, *Human Rights and Development in International Law.* N. York, Routledge, 2016, 337 p.

- KELLER (Helen) & ULFSTEIN (G.) (Ed.), *UN Human Rights Treaty Bodies. Law and Legitimacy*. Cambridge University Press, 2012, 461 p.

- KSENTINI, Fatma Zohra, *Les procédures onusiennes de protection des droits de l'homme. Recours et détours*. París, Publisud, 1994, 246 p.

- LE BOUTHILLIER, (Yves) et ROUGET (Didier): "La procédure des rapports périodiques en application des traités relatifs aux droits de la personne: l'après-conférence de Vienne", *The Canadian Yearbook of International Law*, vol. 32, 1994, pp. 173-217.

- LEBLANC (L.), HUIBREGTSE (A. H.) and MEISTER (T.): "Compliance with reporting requirements of human rights conventions", *The International Journal of Human Rights*, vol. 14, num. 5, September 2010, pp. 789-807.

- LERNER, N., *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. Leiden, Brill, 2015, 256 p.

- LIEFAARD, Ton, *United Nations Convention on the Rights of the Child.* Leiden, Brill, 2017.

- MAHGOUB, Khadeija Elsheikh, *The International Law on the Right of the Child to Survival and Development.* Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2015, 300 p.

- MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M.: "La Convención contra la Tortura", *in* GÓMEZ ISA, Felipe (Director) y PUREZA, José Manuel, *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Bilbao, Universidad de Deusto, 2003, pp. 243-277.

— "La reforma del sistema convencional de Naciones Unidas de protección de los derechos humanos: situación actual", *in* ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (Dir.), *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI*. Vol. I, Madrid, Escuela Diplomática/AEPDIRI, 2008, 330 p, *at* 23-37.

-- "The Prohibition of Torture in International Law", *RCADI,* t.

- MARIÑO MENÉNDEZ (F. M.) y CEBADA ROMERO (A.) (directores), *La creación del mecanismo español de prevención de la tortura*. Madrid, Iustel, 2009, 349 p.

- MÁRQUEZ CARRASCO, Carmen: *Logros y desafíos en el 60 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos*. Bilbao, Universidad de Deusto, 2008, 128 p.

- MAYORDOMO RODRIGO, Virginia: "El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial", *in* FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (Director), *España y los órganos internacionales de control*

en materia de derechos humanos. Madrid, Dilex, 2010, pp. 127-199.

- MERTUS, J., *The United Nations and Human Rights: A Guide for a New Era*. N. York, Routledge, 2010.

- MONEREO PÉREZ, J.L. (dir.), *El sistema universal de los derechos humanos*. Granada, Comares, 2014, 1043 p.

- O'FLAHERTY, Michael: "The Dublin Statement on the process of strengthening of the United Nations Human Rights Treaty Body System", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 28, num. 1, 2010, pp. 116-127.

— "Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement", *Human Rights Law Review*, vol. 10, num. 2, 2010, pp. 319-335.

- OACNUDH, *El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas*. Folleto informativo 30/rev.1. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2012, 71 p.

— *Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2010, 243 p.

— *Trabajando con el programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos. Un manual para la sociedad civil*. Naciones Unidas, Nueva York-Ginebra, 2008, 194 p.

- OCHOA RUÍZ, Natalia, *Los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas*. Madrid, Civitas, 2004, 471 p., *at* 168-252.

- ODELLO (M.) & SEATZU (F.), *The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: The Law, Process and Practice*. New York, Routledge, 2012, 326 p.

- PARTSCH, K. J.: "The Committee on the Elimination of Racial Discrimination", *in* ALSTON, Ph. (ed.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*. Oxford, Clarendon Press, 1992, 765 p., *at* pp. 339-368.

- PILLAY, Navanethem, *Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights*. Geneva, OHCHR, June 2012, 100 p.

- RALEY, Meredith: "The drafting of Article 33 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: the creation of a novel mechanism", *The International Journal of Human Rights*, vol. 20, 2016, nº 1, pp. 138-152.

- ROUGET, Didier, *Le guide de la protection internationale des droits de l'homme*. Grenoble, ed. La Pensée sauvage, 2000, 382 p.

- RUILOBA ALVARIÑO, Julia: "El Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes y las quejas individuales presentadas contra España", *in* FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (Director), *España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos*, Madrid, Dilex, 2010, pp. 51-107.

— "El Comité contra la Tortura. Examen de los informes y las quejas individuales presentadas contra España", *in* FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (Director), *España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos*. Madrid, Dilex, 2010, pp.201-255.

- SÁNCHEZ PATRÓN, José Manuel, *Las Organizaciones internacionales ante las violaciones de los derechos humanos*. Oviedo, Septem Ediciones, 2004, 368 p.

- SAUL, Ben (Editor), *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Travaux préparatoires 1948-1966*. Oxford University Press, 2016. Vol. 1 (1947-1952), 1342 p.; Vol. 2 (1953-1966), pp. 1343-2580.

- SHELTON, Dinah (Editor), *International Protection of Human Rights.* Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2017, 820 p.

- SICILIANOS, L.-A.: "La réforme des organes des NU chargés du contróle de l'application des traités relatifs aux droits de l'homme", *in* POLITAKIS, G. (éd.), *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision*. Geneva, ILO, 2007, pp. 151-166.

- SIKKINK, Kathryn: "El papel protagonista de Latinoamérica en los derechos humanos", *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 22, diciembre de 2015, pp. 215–228. Disponible en http://sur.conectas.org/es/el-papel-protagonista-de-latinoamerica-en-los-derechos-humanos/

- SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL (SFDI), *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*. Colloque de Strasbourg. Paris, Pedone, 1998.

- STAMATOPOULOU, Elsa, *Cultural rights in international law: article 27 of the Universal Declaration of Human Rights and beyond*. Leiden, Martinus Nijhoff, 2007.

- STEINER (Henry J.), ALSTON (Philip) and GOODMAN (Ryan), *International Human Rights in Context. Law, politics and morals*. Third edition, Oxford University Press, 2008, 1492 p.

- SUDRE, Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*. 10ème ed., Paris, Presses Universitaires de France, 2011.

- TYAGIL, Y., *The UN Human Rights Committee: Practice and Procedure*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 944 p.

- TOMUSCHAT, Christian, *Human Rights - Between Idealism and Realism*. Oxford, Oxford University Press, 2003.

- VANDENHOLE, W., *The procedures before the UN Human Rights Treaty Bodies: divergence or convergence?*. Antwerp, Intersentia, 2004.

- VARDERRAMA, Juan Andrés (coord.), *Interpretación de las normas internacionales sobre derechos humanos. Observaciones y recomendaciones generales de los órganos de vigilancia de los tratados internacionales de derechos humanos de las Naciones Unidas*. Bogotá, Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, 2002, 513 p.

- VILLÁN DURÁN, C., *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid, Trotta, 2002 (reimpresión: 2006), 1028 p. *at* 381-436.

— "La protección convencional de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas", *Revista de Derecho Migratorio y de Extranjería*, núm. 10, noviembre de 2005, pp. 89-116.

— "El sistema universal de protección de los derechos humanos", *in Curso interdisciplinario de alta formación en derechos humanos*. México, 2006, 775 p., *at* 83-139.

— "La práctica de la tortura y los malos tratos en el mundo. Tendencias actuales", *in* ARARTEKO, *La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos*. Vitoria, Ararteko, colección "Jornadas sobre derechos humanos" n° 7, 2004, 185 p., *at* 33-115. *Vid*. también *Revista de Derechos Humanos* (Universidad de la República, Uruguay), núm. 2, 2004, pp. 107-159. Igualmente, *in* GUTIÉRREZ CONTRERAS, Juan Carlos (coord.), *Instrumentos nacionales e internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura*. México, Talleres Gráficos, 2005, 500 p, *at* 119-185.

— *La República Bolivariana de Venezuela ante el sistema de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos*. Caracas, Corporación Franquet, 2014, 367 p.

— *Manual sobre el sistema universal de protección de los derechos humanos*. San José, Universidad para la Paz, junio de 2016, 181 p. (publicación electrónica). Disponible en http://www.upeace.org/research-

publications/recent-publications

- VILLÁN DURÁN (C.) y FALEH PÉREZ (C.): "Contribución de la AEDIDH a la aplicación en España del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes", *in* MARIÑO MENÉNDEZ (F. M.) y CEBADA ROMERO (A.) (directores), *La creación del mecanismo español de prevención de la tortura*. Madrid, Iustel, 2009, 349 p., *at* 267-298.

— *Manual de Derecho internacional de los derechos humanos*. México, Ubijus, 2016, 234 p.

-- *El sistema universal de protección de los derechos humanos. Su aplicación en España*. Madrid, Tecnos, 2017, 305 p.

- VILLÁN DURÁN (C.) y SALADO OSUNA (Ana): "Las instituciones nacionales de derechos humanos latinoamericanas integradas en la Federación Iberoamericana del Ombudsman: su papel en las Naciones Unidas", *in* ESCOBAR ROCA, Guillermo (coordinador), *El Ombdusman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*. Madrid, Dykinson, 2008, 237 p., *at* 145-232.

- WEBER, A., *Les mécanismes de contróle non contentieux du respect des droits de l'homme*. Paris, Pedone, 2008, 411 p.

- WRIGHT, Shelley: "Human Rights and Women's Rights: An Analysis of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women", *in* MAHONEY (Kathleen E.) & MAHONEY (Paul) (eds.), *Human Rights in the Twenty-first Century: A Global Challenge.* Dordrecht, Nijhoff, 1993, 1028 p., *at* 75-88.

- ZARTNER (Dana) and RAMOS (Jenifer): "Human Rights as Reputation Builder: Compliance with the Convention Against Torture", *Human Rights Review*, vol. 12 (2011), pp. 71-92.

2. Mecanismos cuasi-judiciales

- ABRIL STOFFELS, Ruth: "El Comité de la CEDAW ante las comunicaciones individuales: requisitos de admisión y medidas provisionales", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 30, 2015, 23 p. Disponible en http://www.reei.org

- AGUELO NAVARRO, Pascual: "Los derechos humanos de las personas migrantes, exigencia de justicia", *in* FUNDACIÓN SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ, *Los derechos humanos en tiempo de crisis*. Zaragoza, Mira Editores, 2014, pp. 251-295.

- ALBUQUERQUE, Catarina de: "Chronicle of an Announced Birth: The Coming into Life of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – The Missing Piece of the International Bill of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 32 (2010), pp. 144-178.

- ALFREDSSON, G. *et al.* (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms. Essays in Honour of Jacob Th. Moller,* The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff, 2001.

- AYALA CORAO, Carlos, *El Comité de Derechos Humanos de la ONU: La admisión de los casos decididos por otros órganos internacionales*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, 183 p.

- BANTEKAS (Ilias) and OETTE (Lutz), *International Human Rights Law and Practice*. 2nd edition, Cambridge University Press (UK), 2016, 860 p.

- BONET PÉREZ (Jordi) y ALIJA FERNÁNDEZ (Rosa Ana) (eds.), *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el Derecho internacional*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sao Paulo, Marcial Pons, 2016, 431 p., *at* 145-161.

- BONET PÉREZ, Jordi: "Introducción general: presupuestos y dinamismo evolutivo de la exigibilidad jurídica

internacional de los derechos económicos, sociales y culturales", *in* BONET PÉREZ (Jordi) y ALIJA FERNÁNDEZ (Rosa Ana) (eds.), *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el Derecho internacional*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sao Paulo, Marcial Pons, 2016, 431 p., *at* 11-67.

- BURGERS (J.H.) & DANELIUS (H.), *The United Nations Convention Against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatments or Punishements*, Dordrecht/Boston/London, Nijhoff, 1988, 271 p.

- BYRNES, A.: "The Committee against Torture", *in* ALSTON, Ph. (ed.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 765 p, at pp. 509-546.

- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto*, Tratado de Direito Internacional dos Direitos humanos*, vol. I, 1ª ed., Porto Alegre, Brasil, Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, 486 p.

— *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI*, 2ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2006.

— *Évolution du droit international au droit des gens – L'accès des individus á la justice internationale – Le regard d'un juge*, Paris, Pedone, 2008.

— *State Responsibility in Cases of Massacres: Contemporary Advances in International Justice*, Utrecht University, Netherlands Institute of Human Rights (SIM), 2011, 71 p,

- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio: *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho internacional contemporáneo*, 2ª ed., Madrid, Tecnos, 2001, 186 p.

- CASLA, Koldo: "The rights we live in: protecting the right to housing in Spain through fair trial, prívate and family life and non-retrogressive measures", *International Journal of Human Rights*, vol. 20, 2016, nº 3, pp. 285-297.

- CHINCHÓN ÁLVAREZ, Javier: *Derecho internacional y transiciones a la democracia y la paz: hacia un modelo para el castigo de los crímenes pasados a través de la experiencia iberoamericana,* Madrid, Ediciones Parthenon, 2007, 629 p.

- DECAUX, E. (dir.), *Le Pacte International relatif aux droits civils et politiques. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2010.

-DELGADO RAMOS, Camilo, *La obligación de reparar: análisis desde la práctica de los procedimientos convencionales de las Naciones Unidas*. Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia, 2018, 178 p. ISBN 978-958-760-093-3.

- DIACONU, Ion, *Racial discrimination*, Den Haag, Eleven International Publishing, 2011, 385 p.

- DIMITRIJEVIC, Vojin: "Decisiones del Comité de Derechos Humanos respecto de las comunicaciones hechas de conformidad con el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", *Cuadernos de análisis jurídico*, Universidad Diego Portales de Santiago de Chile, núm. 26, mayo de 1993, pp. 67-72. *Vid.* la versión inglesa en *SIM Special*, núm. 13, pp. 68-81.

- ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: "Sobre la problemática determinación de los efectos jurídicos internos de los «dictámenes» adoptados por Comités de derechos humanos. Algunas reflexiones a la luz de la sts 1263/2018, de 17 de julio", *REDI,* vol. 71 (2019), núm. 1, pp.

- ESPALIÚ BERDUD, Carlos: "El *jus cogens*, ¿salió del garaje?", *REDI*, vol. 67 (2015), núm.1, pp. 93-121.

- ESTRADA ADÁN (G. E.) y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ (C.), *Manual de Derecho internacional de los derechos humanos*, 1ª ed., México, Porrúa, 2014, 455 p.

- FALEH PÉREZ, Carmelo: "La independencia y la imparcialidad del poder judicial en la jurisprudencia del

Comité de Derechos Humanos", *Revista de Ciencias Jurídicas de la ULPGC*, núm. 4 (1999), pp. 99-119.

— "El derecho de las víctimas de violaciones de los derechos humanos a obtener una reparación. Análisis de la práctica del Comité de Derechos Humanos (1979-2002)", *Revista de Derecho Público* (Universidad de la República, Uruguay), núm. 2, junio de 2004, pp. 35-77.

— "La obligación internacional del Estado de prevenir e investigar los casos de desaparición forzada o involuntaria de personas", in RIPOLL CARULLA, S. y VILLÁN DURÁN, C. (directores), *Justicia de Transición: el caso de España.* Barcelona, Institut Català Internacional per la Pau (ICIP), 2012, pp.75-134.

-- "Los dictámenes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus efectos jurídicos en España", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 2018 (en imprenta).

- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014, 607 p.

- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos (dir.), *Nuevos desarrollos en el Derecho internacional de los derechos humanos: los derechos de las víctimas*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, 287 p.

— España *y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos*, Madrid, Dilex, 2010, 524 p.

- FOX PRINCIPI, Kate: «United Nations individual complaints procedure. How do States comply?. A categorised study based on 268 cases of « satisfactory » implementation under the follow-up procedure, mainly regarding the UN Human Rights Committee», *Human Rights Law Journal*, Vol. 37, No 1-6, 2017, pp. 1-31.

- FROUVILLE (Olivier de) & DECAUX (Emmanuel) (dir.), *La dynamique du système des traités de l'ONU en matière de droits de l'homme*. Paris, Pedone, 2015, 210 p.

- GHANDI. P.R.: *The Human Rights Committee and the right of individual communication: law and practice*, Aldershot (England), Brookfield, Vt.: Ashgate, 1998, 522 p.

- GÓMEZ ISA (F.) and FEYTER (K. de) (eds.), *International Human Rights Law in a Global Context*. Bilbao, Universidad de Deusto, 2009, 973 p.

- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Rossana, *El control internacional de la prohibición de la tortura y otros tratos o penas inhumanos y degradantes*, Granada, Universidad, 1998, 691 p.

- GUTIÉRREZ RAMÍREZ (M.) y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (J.): "Legados de la impunidad y rostros de la verdad en Guatemala. Reflexiones en torno al juicio por genocidio (caso Ríos Montt)", *Revista IIDH*, núm. 61 (enero-junio de 2015), pp. 57-86.

- HANNUM, H. (ed.), *Guide to international human rights practice*, N. York, Transnational Publishers, 3ª ed., 1999, 350 p.

- HANSKI (Raija) & SUKSI (Markku) (eds.), *An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook*, 2ª ed., Abo (Finland), Abo Akademi University, 1999, 468 p.

- HEBIÉ, Mamadou: "L'exécution des décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples", *Revue Générale de Droit International Public*, t. 121, 2017, nº 3, pp. 689-726.

- HENNEBEL, Ludovic, *La jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies - Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et son mécanisme de protection individuelle*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 582 p.

- HENNEBEL (Ludovic) & TIGROUDJA (Hélène), *Traité de droit international des droits de l´homme*. Paris, Pedone, 2016, 1706 p.

- HEYNS (Christof) & VILJOEN (Frans), *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level.* The Hague/London/New York, Kluwer, 2002, 648 p.

-JAYAWICKRAMA, Nihal, *The Judicial Application of Human Rights Law.* 2nd edition, Cambridge University Press, 2017, 1130 p.

- KELLER (Helen) & MARTI (Cedric): "Interim Relief Compared: Use of Interim Measures by the UN Human Rights Committee and the European Court of Human Rights", *ZaöRV,* 73 (2013), pp. 325-372.

- KELLER (Helen) & ULFSTEIN (G.) (Ed.), *UN Human Rights Treaty Bodies. Law and Legitimacy*. Cambridge University Press, 2012, 461 p.

-- KOZMA (J.), NOWAK (M.) & SCHEINING (M.), *A World Court of Human Rights – Consolidated draft Statute and Commentary*. May 2010.

-LANGFORD, Malcolm (ed.): *Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge/New York, etc., Cambridge University Press, 2008, 687 p.

- LAVAL, Pierre François: "Les limites constitutionnelles à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme à la lumière de la jurisprudence nationale comparée", *Revue Générale de Droit International Public*, t. 121, 2017, nº 3, pp. 661-682.

- MARIÑO MENÉNDEZ (Fernando) (dir.) y PÉREZ GONZÁLEZ (Carmen) y CEBADA ROMERO (Alicia) (coords.), *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*. Madrid, Trotta, 2017, 462 p.

- MAZZESCHI (R.P.): "Responsabilité de l'Etat pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme", *RCADI*, t. 333, 2008, pp. 175-506.

- MOLLER (Jakob Th.): "Eight UN Petitions Procedures: A Comparative Analysis", *in* EIDE (A.) *et al.* (Editors), *Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*, Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp.135-157.

- MOLLER (Jakob Th.) and ZAYAS (Alfred de), *United Nations Human Rights Committee Case Law (1977-2008). A Handbook*, N.P. Engel, Publisher, 2009, Kehl am Rhein, 604 p.

- NOWAK, Manfred, *CCPR Commentary. Commentary to the U.N. Covenant on Civil and Political Rights*, Kehl/Strasbourg/Arlington, Engel Publ., 2nd edition, 2005, 1277 p.

— *The United Nations Convention against Torture: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

- OACNUDH: *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2014, 342 p.

— *Selección de decisiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial,* vol. I (períodos de sesiones 36º a 75º (agosto de 1988 a agosto de 2011). Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2012, 214 p.

— *Selección de decisiones del Comité de Derechos Humanos adoptadas con arreglo al protocolo facultativo*, 9 volúmenes. El último abarca los períodos de sesiones 85º a 91º (octubre de 2005-octubre de 2007). Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2008, 306 p.

- OCHOA RUÍZ, Natalia, *Los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas*, Madrid, Civitas, 2004, 471 p., *at* 288-387.

- O'DONNELL, Daniel, *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Bogotá, Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, 2004, 1064 p.

- OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS

DERECHOS HUMANOS & DEFENSORIA DEL PUEBLO DE COLOMBIA, *Manual de calificación de conductas violatorias. Derechos humanos y derecho internacional humanitario*, 2 vols. Bogotá, OACNUDH, 2004, 419 + 515 p.

- OPEN SOCIETY, *From rights to Remedies. Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions*, New York, Open Society Foundations, 2013, 208 p.

- PILLAY, Navanethem, *Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights*, Geneva, OHCHR, June 2012, 100 p.

- ROUGET, Didier, *Le guide de la protection internationale des droits de l'homme*, Grenoble, ed. La Pensée sauvage, 2000, 382 p.

- RUILOBA ALVARIÑO, Julia: "El Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes y las quejas individuales presentadas contra España", *in* FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (Director), *España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos*, Madrid, Dilex, 2010, pp. 51-107.

— "El Comité contra la Tortura. Examen de los informes y las quejas individuales presentadas contra España", *in* FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (Director), *España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos*, Madrid, Dilex, 2010, pp. 201-255.

- SALAMERO TEIXIDÓ, Laura, *La protección de los derechos sociales en el ámbito de Naciones Unidas. El nuevo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Thomson Reuters, Madrid, 2012, 183 p.

- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I. y CHINCHÓN ÁLVAREZ, J.: "Algunas consideraciones jurídico-internacionales acerca de la sentencia de la Sala Penal Especial de la Corte Suprema de la República del Perú contra Alberto Kenya Fujimori Fujimori", *in* PÉREZ ARROYO, M. (dir.), y VELASQUEZ DELGADO, R. (coord.): *El caso de "Alberto Fujimori Fujimori". La sentencia. Doctrina y Jurisprudencia: Perú: 7 de abril de 2009*, Instituto Peruano de Criminología y Ciencias Penales, Lima, 2011, pp. 42-65.

- SANZ CABALLERO, S., *El interés superior del niño en la jurisprudencia internacional, comparada y española.* Madrid, Thomson Reuters-Aranzadi, 2017. ISBN: 978-84-9152-162-4

- SAURA ESTAPÁ, Jaume: "Panorama y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales", FUNDACIÓN SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ, *Los derechos humanos en tiempo de crisis*, Zaragoza, Mira Editores, 2014, pp. 153-182.

- SCOVAZZI (T.) & CITRONI (G.), *The struggle against enforced disappearance and the 2007 United Nations Convention*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2007.

- SCHMIDT, Markus G.: "Portée et suivi des constatations du Comité des droits de l'homme des Nations Unies", *in* SUDRE, F. (dir.): *La protection des droits de l'homme par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies - Les communications individuelles*, Université de Montpellier, 1995, pp. 157-169.

- SCHUTTER, Olivier de, *International Human Rights Law; cases, materials, commentary*. 2nd edition, Cambridge University Press (UK), 2014, 1052 p.

- SHELTON, Dinah (Editor), *International Protection of Human Rights.* Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2017, 820 p.

- SOGNIGBÉ SANGBANA, Muriel, *La sanction internationale de la violation des droits de l`homme*. Paris, Pedone, 2018, 376 p.

- SUBEDI, Surya P., *The Effectiveness of the UN Human Rights System. Reform and the Judicialization of Human Rights*. Abingdon, Oxon; New York, Routledge, 2017, 287 p.

- SUDRE, Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 10ème ed., Paris, PUF, 2011.

- TIGROUDJA, Hélène: "L'obligation d'exécution dans le système interaméricain des droits de l'homme: vers l'affirmation d'un droit subjectif international à l'exécution des décisions de la Cour interaméricaine?", *Revue Générale de Droit International Public*, t. 121, 2017, nº 3, pp. 683-688.

- TOUZÉ, Sébastien: "L'exécution des constatations des comités conventionnels des Nations Unies", *Revue Générale de Droit International Public*, t. 121, 2017, nº 3, pp. 645-659.

- TORROJA MATEU, Helena: "El control internacional universal *cuasi-contencioso* de los derechos económicos, sociales y culturales: comentario a la comunicación núm. 2/2014 ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el incumplimiento por el Estado español del respeto del derecho a una vivienda adecuada", *in* BONET PÉREZ (Jordi) y ALIJA FERNÁNDEZ (Rosa Ana) (eds.), *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el Derecho internacional*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sao Paulo, Marcial Pons, 2016, 431 p., *at* 145-161.

- TRINIDAD NÚÑEZ, Pilar: "La aplicación judicial en España de las decisiones de los órganos de base convencional de supervisión de derechos humanos creados en el seno de las Naciones Unidas", *in* MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (coordinador), *La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho español*, Madrid, Universidad Carlos III/BOE, 2009, pp. 329-349.

- TYAGIL, Y., *The UN Human Rights Committee: Practice and Procedure*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 944 p.

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

- VANDENHOLE, Wouter: "Completing the UN complaint mechanisms for human rights violations step by step: Towards a complaints procedure complementing the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 21, num. 3, 2003, pp. 423-463.

--- *The procedures before the UN human rights treaty bodies: divergences or convergence?*. Antwerp, Intersentia, 2004, 331 p.

- VENTURA ROBLES, Manuel E.: "La relación entre los derechos humanos y la justicia penal internacional", *Revista IIDH*, núm. 59, enero-junio de 2014, pp. 303-344.

- VILLÁN DURÁN, Carlos, *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 2002 (reimpresión: 2006), 1028 pp., *at* 437-498.

— "La protección convencional de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas", *Revista de Derecho Migratorio y de Extranjería*, n° 10, noviembre de 2005, pp. 89-116.

— "El sistema universal de protección de los derechos humanos", *in Curso interdisciplinario de alta formación en derechos humanos*. México, 2006, 775 p., *at* 83-139.

— "Las quejas individuales ante el Comité de Derechos Humanos: competencia, admisibilidad y jurisprudencia", *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, México, núm. 4, 2009, pp. 145-175.

— "Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", *Revista Española de Cooperación y Desarrollo*, Madrid, 2009, núm. 23, pp. 31-54. *Vid*. igualmente ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (Dir.), *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI*. Vol. I. Madrid, Escuela Diplomática/AEPDIRI, 2008, 330 p, *at* 311-330.

— *La República Bolivariana de Venezuela ante el sistema de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos*. Caracas, Corporación Franquet, 2014, 367 p.

— *Manual sobre el sistema universal de protección de los derechos humanos*. San José, Universidad para

la Paz, junio de 2016, 181 p. ISBN 978-9977-925-98-1. Disponible en http://www.upeace.org/research-publications/recent-publications

-- "El valor jurídico de las decisiones de los órganos establecidos en tratados de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 2018 (en imprenta).

- VILLÁN DURÁN, Carlos y FALEH PÉREZ, Carmelo: *Prácticas de Derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Dilex, 2006, 773 p. y anexos.

— "El derecho de toda persona a no ser víctima de detención arbitraria", *Revista de Derecho Público* (Universidad de la República, Uruguay), nº 45 (julio 2014), pp.139-155.

— *Manual de Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Ubijus, 2016, 234 p.

-- *El sistema universal de protección de los derechos humanos. Su aplicación en España*. Madrid, Tecnos, 2017, 305 p.

- ZAYAS, A. de: "Desarrollo jurisprudencial del Comité de Derechos Humanos en aplicación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Visión práctica", *in* JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos (ed.), *Iniciación a la práctica en Derecho internacional y Derecho comunitario europeo*, Madrid/Barcelona, Universidad de Alcalá/Marcial Pons, 2003, pp. 215-275.

- ZAYAS (Alfred de), MÓLLER (Jakob Th.) & OPSHAL (Torkel): "Application of the International Covenant on Civil and Political Rights under the Optional Protocol by the Human Rights Committee", *German Yearbook of International Law*, vol. 28, 1985, pp. 9-64.

- ZWAAK, L.F.: *International Human Rights Procedures: Petitioning the ECHR, CCPR and CERD*, Nijmegen, Ars Aequi, 1991, 168 p.

- ZWART, Tom: *The admissibility of human rights petitions: the case law of the European Commission on Human Rights and the Human Rights Committee*, M. Nijhoff, Dordrecht, Boston, 1994, 246 p.

3. Mecanismos extra-convencionales

- ALIJA FERNÁNDEZ (Rosa Ana) & MARTÍN ORTEGA (Olga): "Silence and the right to justice: confronting impunity in Spain", *The International Journal of Human Rights*, vol. 21, 2017, nº 5, pp. 531-549.

- ALSTON, Philip: "The Commission on Human Rights", *in* ALSTON, Ph. (ed.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 765 p, *at* 126-210.

- ALSTON (Philip) & KNUCKEY (Sarah), *The Transformation of Human Rights Fact-Finding.* Oxford University Press, 2016, 576 p.

- AMNESTY INTERNATIONAL and THE LAW SOCIETY, *The United Nations Thematic Mechanisms 2002. An overview of their work and mandates*, London, Amnesty International, 2002, 92 p.

- ANDREU GUZMÁN, Federico: "Le Groupe de travail sur les disparitions forcées des Nations Unies", *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, n° 848, 2002, pp. 803-818.

- BANTEKAS (Ilias) and OETTE (Lutz), *International Human Rights Law and Practice*. 2nd edition, Cambridge University Press (UK), 2016, 860 p.

-BASSIOUNI (M. C.) & SCHABAS (W.A.) (eds.), *New Challenges for UN Human Rights Machinery. What future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures*. Cambridge/Antwerp/Portland, Intersentia, 2011.

- BRODY, Reed y GONZÁLEZ, Felipe: "Nunca Más: An Analysis of International Instruments on 'Disappearances'", *Human Rights Quarterly*, vol. 19, nº 2, May 1997, pp. 365-405.

- CANÇADO TRINDADE, Antonio August, *Tratado de Direito Internacional dos Direitos humanos*, vol. I, 1ª edic., Porto Alegre, Brasil, Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, 486 p.

- CANTU RIVERA, Humberto, *The Special Procedures of the Human Rights Council.* 2015. ISBN: I-78068-344-8.

- CHARLESWORTH (Hilary) & LARKING (Emma) (Eds.), *Human Rights and the Universal Periodic Review: Rituals and Ritualism*. Cambridge University Press, 2014.

- DECAUX (E.) (dir.,: *Les Nations Unies et les droits de l'homme. Enjeux et défis d'une réforme*, Paris, Pedone, 2006, 348 p.

- DORMENVAL, Agnès, *Procédures onusiennes de mise en oeuvre des droits de l'homme: limites ou défauts?*, Paris, P.U.F., 1991, 274 p.

- DOMÍNGUEZ REDONDO, Elvira, *Los procedimientos públicos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, 516 p.

— "Rethinking the legal foundations of control in International Human Rights Law – The case of Special Procedures", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 29, num. 2, 2011, pp. 261-288.

- DUGGAN-LARRIN (Jessica): "Can an intergovernmental mechanism increase the protection of human rights? The potential of Universal Periodic Review in relation to the realization of economic, social and cultural rights", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 28, num. 4, 2010, pp. 548-581.

- EISEMANN, P. M.: "Quelques observations sur une procédure discrète de promotion des droits de l'homme: la « procédure 104 » de l'UNESCO", *in.* AKANDJI-KOMBÉ (J.-F.) (coord.), *L'homme dans la société international. Mélanges en hommage au Professeur Paul Tavernier,* Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 707-732.

- ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: *La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la violación de derechos humanos y libertades fundamentales: Estudio de los procedimientos públicos especiales* (Tesis doctoral), 3 vols., Madrid, ed. Universidad Complutense, 1988, 1631 p.

— "Un nuevo paso en la protección internacional de la libertad de pensamiento, conciencia y religión: El procedimiento público especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, España, vol. VI, 1990, pp. 87-128.

- FALEH PÉREZ, Carmelo: "El Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas", *Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*, nº 0, 1995, pp. 103-124.

— *Las acciones urgentes como mecanismo de protección de los derechos humanos en la práctica de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas* (Tesis doctoral), Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas de G. C., 1998, 642 p. Accesible en http://acceda.ulpgc.es/handle/10553/19568

— "La obligación internacional del Estado de prevenir e investigar los casos de desaparición forzada o involuntaria de personas", in RIPOLL CARULLA, S. y VILLÁN DURÁN, C. (Directores), *Justicia de Transición: el caso de España.* Barcelona, Institut Català Internacional per la Pau (ICIP), 2012, pp.75-134.

- FERRER LLORET, Jaume, *Responsabilidad internacional del Estado y derechos humanos*, Alicante, Tecnos, 1998, 467 p.

- FREEDMAN (Rita) & MCHANGAMA (Jacob): "Expanding or Diluting Human Rights?: The Proliferation of United Nations Special Procedures Mandates", *Human Rights Quarterly*, vol. 38, 2016, nº 1, pp. 165-193.

- FREEDMAN, Rosa: "New Mechanisms of the UN Human Rights Council", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 29, num. 3, 2011, pp. 289-323.

- FROUVILLE, Olivier de, *Les procédures thématiques: une contribution efficace des Nations Unies à la protection des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 1996, 139 p.

- GENSER (Jared) & STAGNO UGARTE (Bruno) (Eds.), *The United Nations Security Council in the Age of Human Rights*. Cambridge University Press, 2014.

- GÓMEZ DEL PRADO, José Luis: "Extra-conventional protection of human rights", *in* GÓMEZ ISA (F.) and FEYTER (K. de) (eds.), *International Human Rights Law in a Global Context*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2009, *at* 557-626.

- GUEST, Ian, *Behind the disappearances: Argentina's dirty war against human rights and the United Nations*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990, 605 p.

- GUTTER, J., *Thematic procedures of the United Nations Commission on Human Rights and international law: in search of a sense of community*. Antwerp, Intersentia, 2006, 443 p.

- HANSKI (Raija) & SUKSI (Markku) (eds.), *An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook*, 2nd ed., Abo (Finland), Abo Akademi University, 1999, 468 p.

- HEYNS, Christof: "Human Rights and the use of Autonomous Weapons Systems (AWS) During Domestic Law Enforcement", *Human Rights Quarterly*, vol. 38, 2016, nº 2, pp. 350-378.

- JEFFERY, Renée, *Amnesties, Accountability and Human Rights*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014, 304 p.

- KAMMINGA, Menno T.: "The Thematic Procedures of the UN Commission on Human Rights", *Netherlands International Law Review*, no. 3, 1987, pp 299-323.

- KANADE, Mihir, *The Multilateral Trading System and Human Rights. A Governance Space Theory on Linkages*. India, Routledge, 2017, 282 p.

- KSENTINI, Fatma Zohra: *Les procédures onusiennes de protection des droits de l'homme. Recours et détours*, Publisud, París, 1994, 246 p.

- LANGFORD, Malcom (Editor), *Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law*, New York, Cambridge University Press, 2008, 687 p.

- MARIE, Jean-Bernard: "La pratique de la Commission des droits de l'homme de l'ONU en matière de violations des droits de l'homme", *Revue Belge de Droit International*, nº 2, 1980, pp. 355-380.

- MARIE (Jean-Bernard) & QUESTIAUX (Nicolle): "Article 55, alinéa c", in COT (Jean-Pierre) et PELLET (Alain) (sous la direction de), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 2ª ed., Paris, Economica, 1991, 1571 p., *at* 865-886.

- NADER, Lucia: "El papel de las ONG en el Consejo de Derecho Humanos de la ONU", *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, Vol. 7, 2007, pp. 6-27.

- NIFOSI, I., *The UN special procedures in the field of human rights*, Antwerp, Intersentia, 2005.

- NOWAK, Manfred: "Country-oriented human rights protection by the UN Commission on Human Rights and its Sub-Commission", *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. XXII, 1991, pp. 39-90.

- OACNUDH, *Trabajando con el programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos. Un manual para la sociedad civil*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2008, 194 p.

— *Comisiones de investigación y misiones de determinación de los hechos en derechos humanos y derecho internacional humanitario. Guía y práctica*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2015, 156 p.

- PARTSCH, K. J.: "Article 55 (c)"; "Article 68", *in* SIMMA, Bruno (ed.), *The Charter of the United Nations. A*

Commentary, Oxford, Oxford University Press, 1994, 1258 p., *at* 776-793 and 875-892.

- PASTOR RIDRUEJO, José Antonio: "Les procédures publiques spéciales de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies", *Recueil des cours de l'Académie de Droit International*, t. 228 (1991-III), pp. 187-271.

- PICKEN, Margo: "The Special Representative of the UN Secretary-General for human rights in Cambodia (2000-2005)", *Liber Amicorum Peter Leuprecht*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 265-282.

- PINHEIRO, Paulo Sergio: "Being a special rapporteur: a delicate balancing act", *The International Journal of Human Rights*, vol. 15, nº 2, February 2011, pp. 162-171.

- RAMCHARAN, Bertrand G., *The Protection Roles of UN Human Rights Special Procedures*. Leiden, Brill, 2009, 213 p.

--- "The UN Human Rights Council: The Perennial Struggle between Realism and Idealism", *in* EIDE (A.) *et al.* (Editors), *Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*, Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp. 115-133.

--- (dir.), *International Law and Fact-Finding in the Field of Human Rights*. 2nd edit., Leiden/Boston, Brill, 2014, 294 p.

- RODLEY, N. S, *The Treatment of Prisoners under International Law*, Oxford, Clarendon Press, 2nd. ed, 1999.

— "United Nations Human Rights Treaty Bodies and Special Procedures of the Commission on Human Rights – Complementarily or Competition?", *Human Rigths Quarterly*, vol. 75, n° 4, 2003, pp. 882-908.

— "On the responsibility of special rapporteurs", *The International Journal of Human Rights*, vol. 15, nª 2, February 2011, pp. 319-337.

- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Jorge: *Derecho a la verdad y derecho internacional en relación con graves violaciones de los derechos humanos*. Madrid, Berg Institute, 2017, 688 p.

- ROUGET, Didier, *Le guide de la protection internationale des droits de l'homme*, Grenoble, ed. La Pensée sauvage, 2000, 382 p.

- SCHEININ, Martin: "Winter Break 2010: A Week in the Life of a Special Rapporteur", *in* EIDE (A.) *et al.* (Editors), *Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*, Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp.167-178.

- SCHMIDT, Markus G.: "Is the United Nations Human Rights Council Living Up to the International Community's Expectations?", *in* EIDE (A.) *et al.* (Editors), *Making Peoples heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*, Leiden/Boston, Nijhoff, 2011, pp. 99-113.

- SCHUTTER, Olivier de, *International Human Rights Law; cases, materials, commentary*. 2nd edition, Cambridge University Press (UK), 2014, 1052 p.

- SHORT, Katherine: "De la Comisión al Consejo: ¿las Naciones Unidas han logrado crear un órgano de derechos humanos confiable?", *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, nº 9, 2008, pp. 160-189.

- SMITH, Rhona K. M.: "The possibilities of an independent special rapporteur scheme", *The International Journal of Human Rights*, vol. 15, nª 2, February 2011, pp. 172-186.

- SOROETA LICERAS, Juan: "Current validity of the external dimension of the self-determination of peoples. Pending cases of decolonization", *SYBIL*, nº 22, 2018, pp. 131-164.

- SUBEDI, Surya P.: "Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs", *Human Rights Quarterly*, vol. 33 (2011), pp. 201-228.

- THÉVENOT-WERNER, Anne-Marie: "L'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies au regard du Droit international – Entre politisation et normativité", *Journal du Droit International* (JDI), vol. 139, n° 4, 2012, pp. 1243-1279.

- VALENCIA VILLA, Alejandro, *La situación de derechos humanos del Paraguay entre 1978 y 1990: el procedimiento confidencial 1503 de las Naciones Unidas*, Asunción, Defensoría del Pueblo, 2010, 611 p.

- VAN BOVEN, Theo: "Walking on non-neutral common ground", *Liber Amicorum Peter Leuprecht*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 93-104.

- VIEGAS E SILVA, Marisa: "El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: seis años después", *Sur. Revista internacional de derechos humanos*, núm. 18, diciembre de 2013, pp. 103-121.

- VILLÁN DURÁN, Carlos, *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 2002 (reimpresión: 2006), 1028 p., *at* 567-821.

— "El funcionamiento de los mecanismos extra-convencionales de protección internacional de los derechos humanos", *in* JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos (ed.), *Iniciación a la práctica en Derecho internacional y Derecho comunitario europeo*, Madrid/Barcelona, Universidad de Alcalá/Marcial Pons, 2003, pp. 277-313.

— "La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y sus mecanismos para la protección de los derechos humanos", *in* PONS RAFOLS, Xavier (Coord.*), España y la ONU: 50° Aniversario*, Icaria, Barcelona, 2005, 407 p., *at* 131-165.

— "El sistema universal de protección de los derechos humanos", *in Curso interdisciplinario de alta formación en derechos humanos*, México, 2006, 775 p., *at* 83-139.

— "Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas", *in* ALMQVIST (J.) y GÓMEZ ISA (F.) (eds.), *El Consejo de Derechos Humanos: Oportunidades y Desafíos*. Bilbao, Universidad de Deusto, 2006, 234 p., *at* 23-35. También en *Boletín de Derechos Humanos* (Caracas, Universidad Central de Venezuela), núm. 1, 2006, pp. 7-19; *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2006, núm. 12; *Elkasia: Revista de Filosofía*, 2006, n° 4 (publicación electrónica); *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos* (México), 2006. En catalán: "Llums i ombres del nou Consell de Drets Humans de les Nacions Unides", *Diàlegs*, núm. 31, 2006, pp.11-25.

— "El alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos: ¿Un mecanismo de protección eficaz de los derechos humanos?"*, in* ESCUELA DIPLOMÁTICA, *La protección de los derechos humanos*, Cuaderno 34. Madrid, 2008, 158 p, *at* 71-97.

— "Obligaciones derivadas del derecho a la alimentación en el derecho internacional", *in* CÁTEDRA DE ESTUDIOS SOBRE HAMBRE Y POBREZA (edit.), *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*, Córdoba, Diputación/Universidad, 2008, 447 p., *at* 45-76.

— *Manual de procedimientos extra-convencionales para la protección de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas*, Washington, American University, 2011, 68 p. (publicación electrónica).

— *La República Bolivariana de Venezuela ante el sistema de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos*, Caracas, Corporación Franquet, 2014, 367 p.

--- *Manual sobre el sistema universal de protección de los derechos humanos*, San José, Universidad para la Paz, junio de 2016, 181 p. ISBN 978-9977-925-98-1. Disponible en http://www.upeace.org/research-publications/recent-publications

- VILLÁN DURÁN, Carlos y FALEH PÉREZ, Carmelo, *Prácticas de Derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Dilex, 2006, 773 p. y anexos.

— "Derecho a un recurso efectivo y a obtener una reparación justa y adecuada que corresponde a las víctimas de desapariciones forzadas, crímenes contra la humanidad y otras violaciones de los derechos

humanos cometidas en España durante la guerra civil y la dictadura", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº. 16, 2008, 51 p. Disponible en http://www.reei.org

— "Queja ante el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (caso *Karmelo Landa Mendibe c. España*)", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 17, 2009, 29 p. Disponible en http://www.reei.org

— "El derecho de toda persona a no ser víctima de detención arbitraria", *Revista de Derecho Público* (Universidad de la República, Uruguay), nº 45 (julio 2014), pp.139-155.

— *Manual de Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Ubijus, 2016, 234 p.

-- *El sistema universal de protección de los derechos humanos. Su aplicación en España*. Madrid, Tecnos, 2017, 305 p.

- VILLÁN DURÁN (C.) y SALADO OSUNA (Ana): "Las instituciones nacionales de derechos humanos latinoamericanas integradas en la Federación Iberoamericana del Ombudsman: su papel en las Naciones Unidas", *in* ESCOBAR ROCA, Guillermo (Coord., *El Ombdusman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*, Dykinson, Madrid, 2008, 237 p., *at* 145-232.

- VOLIO JIMÉNEZ, Fernando: "La protección de los derechos humanos: experiencias de un investigador *in situ*", *in* CANÇADO TRINDADE, A. A. (Ed.), *El Mundo Moderno de los Derechos Humanos. Ensayos en Honor de Thomas Buergenthal*, IIDH, San José, 1996, pp. 287-298.

- WEISSBRODT (David S.) & MITCHELL (Brittany): "The United Nations Working Group on Arbitrary Detention. Procedures and Summary of Jurisprudence", *Human Rights Quarterly*, vol. 38, 2016, nº 3, pp. 655-705.

4. Direcciones útiles de Internet

- Tabla temática de normas substantivas (internacionales y de D. español) en materia de derechos humanos. Incluye índices por derechos y por materias:

http://www.fundacionpdh.org/normativa/cuadronormativo.htm

- Tabla temática de normas substantivas e instituciones en materia de derechos humanos (sistemas universal, regionales y español). Incluye índices por derechos y por materias:

http://www.derechoshumanos.net/derechos/index.htm

- Portal general de la Organización de las Naciones Unidas (Nueva York)

www.un.org

- Todos los documentos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos se pueden consultar en el portal de la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos (OACNUDH, Ginebra)

www.ohchr.org

- Los documentos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos relativos a España son accesibles en

http://www.ohchr.org/SP/Countries/ENACARegion/Pages/ESIndex.aspx

- Los textos de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos (convenciones, protocolos, etc.) se pueden consultar en

http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx

- *Índice universal de los derechos humanos* (OACNUDH). Contiene las observaciones finales de los **comités** y las recomendaciones de los **procedimientos especiales** del Consejo DH agrupadas por países concretos. También se incluyen las recomendaciones en el marco del **examen periódico universal** (EPU) y las respuestas de los Estados. Disponible en

http://uhri.ohchr.org/es/

- Servicio Internacional para los Derechos Humanos & Human Rights Law Centre, *Domestic implementation of UN human rights recommendations – A Guide for human rights defenders and advocates*. Disponible en

www.ishr.ch

- OPEN SOCIETY, *From judgement to justice – Implementing international and regional human rights decisions* (2010). Y *From rights to remedies: structures and strategies for implementing international human rights decisions* (2013). Informes disponibles en:

http://www.opensocietyfoundations.org

- OACNUDH: *Haciendo realidad los derechos humanos a través de los presupuestos gubernamentales*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2017, 183 p. Disponible en:
https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingHRThroughGovernmentBudgets_SP.pdf

- OACNUDH: *El espacio de la sociedad civil y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Guía práctica para la sociedad civil*. Ginebra, 2015, 34 p. Disponible en:

http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/CS_space_UNHRSystem_Guide_SP.pdf

- OACNUDH: *Seguimiento de las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos. Guía práctica para la sociedad civil*. Ginebra, Naciones Unidas, 2013, 57 p. Disponible en

http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/HowtoFollowUNHRRecommendationsSP.pdf

- OACNUDH: *Trabajando con el programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos. Un manual para la sociedad civil*. Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2008, 194 p. Disponible en

www.ohchr.org/civilsocietyhandbook/

- Sección de la sociedad civil de la OACNUDH:

http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/CivilSociety.aspx

- Las personas y organizaciones que deseen mantenerse informadas de las actividades de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, pueden solicitar su inclusión en la lista de correo electrónico de la sección de la sociedad civil de la OACNUDH, en la siguiente dirección

http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/CivilSociety.aspx

- OACNUDH: *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Ginebra, Naciones Unidas, 2012, 186 p. Disponible en:

http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

- Las incidencias sobre todos los **tratados internacionales** de derechos humanos (entrada en vigor, Estados parte, reservas, declaraciones, objeciones, etc.) se pueden consultar en

http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en

-OACNUDH, *Manual para los miembros de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2015, 105 p. Disponible en

http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_15_2_TB_Handbook_SP.pdf

- Estado de presentación de los **informes periódicos** de los Estados a los **nueve comités** establecidos en tratados. Disponible en*:*

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx

-OACNUDH*, Mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento. Guía práctica para la colaboración efectiva de los Estados con los mecanismos internacionales de derechos humanos*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2016, 38 p. Disponible en
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_PracticalGuide_SP.pdf

-OHCHR, *Reporting to the United Nations human rights treaty bodies. Training guide*. United Nations, New York and Geneva, 2017. Part I – Manual, 102 p. Part II – Notes for Facilitators, 118 p. Available at

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS20_HRTB_Training_Guide_PartI.pdf

and
https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS20_HRTB_Training_Guide_NotesforFacilitators_PartII.pdf

- La **jurisprudencia** desarrollada sobre quejas individuales por **ocho comités** establecidos en tratados de derechos humanos se encuentra en la siguiente base de datos

http://juris.ohchr.org/

- Las quejas individuales dirigidas a **ocho comités** establecidos en tratados se deben remitir *on-line* a

petitions@ohchr.org

- La información general sobre el procedimiento de **presentación de quejas** se encuentra en el enlace
http ://www.ohchr.org/EN/HRBodies/ TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx

-Existen modelos de **formularios** para presentar quejas individuales ante cuatro **comités** establecidos en tratados y once **procedimientos temáticos** del Consejo DH. *Vid.* www.ohchr.org/civilsocietyhandbook/ pp. 155-176 de la versión española del Manual.

-*Vid*. también OACNUDH, *Procedimientos para presentar denuncias individuales en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas*, Folleto informativo n° 7/Rev.2. Ginebra, Naciones Unidas, 2014, 48 p. Disponible en
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet7Rev2_sp.pdf

- Las solicitudes de **acciones urgentes** en virtud del art. 30 de la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, se deben remitir a
ced@ohchr.org

- Contacto con el Comité EDR: cerd@ohchr.org
- Contacto con el Comité DESC: cescr@ohchr.org
- Contacto con el Comité DH (PIDCP): ccpr@ohchr.org
- Contacto con el Comité EDCM: cedaw@ohchr.org
- Contacto con el Comité CT: cat@ohchr.org
-Contacto con el SPT: opcat@ohchr.org
- Contacto con el Comité DN: crc@ohchr.org
- Contacto con el Comité TMF : cmw@ohchr.org

- Contacto con el Comité DPD: crpd@ohchr.org

- Contacto con el Comité DF: ced@ohchr.org

- Web de los procedimientos especiales del Consejo DH (información general, actividades)

http://spinternet.ohchr.org/SitePages/Home.aspx

- Las quejas dirigidas a cualquier **mecanismo extra-convencional** de protección (**procedimientos especiales** del Consejo DH) se deben presentar *on-line* siguiendo el formulario disponible en https://spsubmission.ohchr.org/

-Las "comunicaciones" (quejas) enviadas por los PE y las respuestas de los Estados son accesibles en la Web de los PE dedicada a las "comunicaciones":

https://spcommreports.ohchr.org

- El directorio con las direcciones electrónicas de todos los titulares de **mandatos temáticos** se encuentra en
http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM

- El directorio con las direcciones electrónicas de todos los titulares de **mandatos geográficos** se encuentra en
http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx

- Las quejas dirigidas al GTDA del Consejo DH se deben enviar por correo electrónico a
wgad@ohchr.org

- Los dictámenes del GTDA son objeto de publicación electrónica, siendo su jurisprudencia accesible en http://www.unwgaddatabase.org/un/

- Las quejas dirigidas al GTDFI del Consejo DH se deben enviar por correo electrónico a wgeid@ohchr.org

- Las solicitudes de **acción urgente** dirigidas a cualquier mecanismo extra-convencional de protección, tanto geográfico como temático, se deben remitir a urgent-action@ohchr.org

- El **RE sobre la tortura** dispone de una plataforma en línea con información sobre sus actividades de seguimiento (incluidos todos los informes temáticos, sobre los países y con observaciones). Disponible en http://antitorture.org

- La información destinada al mecanismo de **examen periódico universal** (EPU**)** del Consejo DH se debe enviar a la siguiente dirección UPRsubmissions@ohchr.org

- Las denuncias sobre **represalias** deben enviarse a la siguiente dirección reprisals@ohchr.org

- Televisión de las Naciones Unidas en la Web http://webtv.un.org

- El dialogo entre los comités y los Estados durante el examen de los informes periódicos se celebra de forma pública, por lo que puede seguirse en directo a través de internet por medio del siguiente enlace http://www.treatybodywebcast.org/

ANEXO

Queja ante el Grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias

Caso José Miguel Etxebarria "Naparra"

FORMULARIO DE COMUNICACIÓN

1. INFORMACIÓN RELATIVA A LA PERSONA DESAPARECIDA

(a) * Apellido(s): Etxebarria Álvarez

(b) * Nombre(s): José Miguel

(c) Pseudónimos u otras formas además del nombre por el cual la persona es conocida: "Naparra" y "Bakunin"

(ch) Sexo: masculino

(e) Ocupación o profesión: tramitando solicitud de refugiado.

(d) Nombre del padre: Francisco; Nombre de la madre: Celestina

(e) Fecha de nacimiento: 14 de abril de 1958

(f) Lugar y país de nacimiento: Pamplona / Navarra. Estado español

(g) ¿Era menor de 18 años al momento de la desaparición? no

(h) Documento (pasaporte, documento nacional de identidad, credencial de elector u otro documento de identidad)

- Tipo: DNI número 15831293
- Fecha de expedición: 26 de diciembre de 1974
- Lugar y país de emisión: Pamplona. Estado español.

(i) Nacionalidad(es)

(j) Dirección de residencia habitual: tenía su domicilio en la capital navarra, en donde residió hasta el mes de diciembre de 1978, momento en el que lo abandonó y trasladó su residencia al País Vasco bajo administración francesa.

(k) Cualquier otro lugar de residencia al momento de la desaparición: en San Juan de Luz, en la 18 Rue Marion Garay.

(l) Estado civil: soltero (m) Indígena: no (n) Embarazada: no

2. INFORMACIÓN RELATIVA A LA DESAPARICIÓN

(a) * Fecha de la detención, secuestro o desaparición. (b) * Lugar en el que se produjo la detención, secuestro o desaparición. (c) * Fecha en la que la persona fue vista por última vez, si es diferente de la fecha de la detención o secuestro. (d) * Lugar en el que la persona fue vista por última vez, si éste es diferente del lugar de su detención o secuestro. (e) Por favor, proporcione una descripción completa de cómo se produjo la desaparición. Tenga en cuenta que, aunque este no es un elemento necesario, una descripción detallada de las circunstancias en la que se produjo la desaparición, favorece las posibilidades de encontrar a la persona.

José Miguel Etxeberria, militante de la organización Comandos Autónomos Anticapitalistas, conocido como "Bakunin" y "Naparra", desapareció el **11 de junio de 1980**, si bien la noticia no trascendió a los medios de comunicación hasta el día 17, es decir, seis días después de que se hubiera confirmado sin ningún tipo de dudas el hecho de su desaparición.

José Miguel Etxeberria Alvarez abandonó Iruñea en 1978 y se instaló en San juan de Luz. Naparra o Bakunin, como también se le conocía, poseía autorización de residencia en el Estado francés y en reiteradas ocasiones había solicitado la concesión de la carta de refugiado político OFPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides). Fue visto **por última vez** el 11 de junio de 1980, primero al volante de su vehículo Simca 1100 color marrón metalizado, accediendo a la **carretera Baiona-Donibane Lohitzune** sobre las 14,30 horas**, y después al parecer, en el bar La Consolation de Donibane Lohitzune**, discutiendo con una persona. El vehículo lo había adquirido hacía escasamente dos meses. Desde ese momento y como se recoge en esta denuncia, nadie ha vuelto a verle ni a tener ninguna noticia de él.

Los padres del refugiado **denunciaron los hechos el 18 de junio de 1980**. Al día siguiente era hallado en las cercanías de Ziburu-Ciboure sobre las 20,30 horas, el turismo de Etxebarria, modelo Simca 1100, matrículoa 867 RB64, sin rastro del joven.

Por medio de un comunicado emitido el **20 de junio de 1980**, los Comando Autónomos Anticapitalistas Independientes reconocían a Etxebarria como militante de esta organización. La nota se refería a "Naparra" como miembro activo del grupo que "*se exilió en el año 78, y desde entonces no ha cesado en su lucha, lo cual creemos que es el principal motivo de su desaparición*" agregaba. El comunicado incidía en el hallazgo del vehículo del desaparecido "*al lado de la Comisaría: la Policía no ha dado ningún interés a la denuncia*" concluía por ello.

El 21 de junio de 1980, El Batallón Vasco-Español1050 (BVE) reivindicó el secuestro en una

1050 El Batallón Vasco Español, comenzó a atentar contra ciudadanos vascos en el año 1975 y es responsable de la muerte de 32 personas. Enviamos adjunto el listado de muertes por la Guerra Sucia llevada a cabo por estas organizaciones. En el mismo se puede observar cómo el año en el que Etxeberria es visto con vida por última vez, 1980, fueron asesinadas 23 personas, tanto en Iparralde (provincias vascas bajo administración francesa) como en territorio del Estado español. Estos atentados, cometidos contra miembros de ETA y contra civiles, se llevaron a cabo además de por el BVE, por la Triple A.

primera llamada al diario "Deia" y la ejecución de Naparra en una segunda. En el primer comunicado decía textualmente: "*Reivindicamos el secuestro de "Naparra" en Ciboure, en Francia. Está en España. Después de los últimos asesinatos de ETA su suerte está echada. El Batallón Vasco-Español es la única solución. Viva la Unidad de España. Batallón Vasco-Español, Comando Esteban Beldarrain*".

El **3 de julio de 1980** en una nueva llamada telefónica al diario "Deia" en nombre del Batallón Vasco-Español, se afirmaba que éste había dado muerte a JOSE MIGUEL ETXEVERRIA "Naparra", con los siguientes términos:

> "*José Miguel Echeverria "Naparra" ha sido ejecutado el día 30 y está enterrado cerca de Biarritz, por la zona de Txantxako. Nuestros comandos seguirán actuando en Francia contra los terroristas marxistas de ETA y contra las instalaciones turísticas del Sur de Francia y Costa Azul. En este orden reivindicamos el atentado contra la Plaza de Toros de Mont de Mansans. Volaremos otras instalaciones en el País Vasco-Francés y Costa Azul próximamente y sin avisar.*
>
> *Viva la unidad de España.*
> *Batallón Vasco Español – Comando Esteban Beldarrain*".

Así pues, esta organización parapolicial encuadrada en el terrorismo de Estado que acabó con la vida de decenas de ciudadanos vascos desde los años setenta, reivindicó estar detrás de la desaparición de Etxebarria, afirmando además haberlo asesinado.

Concretamente, en esta última llamada y en posterior comunicado remitido al mismo diario se aseguraba que el cadáver se encontraba enterrado cerca de Biarritz. Se indicaba además que ocho días antes le había sido enviado a la Subprefectura de Baiona un croquis con el lugar exacto. Este comunicado se remitió igualmente al diario "Deia" en San Sebastián el **16 de julio de 1980** y concretamente decía:

> *"Nos ratificamos en que el cadáver de "Naparra" se encuentra enterrado en Txantako. El pasado día 8 se le envió por correo desde Hendaya a la Subprefectura de Bayona, a la atención del Subprefecto, un croquis con el lugar exacto donde puede encontrarse el cadáver.*
>
> *Tenemos noticias de que ha sido recibido este croquis y que el Subprefecto lo ha puesto en conocimiento del Gobierno francés. Asimismo, queremos hacer saber a la familia que también los que asesinan los terroristas marxistas de ETA, o los que reciben tiros en las piernas, o los extorsionados con cantidades superiores a sus posibilidades, que tienen que buscar dinero por donde sea por temor a las represalias o muerte, que también eso… éstos tienen padres y familia. ¿Se ha preocupado ETA alguna vez de ellos? Batallón Vasco Español "José María Arrizabalaga". Viva la Unidad de España".*

Mediante otras dos llamadas, esta vez al diario "Egin", el Batallón Vasco-Español indicaba que tres gendarmes, sobre los que aportaba algunos datos, habían desenterrado el cadáver y "*lo llevaron a San Vicente de Triossi, cerca de Dax (Francia), a unos 30 kilómetros*". Así **el 24 de julio de 1980** se efectúa una llamada a la redacción del diario "Egin" en Hernani, Gipuzkoa, por una persona que se identificó como miembro del Batallón Vasco Español, indicó que:

> *El cadáver de "Naparra" lo sacaron los gendarmes el pasado día 12 a la noche, de la zona de Txantako. Fueron tres gendarmes de Biarritz, dos altos y delgados, de unos 28-30 años y otro grueso y fuerte, de unos 24. Uno de ellos estuvo de guardia el día 13 en la puerta de la Gendarmería de Biarritz".*

El comunicante indicó que, después de sacar el cadáver, los gendarmes "*lo llevaron a Dax, donde lo han enterrado o hecho desaparecer*".

Finalmente, el **2 de agosto de 1980**, se reiteraba la llamada telefónica al diario EGIN y el comunicante anónimo señalaba que "*El cuerpo de "Naparra" lo llevaron a San Vicente de Tirosst cerca de Dax, a unos 30 kilómetros, tres gendarmes de la Comisaría de Biarritz. Uno de los gendarmes era alto y fuerte, y los otros dos más bajos, de unos 22 años*".

Diecinueve años después, no existen nuevas noticias sobre su desaparición ni han sido hallados sus restos. Tampoco se han investigado los hechos, más allá de las primeras actuaciones que llevaron a la localización del vehículo. El **caso fue archivado finalmente el 10 de febrero de 1982**, "por falta de autor conocido" en un juzgado de Baiona, que fue quien inicialmente investigó el caso. Posterioremente y tal y como se explica en los pasos judiciales dados en este caso de desaparición, se recurrió a la justicia española a fin de encontrar alguna aclaración a la desaparición de "Naparra".

(f) * Fuerzas estatales que perpetraron la desaparición o la apoyaron. Si cree que los autores son agentes del Estado, por favor, indique y especifique de que fuerza se trata y por qué las considera responsables. Sea lo más preciso posible. (g) Si la identificación como agentes del Estado no es posible, indique por qué cree que las autoridades gubernamentales o personas vinculadas a ellos, pueden ser responsables del incidente (h) Si hay testigos, por favor proporcione sus nombres y su relación con la víctima. Si prefieren permanecer en el anonimato, indique si se trata de familiares, transeúntes, u otros. Si hay pruebas, por favor, menciónelas. (i) Información adicional sobre el caso. Por favor, indique cualquier otra información pertinente que pueda ser útil para encontrar a la persona desaparecida

En este apartado haremos referencia al anterior, en el que del relato cronológico se desprende la participación de elementos de guerra sucia estatal contra los ciudadanos vascos, por la que fueron asesinadas decenas de personas. En este caso particular además, contamos con la reivindicación insistente por parte de la organización Batallón Vasco Español, haciéndose responsable tanto del secuestro como del asesinato de José Miguel Etxebarria.

3. INFORMACIÓN SOBRE LAS MEDIDAS ADOPTADAS DESPUÉS DE LA DESAPARICIÓN

*** Indique las medidas tomadas por los parientes u otras personas para localizar a la persona desaparecida (denuncias ante la policía, prisión, comisión de derechos humanos, *habeas corpus*, derecho de petición, etc.). Por favor indique lo siguiente: *cuándo, por quién* y *ante qué órgano* dichas medidas fueron tomadas. (a) Denuncias (b) Otras medidas tomadas (c) Si ninguna acción fue tomada, por favor explique por qué**

- Denuncia y diligencias penales ante las autoridades judiciales francesas:

El 18 de junio de 1980, Francisco Echeverria Beracoechea y Celestina Alvarez Martínez, padres de José Miguel Echeverria, denunciaron la desaparición de su hijo, en escrito dirigido al Procurador de la República Francesa. Esto dio lugar a la apertura del **procedimiento nº 66/80 del Juzgado de Instrucción del Tribunal de Gran Instancia de Bayona**, que concluyó mediante **Auto de sobreseimiento provisional el 10 de febrero de 1982**, por falta de autor conocido.

- Procedimiento penal ante la Audiencia Nacional española:

La Audiencia Nacional, en **octubre de 1999**, acepta la competencia para desarrollar las actuaciones derivadas de la querella presentada por la familia de Naparra.

En el **mes de diciembre de 1999**, familiares de José Miguel Echeverria Alvarez, interpusieron querella ante los Juzgados de la Audiencia Nacional por un delito de detención ilegal tipificado en el art. 480 y s.s. y un delito de asesinato del art. 406, todos ellos del Código Penal español de 1973, por razón de su desaparición y muerte. La citada querella dio lugar a las Diligencias Previas nº 245/99-I del Juzgado Central de Instrucción nº 2.

Ismael Moreno, Juez del Juzgado de Instrucción nº2 de la Audiencia Nacional encargado del "caso Naparra" deniega, con fecha **de julio de 2003**, la solicitud de la acusación particular de llamar a declarar como testigo a José Antonio Sáez de Santamaría, ex delegado especial del Gobierno español para la Seguridad en la Comunidad Autónoma Vasca, a Manuel Ballesteros, ex responsable del Mando Unificado de la Lucha Contraterrorista, a José Luis Fernández-Dopico, ex secretario de la Dirección de Estado, y al policía Antonio González Pacheco, "Billy el Niño"1051.

1051 Información publicada en el diario estatal "Público" con fecha de 18/09/2013 recogiendo información sobre la identidad de este policía ahora requerido por la justicia argentina. Recordar que la Audiencia Nacional ha ignorado esta orden de búsqueda y captura emitida, y no ordenará el arresto de Pachecho: Juan Antonio González Pacheco, alias *Billy el Niño* está considerado como uno de los mayores torturadores del régimen franquista. Tiene un amplio dossier de diligencias judiciales por presuntas torturas en los últimos años del franquismo. **Su nombre llega a aparecer hasta en 17 querellas**, presentadas en Argentina, unido de manera indisoluble al delito de tortura. En 1974 llegó a ser condenado, junto a otros tres policías, por el Juzgado Municipal número 19 de Madrid, a pagar 1.000 pesetas por una falta de malos tratos y otra de coacciones al estudiante Francisco Lobatón. Un año antes, en 1973, ya había sido condenado por otra falta de lesiones interpuesta por Enrique Aguilar Benítez de Lugo. González Pacheco fue

Este último, exinspector de la policía, se ha hecho conocido recientemente debido a que la juez argentina Servini ha ordenado su detención por un delito de torturas. Sin embargo, la Audiencia Nacional, encargada de decidir si acata o no esta orden internacional de arresto (al igual que en su día fue la encargada de ordenar que prestara declaración en el caso de la desaparición de "Naparra" a modo de testigo) ha decidido finalmente no hacerlo.

El juez afirma en su decisión que la relación de estas personas "con los hechos, su capacidad o habilidad para el adecuado desarrollo de la investigación, en definitiva su pertinencia y necesidad, no está suficientemente justificada".

La defensa había solicitado su declaración como testigos por entender que existe un vínculo entre estas personas y el Batallón Vasco-Español, y más concretamente, con los hermanos Perret, que lideraban uno de los grupos que existían entonces dentro del BVE y sobre los que va dirigida la investigación de la desaparición de "Naparra".

En Auto dictado el **31 de marzo de 2004** se acordaba no haber lugar a la declaración de Gilbert Perret en calidad de imputado, interesada por la parte querellante, y se decretaba el sobreseimiento provisional y archivo de las actuaciones.

Se interpone recurso de reforma contra la citada resolución, que fue desestimado por el Instructor mediante **Auto de 4 de mayo de 2004**, y formalizado recurso de apelación contra esta última decisión, la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional mediante **Auto de 4 de octubre de 2004** confirmó el sobreseimiento provisional.

El juez desestimaba todas las pruebas y testimonios presentados por la defensa de la familia.

34 años después, la familia sigue sin noticias sobre el paradero de "Naparra".

****

absuelto de todos los procesos judiciales en los que estaba envuelto por la Ley de Amnistía. **El resto de procesos pendientes se sobreseyeron tras no presentarse reiteradamente a los juicios en los que estaba encausado** y beneficiarse, posteriormente, de la ley de Amnistía de 1977 que se extendió a "los delitos y faltas que pudieran haber cometido las autoridades, funcionarios y agentes del orden público con motivo u ocasión de la investigación y persecución de los actos Incluidos en esta ley". Así, también prestó declaración ante la Audiencia Nacional por su presunta relación con los asesinos de los abogados de Atocha y por los grupos antiterroristas paramilitares Antiterrorismo ETA y Batallón Vasco Español, autores de varios asesinatos durante la Transición. Pero la Ley de Amnistía no fue suficiente para limpiar su honor. El 1 de julio de 1977 **el Ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa, le condecoró con la Medalla de Plata al Mérito Policial y se le organizó una cena homenaje** "como desagravio a la persecución de la que es objeto por parte de algunos medios de comunicación". Al acto asistieron cien policías, entre ellos Manuel Ballesteros que será Jefe del Mando Único de la Lucha Antiterrorista. Ese mismo año pasó a formar parte de la Brigada Central de Información, que más tarde daría lugar a la Brigada Antiterrorista donde actúa como segundo de Roberto Conesa, que también fue su superior en la BPS. En 1985 González Pacheco aparece como **jefe de seguridad** de la empresa automovilística Talbot en Madrid, donde también trabaja en diversas empresas de seguridad. En 2011, según la documentación previa a la demanda de la Red Aqua, figura como jefe de tráfico de la empresa Loomis.