

Des del final de la Segona Guerra Mundial, la comunitat internacional s'ha anat dotant d'un ampli ventall de normes internacionals que reconeixen i defineixen un nombre important de drets humans i llibertats fonamentals. Ho ha fet per mitjà de diferents instruments normatius. Uns són jurídicament obligatoris, els tractats internacionals. D'altres, com les resolucions de l'Assemblea General de les Nacions Unides, no són en principi vinculants, però poden acabar gaudint de força obligatòria general si esdevenen costum internacional o articulen principis generals del dret.

Aquesta formulació a escala mundial dels drets humans ha tingut com a complement necessari el progressiu establiment de mecanismes institucionals de promoció i garantia d'aquests drets. L'avenç institucional més recent en aquesta matèria ha estat la creació del Consell de Drets Humans de les Nacions Unides (2006), en substitució de l'antiga Comissió de Drets Humans (1947).

L'objecte d'aquest treball de recerca és, doncs, fer una anàlisi de les característiques i del funcionament del nou Consell de Drets Humans, així com dels mecanismes de supervisió dels drets humans que en part ha heretat de l'antiga Comissió; en particular, un nou mecanisme que s'ha establert, el sistema d'examen periòdic universal (EPU).

La col·lecció "Recerca x Drets Humans" recull i fa públics estudis sobre diversos aspectes relacionats amb els drets humans duts a terme des de diverses disciplines acadèmiques, per tal d'alimentar i de compartir coneixements en aquesta matèria. Dirigida a un públic universitari, centres de recerca i persones interessades en la matèria, l'Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans de la Generalitat de Catalunya edita aquesta col·lecció per impulsar la investigació pels drets humans.

NOUS INSTRUMENTS INTERNACIONALS DE PROTECCIÓ DELS DRETS HUMANS: EL CONSELL DE DRETS HUMANS I EL MECANISME D'EXAMEN PERIÒDIC UNIVERSAL

XAVIER PONS RÀFOLS
AIDA GUILLÉN LANZAROTE
JAUME SAURA ESTAPÀ
PRÒLEG DE FRANCESC CASARES

Dades Biblioteca de Catalunya. CIP

Pons Ràfols, Xavier

Nous instruments internacionals de protecció dels drets humans : el Consell de Drets Humans i el mecanisme d'examen periòdic universal. –

(RxDH : col·lecció recerca per drets humans ; 1)

Referències bibliogràfiques

ISBN 9788439378747

I. Guillén Lanzarote, Aida II. Saura Estapà, Jaume III. Catalunya. Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans IV. Títol V. Col·lecció: RxDH ; 1

1. Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos

2. Drets humans 341.231.14

Col·lecció Recerca x Drets Humans

Barcelona, gener de 2009

Autoria

Xavier Pons Ràfols

Aida Guillén Lanzarote

Jaume Saura Estapà

Edició

Generalitat de Catalunya

Departament d'Interior, Relacions Institucionals

i Participació

Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans

Av. Diagonal 409, 08008 Barcelona

Tel.: 93 552 60 00

oficinapauddhh@gencat.cat

www.gencat.cat/dirip

Coordinació de la Col·lecció Recerca x Drets Humans

Eulàlia Mesalles

Correcció lingüística

INCYTA

Disseny gràfic

Aleix Artigal / Carla Bahna

Impressió i enquadernació

Futurgrafic

Paper

Antalis EditMe Reciclat

Conqueror Reciclat CX22

Imprès en paper ecològic i 100 % reciclat



00000000000000

Aquesta obra està subjecta a llicència *Creative*

Commons de Reconeixement – No comercial – Sense

obra derivada 2.5. Espanya. Consulteu la llicència a

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.ca>



L'estudi està disponible en format electrònic al web de l'Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans.

Es pot copiar, distribuir, comunicar públicament, traduir i modificar aquesta obra sempre que no se'n faci un ús comercial i es reconegui l'autoria amb la citació següent:

PONS, X.; GUILLÉN, A.; SAURA, J. *Nous instruments internacionals de protecció dels drets humans: el*

Consell de Drets Humans i el mecanisme d'examen periòdic universal. Barcelona: Oficina de Promoció de

la Pau i dels Drets Humans, Generalitat de Catalunya,

2009. (Recerca x Drets Humans, 1).

Les opinions expressades en aquesta publicació no representen necessàriament les de l'Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans.

RxDH

COL·LECCIÓ RECERCA PER DRETS HUMANS

01

NOUS INSTRUMENTS INTERNACIONALS DE PROTECCIÓ DELS DRETS HUMANS:

EL CONSELL DE DRETS HUMANS I EL MECANISME D'EXAMEN PERIÒDIC UNIVERSAL

XAVIER PONS RÀFOLS

AIDA GUILLÉN LANZAROTE

JAUME SAURA ESTAPÀ

PRÒLEG DE FRANCESC CASARES

7	Salutació institucional Joan Saura i Laporta	62	C2.4. Procés i modalitats d'examen
11	Pròleg Francesc Casares	62	C2.4.1. Periodicitat i calendari
17	A. INTRODUCCIÓ	65	C2.4.2. Fonts d'informació
20	B. EL CONSELL DE DRETS HUMANS	66	C2.4.3. Modalitats d'examen i diàleg interactiu amb l'estat objecte de l'examen
22	B1. De la Comissió de Drets Humans al Consell de Drets Humans	68	C2.5. El resultat de l'examen
25	B2. Organització i funcionament del Consell de Drets Humans	73	D. CONSIDERACIONS FINALS
25	B2.1. Els membres del Consell	77	E. ANNEXOS
26	B2.2. Alguns aspectes procedimentals		Annex I.
27	B2.3. Els procediments especials	78	Resolució 60/251, de 15 de març de 2006, de l'Assemblea General, que estableix el Consell de Drets Humans
28	B2.4. La Subcomissió de Promoció i Protecció de Drets Humans i el sistema d'assessorament especialitzat	84	Annex II.
30	B2.5. El procediment de queixa		Resolució 5/1, de 18 de juny de 2007, del Consell de Drets Humans, relativa a la construcció institucional del Consell
32	B2.6. La participació d'organitzacions no governamentals en els treballs del Consell	CD	
35	B3. La creació d'estàndards internacionals	CD	
38	C. EL MECANISME D'EXAMEN PERIÒDIC UNIVERSAL	CD	
40	C1. Establiment del mecanisme d'examen periòdic universal	CD	
40	C1.1. Antecedents		
41	C1.2. Objectius del mecanisme d'examen periòdic universal		
43	C1.3. La construcció del mecanisme d'examen periòdic universal		
46	C2. Funcionament del mecanisme d'examen periòdic universal		
46	C2.1. La base de les obligacions jurídiques a examen		
48	C2.1.1. La Carta de les Nacions Unides		
49	C2.1.2. La Declaració Universal de Drets Humans		
51	C2.1.3. Els instruments de drets humans dels quals sigui part un estat		
53	C2.1.4. Les promeses i els compromisos assumits voluntàriament pels estats		
54	C2.1.5. El dret internacional humanitari aplicable		
56	C2.2. Principis i objectius		
59	C2.3. Dimensió institucional de l'examen periòdic universal		
59	C2.3.1. L'òrgan de conducció: el grup de treball del Consell de Drets Humans		
60	C2.3.2. La relació amb els altres mecanismes establerts en tractats		

SALUTACIÓ INSTITUCIONAL

Joan Saura i Laporta

Conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació

El Govern de la Generalitat té la ferma voluntat de comprometre's en el foment de la pau i del respecte als drets humans. La creació de l'Institut Català Internacional per la Pau, que s'ha creat aquest mateix any, així com la mateixa Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans, en són una mostra. Una voluntat que coincideix amb la sensibilitat de la ciutadania de Catalunya, que sempre ha destacat pel compromís pacifista i per la implicació en la promoció dels drets humans com un camí necessari per assolir un món més just.

En la consecució d'aquests objectius, tenim l'oportunitat de presentar el primer llibre d'una nova col·lecció “Recerca x Drets Humans”, que edita l'Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans. Es vol aconseguir, com un dels objectius, afavorir les possibilitats per a la recerca pels drets humans que ja duen a terme els diferents departaments universitaris i altres centres de recerca independents. En aquesta col·lecció s'abordaran temes relatius a la justícia transicional, els drets emergents o els drets de col·lectius especialment amenaçats. En definitiva, es pretén amb això eixamplar el ventall, ja per si mateix prou ampli, dels drets humans que cal defensar i promoure.

Al llarg d'aquest any, aquesta Oficina ha tancat una sèrie d'acords amb diferents universitats catalanes per impulsar i potenciar línies d'investigació en temes de pau i de drets humans. Així, l'Oficina es converteix en un instrument de suport i consolidació de la investigació que, des del món universitari i des de les entitats de defensa dels drets humans, es porta a terme. Una recerca que no vol tenir tan sols una finalitat acadèmica, sinó que pretén ser útil a totes les institucions, entitats i persones que, en un amplí ventall temàtic, estan treballant en aquest àmbit, per poder guanyar en capacitat d'incidència i de transformació. Aquesta recerca està proporcionant un material de recerca prou valuós perquè pugui donar lloc a l'aparició d'aquesta col·lecció que ara s'inicia.

En particular, aquest primer llibre de la col·lecció és obra de Jaume Saura, Xavier Pons i Aida Guillén. L'obra analitza els nous instruments de protecció dels drets humans per les institucions internacionals, concretament el Consell de Drets Humans, i el seu mecanisme d'examen periòdic universal. El repte dels organismes internacionals, tal com planteja Francesc Casares en el pròleg, és el de donar resposta a la seva aplicació. La qüestió no és pas fàcil, i ens recorda la importància de treballar tots plegats, cadascú des de la seva responsabilitat, perquè aquests organismes arribin a tenir uns nivells cada vegada més amplis d'incidència en la promoció de la pau i dels drets humans.

Aquest 2008 commemorem el 60è aniversari de la proclamació de la Declaració Universal dels Drets Humans. Sens dubte, sis dècades després encara són molts els reptes que tenim per endavant per assolir-ne la plena realització. Per afrontar-los amb més capacitat de transformació es fa imprescindible investigar, descobrir noves formes d'avançar en la seva consecució, i difondre i compartir aquestes idees per sumar esforços. Confiem que aquesta publicació contribueixi decididament en l'obtenció d'aquests objectius.

Anant per aquests mons de Déu a predicar la bona nova dels drets humans, sovint m'he trobat, al final de la meva exposició, amb una interpel·lació incòmoda, i sempre la mateixa, d'algun oient. L'observació, que se'm formulava, sovint, com un retret agre i recriminatori –com si jo fos el culpable d'alguna falta– anava, més o menys, encaminada a constatar la inutilitat de la meva prèdica, vist que les injustícies o les vulneracions dels drets humans són el nostre pa de cada dia i que provoquen mals de dimensions escandaloses sense que ningú no hi pugui fer res. De fet, sense expressar-ho en termes jurídics, el retret en qüestió planteja el problema de l'eficàcia de la norma jurídica. Eficàcia, ens diu el diccionari, “és la virtut, la força o el poder per actuar”, i hi afegeix, encara, “per aconseguir l'efecte volgut”. Eficàcia és, doncs, el que té la virtut de produir l'efecte volgut. Però quantes lleis no hi ha dins d'un mateix Estat que resten incompletes o inaplicades? És a dir, que són ineficaces? En tots aquests casos es constata el fracàs del dret, perquè la vocació i la justificació del dret és que sigui observat, que doni solució o porti remei als problemes que preveu. La dita clàssica és prou explícita: *Ubi jus, ibi remedium* i *Ubi remedium, ibi jus*. L'afirmació d'un dret, tal com s'ha dit sàviament, o és conseqüència o és exigència de la seva protecció i, consegüentment, “un dret merament declarat en normes programàtiques, però faltat de protecció, que no constitueix pròpiament un dret subjectiu en sentit jurídic”. I és que, com diu l'enyorat Àngel Latorre, el dret no existeix per ser objecte de reflexions i declaracions acadèmiques, sinó per ser aplicat. Per consegüent, “l'aplicació és el centre de gravetat de tot sistema jurídic i la seva pedra de toc”.

Ara bé, si tot això es pot dir en relació amb les normes jurídiques destinades a l'àmbit d'un Estat sobirà, que pot disposar d'uns mecanismes coactius per assegurar el compliment de la llei, què no direm de normes destinades a l'àmbit universal en què no existeix un poder independent per fer complir les lleis? Doncs aquest és el problema de fons, que es troba en el text redactat pels professors universitaris i que m'han fet l'honor

immerescut de prologar el seu treball. En efecte, el títol del treball, *Nous instruments internacionals de protecció dels drets humans*, ja informa el lector que l'objecte de l'estudi són, d'una banda, els mitjans que podrien fer possible l'aplicació internacionals dels drets humans i, de l'altra, el nou mecanisme (un mot explícit, per bé que exòtic en la terminologia jurídica) que l'ONU ha creat recentment amb aquella finalitat. D'aquí que, d'entrada, puguem dir que és un encert haver-se proposat l'estudi d'aquesta qüestió perquè dins de la problemàtica jurídica ocupa, tal com ja hem vist, un lloc d'especial rellevància.

Un altre comentari que desperta el text que comentem és que els autors han reconegut els límits de la realitat existent sense intentar moure's en el terreny utòpic del que podrien ser uns instruments d'aplicació de la llei dotats d'eficàcia. Per tant, el lector no es pot enganyar: aquí "no hi ha més cera que la que crema". És a dir, el Consell de Drets Humans amb les seves limitacions i el seu "mecanisme d'examen periòdic universal" són uns instruments tan pobres o tan limitats com es vulgui, però "això és el que hi ha". De fet, però, sempre ens podem consolar aplicant aquella coneguda i tòpica reflexió segons la qual una ampolla és mig plena o mig buida, segons com es miri.

El contingut del treball que segueix queda perfectament descrit a l'índex de l'obra, que revela l'estructura que els autors li han donat; una estructura basada en dos elements: presentació del subjecte de la institució, és a dir, el Consell de Drets Humans i del procediment, l'instrument o bé, segons la terminologia usada internacionalment, i el "mecanisme" que ha de permetre obtenir, fins a un cert punt, l'efecte volgut. Aquests dos temes van precedits d'una introducció i seguits d'unes conclusions finals que donen fe de la valoració subjectiva que fan els autors, del subjecte institucional (és a dir, del Consell de Drets Humans) i del procediment arbitrat.

Ens cal destacar, a més, que l'exposició que ens ofereixen els autors, tant del Consell de Drets Humans com del mecanisme destinat a descobrir les infraccions d'aquestes normes, és totalment neutra, fidel i detallada, però no amaga l'opinió crítica dels autors, que es pot concretar en les paraules següents: "És més que probable que el Consell acabi sent i experimentant una repetició dels mateixos vicis de l'anterior Comissió dels Drets Humans." Heus aquí, doncs, un mèrit més d'aquest treball, sobretot tenint en compte el temps tan escàs que ens separa del naixement d'aquell organisme i de les falses esperances que molts hi havien dipositat.

Voldria, encara, subratllar l'interès que aquest text té per a les ONG dedicades a la promoció dels drets humans, atès que hi han de trobar la descripció de l'interlocutor amb el qual els caldrà tractar quan intentin mobilitzar l'acció efectiva de les Nacions Unides, així com el procediment que haurien de seguir per a la denúncia que els motiva.

En realitat, aquest treball pren força quan s'estén en l'anàlisi del que s'anomena la base de l'examen periòdic universal. "Què hi entra, a l'examen?", diria un escolar. I, sobretot, quan arriba a la pregunta culminant: Quins mitjans coactius pot utilitzar el Consell contra l'Estat o el subjecte infractor o resistent a les recomanacions del mateix Consell per obligarlo a complir? La resposta dels autors és tan sincera com decebedora. Diu així: "La previsió existent en el darrer apartat de la part de la Resolució 5/1, relativa a l'examen periòdic universal, és, certament, ben limitada i fa una remissió en blanc a la decisió que pugui adoptar en aquest moment el mateix Consell, sense plantejar-se cap opció de forçar llavors un procediment especial per països o alguna altra d'un caràcter més coactiu. L'únic que s'estableix –recorden els autors– és que després d'haver esgotat tots els esforços per encoratjar un Estat perquè cooperi amb el mecanisme d'examen periòdic universal, el Consell haurà d'abordar,

segons que correspongui, els casos persistents de no-cooperació amb el mecanisme. L'estudi acaba amb una frase que revela al mateix temps el realisme i l'esperança dels autors sobre el futur dels drets humans: “Faltarà veure com es desenvolupa la implementació pràctica i la primera ronda d'examen periòdic, però, d'entrada, la valoració que se'n pot fer no resulta gaire optimista.”

Malgrat tot, els que ens situem en el bàndol dels esperançats no podem deixar d'exclamar “Eppur si muove” i podem adreçar-nos al nostre impertinent interpel·lant-lo: “Si vostè constata el fracàs dels drets humans i ho lamenta, és senyal que li dol veure'ls trepitjats. En aquest cas, què fa vostè per a la victòria?”

A

INTRODUCCIÓ

Des del final de la Segona Guerra Mundial, la comunitat internacional s'ha anat dotant d'un ampli ventall de normes internacionals que reconeixen i defineixen un nombre important de drets humans i llibertats fonamentals. Ho ha fet per mitjà de diferents instruments normatius. Uns són jurídicament obligatoris, els tractats internacionals, però tot i tenir una vocació universal només obliguen els estats que els ratifiquen.¹ D'altres, com les resolucions de l'Assemblea General de les Nacions Unides, no són en principi vinculants, però poden acabar gaudint de força obligatòria general si esdevenen costum internacional o articulen principis generals del dret.²

L'actuació normativa de les Nacions Unides, que per la seva composició expressa clarament la idea de la universalitat, ha configurat un patrimoni comú en què els drets humans es caracteritzen per les notes d'"universalitat, indivisibilitat i interdependència"; de tal manera que la comunitat internacional ha de tractar els drets humans de forma global i de manera justa i equitativa, igualitàriament i donant-los a tots el mateix pes. Així es va afirmar clarament en la Declaració i Programa d'Acció de Viena adoptats en la Conferència Mundial de Drets Humans de 1993 i en el document final de la cimera mundial que va reunir, l'any 2005, els caps d'estat i de govern dels estats membres de les Nacions Unides.

En aquest sentit, val a dir que la Carta de les Nacions Unides és el primer instrument jurídic internacional els objectius del qual es basen expressament en la promoció i el respecte universal dels drets humans. Sense contenir un catàleg de drets humans i llibertats fonamentals,

¹ Principalment, el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics i el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Polítics, fets a Nova York el 16 de desembre de 1966, BOE núm. 103, de 30 d'abril de 1977. Però també, entre d'altres, cal destacar els següents: a) Convenció sobre l'estatut dels refugiats, Ginebra, 28 de juliol de 1951, BOE núm. 52, de 21 d'octubre de 1978, correcció d'errades a BOE núm. 272, de 14 de novembre de 1978. Protocol sobre l'estatut dels refugiats, Nova York, 31 de gener de 1967, BOE núm. 252, de 21 d'octubre de 1978. b) Convenció sobre els drets polítics de la dona, Nova York, 31 de març de 1953, BOE núm. 97, de 23 d'abril de 1974; correcció d'errors a BOE de 22 d'agost de 1974. Convenció sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació contra la dona, Nova York, 18 de desembre de 1979, BOE núm. 69, de 21 de març de 1984. c) Convenció sobre els drets de l'infant, Nova York, 20 de novembre de 1989, BOE núm. 313, de 31 de novembre de 1989. Protocol facultatiu de la convenció sobre la participació dels infants en conflictes armats, Nova York, 25 de maig de 2000, BOE núm. 92, de 17 d'abril de 2002. d) Convenció internacional sobre la protecció dels drets de tots els treballadors migratoris i dels seus familiars, Nova York, 18 de desembre de 1990. La podeu consultar en la Resolució 45/158 de l'Assemblea General, de 18 de desembre de 1990. e) Conveni per la prevenció i sanció del delictes de genocidi, Nova York, 9 de desembre de 1948, BOE núm. 34, de 8 de febrer de 1969. f) Convenció internacional sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació racial, Nova York, 7 de març de 1966, BOE núm. 118, de 17 de març de 1969 i 5 de novembre de 1982. g) Convenció contra la tortura i altres tractaments o penes cruels, inhumanes o degradants, Nova York, 10 de desembre de 1984, BOE núm. 268, de 9 de novembre de 1987. h) Convenció sobre els drets de les persones amb discapacitat, aprovada mitjançant la Resolució 61/106 de l'Assemblea General, de 13 de desembre de 2006. Per a una recopilació en català dels principals textos i instruments internacionals sobre drets humans, consulteu *Les Nacions Unides i els Drets Humans*. Barcelona: Associació per a les Nacions Unides a Espanya, 2007, 2a edició.

² És el cas de la mateixa Declaració Universal de Drets Humans, adoptada per resolució de l'Assemblea General de les Nacions Unides, Res. 217 A (III), de 10 de desembre de 1948.

és a dir, referint-s'hi en abstracte, la Carta proclama inequívocament la noció jurídica de la dignitat i del valor intrínsec de tot ésser humà.

Més concretament, l'article 1 d'aquesta Carta estableix, en l'apartat 3, que un dels propòsits de les Nacions Unides és promoure i encoratjar "el respecte dels drets humans i de les llibertats fonamentals per a tothom, sense distinció de raça, sexe, llengua o religió". D'alguna manera, a partir de la Carta i de la mateixa pràctica internacional, podem afirmar clarament que els drets humans han deixat de ser un assumpte de la jurisdicció interna dels estats. És a dir, que el tracte que un estat atorga als seus nacionals, i als estrangers en el seu territori, no és una qüestió de jurisdicció domèstica, sinó que és una qüestió de rellevància internacional i regulada internacionalment.³

Aquesta formulació a escala mundial dels drets humans ha tingut com a complement necessari el progressiu establiment de mecanismes institucionals de promoció i garantia d'aquests drets. L'avenç institucional més recent en aquesta matèria ha estat la creació del Consell de Drets Humans de les Nacions Unides (2006), en substitució de l'antiga Comissió de Drets Humans (1947). No obstant això, diferents factors sociopolítics dificulten la intensitat i l'eficàcia última d'aquests controls. El caràcter universal de l'Organització de les Nacions Unides i l'heterogeneïtat política, cultural, econòmica, social i religiosa entre els estats limita moltes vegades el compromís efectiu de la comunitat internacional en el respecte dels drets humans. També el fet que el fonament de pràcticament qualsevol acció de control internacional es trobi en principis essencials del dret internacional, com ara els principis d'igualtat sobirana dels estats i de no-intervenció en els seus afers interns, fa que aquests mecanismes d'àmbit mundial no hagin assolit el grau d'efectivitat que tenen alguns mecanismes regionals ni l'extensió geogràfica general que seria desitjable.

L'objecte d'aquest treball de recerca és, doncs, fer una anàlisi de les característiques i el funcionament del nou Consell de Drets Humans, així com dels mecanismes de supervisió dels drets humans que en part ha heretat de l'antiga Comissió, en particular, un nou mecanisme que s'ha establert, el sistema d'examen periòdic universal (EPU).⁴

Dividirem el treball en dues grans parts relatives, precisament, a la creació i el funcionament, en aquests primers dos anys, del Consell de Drets Humans; i, en segon lloc, al disseny i la posada en funcionament del nou mecanisme de l'examen periòdic universal.

³ SAURA ESTAPÀ, J. "La universalització dels drets humans". A: BONET, J.; SÁNCHEZ, V. *Els drets humans al segle XXI: continuïtat i canvis*. Barcelona: Editorial Huygens, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2007, pàg. 100 i seg.

⁴ En anglès, Universal Periodic Review (UPR).

B

EL CONSELL DE DRETS HUMANS

Pel que fa al Consell de Drets Humans convé referir-se, en primer lloc, al seu establiment; en segon lloc, a la seva organització i funcionament, i, finalment, a la dimensió de creació d'estàndards internacionals en l'àmbit dels drets humans que ha heretat de l'anterior Comissió de Drets Humans.

B1. DE LA COMISSIÓ DE DRETS HUMANS AL CONSELL DE DRETS HUMANS

La Carta de les Nacions Unides estableix en l'article 7.1 sis òrgans principals que, al seu torn, poden establir tants òrgans subsidiaris com sigui necessari per realitzar les seves funcions (article 7.2).⁵ Els òrgans principals són l'Assemblea General (AG), el Consell de Seguretat (CS), el Consell Econòmic i Social (ECOSOC), el Consell de Tutela, la Cort Internacional de Justícia (CIJ) i la Secretaria General.⁶

Més concretament, els articles 13.1.b i 62.2 de la Carta assignen competències a l'Assemblea General i al Consell Econòmic i Social pel que fa a la promoció dels drets humans, fent-los responsables per iniciar estudis i formular recomanacions respecte a la promoció del respecte i l'observança dels drets humans. En aquest sentit, els mètodes d'actuació principals que preveu la Carta són els "d'estudi", "examen" i "recomanació". Però, com veurem, aquests mètodes han demostrat, en la pràctica, una virtualitat que va molt més enllà del que aparentment representen.

Ara bé, tot i que en la Carta la tasca de promoció i protecció dels drets humans s'encomana específicament a l'Assemblea General i al Consell Econòmic i Social, tots els òrgans principals de les Nacions Unides poden tenir-hi un paper si hi ha la necessària voluntat política, com ho han fet en diferents casos i modalitats d'acció. Això ha obligat les Nacions Unides a articular mecanismes de coordinació de tots aquests esforços. Atesa la complexitat i l'heterogeneïtat del conjunt d'activitats desenvolupades per les Nacions Unides en l'àmbit de la promoció i la protecció dels drets humans, la creació, l'any 1993, de la figura de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides pels Drets Humans (ACNUDH)⁷ ha tingut entre els seus objectius prioritaris la voluntat de reorganitzar d'una forma més racional el mandat de les Nacions Unides en aquest àmbit i coordinar el conjunt d'activitats desplegades per tota la seva arquitectura institucional.

El Consell Econòmic i Social és un òrgan principal format per 54 estats escollits per l'Assemblea General per a un període de tres anys.⁸ Té el mandat de fer estudis i informes, i formular recomanacions, amb l'objecte de promoure el respecte als drets humans i les llibertats fonamentals de tothom i l'efectivitat d'aquests drets i llibertats. També pot formular projectes de

convenció i convocar conferències internacionals en afers de la seva competència. La tasca del Consell Econòmic i Social en matèria de drets humans s'ha desenvolupat sobretot a través dels seus òrgans subsidiaris,⁹ en particular la Comissió de Drets Humans, creada el 1946 mitjançant la Resolució 9 (II) del Consell Econòmic i Social, i la seva Subcomissió.

La Comissió de Drets Humans, tal com estava establerta, era un òrgan polític, format per representants de 53 estats membres de les Nacions Unides,¹⁰ escollits pel Consell Econòmic i Social per a un mandat de tres anys. Es reunia un cop l'any durant un període de sessions de sis setmanes, tot i que també podia fer-ho amb caràcter extraordinari, cosa que només va fer cinc cops entre 1990 i 2005.

La Comissió contribuïa a la preparació de projectes de convenis i adoptava resolucions per sotmetre'ls al Consell Econòmic i Social o a l'Assemblea General. A més d'aquesta tasca normativa i de promoció dels drets humans, la Comissió tenia una funció cabdal en l'àmbit de la garantia dels drets humans, a través dels anomenats procediments 1235 (públic) i 1503 (confidencial), als quals ens referirem més endavant. Només cal assenyalar en aquest moment que, des de la perspectiva orgànica, el primer d'aquests procediments ha motivat la creació, en els darrers trenta anys, de desenes d'òrgans subsidiaris ad hoc de la Comissió, en forma de grups de treball, representants especials, relators o experts per a la investigació de la situació dels drets humans en països concrets o bé per a la investigació de violacions greus dels drets humans en el món, amb caràcter temàtic.

Juntament amb aquests òrgans ad hoc, la Comissió disposava d'un òrgan subsidiari permanent, la Subcomissió de Promoció i Protecció dels Drets Humans,¹¹ integrada per 26 persones expertes independents i que, a banda de realitzar estudis previs a l'elaboració de propostes de noves normes, s'ocupava també, a través d'un grup de treball, de rebre les comunicacions individuals que són en l'origen del procediment 1503 (confidencial).

La primera fita en la transformació de la Comissió de Drets Humans en el Consell de Drets Humans cal situar-la en l'informe del Grup d'Alt Nivell sobre les Amenaces, els Desafiaments i els Canvis, establert pel secretari general Kofi Annan l'any 2004 en un moment en què, de resultes de l'11 de setembre i especialment de la guerra i l'ocupació de l'Iraq, l'Organització es trobava en una cruïlla decisiva de la seva existència. En el seu informe, "Un món més segur: la responsabilitat que compartim",¹² el Grup d'Alt Nivell subratllava la manca de credibilitat del sistema de drets humans de les Nacions Unides i apostava per una reestructuració de la Comissió de Drets Humans, tant pel que feia a la composició com als mecanismes.

⁵ Són òrgans subsidiaris de l'ONU els que s'han creat per mitjà de la resolució d'un òrgan principal (o d'un altre de subsidiari) amb caràcter permanent o ad hoc, i un mandat que no pot excedir les competències de l'òrgan creador.

⁶ SAURA ESTAPÀ, J. "El sistema de les Nacions Unides de protecció dels drets humans". A: BONET, J.; SÁNCHEZ, V. *Els drets humans al segle XXI: continuïtat i canvis*, op. cit., pàg. 176 i seg. També SMITH, R. "The United Nations organizational structure". A: *Textbook on International Human Rights*. Oxford University Press, 2005, 2a edició, pàg. 53 i seg.

⁷ Mitjançant la Resolució 48/141 de l'Assemblea General, de 20 de desembre de 1993.

⁸ Regulat en els articles 61 a 72 de la Carta de les Nacions Unides.

⁹ Tingueu en compte que el mateix article 68 de la Carta ja preveia que el Consell Econòmic i Social podria establir una comissió per al progrés dels drets humans.

¹⁰ Inicialment eren 18, però successives ampliacions de la composició la van portar fins als 53 que tenia en el moment en què va ser substituïda pel Consell de Drets Humans.

¹¹ Anteriorment anomenada "Subcomissió de Prevenció de les Discriminacions i Protecció de les Minories".

¹² Document A/58/565, de 2 de desembre de 2004. Sobre l'informe d'aquest grup vegeu l'estudi: SANJOSÉ GIL, A. "Algunas reflexiones sobre el Informe del Grupo de Alto Nivel creado por el Secretario General y el futuro del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas". *Agenda ONU*, vol. 7, 2005, pàg. 299 i seg.; i el de PONS RÀFOLS, X. "Las Naciones Unidas en el siglo XXI: funciones, retos y opciones de futuro". *Agenda ONU*, vol. 7, 2005, pàg. 239 i seg.

En aquest sentit, el Grup proposava que la Comissió de Drets Humans ampliés la seva composició per convertir-se en un òrgan de caràcter universal i que, posteriorment, es pogués convertir en un Consell de Drets Humans que no estigués subordinat al Consell Econòmic i Social, sinó que fos un òrgan creat per la Carta i que tingués la mateixa categoria que aquest i que el Consell de Seguretat.¹³

Pocs mesos després, en l'informe del secretari general de les Nacions Unides de 21 de març de 2005, "Un concepte més ampli de la llibertat: desenvolupament, seguretat i drets humans per a tothom",¹⁴ Kofi Annan subratllava que la disminució de la credibilitat i del professionalisme de la Comissió de Drets Humans havia disminuït la capacitat de la Comissió per desenvolupar les seves funcions¹⁵ i proposava la creació d'un Consell de Drets Humans que posés de manifest la importància cada cop més gran que se li donava als drets humans, per convertir l'òrgan fins ara subsidiari del Consell Econòmic i Social en un òrgan principal de les Nacions Unides si els estats així ho acordaven. Tanmateix, a diferència del Grup d'Alt Nivell, el secretari general proposava que fos un òrgan permanent, però de composició més reduïda. No hi ha dubte, però, que la reforma proposada pretenia superar els problemes d'ineficàcia i politització excessiva que fins a aquest moment havien caracteritzat la Comissió de Drets Humans.

Ara bé, en la Cimera Mundial del setembre de 2005 no es va anar més enllà de la decisió sobre la creació del Consell de Drets Humans i se'n va remetre el mandat, les funcions, la composició així com l'estructura a negociacions ulteriors en el si de l'Assemblea General.¹⁶

Finalment, el 15 de març de 2006, l'Assemblea General de les Nacions Unides va aprovar, mitjançant la Resolució 60/251, la creació del nou Consell de Drets Humans,¹⁷ però finalment no com un òrgan principal, tal com plantejava l'anterior secretari general, sinó com un òrgan subsidiari de l'Assemblea General. Les propostes de reforma de Kofi Annan han quedat, de fet, molt desvirtuades, i aquest n'és un exemple més.

¹³ Informe del grup, especialment els paràgrafs 285 i 291.

¹⁴ Document A/59/2005, de 21 de març de 2005. Existeix una traducció al català de l'informe realitzada per ANUE i disponible a <http://www.anue.org/ca/reforma.html>. Respecte a la proposta del nou Consell de Drets Humans també cal tenir en compte la nota explicativa que el mateix secretari general va formular el 23 de maig de 2005 com a addició al seu informe (Document A/59/2005/Add.1).

¹⁵ Informe, § 182.w

¹⁶ Document final de la Cimera Mundial 2005, Resolució 60/1 de l'Assemblea General, de 16 de setembre de 2005. Sobre la Cimera Mundial vegeu PONS RÀFOLS, X. "Lucas y sombras en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005". *Revista Española de Derecho Internacional*, 2005.2, pàg. 1128-1137. Més concretament sobre la proposta de creació del nou Consell de Drets Humans, vegeu: ZANGHI, C. "El nuevo Consejo de Derechos Humanos". *Revista Española de Derecho Internacional*, 2005.2, pàg. 695-713.

¹⁷ La Resolució es va aprovar per 170 vots a favor, quatre en contra (EUA, Israel, illes Marshall i illes Palau) i tres absències (Veneçuela, Iran i Bielorússia).

B2. ORGANITZACIÓ I FUNCIONAMENT DEL CONSELL DE DRETS HUMANS

A continuació passarem a explicar algunes de les característiques més significatives d'aquest nou òrgan, fent especial incidència en els aspectes substantius i perfilant només de manera succinta els procedimentals, en considerar que són de menys interès.

B2.1. ELS MEMBRES DEL CONSELL

Tal com estableix la Resolució 60/251 de l'Assemblea General, el Consell de Drets Humans està compost per 47 estats, elegits de forma directa i individual i en votació secreta per l'Assemblea General per majoria absoluta del total de membres, tot seguint una distribució geogràfica equitativa. El mandat dels membres dura tres anys, encara que es pot prorrogar per a un altre període consecutiu. Els membres actuals del Consell són, per àrees geogràfiques, els següents:¹⁸

-Àfrica: Angola (2010), Camerun (2009), Djibouti (2009), Egipte (2010), Gabon (2008), Ghana (2008), Madagascar (2010), Mali (2008), Maurici (2009), Nigèria (2009), Senegal (2009), Àfrica del Sud (2010), Zàmbia (2008);
-Amèrica Llatina i Carib: Bolívia (2010), Brasil (2008), Cuba (2009), Guatemala (2008), Mèxic (2009), Nicaragua (2010), Perú (2008), Uruguai (2009);
-Àsia: Bangla Desh (2009), Xina (2009), Índia (2010), Indonèsia (2010), Japó (2008), Jordània (2009), Malàisia (2009), Pakistan (2008), Filipines (2010), Qatar (2010), República de Corea (2008), Aràbia Saudita (2009), Sri Lanka (2008);
-Europa occidental: Canadà (2009), França (2008), Alemanya (2009), Itàlia (2010), Holanda (2010), Suïssa (2009), Regne Unit (2008);
-Europa oriental: Azerbaidjan (2009), Bòsnia i Hercegovina (2010), Romania (2008), Federació Russa (2009), Eslovènia (2010), Ucraïna (2008).

La resolució d'establiment del Consell també disposa que, en el moment de l'elecció dels membres del Consell, l'Assemblea General ha de tenir en compte la contribució dels diferents candidats a la promoció i la protecció dels drets humans i les promeses i els compromisos voluntaris que hagin formulat sobre això. Cal destacar en aquest punt que l'únic país candidat al Consell de Drets Humans que ha rebut fins ara una votació en contra de l'Assemblea General ha estat Bielorússia.¹⁹

¹⁸ Entre parèntesis, l'any de finalització del mandat. El 21 de maig de 2008 la Comissió s'ha renovat parcialment per tercera vegada i, substituint els que finalitzen el mandat el 20 de juny de 2008, han estat elegits Argentina, Brasil, Xile, França, Regne Unit, Zàmbia, Ghana, Burkina Faso, Gabon, Japó, Bahrein, República de Corea, Pakistan, Eslovàquia i Ucraïna. Espanya hi havia presentat candidatura, però en una votació molt ajustada va ser superada per França i el Regne Unit (Espanya va obtenir 119 vots, per 123 de França i 120 del Regne Unit).

¹⁹ Va ocórrer durant l'última elecció, el 19 de juny de 2007.

En aquest mateix sentit, també s'estableix que l'Assemblea General, per majoria de dos terços dels membres presents i votants, pot suspendre de la seva condició tot estat membre del Consell que cometi violacions greus i sistemàtiques dels drets humans. Tot i així, podem observar entre els membres actuals del Consell alguns sospitosos habituals de greus violacions de drets humans, com ara Cuba o la Xina, que erosionen en aquest sentit la credibilitat inicial del Consell. De fet, durant els debats sobre el canvi de la Comissió al Consell, aquest argument sobre l'actuació en matèria de drets humans dels membres dels òrgans de les Nacions Unides va ser un dels més utilitzats com a justificació de la necessitat de la reforma. Tanmateix, i en realitat, cal entendre també que la politització de l'òrgan, en una organització intergovernamental com les Nacions Unides, resulta gairebé impossible d'evitar.

B2.2. ALGUNS ASPECTES PROCEDIMENTALS

Com hem dit, l'antiga Comissió de Drets Humans es reunia en sessió plenària un cop l'any, generalment el mes de març, però en relació amb el Consell es preveu que es reuneixi periòdicament al llarg de l'any i que celebri com a mínim tres períodes de sessions, inclòs un de principal, amb una durada total mai inferior a deu setmanes. La Resolució 60/251 també especifica que el Consell pot reunir-se de manera extraordinària, si així ho decideixen un terç dels membres. Des de la seva aprovació, el Consell ha celebrat set períodes de sessions extraordinàries. Les sessions extraordinàries han estat temàtiques i suposen un canvi molt significatiu respecte de la pràctica de la Comissió, ja que permeten al Consell reaccionar amb celeritat quan es produeix una situació urgent que afecta els drets humans.

En aquest sentit, aquestes sessions extraordinàries han tractat els temes següents: territoris palestins ocupats (juliol i novembre 2006); Líban (agost 2006); Darfur (desembre 2006); Myanmar (octubre 2007); de nou, territoris palestins ocupats (gener de 2008), i el dret a l'alimentació i la crisi alimentària mundial (maig de 2008). Tot i aquest avenç processal important i la relativa immediatesa de la reunió respecte d'una situació especialment greu en termes de drets humans, les decisions preses durant aquestes sessions extraordinàries han estat profundament decebedores, ja que no han plantejat accions directes o contundents per resoldre les situacions de violacions de drets humans.

La multiplicitat de sessions ha tingut com a conseqüència positiva la possibilitat gairebé contínua d'interpel·lar el Consell i l'ampliació lògica de la seva agenda. Com a contrapartida, s'ha vist reduïda la participació de les organitzacions no governamentals, i, en general, de la societat civil, per la impossibilitat material de les entitats petites i amb pressupostos reduïts de desplaçar-se a Ginebra amb tanta freqüència. Més endavant, ens tornarem a referir a la qüestió de la participació de les organitzacions no governamentals en el Consell de Drets Humans.

Les discussions del Consell, tal com passava amb la Comissió, estan estructurades al voltant d'uns punts de l'ordre del dia (*Agenda Items*), que són elaborats per la Presidència amb el suport de l'Oficina de l'Alt Comissionat pels Drets Humans. Aquests punts de l'ordre del dia pràcticament no han canviat des de 1999. Aquesta rigidesa permet, per una banda, la previsió per les organitzacions no governamentals i altres actors dels temes que es tractaran i quan seran tractats, però, per l'altra, dificulta les tasques de prioritització necessàries atesa l'amplitud de temes plantejats a l'agenda. Les pràctiques actuals del Consell encara no han resolt

aquest tema, ja que en les regles de procediment, encara inacabades, no s'ha especificat el mecanisme d'elaboració de l'agenda i fins ara s'han reprès les pràctiques de la Comissió. D'aquesta manera els punts de l'ordre del dia són:

- 1) Qüestions d'organització i de procediment.
- 2) Informe anual de l'Alt Comissionat pels Drets Humans.
- 3) Promoció i protecció de tots els drets humans, civils, polítics, econòmics, socials i culturals, inclòs el dret al desenvolupament.
- 4) Situacions de drets humans que requereixen l'atenció del Consell.
- 5) Òrgans i mecanismes de drets humans.
- 6) Examen periòdic universal.
- 7) Situació de drets humans a Palestina i altres territoris àrabs ocupats.
- 8) Seguiment i aplicació de la Declaració i Programa d'Acció de Viena.
- 9) Racisme, discriminació racial, xenofòbia i formes connexes d'intolerància. Seguiment i aplicació de la Declaració i el Programa d'Acció de Durban.
- 10) Assistència tècnica i foment de la capacitat.

B2.3. ELS PROCEDIMENTS ESPECIALS

Els denominats procediments especials són els mecanismes de control i supervisió de les violacions de drets humans en determinats països i sobre determinats temes. Aquests procediments, que van començar a funcionar molt modestament l'any 1967, es van convertir progressivament en la principal eina que tenia la Comissió de Drets Humans per avaluar i denunciar les situacions de ruptura de la normativa internacional en matèria de drets humans així com situacions de violacions massives dels drets humans.

Els procediments especials més rellevants i que s'han anat consolidat amb el temps són de dos tipus: els geogràfics i els temàtics. En el moment de creació del Consell de Drets Humans, el 2006, hi havia 13 procediments especials geogràfics i 28 de temàtics.²⁰ En tots els casos aquests procediments han estat confiats a una persona experta independent i, en algun cas particular, a un cos d'experts.²¹ Aquests experts, amb mandats de relators especials, enviats especials o representats especials, podien desenvolupar les funcions següents:

-Realitzar visites als països involucrats, amb invitació prèvia del país,²² per tal d'elaborar els informes de situació.

²⁰ Actualment els procediments especials geogràfics són: Burundi, Colòmbia, República Democràtica Popular de Corea, República Democràtica del Congo, Haití, Libèria, Myanmar, territoris palestins ocupats des de 1967, Somàlia i Sudan. La llista completa dels relators temàtics es pot consultar a www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/themes.htm.

²¹ El mandat de les persones expertes era normalment d'un any i amb caràcter renovable, renovació que, habitualment, es produïa ja fos amb la mateixa persona experta o amb l'elecció d'una de substituta.

²² Una possibilitat interessant és la promoguda per Finlàndia, que ha sotmès al Consell una invitació general i indefinida a tots els procediments especials per tal que visitin el país en qualsevol moment. Actualment hi ha 53 estats que han fet invitacions "permanents" perquè qualsevol comitè temàtic que els vulgui visitar ho pugui fer en qualsevol moment. Molts d'aquests són estats occidentals, però en trobem d'altres, com Colòmbia, Equador, Guatemala, Iran, Mongòlia, Sierra Leone o Turquia, que sovint són considerats infractors de les normes fonamentals en matèria de drets humans i que han fet aquesta declaració.

- Publicar comunicacions, requeriments urgents als països i notes de premsa.
- Contribuir a l'elaboració d'estàndards de drets humans dintre del seu mandat.
- Presentar informes davant la Comissió i fins i tot davant l'Assemblea General.

La Resolució 60/251 de l'Assemblea General recollia aquests procediments especials i instava el nou Consell a assumir tots els mandats i els mecanismes creats per la Comissió de Drets Humans. Aquest va ser un dels temes que tant la societat civil com alguns països van defensar amb més força, ja que els procediments especials havien demostrat ser el mecanisme més eficaç de protecció dels drets humans per a la Comissió. Especialment problemàtics han estat els mandats dels relators geogràfics, pel seu caràcter més polititzat. De fet, dos d'ells no han estat renovats: Cuba i Bielorússia.

Sembla, però, que els procediments especials no canviaran gaire el funcionament al si del nou Consell.²³ Una de les característiques més interessants d'aquests procediments és el denominat *diàleg* interactiu amb els governs. Un cop realitzada una visita a un país determinat o un cop elaborat un informe, normalment anual, els relators especials compareixen davant el Consell per tal d'explicar-ne les conclusions. S'obre a continuació un diàleg que inclou els països interpel·lats, l'expert i la societat civil representada per les ONG amb estatus consultiu o observador. Aquesta possibilitat de diàleg directe permet treure a la llum moltes situacions de greus violacions de drets humans i obliga, en certa manera, els països a contestar i intentar defensar-se o posar-hi remei. Fins i tot funciona com un mecanisme d'alerta. Tanmateix, els relators especials no tenen cap capacitat de coerció per obligar l'estat a prendre cap tipus de mesura. En aquest sentit, cal recordar que els mecanismes del Consell estan basats en la negociació política, amb totes les limitacions que aquesta suposa.

A la cinquena sessió del Consell (juny 2007) es va adoptar un codi de conducta per als relators especials i a la sisena sessió del Consell (setembre 2007) es van adoptar finalment uns criteris de selecció unificats i objectius de persones expertes.²⁴ Aquesta era una antiga demanda heretada de la Comissió que pretenia racionalitzar i professionalitzar els òrgans de persones expertes de les Nacions Unides per tal d'evitar irregularitats i també per tal d'augmentar la participació de la societat civil, amb la qual cosa s'obria la possibilitat que les organitzacions no governamentals presentessin les seves candidatures.

B2.4. LA SUBCOMISSIÓ DE PROMOCIÓ I PROTECCIÓ DE DRETS HUMANS I EL SISTEMA D'ASSESSORAMENT ESPECIALITZAT

Com hem assenyalat, la Subcomissió era l'òrgan subsidiari principal de l'antiga Comissió i va ser creada el 1947 amb l'objectiu de recomanar estàndards per a la protecció dels drets de les minories i la prevenció de la discriminació. El 1967, el Consell Econòmic i Social va ampliar el mandat i les seves funcions van passar a ser: conduir investigacions sobre temes principals de drets humans, contribuir al desenvolupament dels estàndards internacionals de drets humans, supervisar violacions de drets humans (però no des de la perspectiva geogràfica, sinó temàtica) i interpretar els estàndards internacionals.

La Subcomissió era descrita habitualment com un *think tank* de la Comissió, i va ser en els seus distints grups de treball on s'han tractat temes tan importants com la protecció de les minories nacionals, i s'han iniciat els treballs de codificació de tractats i declaracions tan rellevants com la Declaració de Drets dels Pobles Indígenes.

Aquest òrgan estava compost per 26 experts independents, amb una representació equilibrada dels cinc grups regionals de les Nacions Unides. Els experts eren designats per la Comissió amb criteris de vegades poc transparents, la qual cosa va contribuir a la deslegitimació de la seva feina per determinats sectors i països. Aquesta falta de confiança, interessada i polititzada en la majoria dels casos, va fer que ni tan sols es fes esment de la Subcomissió en la Resolució 60/251, de creació del Consell de Drets Humans. El paràgraf 6 de la Resolució constata simplement que el Consell hauria de mantenir un sistema d'assessorament especialitzat, però no especifica de quin tipus ni amb quines característiques, i, en cap cas, obliga a mantenir la Subcomissió.

Des del primer període de sessions, el juny de 2006, el nou Consell va establir, entre d'altres, un grup de treball intergovernamental sobre la revisió i, si escau, la millora i la racionalització de tots els mandats, mecanismes, funcions i responsabilitats, amb la finalitat de mantenir un sistema de procediments especials, assessorament especialitzat i un procediment de queixes.²⁵ Dintre d'aquest grup de treball, el Subgrup sobre Assessorament Especialitzat era l'encarregat de debatre i discutir per decidir quines serien les característiques del sistema d'assessorament.

A la cinquena sessió del Consell, el juny de 2007, es va adoptar la Resolució 5/1, sobre la construcció institucional del Consell de Drets Humans, que va ser presentada a la 62a sessió de l'Assemblea General de les Nacions Unides.²⁶ En aquesta Resolució, i respecte del sistema d'assessorament especialitzat, es va decidir crear un Comitè Assessor del Consell de Drets Humans, format per 18 experts,²⁷ encarregats de desenvolupar les seves funcions a títol personal. Aquest Comitè és un òrgan subsidiari del Consell i la seva funció està centrada en l'assessorament especialitzat, basat en estudis i investigacions, a requeriment del Consell.

Aquest Comitè té clarament menys competències que la Subcomissió. S'hi han introduït també algunes millores, sobretot pel que fa als mecanismes de selecció dels experts, tot i que la nominació dels experts recau únicament en els estats, sense possibles nominacions de la societat civil, a diferència del que s'ha decidit respecte dels procediments especials.

El 26 de març de 2008 el Consell de Drets Humans va elegir els 18 membres del Comitè Assessor, que ha quedat amb la composició següent:

²⁵ Grup de treball creat per la Decisió 1/104 del Consell de Drets Humans per l'aplicació del paràgraf 6 de la Resolució de l'Assemblea General 60/251.

²⁶ Document A/62/53, *Informe del Consejo de Derechos Humanos*, que inclou el segon, el tercer, el quart i el cinquè període de sessions, la primera reunió d'organització i el tercer i el quart període extraordinari de sessions.

²⁷ Estats africans: 5, estats asiàtics: 5, estats d'Europa occidental i altres estats: 3, estats d'Europa oriental: 2, i estats d'Amèrica Llatina i Carib: 3.

Membres Del Comitè Assessor Del Consell De Drets Humans

Estats africans

Mona ZULFICAR (Egipte)
Bernards Andrews Nyamwaya MUDHO (Kenya)
Dheerujall SEETULSINGH (Maurici)
Halima Embarek WARZAZI (Marroc)
Baba Kura KAIGAMA (Nigèria)

Estats asiàtics

Shiqiu CHEN (Xina)
Shigeki SAKAMOTO (Japó)
Ansar Ahmed BURNEY (Pakistan)
Purificacion V. QUISUMBING (Filipines)
CHUNG Chinsung (República de Corea)

Estats d'Amèrica Llatina i Carib

Miguel Alfonso MARTÍNEZ (Cuba)
José Antonio BENGUA CABELLO (Xile)
Héctor Felipe FIX FIERRO (Mèxic)

Estats d'Europa oriental

Vladimir KARTASHKIN (Federació Russa)
Latif HÜSEYNOV (Azerbaidjan)

Estats d'Europa occidental

Jean ZIEGLER (Suïssa)
Emmanuel DECAUX (França)
Wolfgang Stefan HEINZ (Alemanya)

En la Resolució 5/1 del Consell de Drets Humans van quedar pendents quatre temes tractats fins ara per la Subcomissió i que quedaven, amb la creació d'aquest nou Comitè, sense cobertura institucional:

- El mandat del Grup de Treball sobre Formes Contemporànies d'Esclavitud ha passat al relator especial sobre Formes Contemporànies d'Esclavitud, creat en virtut de la Resolució 6/14 del Consell.
- El Grup de Treball sobre Minories ha quedat dissolt, però s'ha creat el Fòrum sobre Qüestions de Minories per la Resolució 6/15 del Consell.
- El fòrum social continua la seva feina sota el paraigua institucional de l'Oficina de l'Alt Comissionat pels Drets Humans, segons recull la Resolució 6/13 del Consell.
- El tema que més polèmica i interessos ha generat, que és el dels pobles indígenes, d'acord amb la Resolució 6/36 del Consell, de 14 de desembre de 2007, per al qual s'estableix un mecanisme d'experts sobre els drets dels pobles indígenes, subsidiari del mateix Consell, que li proporciona "els coneixements temàtics especialitzats sobre els drets humans dels pobles indígenes".

B2.5. EL PROCEDIMENT DE QUEIXA

L'antiga Comissió preveia un procediment de queixa individual denominat "procediment 1503", anomenat així per la resolució de l'ECOSOC que el va crear: Resolució 1503, de 27

maig de 1970. L'objectiu últim d'aquest procediment era portar situacions de violacions greus de drets humans a l'atenció de la Comissió. Això es feia mitjançant un mecanisme de queixes individual i confidencial de les víctimes o de representants de les víctimes. Els requisits per considerar una queixa admissible eren diversos i incloïen, entre d'altres, la necessitat d'haver exhaurit els mecanismes interns, que la queixa no fos anònima i estigués basada en informes dels mitjans de comunicació i que el tema en qüestió no caigués dintre del mandat d'una de les convencions dotada d'un mecanisme de queixes individual que l'estat en qüestió hagués ratificat.²⁸

Un cop admesa, la queixa passava per dos òrgans de revisió, el Grup de Treball sobre Comunicacions i el Grup de Treball sobre Situacions.²⁹ Si, després de totes aquestes fases i filtres, la queixa arribava a ser tractada per la Comissió, aquest tractament es produïa sempre en sessions tancades i la persona que havia posat la queixa no era mai informada dels progressos i les decisions preses respecte de la tramitació. Fins al 2006, la Comissió va examinar 84 països sota el procediment 1503, sobre situacions com ara genocidis, desaparicions, tortures o treball forçat. La Comissió només ha adoptat resolucions en aquest sentit sobre set d'aquests països, i només tres van ser transferits a un procediment públic.³⁰

Com veiem, aquest procediment tenia moltes limitacions, tot i ser l'única via per sotmetre queixes referents a governs que no havien ratificat els tractats de drets humans o que havien decidit no acceptar els mecanismes de comunicacions individuals. En aquest sentit, el procediment 1503 funcionava com a mecanisme de *soft law*, i basava la seva limitada eficàcia en la por i la vergonya (el *public shame*) dels estats respecte dels quals es presentava una queixa. Cal també destacar en aquest punt l'escassa transparència amb la qual la Comissió i l'Oficina de l'Alt Comissionat han tractat les queixes presentades, la qual cosa ha dificultat enormement l'accés a la informació sobre els països afectats i els temes tractats.

Amb la Resolució 1/104 del Consell de Drets Humans, es va posar en marxa el Subgrup de Treball sobre Queixes Individuals, que tenia com a objectiu rebre propostes, informació i experiències per millorar i racionalitzar el procediment 1503 de la Comissió i adaptar-lo a la realitat i les característiques del nou Consell. Els treballs presentats per aquest Subgrup van ser finalment adoptats –com els altres als quals ens hem referit abans– a la cinquena sessió del Consell i presentats a l'Assemblea General durant el 62è període de sessions, el setembre de 2007.³¹

Analitzarem breument en què consisteix aquest nou mecanisme i en quins aspectes millora el procediment 1503 i en quins no aconsegueix superar-ne les limitacions. Cal dir que aquest nou procediment de denúncia amplia el seu abast, ja que s'estableix per fer front a les situacions de violacions manifestes i fefaents de drets humans en qualsevol part del món i sota

²⁸ Resolució 1 (XXIV) de la Subcomissió, de 1971.

²⁹ Format respectivament per cinc membres de la Subcomissió, un de cada grup regional, i per cinc membres de la Comissió, un de cada grup regional.

³⁰ Dades extretes d'"A New Chapter of Human Rights", publicació d'*International Service of Human Rights*, pàg. 65.

³¹ Resolució del Consell de Drets Humans 5/1, de 18 de juny de 2007, sobre la construcció institucional del Consell de Drets Humans, paràgrafs 85-109.

qualsevol circumstància, quan en el procediment 1503 la seva protecció només s'estenia a l'àmbit de les atribucions de la Subcomissió.

Pel que fa als requisits d'admissibilitat, aquests no han canviat significativament. Cal aclarir en aquest punt que aquest procediment de denúncia té com a finalitat posar de manifest un quadre persistent de greus violacions de drets humans i no ocupar-se de casos individuals, per als quals ja existeixen òrgans de tractats en la majoria dels casos.³² Es mantenen igualment els dos grups de treball, el de Comunicacions, com a primera instància, i els de Situacions, com a segona.³³ Es produeix, però, un canvi pel que fa a la participació de la persona demanant, que fins ara es limitava a presentar la queixa i que ara és informada de les distintes fases procedimentals i de la situació exacta en el sistema de la seva demanda. Igualment, el demanant és informat quan es pren una decisió final.

Les mesures que pot adoptar el Consell respecte d'una situació particular ha de ser una de les següents: posar fi a l'examen de la situació quan deixi d'estar justificat; mantenir la situació en examen i sol·licitar a l'estat interessat que en proporcioni més informació; mantenir la situació en examen i nomenar una persona experta independent perquè segueixi la situació i n'informi el Consell; posar fi a l'examen confidencial de la denúncia per fer-ne l'examen públic; i, com a novetat respecte del procediment 1503, recomanar a l'Oficina de l'Alt Comissionat que proporcioni assistència tècnica per enfortir l'assessorament i la capacitació al país interessat.

Un tema interessant, i encara no resolt totalment, és la relació entre aquest mecanisme de denúncia i l'examen periòdic universal, que es tractarà en la segona part d'aquest treball de recerca. El procediment de queixes podria funcionar com un mecanisme d'alerta per recomanar l'examen urgent d'algun país afectat, tot i que el mecanisme d'examen periòdic universal urgent encara no està regulat. A més a més, la informació sobre un país recollida pel mecanisme de queixes podria ser utilitzada a l'examen periòdic universal. Tanmateix, en aquest moment no existeix cap vinculació formal entre tots dos mecanismes, així que serà la pràctica la que imposi aquestes possibles relacions.

B2.6. LA PARTICIPACIÓ D'ORGANITZACIONS NO GOVERNAMENTALS EN ELS TREBALLS DEL CONSELL

Les pràctiques de la Comissió preveïen una participació de la societat civil que era, sens dubte, la més gran i de més abast en el sistema de les Nacions Unides. Les ONG acreditades podien atendre les sessions públiques de la Comissió, presentar comunicacions escrites i orals sota diversos punts de l'ordre del dia, atendre les negociacions de les resolucions que es produïen de manera paral·lela o entre les sessions de la Comissió i participar-hi, i també podien organitzar actes paral·lels a Ginebra per discutir i treure a la llum determinades situacions de drets

³² Una excepció il·lustre és el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals. Aquest cas es tractarà més endavant.

³³ Formats, respectivament, per cinc persones expertes designades pel Comitè Assessor del Consell, i per cinc membres del Consell, és a dir, representants governamentals.

humans. A més a més, totes les ONG, no només les acreditades, podien aportar informació als procediments especials i ajudar en l'elaboració de les seves agendes a les visites nacionals.³⁴

El Consell de Drets Humans ha recollit el sistema d'acreditacions de l'ECOSOC fins que adopti un sistema nou, encara en discussió. Segons la Resolució 1996/31 de l'ECOSOC, de 25 de juliol de 1996, es poden acreditar tres tipus d'entitats:

- Estatus consultiu general: per a les ONG involucrades en la majoria de les activitats del Consell, és a dir, per a entitats de caràcter més generalista pel que fa a l'àmbit dels drets humans, i amb un perfil més internacional. Fins al 2006 hi havia 136 ONG amb aquest estatus.³⁵
- Estatus consultiu especial: per a entitats de caràcter més específic pel que fa als aspectes que treballa, però també a l'àmbit geogràfic on desenvolupa la seva tasca. Fins al 2006, 1.639 ONG amb estatus especial.³⁶
- ONG en registre (*NGOs on the Roster*, en anglès): per a les entitats que no acaben d'acomplir els requisits per obtenir estatus general o especial, però que poden contribuir a la feina del Consell, assistint a les seves sessions, però sense presentar comunicacions. Són en aquest grup 944 ONG.

Segons les regles de procediment adoptades en la Resolució 5/1 del Consell i avalades per l'Assemblea General, el Consell aplica les mateixes regles de procediment respecte de la participació de les entitats no governamentals que tenia la Comissió, i el que és més important, també aplica les seves pràctiques,³⁷ que inclouen la participació d'ONG en les negociacions de resolucions.

De fet, i després de vuit sessions del Consell, el paper de les ONG no ha canviat significativament. Tanmateix, cal apuntar la dificultat actual que tenen les entitats més petites o amb poca infraestructura per desplaçar-se a Ginebra durant les quatre sessions ordinàries anuals del Consell. Aquesta poca assistència s'ha notat de manera rellevant pel que fa a les ONG que vénen de països en vies de desenvolupament i suposa una limitació real i preocupant pel que fa a la interlocució amb certs col·lectius. L'anterior sessió habitual del mes de març de la Comissió, que suposava la trobada anual de milers d'ONG d'arreu del món que podien fer sentir la seva veu davant les Nacions Unides, ha quedat substituïda per la feina més grisa, però tal vegada més efectiva, de les grans ONG i coalicions d'ONG amb seu a Ginebra i amb recursos suficients per assistir a totes les sessions. En aquest sentit, l'Oficina de l'Alt Comissionat ha fet un esforç per millorar la comunicació amb les ONG i fer més accessible tota la informació que es produeix durant les sessions i entre aquestes.³⁸

³⁴ Cal destacar en aquest punt la tasca realitzada per diverses ONG catalanes durant les visites de la relatora especial sobre Migracions, Gabriela Pizarro (setembre 2003), i el relator especial sobre el Dret a l'Habitatge Adequat, Miloon Kothari (novembre 2006).

³⁵ Dades sobre el nombre d'ONG acreditades a *A New Chapter of Human Rights*, publicació d'*International Service of Human Rights*, pàg. 90.

³⁶ A l'Estat espanyol, la Federació de Asociaciones de Defensa y Promoción de Derechos Humanos és l'entitat amb estatus consultiu especial davant el Consell. Formen part de la Federació dotze entitats, entre les quals hi ha l'Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC) i l'Associació per a les Nacions Unides a Espanya (ANUE). Totes dues associacions participaven de manera habitual en les sessions de la Comissió abans, i a les del Consell actualment.

³⁷ Resolució 5/1, annex VII, regles de procediment, regla 7 (a).

³⁸ L'augment del pressupost de l'Oficina d'Enllaç del Consell amb les ONG s'ha notat significativament i el canal de comunicació funciona de manera molt més eficient.

Tal com veurem més endavant, el nou mecanisme d'examen periòdic universal preveu també la participació de les ONG i de les institucions nacionals de drets humans,³⁹ tot i que no de manera directa, ja que insta el govern revisat a elaborar l'informe a través de la participació el més elevada possible amb els actors rellevants⁴⁰ i, a més a més, l'examen periòdic universal inclou els informes dels distints procediments especials,⁴¹ que sí que disposen de la participació directa de la societat civil.

³⁹ Una institució nacional de drets humans es pot definir com un òrgan establert per un govern sota la seva constitució, per llei o decret, les funcions del qual són explícitament definides en termes de promoció i protecció de drets humans (vegeu la Resolució 48/134 de l'Assemblea General, de 20 de desembre de 1993, mitjançant la qual s'aproven els principis relatius a les institucions nacionals de drets humans, coneguts com a Principis de París). A l'Estat espanyol, la institució nacional és el Defensor del Pueblo.

⁴⁰ Resolució 5/1, annex I, examen periòdic universal, § 15 (a).

⁴¹ Resolució 5/1, annex I, examen periòdic universal, § 15 (b).

B3. LA CREACIÓ D'ESTÀNDARDS INTERNACIONALS

Un dels aspectes més substantius i importants de la tasca desenvolupada fins ara per la Comissió de Drets Humans i heretada pel Consell és la creació d'estàndards internacionals i el desenvolupament normatiu. La codificació del dret internacional dels drets humans ha estat basada principalment en la feina de la Comissió de Drets Humans. Així, l'elaboració de la Declaració Universal dels Drets Humans, del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals o de la Convenció sobre els drets de l'infant va ser encarregada a la Comissió.

El procés habitual de codificació d'estàndards internacionals de drets humans començava per la creació d'un grup de treball obert amb el mandat d'elaborar un determinat instrument. Aquest grup de treball estava format per tots els membres de les Nacions Unides, els estats observadors, les organitzacions internacionals i les ONG amb estatus consultiu al Consell Econòmic i Social que estiguessin interessats a participar-hi. Altres textos de drets humans van ser elaborats al si de la Subcomissió de Promoció i Protecció dels Drets Humans, tal com hem vist anteriorment.

Durant el procés de traspàs de la Comissió al Consell de Drets Humans, tres textos molt importants es trobaven en discussió en aquell moment. Aquesta és l'evolució i la situació actual de cadascun dels tres documents:

-Convenció internacional per a la protecció de totes les persones contra les desaparicions forçoses: el grup de treball encarregat d'elaborar aquest text va ser constituït el 2004 i va presentar el projecte de la Convenció a la 62a i última sessió de la Comissió de Drets Humans. Aquest esborrany no va poder ser adoptat llavors i va passar a l'agenda del Consell, que el va adoptar a la primera sessió per unanimitat.⁴² I com a últim pas, la Convenció ha estat adoptada per l'Assemblea General per la Resolució 61/177, de 20 de desembre de 2006, així que el text ja es troba obert a la signatura i ratificació pels estats.

-Declaració sobre els drets dels pobles indígenes: el grup de treball va ser creat el 1995 i ha anat desenvolupant les seves funcions al si de la Subcomissió. Aquest ha estat un dels grups de treball més polèmics i difícils, ateses les sensibilitats que els temes indígenes despertaven en certs països.⁴³ Després d'un llarg procés de negociació, el Consell va aprovar finalment el text el 29 de juny de 2006 i va ser adoptat per l'Assemblea General el 13 de setembre de 2007.⁴⁴

⁴² Resolució 1/1 del Consell de Drets Humans.

⁴³ Cal destacar l'oposició al projecte de països com Austràlia, Canadà, Estats Units i Finlàndia (després de l'últim canvi de govern).

⁴⁴ Resolució 1/2 del Consell de Drets Humans i Resolució A/RES/61/295 de l'Assemblea General, respectivament.

-Protocol addicional al conveni internacional de drets econòmics, socials i culturals (PIDESC):

com hem apuntat amb anterioritat, el PIDESC no preveu en les seves disposicions un mecanisme de queixes individuals, la qual cosa dificulta la tasca, ja complicada en l'àmbit nacional, de justiciabilitat dels drets econòmics, socials i culturals. És per això que el 2003 es va crear al si de la Comissió un grup de treball obert amb el mandat de considerar les diferents opcions d'elaboració d'un protocol addicional en aquest sentit. El mandat del grup de treball va ser prorrogat per dos anys més a la primera sessió del Consell,⁴⁵ el 29 de juny de 2006. Durant aquests dos anys el grup de treball manté sessions entre les sessions del Consell i s'espera algun tipus de resultat a partir del juny de 2008. Aquest és un altre dels temes controvertits al Consell i que no té el suport de gaires països. Així mateix, cal destacar la Resolució 4/7 del Consell de Drets Humans, de 30 de març de 2007, per la qual es demanava a l'Oficina de l'Alt Comissionat l'elaboració d'un informe sobre la possibilitat de canviar l'estatut legal del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals, establert per l'ECOSOC,⁴⁶ per dotar-lo de les mateixes competències que altres comitès creats per tractats, com és el cas del Comitè de Drets Humans, creat pel Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics. Aquesta seria una possibilitat que evitaria la redacció d'un protocol addicional al PIDESC. Aquest informe de l'Oficina de l'Alt Comissionat es va presentar a l'última sessió de 2007, el desembre.

En conclusió, el trànsit de la Comissió al Consell de Drets Humans no ha suposat, almenys de moment, ni la revolució en termes d'exigibilitat dels estàndards de protecció dels drets humans que molts activistes haurien desitjat, ni tampoc la pèrdua pel camí d'alguna part del cabal de protecció consolidat al llarg dels anys d'existència de la Comissió. Alguns defectes d'aquesta –la politització– sembla que inevitablement s'han de reproduir en el nou Consell, per bé que aquest ja està demostrant una major agilitat en el tractament de les qüestions d'actualitat internacional relativa a la protecció dels drets humans. Potser l'aspecte més significatiu per valorar el nou Consell ha de ser, doncs, el disseny i l'aprovació del nou mecanisme d'examen periòdic universal, al qual dediquem les pàgines següents.

⁴⁵ Resolució 1/3 del Consell de Drets Humans.

⁴⁶ Resolució 1985/17, de 28 de maig de 1985, del Consell Econòmic i Social.



EL MECANISME D'EXAMEN PERIÒDIC UNIVERSAL

L'estudi del nou mecanisme d'examen periòdic universal
l'ordenem sobre la base d'un doble enfocament: d'una
banda, l'establiment del mecanisme i, de l'altra, el seu
funcionament.

C1. ESTABLIMENT DEL MECANISME D'EXAMEN PERIÒDIC UNIVERSAL

En un primer moment, i en el context del que estem analitzant, convé ara abordar els antecedents de la creació d'aquest nou mecanisme en l'àmbit dels drets humans, per situar-ne els objectius principals i els paràmetres que s'estan establint per posar-lo en marxa i desenvolupar-lo.

C1.1. ANTECEDENTS

La Resolució de l'Assemblea General 60/251, de 15 de març de 2006, per la qual s'estableix el Consell de Drets Humans, i a la qual ja ens hem referit, disposa, entre altres coses, que el Consell:

“e) Ha de realitzar un examen periòdic universal, basat en informació objectiva i fidedigna, sobre el compliment per cada estat de les seves obligacions i compromisos en matèria de drets humans de manera que garanteixi la universalitat de l'examen i la igualtat de tracte respecte de tots els estats; l'examen és un mecanisme cooperatiu, basat en un diàleg interactiu, amb la participació plena del país de què es tracti i tenint en consideració les seves necessitats de foment de la capacitat; el mecanisme esmentat complementa i no duplica la tasca dels òrgans creats en virtut de tractats; el Consell determina les modalitats del mecanisme de l'examen periòdic universal i el temps que se li assigna abans que hagi transcorregut un any des de la celebració del primer període de sessions.”

Es tracta, sens dubte, d'una de les grans innovacions d'aquest Consell perquè, com ja hem dit, quan se'n va decidir la creació en la Cimera Mundial 2005 no es plantejava en cap cas una fórmula com aquesta. Així, d'una banda, en el document final de la Cimera Mundial es feia remissió a la mateixa Assemblea General perquè aprovés en aquell mateix seixantè període de sessions, després d'unes negociacions obertes, transparents i inclusives, “el mandat, les modalitats, les funcions, les dimensions, la composició, els membres, els mètodes de treball i els procediments del Consell”;⁴⁷ i, d'altra banda, els caps d'estat i de govern es van limitar a resoldre “augmentar l'eficàcia dels òrgans creats en virtut dels tractats de drets humans, entre altres formes, amb més puntualitat en la presentació d'informes, procediments millors i simplificats per a aquestes presentacions, i amb la prestació d'assistència tècnica als estats a fi que millorin la capacitat per presentar informes i apliquin en gran manera les recomanacions que se'ls facin.”⁴⁸

⁴⁷ Document final de la Cimera Mundial, Resolució 60/1 de l'Assemblea General, ja esmentat, § 160

⁴⁸ Ibid., § 125.

Cal entendre la introducció d'aquest nou mecanisme en una doble clau. D'una banda, ja hem indicat el problema que es deriva de les limitacions dels mecanismes internacionals convencionals existents, que només poden resultar operatius en certa mesura davant d'estats que hagin ratificat el corresponent tractat, mentre que els extraconvencionals poden incloure qualsevol estat. És a dir, és cert que són més elaborats els mecanismes establerts en convencions internacionals que els que ha pogut establir, sobre bases pràctiques i de manera progressiva, la mateixa Organització de les Nacions Unides. Però, de l'altra, els mecanismes convencionals només obliguen els estats membres en les convencions, mentre que els mecanismes establerts extraconvencionalment per la mateixa Organització poden ser aplicables a tots els estats membres de les Nacions Unides.

Ara bé, d'altra banda, i així ho va posar en relleu l'experiència de la Comissió de Drets Humans, els mecanismes extraconvencionals resten condicionats per les consideracions polítiques que, d'una banda, fan que l'estat objecte d'atenció s'hi resisteixi i, d'altra banda, fan que la politització dels drets humans acabi restant credibilitat a tot el mecanisme. Això és el que va passar en relació amb l'anterior Comissió de Drets Humans i així ho va reconèixer el Grup d'Alt Nivell sobre les Amenaces, els Desafiaments i els Canvis en el seu informe de 2004 i el mateix secretari general Kofi Annan en l'informe ja esmentat “Un concepte més ampli de la llibertat: desenvolupament, seguretat i drets humans per a tothom”.

Per tant, l'element clau en tot això és que una recerca de majors dosis de credibilitat del sistema havia de passar per la creació d'un mecanisme en què tots els estats, en termes d'igualtat de tracte, com diu la mateixa resolució, poguessin ser objecte d'examen. En definitiva, una consideració de gran importància resideix a retenir, des d'ara mateix, que la creació d'aquest nou mecanisme d'examen periòdic universal es configura, en gran manera, com una resposta a les abundants crítiques per la manera selectiva i parcial en què havia actuat la Comissió de Drets Humans.

C1.2. OBJECTIUS DEL MECANISME D'EXAMEN PERIÒDIC UNIVERSAL

Així, la Resolució 60/251 estableix el nou mecanisme, però no explica amb detall com ha de funcionar. Si deixem per a més endavant la construcció del mecanisme, convé remarcar ara que, en tot cas, del text de la Resolució de l'Assemblea General es poden desprendre els objectius bàsics del mecanisme d'examen periòdic universal.

Com acabem d'indicar, un primer element clau era el de restaurar la credibilitat del sistema de les Nacions Unides de drets humans i posar fi a les pràctiques de politització i d'actuació selectiva i de doble raser en les qüestions de drets humans, per la via d'establir un mecanisme que inclogués tots els estats. Evidentment, però, amb les limitacions que tenen també els mecanismes extraconvencionals, atesa la falta expressa de consentiment dels estats –a diferència dels mecanismes creats per tractats– i les limitacions en el pla de l'aplicació que, en general, presideixen el dret internacional com a sistema jurídic que opera en una societat de base interestatal. És en aquest sentit que podem parlar que un dels objectius del nou mecanisme és el de la universalitat de l'acció i la igualtat de tracte entre tots els estats.

El segon gran objectiu del nou mecanisme l'hem de situar –en un pla molt vinculat a l'anterior– en la voluntat que l'empresa que s'ha d'endegar sigui un mecanisme cooperatiu, fonamentat

en el diàleg interactiu amb el país objecte de l'examen periòdic i plenament associat, ja que el que també es pretén és enfortir les seves capacitats. En conseqüència, tampoc no es pot observar com un mecanisme jurídic de sanció o coerció, sinó com un instrument que pot tenir més aviat un caràcter moral, que interactua amb els estats –i d'aquí també les seves limitacions– i que el que pretén és la millora i l'enfortiment de les capacitats. És a dir, i com s'ha dit en relació també amb altres àmbits del dret internacional, estem davant de mecanismes d'aplicació que, més que forçar coercitivament l'aplicació, el que busquen és promoure i afavorir el compliment de les normes. D'alguna manera, podríem dir que els estats prefereixen que, ni que sigui tard, cada estat acabi ajustant la seva conducta al que exigeix d'ell l'obligació internacional, més que no pas forçar o actuar coercitivament sobre l'estat incomplidor. Expressió, en definitiva, del caràcter interestatal de la societat internacional contemporània.

El tercer gran objectiu del mecanisme d'examen periòdic universal l'hem de situar en la seva compatibilitat amb tota la tasca que duen a terme els mecanismes convencionals establerts per tractat internacional i que, com hem vist, configuren un ampli ventall d'òrgans amb funcions bàsicament d'estudiar els informes periòdics que els estats remeten i, en alguns casos, també les comunicacions dels particulars sobre supòsits concrets de violacions dels drets humans. Es tracta també, de nou, de mecanismes que no són de sanció jurídica, però que tenen una força política i moral prou rellevant. Al cap i a la fi, depenen doblement tant de la voluntat dels estats de presentar el seu informe en el temps periòdic oportú i del seu contingut com de la voluntat dels estats d'acabar ajustant les normes i pràctiques internes al que acabi recomanant, si escau, l'òrgan pertinent del tractat.

Aquest sistema d'informes està previst en el Pacte de Drets Econòmics, Socials i Culturals (article 16), en el Pacte de Drets Civils i Polítics (article 40), en la Convenció sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació racial (article 9), la Convenció sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació contra les dones (article 18), la Convenció contra la tortura i altres tractaments o penes cruels, inhumanes o degradants (article 19), la Convenció sobre els drets de l'infant (article 44) i la Convenció per a la protecció dels drets dels treballadors migratoris i de les seves famílies (article 73). També ho preveuen la Convenció per a la protecció de totes les persones contra les desaparicions forçoses (article 29) i la Convenció sobre els drets de les persones amb discapacitat (article 35). En el marc de totes aquestes convencions, i de conformitat amb les seves disposicions, s'han establert els corresponents comitès o òrgans de drets humans creats per tractats. Quan entrin en vigor les respectives convencions s'establiran, així mateix, el Comitè contra la Desaparició Forçosa previst en la Convenció per a la protecció de totes les persones contra les desaparicions forçoses (article 26), i el Comitè pels Drets de les Persones amb Discapacitat previst en la corresponent Convenció (article 34).

El mecanisme d'informes periòdics ha demostrat una eficàcia relativa en la mesura que els comitès sols poden examinar els informes rebuts i, si escau, formular observacions. És a dir, que es veuen restringits a la voluntat del estat pel que fa a la veracitat de les dades aportades, un cop superat l'estadi previ que l'estat –que hi està obligat– presenti el corresponent informe o no. Ara bé, s'ha de reconèixer que, tot i la seva precarietat, el sistema d'informes contribueix a l'efectivitat dels drets reconeguts en els diferents tractats que el preveuen. En aquest sentit, d'una banda, resultaria convenient estendre'l a altres tractats de drets humans que no el preveuen; i, de l'altra, cal continuar avançant i desenvolupant mecanismes que permetin una

més eficient harmonització d'informes o la seva fusió en un informe global. I d'aquí, com hem dit, la referència del document final de la Cimera Mundial 2005 a reforçar i enfortir aquests mecanismes.

Des d'aquesta perspectiva ens referíem al fet que, malgrat les limitacions i la deriva de politització que, per la seva composició, pugui tenir el nou Consell de Drets Humans, no hi ha dubte que el nou mecanisme d'examen periòdic universal constitueix un pas important. No tan sols per incloure amb igualtat tots els estats, sinó també perquè millora –almenys en teoria– l'eficàcia relativa de mecanismes, com el de l'examen d'informes periòdics o altres procediments més limitats per països o per mandats. No obstant això, encara s'ha de veure si l'aplicació pràctica confirma aquesta perspectiva i projecció futura.

C1.3. LA CONSTRUCCIÓ DEL MECANISME D'EXAMEN PERIÒDIC UNIVERSAL

La resolució de creació del Consell de Drets Humans establia també una remissió que fos el mateix Consell qui determinés les modalitats i l'assignació de temps necessaris del mecanisme d'examen periòdic universal, establint-se així mateix un termini d'un any des de la celebració del seu primer període de sessions perquè el Consell acordés aquestes modalitats. Això va fer que, un cop constituït el Consell de Drets Humans, aquest òrgan acordés la creació d'un grup de treball de composició oberta entre períodes de sessions, encarregat d'establir les modalitats del mecanisme d'examen periòdic universal, la qual cosa es va acordar mitjançant la Decisió 1/103, de 30 de juny de 2006.⁴⁹

Per endegar la tasca d'aquest grup de treball, el mateix Consell va decidir, d'una banda, que el president del Consell pogués nomenar un *facilitador* o diversos facilitadors per dur a terme “consultes obertes, transparents, ben programades i incloents, en les quals participin totes les parts interessades”. De l'altra, es va demanar que el procés de consulta oberta s'iniciés amb la recaptació de “propostes i la informació i experiències pertinents” i que, a tal efecte, l'Alt Comissionat de les Nacions Unides pels Drets Humans hauria de facilitar al grup de treball tots els antecedents possibles sobre els mecanismes d'examen periòdic existents.

El president del Consell, l'ambaixador Luis Alfonso de Alba, va nomenar immediatament com a facilitador l'ambaixador del Marroc Mohammed Loulichki, que va començar a invitar totes les parts a presentar contribucions per escrit amb propostes i opinions sobre el mecanisme. Ho va fer també mitjançant quatre rondes de consultes obertes durant els mesos de juliol, agost i setembre de 2006, per tal de poder presentar un informe oral sobre els progressos realitzats en el segon període de sessions del Consell de Drets Humans, celebrat del 18 de setembre al 6 d'octubre de 2006, i en el tercer període, celebrat del 29 de novembre al 8 de desembre de 2006.⁵⁰

⁴⁹ Informe del Consell de Drets Humans, relatiu al primer període de sessions i al primer i el segon període extraordinari del Consell, Document A/61/53.

⁵⁰ Vegeu les conclusions preliminars del facilitador del grup de treball en el Document A/HRC/3/3, de 30 de novembre de 2006.

En el marc de les activitats del grup de treball quedava palesa la voluntat comuna de totes les parts d'establir, de conformitat amb la resolució de l'Assemblea General, "un mecanisme d'examen periòdic universal que sigui creïble, eficaç i manejable" i que estigui orientat a millorar el respecte i la promoció dels drets humans per tots els estats. També es constata la necessitat de plantejar-se el mecanisme com un procés evolutiu, que cal anar millorant a partir de l'experiència i les lliçons apreses i que, òbviament, hauria de resultar íntimament vinculat a la resta de processos d'examen existents.⁵¹

Ja des de l'inici d'activitat del grup de treball, el disseny del futur mecanisme s'havia centrat, a proposta del facilitador, sobre la base de sis epígrafs o aspectes funcionals que, en gran manera, acabarien recollits finalment en la corresponent resolució del Consell, i sobre els quals també, en part, ordenem aquest estudi. Aquests epígrafs eren els següents:

- a) mandat/base de l'examen
- b) objectius i principis rectors de l'examen
- c) periodicitat i ordre de l'examen
- d) procés i modalitats de l'examen
- e) resultats de l'examen
- f) seguiment dels resultats de l'examen

El procés de negociació en el grup de treball, i sobre la base d'aquests diferents epígrafs, es va anar plantejant un procés en què, a poc a poc, s'establien els elements de convergència i es deixaven per a moments ulteriors els que requerien més examen, és a dir, els aspectes en què no hi havia acord suficient. La mecànica negociadora i la tasca del facilitador van permetre que per al quart període de sessions del Consell de Drets Humans l'ambaixador Loulichki⁵² pogués presentar oralment un informe sobre els progressos i que, ja en el cinquè període de sessions, els progressos i el consens fossin suficients per poder presentar un nou document oficiós.⁵⁴ Finalment, el Consell de Drets Humans va aprovar el 18 de juny de 2007 la Resolució 5/1, titulada "Construcció institucional del Consell de Drets Humans", i en què, entre altres processos, s'estableix en l'annex el mandat, els procediments i el calendari del mecanisme d'examen periòdic universal. En el seu informe a l'Assemblea General,⁵⁵ el Consell de Drets Humans va sotmetre a l'Assemblea aquesta resolució sobre construcció institucional, un cop s'havia demanat a l'Assemblea que l'acollís i l'avalés, la qual cosa es va fer mitjançant la Resolució 62/219, de 22 de desembre de 2007.

Aquesta resolució del Consell de Drets Humans i la corresponent resolució de l'Assemblea General resulten cabdals per al nostre estudi, ja que desenvolupen el mandat de creació del Consell, no sols respecte del mecanisme d'examen periòdic universal, sinó també respecte dels procediments especials, del comitè assessor del Consell de Drets Humans i dels procediments de denúncia. Igualment, el Consell va adoptar la Resolució 5/2, mitjançant la qual

s'aprova el Codi de conducta per als titulars de mandats dels procediments especials de drets humans. Val a dir que també es va aprovar el reglament del Consell de Drets Humans i, finalment, es va establir el programa i el marc per al programa de treball, així com els mètodes de treball del Consell. En definitiva, en el cinquè període de sessions, celebrat entre els dies 11 i 18 de juny de 2007, el Consell de Drets Humans va reformar tots els mecanismes que havia assumit amb la seva creació i els procedents de l'anterior Comissió de Drets Humans. S'ha fet, doncs, el bastiment de l'estructura institucional del Consell de Drets Humans; i això és absolutament rellevant i mereix una anàlisi en detall.

Cal indicar també sobre això que part de l'atenció i la preocupació de les ONG en l'àmbit dels drets humans s'havia centrat en la nova orientació dels procediments públics especials i en el nou Codi de conducta per als titulars de mandats, ja fossin per països o mandats temàtics, ja que es considerava que aquest havia estat un dels grans avenços que havia dut a terme la Comissió de Drets Humans, amb el qual va bastir tot el mecanisme extraconvencional, i que el nou Consell de Drets Humans podia reorientar de manera diferent. Als nostres efectes, i en aquest estudi, ens interessa analitzar tan sols el que es diu en la resolució corresponent respecte del mecanisme d'examen periòdic universal.

⁵¹ Document A/HRC/3/3, § 8.

⁵² Vegeu la nota de la Secretaria sobre el document oficiós preparat pel facilitador sobre el mecanisme d'examen periòdic universal, Document A/HRC/4/117, de 20 de març de 2007.

⁵⁴ Vegeu el document oficiós sobre el mecanisme d'examen periòdic universal, Document A/HRC/5/14, de 6 de juny de 2007.

C2. FUNCIONAMENT DEL MECANISME D'EXAMEN PERIÒDIC UNIVERSAL

Amb una posada en marxa del mecanisme d'examen periòdic universal només incipient, convé analitzar ara, en primer lloc, la base de les obligacions jurídiques a examen, aspecte de gran interès des de la perspectiva jurídica internacional; en segon lloc, els principis i objectius del mecanisme, en desenvolupament de les previsions de la Resolució 60/251; en tercer lloc, la dimensió institucional que es dona al mecanisme; en quart lloc, les modalitats i el procés d'examen, i, finalment, el resultat que es preveu que tingui el mecanisme d'examen periòdic universal, tot tenint en compte els aprenentatges derivats d'aquesta incipient pràctica.

C2.1. LA BASE DE LES OBLIGACIONS JURÍDIQUES A EXAMEN

De la manera com s'ha establert el mecanisme el primer que cal considerar és la determinació de quines són “les obligacions i els compromisos en matèria de drets humans” que seran objecte d'examen. De fet, com hem indicat, la Resolució 60/251 estableix que el mecanisme pretén examinar “el compliment per cada estat de les seves obligacions i compromisos en matèria de drets humans”. El problema no és absolutament banal, al contrari, i té diferents plans d'anàlisi en un plantejament inicial.

El primer pla d'anàlisi és el de situar clarament que, tractant-se d'un mecanisme que s'estableix en l'àmbit internacional, les obligacions i els compromisos que s'examinen han de ser, exclusivament, obligacions de dret internacional i compromisos acceptats pels estats en l'àmbit internacional. En altres paraules, i per molt que en un moment inicial alguns estats així ho plantejessin, resultaria difícil d'entendre, en l'actual estadi d'evolució del dret internacional, un sistema universal d'examen que verifiqués el compliment de les obligacions i els compromisos dels estats en matèria de drets humans que formin part del seu ordenament intern, és a dir, de la seva constitució, legislació o normativa interna.

Aquest és un plantejament que hem d'associar a l'extensió de sistemes democràtics i de règims de dret. Quelcom que, a més, ja està incorporat en el mateix preàmbul de la Declaració Universal de Drets Humans. En efecte, en aquest preàmbul s'estableix la consideració essencial que els drets humans han de “ser protegits per un règim de dret”, és a dir, en ordenaments jurídics en què existeixin les garanties jurídiques i processals que permetin l'efectivitat dels drets humans proclamats en la Declaració. Això ha quedat també clarament palès en el document final de la Cimera Mundial 2005, quan se subratlla la necessitat “d'una adhesió universal a l'imperi de la llei” i s'indica que “la democràcia, el desenvolupament i el respecte de tots els drets humans i les llibertats fonamentals són interdependents i es reforcen mútuament”.⁵⁵

⁵⁵ Document final de la Cimera Mundial 2005, ja esmentat, paràgrafs 134 i 121.

El segon pla d'anàlisi prèvia que convé centrar té a veure amb el mateix caràcter universal del mecanisme i el fet que les obligacions internacionals en matèria de drets humans continguin en tractats internacionals sols obliguen els estats que han manifestat el seu consentiment en obligar-se per aquests. Això portaria a plantejar que alguns estats podrien estar obligats per uns tractats i, per tant, per unes obligacions; i altres estats, per altres, atès el caràcter asimètric que es planteja pel que fa a la manifestació del consentiment en obligar-se per tractats en matèria de drets humans. Una altra cosa seria considerar l'existència de normes de dret internacional general, fonamentalment de caràcter consuetudinari, que, com a tals, obligarien tots els estats. Molt probablement podem afirmar que la Declaració Universal de Drets Humans configura el contingut bàsic d'aquest dret internacional general sobre drets humans, sobre la base del principi bàsic de la dignitat humana, però també hem de reconèixer la dificultat de verificar el compliment per l'estat d'obligacions contingudes en normes de caràcter consuetudinari i, per tant, per la seva mateixa definició, més imprecises.

En tercer lloc, en aquest plantejament inicial, també pot ser objecte de discussió el mateix fet que la Resolució 60/251 parla tant d'obligacions com de “compromisos en matèria de drets humans”. Aquesta discussió pot tenir dos ordres de consideracions. D'una banda, que els compromisos, per molt voluntàriament que s'hagin assumits, no impliquen obligacions jurídicament exigibles i, per tant, la verificació del compliment d'aquests compromisos no pot tenir conseqüències jurídiques, cosa que no es preveu que tingui el mecanisme. D'altra banda, que en la pràctica internacional els estats assumeixen compromisos polítics en elevat nombre i en molts àmbits, fonamentalment en conferències internacionals, i caldria delimitar o acotar aquests compromisos. I no n'hi ha prou amb dir que només es tindran en compte els compromisos en matèria de drets humans, ja que un concepte ampli, integrat i integrador dels drets humans, que incorpori plenament el seu caràcter universal, interdependent i indivisible, i que els relacioni estretament amb la pau i la seguretat i amb el desenvolupament –com acabem d'indicar– faria absolutament inabastable l'àmbit d'aplicació, a l'efecte de la verificació del compliment, d'aquests compromisos.

En aquest sentit –i sobre això tornarem–, durant les tasques dutes a terme pel grup de treball es va plantejar si es podia estendre la base d'examen als “compromisos assumits en conferències i cimeres de les Nacions Unides”, però la fórmula finalment acordada en la Resolució 5/1 del Consell no ho va recollir d'aquesta manera.

La qüestió essencial, al nostre entendre, és, doncs, la de determinar quin quadre normatiu s'ha d'aplicar en l'examen periòdic universal i si aquest quadre normatiu ha de ser igual per a tots els estats o pot tenir diferències en funció del nombre i el tipus de tractats que cada estat hagi ratificat. A més, també es podria considerar, com va fer la Federació Russa, que en el mecanisme d'examen s'hagués de considerar el nivell de desenvolupament socioeconòmic de cada estat,⁵⁶ quelcom que, amb una altra formulació, s'incorpora com un dels principis rectors del mecanisme d'examen periòdic universal.

⁵⁶ Vegeu *Updated compilations of proposals and relevant information on the Universal Periodic Review*, informe preparat per l'Oficina de l'Alt Comissionat dels Drets Humans, amb data 5 d'abril de 2007, disponible a l'extranet del Consell de Drets Humans.

La Resolució 5/1 aborda aquest problema establint la consideració fonamental que la base de l'examen té cinc dimensions: la Carta de les Nacions Unides; la Declaració Universal de Drets Humans; els instruments internacionals de drets humans dels quals sigui part un estat; les promeses i els compromisos assumits voluntàriament pels estats, i, finalment, el dret internacional humanitari aplicable.

C2.1.1. La Carta de les Nacions Unides

Com hem dit, la Carta de les Nacions Unides i l'Organització creada constitueixen l'expressió més clara de l'actuació en pro de la internacionalització dels drets humans i de la progressiva humanització de la societat internacional i del dret internacional. En efecte, la Carta de les Nacions Unides és el primer instrument jurídic internacional els objectius del qual es basen expressament en la promoció i el respecte universal dels drets humans. Així, en el mateix preàmbul de la Carta, s'assenyala clarament la decisió de "Nosaltres, els pobles de les Nacions Unides", entre altres proclamacions, de "refermar la fe en els drets fonamentals de l'home, en la dignitat i en el valor de la persona humana, en la igualtat de drets dels homes i les dones". El preàmbul, que constitueix la justificació i el fonament de la creació de l'Organització universal, reflecteix clarament com, després de la Segona Guerra Mundial, s'inicia de manera irreversible aquest procés de progressiva humanització de la societat internacional i, conseqüentment, del dret internacional contemporani.

Més concretament, l'article 1.3, al qual ja ens hem referit, estableix que un dels propòsits de les Nacions Unides és el de promoure i encoratjar "el respecte dels drets humans i de les llibertats fonamentals per a tothom, sense distinció de raça, sexe, llengua o religió". L'article 55.c de la Carta precisa encara més l'objectiu de les Nacions Unides de promoure "el respecte universal i l'observança dels drets humans i de les llibertats fonamentals de tothom, sense distinció de raça, sexe, llengua o religió". I aquesta actuació de promoció ha de servir, com diu l'article esmentat, per "crear les condicions d'estabilitat i benestar necessàries per a les relacions pacífiques i amistoses entre les nacions". Es revela clarament que el respecte i l'observança dels drets humans constitueixen també factors d'estabilització que contribueixen al manteniment de la pau i la seguretat internacionals.

Però aquests compromisos no sols són de l'Organització: l'article 56 de la Carta estableix que tots els estats membres de les Nacions Unides "es comprometen a actuar, conjuntament o separatament, en cooperació amb l'Organització per a la realització dels propòsits esmentats en l'article 55". En altres paraules, dels articles 55 i 56 de la Carta resulta bastant clar que estem davant d'obligacions jurídiques en relació amb la promoció del respecte dels drets humans que s'imposen a l'Organització i també als seus estats membres.

Aquestes previsions de la Carta en relació amb els drets humans i algunes més que ja hem esmentat, com la de l'article 68 sobre la creació, sota el marc del Consell Econòmic i Social, d'un òrgan de drets humans, o d'altres que no hem esmentat, com la referència als drets humans en el marc del territoris no autònoms, estableixen tan sols els principis generals. És cert que els estats estan obligats, tal com disposen els articles 2.5 i 56, a la col·laboració lleial amb l'Organització per a la concreció i el compliment d'aquests principis, però, a la pràctica, resulten obligacions amb un contingut normatiu força debilitat.

Una altra cosa és que en el marc de l'Organització creada per la Carta s'hagin adoptat un bon nombre de textos, especialment l'Assemblea General, que es refereixen a drets humans i que estableixen obligacions genèriques i compromisos, també més polítics que jurídics, per als estats. Per tant, es podria entendre que la referència a la base de la Carta de les Nacions Unides es pugui referir també a tot l'entramat de resolucions o declaracions adoptades pels diversos òrgans de les Nacions Unides, especialment per l'Assemblea General.

Fins i tot, aquest plantejament es podria estendre a les pràctiques i doctrines establertes pels òrgans de drets humans creats per la mateixa Organització i tot l'entramat de mecanismes extraconvencional als quals ens hem referit. En el procés de negociació del mandat relatiu a l'examen periòdic universal es va plantejar incloure com a base de l'examen "la informació existent, en particular, les conclusions i les recomanacions d'òrgans de base convencional i procediments especials". Però atès el caràcter no obligatori d'aquestes conclusions i recomanacions i, *per se*, de les mateixes resolucions de l'Assemblea General, resulta difícil que es poguessin concebre aquest tipus de conclusions i recomanacions com a base legal per a l'examen, més enllà del seu indubtable caràcter moral i de principi.

C2.1.2. La Declaració Universal de Drets Humans

La Resolució també es refereix a la Declaració Universal de Drets Humans, adoptada, com és sabut, el 10 de desembre de 1948, quan l'Assemblea General, reunida a París, va aprovar la Resolució 217 A (III). La Declaració va rebre un ampli suport, ja que fou aprovada per 48 vots dels 58 estats membres d'aquell moment de les Nacions Unides, sense cap vot en contra i amb vuit abstencions (de l'Àrabia Saudita, Bielorússia, Txecoslovàquia, Polònia, Ucraïna, la Unió Sud-africana, la Unió Soviètica i Iugoslàvia), ja que dues delegacions (Hondures i el Iemen) no van participar en la votació.

La Declaració expressa, d'una banda, una noció comuna i universal –una "concepció comuna", com diu el preàmbul de la mateixa Declaració– dels drets i les llibertats fonamentals inherents als éssers humans i que es basen en el reconeixement de la dignitat de la persona humana sense cap mena de distinció; és a dir, que, per la seva pròpia naturalesa, els drets humans es configuren com a universals. D'altra banda, la Declaració es convertirà en el punt de partida i en la referència filosòfica per a l'adopció d'ulteriors mesures destinades al reconeixement i l'aplicació efectiva dels drets i les llibertats fonamentals.

Ara bé, la Declaració, en ser aprovada mitjançant una resolució de l'Assemblea General de les Nacions Unides, en principi, no tindria valor jurídic obligatori. Malgrat això, més enllà del seu caràcter programàtic, la Declaració com a reflex d'uns determinats valors i expressió de la consciència jurídica de la humanitat ha tingut un impacte fonamental –moral, polític i també jurídic– en el desenvolupament normatiu i garantista dels drets humans, tant en l'àmbit nacional com internacional, i en el desenvolupament del dret internacional consuetudinari en l'esfera dels drets humans.⁵⁷

En aquest sentit, no hi ha cap mena de dubte que la Declaració Universal de Drets Humans forma part del dret internacional dels drets humans i que les obligacions que en deriven són dret consuetudinari obligatori per a tots els estats. És més, podríem, fins i tot, qualificar-la de normes de caràcter imperatiu o d'*ius cogens*, en la mesura que són normes que s'apliquen

a tots els estats i que no poden ser modificades per un tractat. En definitiva, podem dir que l'actuació de les Nacions Unides i dels seus estats membres ha acabat comportant que, ni que la societat internacional continuï sent profundament interestatal i el dret internacional continuï tenint com a principi fonamental la sobirania estatal, els drets humans i, en essència, el principi fonamental de la dignitat humana s'estiguin configurant, tal com afirmen les persones expertes més qualificades, com un principi constitucional de l'ordre internacional contemporani.

Tanmateix, les obligacions que estableix la Declaració Universal no són jurídicament precises i clares i els mecanismes d'exigibilitat i control no estan precisats. Aspecte que respon al caràcter programàtic que es va voler donar a la Declaració Universal.⁵⁷ De fet, en els primers debats en el si de la Comissió de Drets Humans es van formular dues possibles opcions: o bé l'adopció d'una declaració que enunciés principis i normes generals, o bé un tractat que definís drets concrets i determinés les limitacions i restriccions del seu exercici. Raons de temps van acabar per impulsar i tirar endavant només el projecte de Declaració com a element inicial del que hauria de ser la futura Carta Internacional dels Drets Humans i que s'hauria de completar mitjançant un tractat que contingues obligacions jurídiques vinculants per als estats i mecanismes de garantia de la seva aplicació. En altres paraules, es va concretar un disseny inicial en tres elements o etapes, la primera de les quals seria la Declaració Universal de Drets Humans; la segona, els pactes, i la tercera, els mecanismes de garantia.

A més d'aquest caràcter de dret internacional general predicable de la Declaració Universal de Drets Humans, hi ha un altre element que cal destacar i és el de les possibles excepcions i els seus límits. En aquest sentit, en la Declaració només hi ha la disposició de l'article 29, que recull el plantejament dels deures de tota persona respecte a la seva comunitat i afirma també que l'exercici dels drets i llibertats es pot sotmetre a limitacions establertes per llei i amb l'única finalitat d'assegurar el reconeixement i el respecte dels drets i les llibertats dels altres i satisfer les justes exigències de la moral, de l'ordre públic i del benestar general en una societat democràtica.

En definitiva, la Declaració constitueix, sens dubte, la base més general d'examen, però una concreció dels drets enunciats en la Declaració i els seus límits requeria un desenvolupament normatiu, que es va dur a terme també en l'àmbit de les Nacions Unides. De fet, seguint la línia de treballs previs que havia emprès la Comissió de Drets Humans i el disseny inicial que aquesta havia establert, el mateix dia que s'aprovava la Declaració Universal, l'Assemblea General va

⁵⁷ N'hi ha prou amb indicar la influència de la Declaració en gran part de tot el corpus normatiu internacional en matèria de drets humans, tant els de caràcter universal com els de caràcter regional. Recordeu, per exemple, que el Conveni europeu sobre la salvaguarda dels drets i les llibertats fonamentals, de Roma de 1950, i sobre la base del qual s'ha bastit tot el mecanisme europeu de protecció de drets humans que inclou el Tribunal Europeu de Drets Humans, s'inspira directament en la Declaració Universal adoptada tot just dos anys abans. De fet, en el preàmbul del Conveni (un text curt en què es deixa constància dels principis i de l'esperit que inspira l'elaboració del Conveni) es fan fins a tres mencions a la Declaració Universal de Drets Humans. En un altre ordre d'idees, però també a l'efecte de subratllar la influència de la Declaració Universal, es pot indicar que l'article 10.2 de la Constitució espanyola de 1978 s'hi refereix directament, en establir que "Les normes relatives als drets fonamentals i a les llibertats que la Constitució reconeix s'interpretaran de conformitat amb la Declaració universal de drets humans i els tractats i els acords internacionals sobre aquestes matèries ratificats per Espanya."

⁵⁸ Vegeu PONS, X. "L'adopció de la Declaració Universal de Drets Humans". *La Declaració Universal de Drets Humans. Comentari article per article*. Barcelona: Associació per a les Nacions Unides, Icaria, 1998, pàg. 27-41.

demanar a la Comissió que preparés un projecte de pacte relatiu als drets humans que contingues també mesures d'aplicació. És a dir, es tractaria de donar forma jurídicament obligatòria als drets ja reconeguts en la Declaració. La gènesi d'aquest nou instrument convencional obligatori va resultar prou laboriosa i va concloure finalment, l'any 1966, amb l'adopció dels dos pactes, el de Drets Econòmics, Socials i Culturals, i el de Drets Civils i Polítics. Els pactes, als quals ja ens hem referit, són dos tractats internacionals, de caràcter general pel que fa als drets humans, que constitueixen la segona etapa del pla dissenyat amb la Declaració Universal.

C2.1.3. Els instruments de drets humans dels quals sigui part un estat

La tercera dimensió de la base d'examen a la qual ens volem referir és la relativa als instruments de drets humans dels quals sigui part un estat. Evidentment, ens estem referint als tractats internacionals sobre drets humans que cada estat hagi ratificat, i aquests són nombrosos,⁵⁹ però també amb diferent nombre de ratificacions. Abans d'abordar aquest aspecte convé indicar que els dos principals instruments de drets humans són els dos pactes que acabem d'esmentar i que van ser aprovats per l'Assemblea General el 16 de desembre de 1966 mitjançant la Resolució 2200 A (XXI). Ara bé, encara que els dos pactes van trigar força anys a ser elaborats, i també uns quants anys fins a la seva entrada en vigor (1976), el cert és que, en l'actualitat, els dos pactes han estat àmpliament ratificats. Amb dades del maig de 2008, 158 estats eren part en el Pacte de Drets Econòmics, Socials i Culturals i 161 estats ho eren en el Pacte de Drets Civils i Polítics.

A l'Assemblea General es va decidir, com a solució de compromís entre les diferents concepcions presents en el seu si, per l'elaboració de dos pactes, un sobre drets civils i polítics i un altre sobre drets econòmics, socials i culturals. La voluntat d'afirmar la connexió entre ambdós grups de drets –que, com dèiem abans, són interdependents– va comportar que els dos pactes tinguessin disposicions comunes, amb voluntat de traduir enèrgicament la unitat del fi buscat, i que, tant en l'un com en l'altre, es reconeguessin drets pertanyents a l'altre grup. Fent-ho així, els estats romandrien lliures per decidir-se a ratificar un dels dos o els dos pactes.

Tanmateix, hi ha algunes diferències fonamentals de contingut entre els dos pactes que, més enllà de la diferent orientació, comporten significatives diferències pel que fa a l'abast dels compromisos dels estats, a les limitacions previstes i al mecanisme de supervisió i garantia que s'estableix. Així, mentre que en el Pacte de Drets Civils i Polítics el compromís dels estats membres és el de respectar i garantir els drets enunciats mitjançant actuacions positives, d'adequació del seu ordenament i d'establiment de garanties processals i judicials (article 2), en el Pacte de Drets Econòmics, Socials i Culturals, els estats es comprometen només a l'adopció de les mesures necessàries "fins al màxim dels recursos de què disposi per aconseguir progressivament" l'efectivitat dels drets enunciats (article 2). Tanmateix, val a dir que el Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals, en una de les seves observacions generals, ha restringit una lectura excessivament àmplia d'aquest caràcter discrecional.

D'altra banda, el Pacte de Drets Econòmics, Socials i Culturals estableix, de manera semblant a la Declaració Universal de Drets Humans, que els drets enunciats en el Pacte poden ser sotmesos a limitacions determinades per la llei i sols en la mesura compatible amb la naturalesa

⁵⁹ Vegeu la nota número 1.

d'aquests drets i amb l'exclusiva finalitat de promoure el benestar general en una societat democràtica (article 4). Per contra, el Pacte de Drets Civils i Polítics no conté cap disposició aplicable a tots els drets enunciats en el Pacte que autoritzi limitacions del seu exercici. Permet, això sí, a un estat limitar o suspendre determinats drets en casos de situacions excepcionals que posin en perill la supervivència de l'estat, però sols en la mesura estrictament limitada a les exigències de la situació i sense poder comportar en cap cas tracte discriminatori (article 4.1). I, reforçant la importància d'alguns dels drets, el Pacte de Drets Civils i Polítics disposa que hi ha determinats drets que no es poden suspendre ni limitar, ni tan sols en situacions excepcionals (article 4.2): es tracta del dret a la vida, a la protecció contra la tortura, a la protecció contra l'esclavatge o la servitud, a la protecció contra la presó per deutes, a la protecció contra les lleis penals retroactives, al reconeixement de la personalitat jurídica i a la llibertat de pensament, consciència i religió. Es configura, així, un nucli de drets humans que es caracteritzen per ser fonamentals i inderogables.

Finalment, hi ha també una significativa diferència en relació amb els mecanismes de control de l'aplicació dels pactes, ja que el Pacte de Drets Civils i Polítics i el seu protocol facultatiu estableixen més obligacions jurídiques per als estats membres que les que estableix el Pacte de Drets Econòmics, Socials i Culturals. Perquè, en efecte, els dos pactes, a diferència de la Declaració, introdueixen mecanismes de control internacional que tendeixen a assegurar la realització pràctica dels drets enunciats; però en aquests mecanismes internacionals de control formalitzats en forma d'un òrgan convencional de drets humans el paper dels particulars és mínim.

Ara bé, al marge dels pactes, hi ha un conjunt ampli de cos normatiu sobre drets humans, de caràcter universal i de caràcter regional. En ambdós casos, és evident aquesta asimetria pel que fa a les manifestacions del consentiment i, per tant, pel que fa al nombre d'estats obligats pels diferents tractats. En efecte, és amb la via convencional com s'estableixen obligacions jurídiques precises, però un dels problemes que plantegen aquests convenis sectorials és la diversitat del nombre d'estats que en són part i la asimetria geogràfica, cultural o política dels estats que els han ratificat. En definitiva, que només obliguen els estats que en són part i, d'aquí, la seva falta d'universalitat i, per tant, el seu abast territorial limitat. En aquest sentit, i sols amb la intenció de marcar el contrast, n'hi ha prou amb indicar que són 193 els estats membres en la Convenció sobre els drets de l'infant, mentre que només 37 estats (entre els quals no hi ha Espanya) han ratificat la Convenció sobre els drets de tots els treballadors migratoris i del seus familiars de 1990, en vigor des de l'1 de juliol de 2003.

Encara ens resten dues consideracions addicionals per formular. D'una banda, que aquesta mateixa perspectiva de la asimetria geogràfica no entra dins dels marges i el mandat del Consell de Drets Humans la supervisió del compliment de les obligacions internacionals contingudes en els tractats de caràcter regional que, a més, tenen els seus propis mecanismes de seguiment i control, alguns, fins i tot, molt evolucionats, com és el cas del Tribunal Europeu de Drets Humans. Són especialment destacables els desenvolupaments en el marc europeu i del Consell d'Europa (Convenció europea per a la salvaguarda dels drets humans i les llibertats fonamentals de 1950),⁶⁰ però també en l'àmbit americà (Convenció americana dels drets humans de 1969) i l'africà (Carta africana dels drets humans i dels pobles de 1981).

⁶⁰ Vegeu CARRILLO, J. A. *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: Tecnos, 2004.

D'altra banda, com ja ha quedat palès, en diversos dels tractats internacionals sobre drets humans s'estableixen els mateixos mecanismes de control amb la creació d'un òrgan o comitè i amb mecanismes com els dels informes periòdics. D'aquí que, quan s'estableix el nou mecanisme d'examen periòdic universal, la resolució de l'Assemblea General també disposi que aquest mecanisme ha de complementar i no repetir la tasca dels òrgans creats en virtut del tractat. Com veurem més endavant, no queda gaire clar com es farà aquesta complementarietat, llevat que, com tot sembla que apunta, el nou mecanisme acabi convertit en un lleuger diàleg interactiu entre iguals.

En definitiva, s'ha de veure, amb el desenvolupament pràctic, com encaixa un mecanisme d'examen periòdic amb aquesta voluntat d'universalitat i d'igualtat de tracte, amb l'existència de diversos mecanismes de caràcter convencional i amb el fet fonamental que estem davant d'obligacions diferencials de compliment pels estats segons els tractats de drets humans que hagin ratificat.

C2.1.4. Les promeses i els compromisos assumits voluntàriament pels estats

La Resolució 5/1 del Consell de Drets Humans estableix també com a base de l'examen, a més dels instruments internacionals als quals ens acabem de referir, "les promeses i els compromisos que hagin assumit voluntàriament els estats, inclosos els contrets en presentar les candidatures per al Consell de Drets Humans".⁶¹ D'aquest enunciat entenem que hi ha, bàsicament, dos elements que cal considerar. D'una banda, que, com succeeix en general pel que fa al dret internacional, és la voluntat dels estats la que genera les obligacions i que aquestes, en aquest cas, poden ser jurídiques, mitjançant la ratificació de tractats, però, de l'altra, a través dels actes unilaterals jurídicament obligatoris per a un estat, que lliurement hagi assumit i que li han generat obligacions per ell mateix, exigibles per altres estats.

A això cal afegir també, com dèiem abans, tots els compromisos, més de caràcter polític que no jurídic, que els estats hagin pogut assumir en declaracions, conferències o en el si d'organitzacions internacionals. El problema aquí és, evidentment, l'abast pràcticament il·limitat i, per tant, inassumible en un mecanisme com el que es preveu. Però no és sols una qüestió de límits, que ho és; sinó també una qüestió de principis, la de si es pot verificar i amb quins efectes, el compliment o no pels estats d'aquests compromisos de caràcter polític. I si es pot fer, és obvi que redundarà també en una verificació de caràcter polític i en uns efectes també més de caràcter polític.

D'altra banda, el segon element especialment remarcable té a veure amb la composició del Consell de Drets Humans i amb el procediment de presentació de candidatures i de selecció per ser-ne escollit membre. I, en definitiva, a la pretensió, en part fallida, que els membres del Consell fossin estats respectuosos amb els drets humans i les llibertats fonamentals,⁶² tal com s'ha explicat en la primera part d'aquest treball.

⁶¹ Apartat 1.d) de l'epígraf I en l'annex de la Resolució 5/1.

⁶² De poc serviria també excloure els estats no respectuosos si el que es vol és, precisament, que els no-respectuosos ajustin la seva conducta al que els exigeixin les obligacions internacionals.

Això s'ha concretat en un procediment pràctic en què les candidatures dels estats, per ser membres del Consell, van acompanyades d'un document amb la carta o declaració de compromisos i promeses. Tanmateix, el text d'aquest document no deixa de ser, en general, una reiteració de compromisos polítics ja assumits en diverses conferències i reunions, així com el recordatori dels tractats internacionals ratificats per l'estat en qüestió. Més que una mena de competició per veure qui està més compromès amb els drets humans, cal entendre aquesta carta de compromisos i promeses en el seu sentit més polític, entre altres coses perquè l'elecció respon a criteris polítics. Doncs bé, per molt caràcter polític que tinguin, són també aquest tipus de compromisos els que poden constituir la base de l'examen periòdic universal.

Amb això, encara més que en relació amb la asimetria geogràfica en la ratificació dels tractats internacionals sobre drets humans, hi haurà aquí una completa diferenciació en relació amb cada estat, almenys pel que fa als 47 que siguin membres del Consell de Drets Humans i que, com veurem més endavant i de conformitat amb el paràgraf dispositiu novè de la Resolució 60/251, durant el període en què siguin membres del Consell també han de ser objecte de l'examen periòdic universal.

C2.1.5. El dret internacional humanitari aplicable

Finalment, i també en relació amb la base de l'examen, la Resolució 5/1 del Consell estableix que "a més de tot el que s'ha esmentat anteriorment, i atesa la naturalesa complementària i de mútua relació entre el dret internacional dels drets humans i el dret internacional humanitari, l'examen té en compte el dret internacional humanitari aplicable".⁶³ Són dues les consideracions que immediatament sorgeixen d'aquesta disposició: d'una banda, la relació entre els drets humans i el dret internacional humanitari; i, d'altra banda, la determinació del dret internacional humanitari aplicable.

En aquest ordre d'idees, cal entendre, en primer lloc, que les normes de dret internacional humanitari, d'una banda, estan incorporades en determinats tractats internacionals, fonamentalment els quatre convenis de Ginebra de 1949 i els protocols addicionals de 1977, i, per tant, alguns podran estar ratificats per uns estats i no per altres, i, d'altra banda, que hi ha normes específiques per a determinades situacions, especialment pel que fa a la distinció entre normes aplicables als conflictes armats de caràcter internacional i normes aplicables als conflictes armats sense caràcter internacional.

En segon lloc, tal com diu la mateixa resolució del Consell, és innegable que hi ha una intensa relació entre el dret internacional dels drets humans i el dret internacional humanitari, i que el primer s'aplica en tots els casos i el segon, en cas de conflicte armat, ja sigui internacional o sense caràcter internacional. Es tracta, bàsicament, de dos sectors normatius que, com ha indicat algun autor, "constitueixen parts d'un sistema general d'arrel essencialment humanitària dirigit a protegir l'ésser humà en la forma més àmplia i comprensible que sigui compatible amb l'existència de l'ordre jurídic i els drets legítims de l'estat i de la comunitat internacional".⁶⁴

⁶³ Apartat 2.

⁶⁴ Vegeu PÉREZ, M. "La Declaració Universal de Drets Humans i el Dret Internacional Humanitari". A: *La Declaració Universal de Drets...*, op. cit., pàg. 44.

En tercer lloc, i lligat a l'anterior, hi ha elements de determinades disposicions del dret internacional humanitari que han estat considerades per mateix Tribunal Internacional de Justícia com a normes o principis essencials i, per tant, com a normes de dret internacional consuetudinari, obligatòries per a tots els estats. Es tracta d'un plantejament avalat per aquest Tribunal el 1986 quan, en l'afer de Nicaragua contra els Estats Units, va considerar significatives les disposicions de denúncia dels convenis de Ginebra per considerar que, "els convenis de Ginebra són, en alguns aspectes, un desenvolupament i, en d'altres, l'expressió dels principis fonamentals del dret humanitari".⁶⁵

De manera semblant i referint-se expressament a l'anomenada clàusula Martens,⁶⁶ l'Alt Tribunal va afirmar el 1996, en l'opinió consultiva sobre la legalitat de l'amenaça o l'ús de les armes nuclears que el protocol I quan va ser adoptat "eren simplement l'expressió del dret consuetudinari preexistent, igual com la clàusula Martens, reafirmat en el primer article del protocol addicional I".⁶⁷ I acabaria dient, sobre la base de l'àmplia codificació i l'adhesió a aquests tractats, així com pel fet que les clàusules de denúncia no han estat mai utilitzades, la seva consideració que la comunitat internacional s'ha proveït "d'un corpus de normes la majoria de les quals ja havien esdevingut consuetudinàries i que reflectien els principis humanitaris reconeguts de manera més universal".⁶⁸

En una línia argumental similar, ha d'indicar-se que l'article 3 comú als quatre convenis de Ginebra de 1949 preveu l'aplicació de certes regles humanitàries mínimes als conflictes armats sense caràcter internacional. D'alguna manera, com han indicat alguns autors, l'article 3 comú "és en si mateix una convenció en miniatura, d'aplicació limitada però suficient" per atenuar l'horror dels conflictes sense caràcter internacional,⁶⁹ en establir el tracte amb humanitat i prohibir expressament determinades conductes.

En definitiva, els convenis de Ginebra, especialment l'article 3 comú, i el protocol addicional I són, en gran part, dret consuetudinari aplicable amb independència de qualsevol vincle convencional. En tot cas, cal remarcar que el Tribunal tampoc no s'ha atrevit a dir el que hauria d'haver dit clarament: que determinats principis i normes humanitàries formen part d'un nucli de normes imperatives, constitueixen *ius cogens*.

Finalment, en aquest sentit, val a dir també que la Comissió de Drets Humans des de 1995 examinava el tema de l'elaboració d'uns principis bàsics d'humanitat, aplicables en tota circumstància i lloc, sobre la base de la Declaració de Normes Humanitàries Mínimes, elaborada per un grup d'experts a Turku-Abo (Finlàndia) i que va ser transmesa el 1991 a la llavors Sub-

⁶⁵ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment. ICJ Reports 1986, § 218.

⁶⁶ Sobre la clàusula Martens, vegeu PONS RÀFOLS, X. "Revisando a Martens: las normas básicas de humanidad en la Comisión de Derechos Humanos". A: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*. Sevilla, 2005, vol. II, pàg. 1095-1118.

⁶⁷ *Legality of the Threat or the Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*. ICJ Reports 1996, § 84.

⁶⁸ Ibid., § 82.

⁶⁹ PINTO, R. "Les règles du droit international concernant la guerre civile". *Recueil des Cours*, 1965.I, vol. 114, pàg. 524.

comissió de Prevenció de les Discriminacions i Protecció de les Minories.⁷⁰ Tanmateix, no s'ha arribat a aquesta elaboració, entre altres aspectes, per la consideració que ja hi ha normes, que ja hi ha principis que cobreixen qualsevol situació, i que, en tot cas, el que fa falta és forçar-ne més l'aplicació i la garantia.

El problema bàsicament es planteja en les situacions que no assoleixen el nivell suficient per poder ser qualificades com a conflicte armat, ja sigui intern o internacional. Com és obvi, es tracta de situacions que són especialment negatives per a la població civil, ja que les normes de drets humans, que serien les inicialment aplicables, no sempre responen de manera adequada a les exigències humanitàries d'aquestes situacions en les quals, a més, aquestes normes de drets humans poden ser objecte de suspensió. Però el mateix dret internacional ha establert límits molt precisos al dret dels estats de derogar les seves obligacions en matèria de drets humans en aquest tipus de situacions.⁷¹ Límits que no sols deriven de les mateixes disposicions dels tractats, com és el cas dels pactes abans esmentats, sinó que s'han acabat configurant com a principis generals de dret reconeguts per la majoria dels sistemes jurídics de la comunitat internacional.⁷²

C2.2. PRINCIPIS I OBJECTIUS

En referir-nos als objectius del mecanisme d'examen periòdic universal ens hem referit a la resolució de creació per l'Assemblea General i al que s'hi estableix. Això ens ha permès ordenar una reflexió entorn de tres eixos principals com a objectius d'aquest nou mecanisme:

- La restauració de la credibilitat dels òrgans de drets humans de composició intergovernamental.
- La cooperació i el diàleg interactiu amb els estats.
- La compatibilitat amb els mecanismes ja existents.

Tanmateix, la Resolució 5/1 del Consell, en establir la institució del mecanisme d'examen periòdic universal, ordena i enumera tot un seguit de principis i objectius d'una manera que, com a mínim, es revela poc sistemàtica i, en part, també dona com a resultat certs solapaments i repeticions. De fet, es podria intentar entendre per objectius les finalitats del mecanisme i per principis les pautes de conducta que ha de seguir el Consell en la consecució d'aquests objectius, a través del mecanisme d'examen periòdic universal. Entès així, es podria justificar la presentació que fa la resolució, però, en aquest cas, la lògica discursiva que hi és subjacent hagués hagut de portar a un plantejament d'enumerar primer uns objectius i, després, uns principis per assolir aquests objectius, i no a l'inrevés, com es fa en la resolució del Consell. A més, això hauria d'haver configurat, en aquest sentit, el primer apartat de la institucionalització del mecanisme, fins i tot per davant de la base de l'examen.

⁷⁰ *Declaración de Normas Humanitarias Mínimas*. Document de treball presentat per Theo van Boven i Asbjorn Eide. Document E/CN.4/Sub.2/1991/55.

⁷¹ "Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos". Document E/CN.4/1985/4.

⁷² ORAÁ, J. "Derechos humanos, estados de emergencia y Derecho Internacional". *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz* 1996. Universidad del País Vasco/Ed. Madrid: Tecnos, 1997, pàg. 40 i seg., especialment pàg. 45.

En tot cas, i malgrat aquesta confusió sistemàtica, el que es fa en la resolució del Consell de Drets Humans és enumerar, d'una manera potser massa exhaustiva, un seguit de principis, concretament tretze principis. A efectes sistemàtics, creiem que es poden agrupar en tres grans àmbits: principis de caràcter general, principis relacionats amb la cooperació intergovernamental, i principis de caràcter estructural.

Pel que fa als principis de caràcter general, la resolució es refereix, en primer lloc, que el mecanisme "ha de promoure" la universalitat, la interdependència, la indivisibilitat i la interrelació de tots els drets humans (principi 4.a). Al marge del temps verbal, que orienta aquest principi més com un objectiu, val a dir que aquest plantejament està plenament consolidat en la pràctica de les Nacions Unides i reiteradament s'ha afirmat en textos internacionals, als quals ja ens hem referit, com el Programa i Pla d'Acció de Viena, adoptat en la Conferència Mundial de Drets Humans celebrada a Viena el 1993,⁷³ i el document final de la cimera mundial que va reunir, l'any 2005, els caps d'estat i de govern dels estats membres de les Nacions Unides.⁷⁴

Juntament amb aquest, altres principis que podem encabir en aquesta categoria més general són els que estableixen que el mecanisme "ha d'assegurar una cobertura universal i la igualtat de tracte de tots els estats" (principi 4.c), consideració que, com hem vist, estava en la base mateixa de la proposta d'establiment de l'examen periòdic universal. I d'una manera estretament relacionada amb el que acabem d'indicar, però en una presentació sistemàtica poc coherent, la resolució també es refereix al principi que el mecanisme ha de "desenvolupar-se d'una manera objectiva, transparent, no selectiva i constructiva, que eviti l'enfrontament i la politització" (principi 4.g). En definitiva, per activa i passiva, apareix la dimensió que ha presidit l'establiment d'un mecanisme com aquest.

En un altre ordre d'idees, però amb la mateixa consideració de principi de caràcter general, la Resolució 5/1 es refereix que el nou mecanisme "ha d'integrar plenament una perspectiva de gènere" (principi 4.k). És cert que això ho pot portar una certa correcció política, però també és veritat que l'única manera d'integrar veritablement una perspectiva de gènere en l'examen periòdic universal és considerar que hi ha obligacions o compromisos internacionals en matèria de gènere. Això, com a mínim, és bastant clar tant des del vessant de la Convenció sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació contra la dona com des del vessant dels resultats i els plans d'acció adoptats en les conferències sobre la dona, com la quarta conferència, celebrada a Pequín el 1995.

Un segon bloc de principis els podem agrupar sota la consideració que són principis relacionats amb la cooperació intergovernamental. Això és perceptible des d'una doble dimensió. D'una banda, la consideració que es fa que el mecanisme d'examen periòdic universal "és un procés intergovernamental dirigit pels membres de les Nacions Unides i orientat a l'acció" (principi 4.d). Indubtablement, atesa també la composició del Consell de Drets Humans, pocs dubtes poden haver-hi sobre el caràcter intergovernamental del mecanisme. D'altra banda, i tal com hem indicat, ha de ser un instrument de cooperació

⁷³ Declaració i Programa d'Acció de Viena en el Document A/CONF.157/25 (part I), paràgraf 5.

⁷⁴ Paràgraf 121 del document final de la Cimera, Resolució 60/1 de l'Assemblea General.

“basat en informació objectiva i fidedigna i en un diàleg interactiu” (principi 4.b); ha d’assolir la “plena participació del país examinat” (principi 4.e); no “ha d’imposar una càrrega excessiva” ni a l’estat examinat ni al programa del Consell (principi 4.h), i, finalment, “sens perjudici de les obligacions previstes en els elements que constitueixen la base de l’examen, ha de tenir en compte el nivell de desenvolupament i les particularitats dels països” (principi 4.i). Tot plegat posa en relleu, clarament, les limitacions que es poden derivar del mecanisme i del seu caràcter intergovernamental.

Finalment, un tercer bloc de principis els podem considerar de caràcter estructural i entre aquests es poden esmentar els següents:

“Complementar i no duplicar la tasca d’altres mecanismes de drets humans, aportant així un valor afegit” (principi 4.f).

No imposar –com acabem de dir– una càrrega excessiva “al programa de treball del Consell” (principi 4.h).

No perllongar-se en excés, ser realista i no consumir una quantitat desproporcionada de temps i de recursos humans i financers (principi 4.i).

“No disminuir la capacitat del Consell per respondre a les situacions urgents en matèria de drets humans” (principi 4.j).

Assolir la participació de totes les parts interessades, “amb inclusió de les organitzacions no governamentals i de les institucions nacionals de drets humans” (principi 4.m).

Aquesta ordenació dels principis ens ha estat útil per exposar-los d’una manera més sistemàtica, però també ha servit per evidenciar que, precisament, la recerca d’una resolució de consens en el si del grup de treball i del mateix Consell va haver d’acabar passant per imperfeccions tècniques, incoherències sistemàtiques i enunciació de principis reiteratius.

D’altra banda, en referir-se als objectius de l’examen, la Resolució 5/1 del Consell de Drets Humans enuncia sis objectius genèrics, que s’han d’entendre com a objectius de tots els programes i processos de drets humans de les Nacions Unides, més que no pas com a objectius específics del mecanisme d’examen periòdic universal. Així, es parla d’objectius de millora de la situació dels drets humans en el terreny; del compliment de les obligacions i dels compromisos de l’estat en matèria de drets humans i l’avaluació dels aspectes positius i problemàtics; de l’enfortiment de la capacitat de l’estat i de l’assistència tècnica, en consulta amb l’estat de què es tracti i amb el seu consentiment; de l’intercanvi de les pràctiques òptimes entre els estats i altres parts interessades; del suport a la cooperació en la promoció i la protecció dels drets humans, i, finalment, de l’estímul a la plena cooperació i el compromís amb el Consell, altres òrgans de drets humans i l’Oficina de l’Alt Comissionat de les Nacions Unides pels Drets Humans. En definitiva, com dèiem, objectius de caràcter absolutament general i predicables de tot el sistema de drets humans de les Nacions Unides.

C2.3. DIMENSIÓ INSTITUCIONAL DE L’EXAMEN PERIÒDIC UNIVERSAL

Amb aquest enunciat ens volem referir a les previsions en relació amb la dimensió més institucional; és a dir, l’anàlisi de quina institució condueix l’examen periòdic universal i de com es relaciona amb els altres mecanismes establerts en tractats de drets humans.

C2.3.1. L’òrgan de conducció: el grup de treball del Consell de Drets Humans

Al nostre parer, la consideració més rellevant fa referència a si el mecanisme d’examen periòdic universal l’ha de conduir un òrgan de composició intergovernamental, com el mateix Consell de Drets Humans, o si l’hauria de conduir un òrgan format per experts a títol personal. És cert que són possibles, teòricament, les fórmules mixtes en què l’òrgan intergovernamental gaudeix de la participació i l’assessorament de persones expertes independents, però, en qualsevol cas, com veurem més endavant, la clau de volta resideix en la determinació de qui pren la decisió final sobre el resultat de l’examen.

El plantejament no és banal, ja que darrere d’aquest tornen a ser presents totes les crítiques a la politització i a l’erosió de credibilitat de l’anterior Comissió de Drets Humans. En aquest sentit, encara que també patia determinades limitacions, oferia major credibilitat i garanties d’independència l’òrgan subsidiari de la Comissió de Drets Humans, la Subcomissió de Promoció i Protecció dels Drets Humans i que ara acabarà sent reconduïda al nou Comitè Assessor del Consell de Drets Humans. En qualsevol cas, aquests òrgans subsidiaris es caracteritzen per la seva composició de persones expertes independents i, d’entrada, es pot presumir que aquests òrgans o mecanismes aporten importants avantatges com ara una anàlisi més objectiva, més coherent i més exhaustiva de la situació i eviten la influència de factors polítics, si més no, en el moment de la recollida de la informació o de l’examen i la valoració d’aquesta informació.

Doncs bé, marcant un tendència que a la llarga pot resultar preocupant sobre l’eficàcia que pugui tenir aquest nou mecanisme, la Resolució 5/1 del Consell de Drets Humans estableix que l’examen s’efectua “en un grup de treball encapçalat pel president del Consell i integrat pels 47 estats membres del Consell”.⁷⁵ Clarament, doncs, són els mateixos estats els que condueixen l’examen periòdic d’un d’aquests, i no sols un determinat grup d’estats, sinó, col·lectivament, tots els membres del Consell. Resulta obvi que un mecanisme de revisió entre iguals ⁷⁶ no pot generar excessives expectatives.

També és cert que en el cas que el mecanisme fos conduït per persones expertes, es presentarien altres tipus de problemes, com ara el mateix sistema de selecció d’aquestes i la determinació del seu nombre. I, a més, si el mecanisme el condueixen només un grup d’estats i no tots els membres del Consell o si ho fan grups de persones expertes, ens podem trobar també amb el problema de com garantir que tots els estats siguin tractats de manera igual i homogènia, tal com preveu la resolució de creació del Consell de Drets Humans.

A aquesta primera dimensió, convé afegir-hi dues consideracions més. La primera és que en tot el procés d’examen, inclòs el diàleg interactiu, hi poden participar altres estats observadors i no membres de ple dret del Consell, la qual cosa pot augmentar substancialment –fins

⁷⁵ Apartat 18.a).

⁷⁶ De conformitat amb el principi de la igualtat sobirana dels estats.

a 192– el nombre d'estats presents en un procés d'examen. A més del fet que la mateixa resolució del Consell estableix que, a l'examen en el grup de treball, hi poden assistir altres actors interessats, cosa que, malgrat la cripticitat de l'enunciat, hem d'entendre que es vol referir a les organitzacions no governamentals i a les institucions nacionals de drets humans. Veritablement, no sols la presència dels mateixos estats, sinó el nombre d'estats i altres actors interessats presents constitueixen un indicador de la poca garantia o de la poca profunditat que pot acabar tenint el mecanisme d'examen periòdic universal.

La segona consideració que cal fer és la presència de tres relators per facilitar cada examen,⁷⁷ aspecte que, en principi, podríem considerar més positiu si som conseqüents amb les valoracions abans efectuades. Tanmateix, aquesta perspectiva s'esvaeix quan queda clar que el grup de tres relators se selecciona per sorteig “entre els membres del Consell i de diferents grups regionals”. És a dir, aquesta troica són també representants d'estats, i els únics que, en tot cas, poden actuar de manera independent són els membres del personal de l'Oficina de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides pels Drets Humans, que els presten “l'assistència i l'assessorament especialitzat necessaris”.

Per acabar d'arrodonir aquesta institucionalització, es preveu que l'estat objecte de l'examen pugui demanar que un dels tres relators sigui del seu propi grup regional i també pot demanar que se substitueixi un relator per un altre només una vegada. Finalment, un relator pot excusar-se de participar en un determinat procés d'examen. Val a dir que en la primera sessió del grup de treball de l'examen periòdic universal (celebrada entre el 7 i el 18 d'abril de 2008) no s'ha desestimat cap estat escollit per formar part de les diferents troiques.⁷⁸

Entenem, en definitiva, que aquest element que implica que siguin els mateixos estats els que avaluïn el compliment per un altre estat de les seves obligacions i compromisos en matèria de drets humans no resulta gens reconfortant i, atesa l'experiència existent, no li dona gaire expectatives.⁷⁹ Tot plegat encaixa, a més, com veurem més endavant, en el plantejament del diàleg interactiu entre l'estat examinat i el Consell i fa que, en conjunt, el mecanisme d'examen periòdic universal neixi prou debilitat.

C2.3.2. La relació amb els altres mecanismes establerts en tractats

Hem dit abans que la mateixa resolució que estableix el Consell de Drets Humans, així com la Resolució 5/1, de construcció institucional del mecanisme d'examen periòdic universal, es

refereixen clarament al fet que el nou mecanisme ha de complementar i no duplicar la tasca dels òrgans de drets humans. Aporta, així, a tot el conjunt de mecanismes, convencionals i extraconvencionals ja existents, un valor afegit.

Atès que els mecanismes extraconvencionals ja, per la seva mateixa definició, són tots en el marc del Consell de Drets Humans i, per tant, aquest en pot supervisar la coordinació i pot vetllar per la no-duplicació, el que es fa més complex és la determinació del tipus de relació que es pot establir amb els mecanismes convencionals, és a dir, els mecanismes establerts en tractats i que, a més, és específicament al que es refereixen la Resolució 60/251 de l'Assemblea General⁸⁰ i la Resolució 5/1 del Consell de Drets Humans.

Tanmateix, en la resolució del Consell no s'estableix cap previsió sobre això que pugui garantir la compatibilitat, la no-duplicació i la projecció amb els mecanismes establerts en tractats ja existents. L'única referència que, vagament, s'orienta en aquest sentit, es disposa en relació amb la informació per dur a terme l'examen periòdic universal i que, pel que fa a la compilació preparada per l'Oficina de l'Alt Comissionat, preveu que aquesta incorpori “la informació que contenen els informes dels òrgans de tractats, els procediments especials, incloses les observacions i els comentaris de l'estat de què es tracta i altres documents oficials pertinents de les Nacions Unides, que no poden excedir de deu pàgines”.⁸¹ Al marge de la limitació de pàgines –a la qual ens referirem quan abordem les fonts d'informació del mecanisme d'examen periòdic universal– convé subratllar la dimensió que una part de la informació procedeix dels informes dels òrgans dels tractats, és a dir, que probablement sí que hi ha una duplicació material, per bé que no acabi sent una duplicació funcional. En tot cas, és el repte del Consell, amb l'assistència de l'Oficina de l'Alt Comissionat, aconseguir la necessària complementarietat entre els mecanismes convencionals i el nou mecanisme de l'examen periòdic universal.

El problema, però, es revela més complex si atenem les dificultats ja existents de coordinació entre els mateixos mecanismes establerts en tractats. En efecte, existeixen actualment set òrgans creats per tractat (el Comitè de Drets Humans, el Comitè sobre els Drets de l'Infant, el Comitè contra la Tortura, el Comitè sobre la Discriminació Racial, el Comitè sobre la Discriminació contra la Dona, el Comitè sobre els Drets dels Treballadors Migrants i el Comitè sobre Drets Econòmics, Socials i Culturals) i quan entrem en vigor les dues darreres grans convencions multilaterals en matèria de drets humans (la Convenció sobre les desaparicions forçades i la Convenció sobre els drets de les persones amb discapacitat) encara n'hi haurà dos més. Per bé que és cert que cada òrgan respon a la base jurídica i té les competències que li atorga el tractat que l'ha establert i, si escau, el corresponent protocol facultatiu, no és menys cert que es poden generar solapaments, duplicacions i, tractant-se d'òrgans diferents, manques de coherència o, si es vol, diferents enfocaments quasijurisprudencials.

És per això que, des de fa uns anys i a mesura que anava creixent el nombre d'òrgans de tractats es va començar a plantejar la necessitat de la seva coordinació i es van establir mesures,

⁷⁷ Apartat 18.d).

⁷⁸ En aquest primer període, els països examinats, i les troiques encarregades de fer-ho, han estat els següents: 1. Bahrain (Eslovènia, Regne Unit, Sri Lanka); 2. Equador (Itàlia, Mèxic, Índia); 3. Tunísia (Bòsnia i Hercegovina, Maurici, Xina); 4. Marroc (Romania, Madagascar, França); 5. Indonèsia (Jordània, Canadà, Djibouti); 6. Finlàndia (Azerbaidjan, Bolívia, República de Corea); 7. Regne Unit (Egipte, Federació Russa, Bangla Desh); 8. Índia (Indonèsia, Holanda, Ghana); 9. Brasil (Gabon, Aràbia Saudita, Suïssa); 10. Filipines (Malàisia, Mali, Alemanya); 11. Algèria (Uruguai, Filipines, Senegal); 12. Polònia (Brasil, Japó, Angola); 13. Holanda (Perú, Pakistan, Nigèria); 14. Sud-àfrica (Zàmbia, Guatemala, Qatar); 15. República Txeca (França, Sud-àfrica, Nicaragua); 16. Argentina (Ucraïna, Cuba, Camerun).

⁷⁹ Experiència o experiència nul·la, com la que es deriva de les disposicions convencionals d'alguns tractats de drets humans que preveuen que un òrgan de drets humans com el Comitè de Drets Humans pugui “rebre i examinar les comunicacions en què un estat membre al·legui que un altre estat membre no compleix les obligacions imposades en aquest Pacte” (article 41 del Pacte de Drets Civils i Polítics).

⁸⁰ En el seu apartat dispositiu 4.e), relatiu a l'examen periòdic universal, mentre que l'apartat 12 es refereix a la “interacció substantiva” dels mètodes de treball del Consell amb els procediments i mecanismes especials.

⁸¹ Apartat 15.b).

com la reunió dels presidents dels diferents òrgans o la presentació d'un informe general i informes específics en relació amb cada convenció a fi i efecte de no dificultar excessivament la tasca dels estats, que s'acaben trobant en la situació d'haver de preparar constantment nombrosos i diversos informes periòdics per als diferents mecanismes convencionals. A aquesta complexitat logística, s'hi afegeix ara el nou mecanisme de l'examen periòdic universal.

C2.4. PROCÉS I MODALITATS D'EXAMEN

La Resolució 5/1 del Consell de Drets Humans estableix les disposicions inicials sobre el procés i les modalitats d'examen. Abordarem ara com s'orienta tant la periodicitat i el calendari de l'examen periòdic universal, com les fonts d'informació que l'han de facilitar com, finalment, les modalitats de diàleg interactiu amb l'estat interessat. Convé retenir, però, que la mateixa resolució reconeix que el mecanisme d'examen periòdic universal és un procés evolutiu i que, per tant, el Consell, un cop finalitzat el primer cicle d'examen, pot revisar les modalitats i la periodicitat d'aquest mecanisme a la llum de les pràctiques òptimes i de les lliçons apreses. De moment, s'ha adoptat una metodologia provisional⁸² que passarem a detallar immediatament.

C2.4.1. Periodicitat i calendari

En relació amb la periodicitat i el calendari per dur a terme l'examen periòdic universal, hi ha dues consideracions de partida que el condicionen i que estan establertes en la mateixa Resolució 60/251 de l'Assemblea General. D'una banda, la universalitat, és a dir, que s'han de sotmetre a examen periòdic universal els 192 estats membres de les Nacions Unides, la qual cosa, atès el gran nombre, genera indubtablement problemes logístics i de periodicitat, ja que segons la quantitat d'estats que es puguin sotmetre a examen cada any, la periodicitat en què cada estat es tornarà a sotmetre a l'examen periòdic universal podria allargar-se en excés. D'altra banda, la mateixa resolució, i es tracta òbviamment d'una de les consideracions posades sobre la taula a l'hora de negociar la creació i la composició del Consell de Drets Humans, preveu que tots els estats membres del Consell han de sotmetre's a l'examen periòdic universal durant el període de mandat com a membres de l'òrgan esmentat.⁸³ I això, evidentment, condiciona l'establiment de l'ordre d'examen.

En un ordre d'idees connex, la Resolució 5/1 del Consell recull clarament els principis d'universalitat i igualtat de tracte en l'ordre d'examen i, per tant, es va decidir que aquest hauria d'establir-se al més aviat possible i que l'examen comencés un cop fos aprovat pel Consell el

mecanisme d'examen periòdic universal. Així, en el sisè període de sessions celebrat el mes de setembre de 2007, el Consell de Drets Humans va establir l'ordre de l'examen tant per a l'any 2008 (vegeu el quadre adjunt) com per als anys següents; és a dir, l'ordre d'examen per a tot el primer cicle.⁸⁴

En efecte, la Resolució 5/1 del Consell estableix un primer cicle amb una periodicitat d'examen de quatre anys, de tal manera que en aquests quatre anys els 192 estats membres de les Nacions Unides siguin objecte de l'examen; la qual cosa significa l'examen de 48 estats per any.⁸⁵ El Consell va entendre que aquest període entre els cicles d'examen resultava raonable i tenia en compte tant la capacitat dels estats per preparar-se per un altre cicle com la capacitat de les altres parts interessades de respondre a les peticions resultants de l'examen.⁸⁶

La previsió que s'estableix amb la creació institucional del mecanisme d'examen periòdic universal és la de tres períodes de sessions del grup de treball de dues setmanes cadascun. Es preveu també que l'examen de cada país duri tres hores en el grup de treball i que s'assigni, a més, una hora a l'examen del document final pel Ple del Consell de Drets Humans.⁸⁷ En tot cas, evidentment, es tracta de sessions públiques. Ni que hi hagi identitat de membres, resulta clara la voluntat de distingir la tasca d'examen, assignada al grup de treball, i la formalització de l'aprovació del document final que es reserva al Ple del Consell de Drets Humans.

D'altra banda, i atès que tots els estats membres del Consell són objecte d'examen durant el període en què formin part del Consell, es va acordar fer primer l'examen dels membres inicials de Consell, especialment els elegits per períodes d'un o dos anys. En aquest sentit, en el sisè període de sessions es va tenir cura d'establir una data per a l'examen durant l'any 2008 dels estats designats com a membres del Consell l'any 2006 –en la primera elecció a membres del Consell– i que cessaven en el càrrec l'any 2007. També cal indicar que s'examina una combinació d'estats membres i estats observadors del Consell i que, en seleccionar els estats per a l'examen, es respecta una distribució geogràfica equitativa. A tal efecte, els estats membres i observadors que s'hagin d'examinar primer es determinen per sorteig dintre de cada grup regional, de manera que se'n garanteixi una distribució geogràfica equitativa. Tot seguit, se segueix l'ordre alfabètic, començant pels països seleccionats per sorteig, llevat que altres països s'ofereixin voluntaris per a l'examen. Tot aquest plantejament pot aparentar ser innocu, però, en realitat, més enllà de voler marcar el seu caràcter universal i, per tant, incorporar-hi tots els estats,⁸⁸ obvia directament la possibilitat d'establir una data en el calendari i donar prioritat precisament als estats en relació amb els quals puguin haver-hi signes precur-

⁸² Declaració del president del Grup de Treball (Document A/HRC/8/L.1), que confirma el plenari del Consell de Drets Humans en la sessió del juny de 2008.

⁸³ Paràgraf dispositiu 9 de la Resolució 60/251 de l'Assemblea General.

⁸⁴ La previsió adoptada en el sisè període de sessions amb vista als anys 2009, 2010 i 2011 és la següent:

4a sessió (2009): Camerun, Djibouti, Maurici, Nigèria, Senegal, Bangla Desh, Xina, Jordània, Malàisia, Aràbia Saudita, Cuba, Mèxic, Canadà, Alemanya, Federació Russa, Azerbaidjan.

5a sessió (2009): República Centreafricana, Txad, Comores, Congo, Vanuatu, Vietnam, Iemen, Afganistan, Uruguai, Belize, Xile, Malta, Mònaco, Nova Zelanda, Eslovàquia, Macedònia.

6a sessió (2009): Costa d'Ivori, República Democràtica del Congo, Guinea Equatorial, Eritrea, Etiòpia, Bhutan, Brunei, Cambodja, Xipre, Corea del Nord, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Noruega, Portugal, Albània.

7a sessió (2010): Angola, Egipte, Madagascar, Gàmbia, Qatar, Fiji, Iran, Iraq, Kazakhstan, Bolívia, Nicaragua, el Salvador, Itàlia, San Marino, Eslovènia, Bòsnia i Hercegovina.

8a sessió (2010): Guinea, Guinea-Bissau, Kenya, Lesotho, Kiribati, Kuwait, Kirguizistan, Laos, Grenada, Guyana, Haití, Espanya, Suècia, Turquia, Armènia, Bielorússia. ...

...9a sessió (2010): Libèria, Líbia, Malawi, Mauritània, Liban, Maldives, illes Marshall, Micronèsia, Mongòlia, Hondures, Jamaica, Panamà, Estats Units d'Amèrica, Andorra, Bulgària, Croàcia.

10 sessió (2011): Moçambic, Namíbia, Níger, Ruanda, São Tomé i Príncepe, Myanmar, Nauru, Nepal, Oman, Paraguai, Saint Kitts i Nevis, Saint Lucia, Austràlia, Àustria, Estònia, Geòrgia.

11a sessió (2011): Seychelles, Sierra Leone, Somàlia, Sudan, Palau, Papua Nova Guinea, Samoa, Singapur, illes Solomó, Saint Vincent i les Grenadines, Suriname, Bèlgica, Dinamarca, Grècia, Hongria, Letònia.

12a sessió (2011): Swazilàndia, Togo, Uganda, Tanzània, Zimbabue, Síria, Tadjikistan, Tailàndia, Timor Oriental, Trinidad i Tobago, Veneçuela, Antigua i Barbuda, Islàndia, Irlanda, Lituània, Moldàvia.

⁸⁵ La coincidència matemàtica ho permet fàcilment, ja que 48 multiplicat per quatre és 192.

⁸⁶ Apartat 13.

⁸⁷ Apartat 22.

⁸⁸ S'ha de veure quina reacció poden tenir alguns estats, poc partidaris de la mateixa creació del Consell de Drets Humans.

sors d'alguna urgència en l'àmbit dels drets humans o que, directament, presentin quadres de violacions massives d'aquests; orientació de la qual ha prescindit completament el Consell de Drets Humans, en establir les modalitats de l'examen periòdic universal.

Quadre sobre l'ordre i el calendari d'examen per a l'any 2008

codi	1a sessió (7-18 abril 2008)	2a sessió (5-19 maig 2008)	3a sessió (1-12 desembre 2008)
1	Bahrain	Gabon	Botswana
2	Equador	Ghana	Bahames
3	Tunísia	Perú	Burundi
4	Marroc	Guatemala	Luxemburg
5	Indonèsia	Benín	Barbados
6	Finlàndia	República de Corea	Montenegro
7	Regne Unit	Suïssa (v)	Emirats Àrabs Units
8	Índia	Pakistan	Israel
9	Brasil	Zàmbia	Liechtenstein
10	Filipines	Japó	Sèrbia
11	Algèria	Ucraïna	Turkmenistan
12	Polònia	Sri Lanka	Burkina Faso
13	Holanda	França	Cap Verd
14	Sud-àfrica	Tonga	Colòmbia (v)
15	República Txeca	Romania	Uzbekistan
16	Argentina	Mali	Tuvalu

Font: *International Service on Human Rights*. Council Monitor, 21 setembre 2007. Els estats amb la indicació (v) són voluntàriament examinats i se'ls dona prioritat.

C2.4.2. Fonts d'informació

Per dur a terme l'examen, el grup del Consell de Drets Humans ha de disposar, sis setmanes abans de l'examen, de la documentació de base que serveixi per a l'examen que, a més, ha d'estar disponible en els sis idiomes oficials de les Nacions Unides. Però més que els terminis, evidentment el que és rellevant és l'origen de la informació, i aquí el Consell hagués pogut plantejar-se que, ja que la conducció de l'examen periòdic universal se la reserven els estats, la recollida d'informació es fes per persones expertes independents o a partir dels mecanismes ja existents, com els procediments especials. Tanmateix, la dinàmica i la concepció del mecanisme, per bé que atorga un paper a títol compilatori a aquestes fonts d'informació, ho centra bàsicament en la informació que subministri el mateix estat, ni que això pugui resultar, en segons quins casos, contradictori amb el principi que estableix la resolució de l'Assemblea General i la resolució del Consell de Drets Humans sobre la credibilitat i la fidedignitat de la informació de base per a l'examen.

En efecte, tal com estableix la Resolució 5/1 del Consell aquesta documentació ha de tenir, fonamentalment, tres tipus d'origen. En primer lloc, com acabem d'indicar i com és evident, atesa l'estructura del mecanisme i els principis establerts en relació amb la cooperació intergovernamental, es tracta de la informació que prepari el mateix estat interessat. Tal com estableix la mateixa Resolució 5/1 del Consell, aquesta informació pot consistir, d'una banda, en un informe nacional que presenti l'estat sobre la base de les directrius generals que ha adoptat el Consell en el seu sisè període de sessions celebrat el proppassat mes de setembre, a partir de les propostes formulades també pel facilitador, l'ambaixador Loulichki. D'altra banda, també l'estat pot presentar qualsevol altra informació que consideri pertinent i ho pot fer tant per escrit com verbalment.

En la resolució es fa servir el verb *animar* per demanar als estats que preparin la seva informació a través "d'un ampli procés de consulta d'àmbit nacional amb tots els actors interessats pertinents".⁸⁹ La intenció és bona, però evidentment depèn de les interaccions que tingui cada estat amb els actors principals interessats que, en el context del mecanismes de drets humans de les Nacions Unides, són, fonamentalment, les institucions nacionals de drets humans i les organitzacions no governamentals.

D'altra banda, com ja hem indicat, un altre origen d'informació per dur a terme l'examen consisteix en la compilació que ha de preparar l'Oficina de l'Alt Comissionat i ho fa a partir de la informació continguda en els informes dels òrgans dels tractats, dels procediments especials, incloses les observacions i els comentaris de l'estat de què es tracti i altres documents oficials pertinents de les Nacions Unides. Es concep, per tant, una font d'informació en forma de compilació que constitueixi un resum de la situació de drets humans de l'estat en qüestió a partir de les dades, estudis, observacions i informes ja existents i generats per tota l'estructura i tots els processos de drets humans establerts en l'àmbit de les Nacions Unides. A més, s'estableix que el corresponent informe compilatori de l'Oficina de l'Alt Comissionat s'ha de cenyir a l'estructura de les directrius generals que ha adoptat el Consell respecte de la informació preparada per l'estat interessat.

⁸⁹ Apartat 15.a).

El tercer tipus d'origen de la informació consisteix en “la informació creïble i fidedigna addicional que proporcionin altres interlocutors pertinents”.⁹⁰ Aquesta mena d'eufemisme, vinculat al principi que conté l'apartat 4.m de la resolució del Consell de Drets Humans, l'hem d'entendre, novament, referit a fonts d'informació sobre el terreny com les que habitualment segueixen subministrant les organitzacions no governamentals, així com les institucions nacionals de drets humans. De fet, seguint plantejaments generals de la doctrina més qualificada,⁹¹ podem afirmar que una de les funcions principals de les organitzacions no governamentals és la de vigilància de l'estat i d'altres actors, ja siguin públics o privats, ja siguin nacionals o internacionals, a l'efecte de verificar i contrastar el respecte i l'aplicació del dret internacional. De manera especial es pot destacar la influència i la capacitat de denúncia que tenen les organitzacions no governamentals en l'àmbit dels drets humans i dels òrgans de drets humans, configurant una relació que beneficiï ambdues parts: les ONG perquè accedeixen a les organitzacions internacionals i, en particular, el sistema de les Nacions Unides; i aquestes últimes, perquè poden així adquirir informació i coneixement especialitzat sobre el terreny que, d'altra manera, seria molt difícil d'obtenir.

Ara bé, per molt que es prevegi que una font d'informació pugui procedir de tot aquest conjunt d'interlocutors pertinents, la resolució del Consell de Drets Humans deixa clar que, d'una banda, per tenir en compte aquesta informació ha de ser “creïble i fidedigna”; i, d'altra banda, que és l'Oficina de l'Alt Comissionat la que ha de preparar un “resum de la informació esmentada”. En altres paraules, que es resumeix i, d'alguna manera, es filtra –almenys pel que fa a la seva extensió i a tots els seus matisos– per l'Oficina de l'Alt Comissionat. Aquesta també l'ha d'estructurar seguint les directrius generals que ha adoptat el Consell sobre la informació preparada per l'estat interessat.

Finalment, i relacionant-ho amb els principis ja esmentats que el mecanisme no ha d'imposar una càrrega excessiva ni a l'estat ni al programa del Consell, que no ha de perllongar-se en excés i que no ha de consumir una quantitat desproporcionada de temps i de recursos humans i financers, la Resolució 5/1 del Consell de Drets Humans limita el nombre de pàgines de tota la documentació disponible per a l'examen. Limitacions que, a més d'evitar la sobrecàrrega del mecanisme, es justifiquen a l'efecte de garantir la igualtat de tracte de tots els estats. Així, l'exposició per escrit que resumeix la informació preparada per l'estat interessat no ha d'excedir de les vint pàgines; la compilació preparada per l'Oficina de l'Alt Comissionat no ha d'excedir de les deu pàgines; i, si escau, el resum de tota altra informació creïble i fidedigna que prepari també l'Oficina de l'Alt Comissionat no pot excedir tampoc de les deu pàgines.

C2.4.3. Modalitats d'examen i diàleg interactiu amb l'estat objecte de l'examen

Un cop establerta la periodicitat, el calendari i les fonts d'informació, i un cop establert també que la conducció de l'examen la fa un grup de treball integrat pels 47 membres dels Consells, resta tan sols examinar algunes de les previsions sobre el procediment concret de l'examen i l'orientació que el presideix, en el sentit de la cooperació i el diàleg amb l'estat objecte de l'examen. Això es deu que, com hem dit i com estableix la resolució de l'Assemblea General,

“l'examen és un mecanisme cooperatiu, basat en un diàleg interactiu, amb la participació plena del país de què es tracti i tenint en consideració les seves necessitats de foment de la capacitat”.

En aquest ordre d'idees, n'hi ha prou amb indicar que el Consell de Drets Humans ha previst reservar tres períodes de sessions per any, de dues setmanes de duració, per a la conducció, pel grup de treball, de l'examen periòdic universal. Fins i tot, d'una manera que es pot considerar excessivament reglamentista, però que respon a la necessitat, establerta en els mateixos principis, de no sobrecarregar ni distorsionar l'activitat del Consell, es preveu la durada de l'examen per a cada país i el temps assignat per a l'aprovació de l'informe de cada estat examinat. Així, a més de les tres hores del grup de treball dedicades a l'examen de cada estat, s'assigna mitja hora per a l'aprovació de l'informe de cada estat pel grup de treball. Es preveu també que hi hagi un interval raonable entre l'examen i l'aprovació de l'informe de cada estat en el grup de treball, la qual cosa ha de permetre no sols l'elaboració de l'informe esmentat, sinó la continuació, potser, del diàleg interactiu amb l'estat interessat.

Pel que fa al diàleg interactiu entre l'estat examinat i el Consell, aquest es condueix en el grup de treball. En aquest sentit, es preveu que els relators, la troica per a cada examen, pugui compilar les qüestions o preguntes que es vulguin transmetre a l'estat examinat per facilitar la seva preparació i per poder centrar degudament el diàleg interactiu, garantint, al mateix torn, l'equitat i la transparència.⁹² Encara s'ha veure com, de manera prèvia i amb la preparació de les preguntes o qüestions i de les seves respostes, així com durant les tres hores que el grup de treball dedica a l'examen de cada estat, es produirà aquest diàleg interactiu. La impressió és que, atès el caràcter intergovernamental i de mecanisme de cooperació que té l'examen periòdic universal i la conducció intergovernamental pel grup de treball, tot plegat pot acabar molt debilitat i, en la pràctica, reassumir consideracions de caràcter polític, d'aplicació de dobles rasers i de nova erosió de la credibilitat dels mecanismes internacionals en l'esfera dels drets humans.

Tots aquests plantejaments sobre les modalitats de l'examen acaben per posar en relleu que l'opció que els estats han acabat per assumir és la més lleugera. És a dir, en l'orientació inicial i del tenor de la mateixa resolució de l'Assemblea General es podia optar per un mecanisme rigorós, amb un aprofundiment sobre la situació de drets humans en un determinat país, amb una àmplia informació, tant en termes quantitatius i qualitatius, i una avaluació seriosa, identificant els problemes clau i formulant recomanacions clares i precises; o bé per un mecanisme lleuger basat en el debat ràpid i obert entre iguals.⁹³ I aquesta darrera ha estat l'opció triada. Una prova d'això és que en les dues primeres sessions del grup de treball (del 7 al 18 d'abril i del 5 al 19 de maig de 2008) s'ha complert sense retard l'examen de 32 estats i l'adopció de l'informe de la troica en el si del grup.⁹⁴

En aquest sentit, compartim la valoració que en fa *Human Rights Watch* quan indicava que el mecanisme d'examen periòdic universal constitueix una gran innovació i una oportunitat

⁹⁰ Apartat 15.c).

⁹¹ Vegeu ABAD, M. *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*. Madrid: Cideal, 2004. En especial el capítol II, sobre les funcions de les organitzacions no governamentals, pàg. 51-174.

⁹² Apartat 21.

⁹³ Com s'indica en la publicació *International Service on Human Rights* titulada *Un nouveau chapitre pour les droits de l'homme*, capítol VI (www.ishr.ch/handbook/HandbookEntier.pdf).

⁹⁴ Vegeu www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx.

per abordar les violacions dels drets humans en qualsevol estat que tinguin lloc, però que “de totes maneres, el procés aprovat pel Consell sembla més concentrat a no ofendre el país subjecte a revisió que no a dirigir-se als abusos de drets humans. S’ha de veure si els estats estan disposats a utilitzar aquest sistema per fer passos reals per acabar amb aquests abusos”.⁹⁵

C2.5. EL RESULTAT DE L'EXAMEN

Com acabem d’indicar, el resultat previst de l’examen és un document final o informe que consisteix en un resum de les actuacions del procés d’examen periòdic universal, amb la incorporació de “les conclusions i/o recomanacions” que se’n derivin, així com “dels compromisos voluntaris de l’estat de què es tracti”.⁹⁶ De fet, en la formulació que en fa la Resolució 5/1 es tradueix una certa ambigüitat que presideix, fins i tot, la denominació del resultat de l’examen. A ningú no se li escapen les diferents connotacions que té l’expressió “document final” o l’expressió “informe”, per molt que ambdues tampoc no tinguin un caràcter compulsiu. Igualment, la previsió alternativa i al mateix temps complementària entre les conclusions i les recomanacions denota no sols les diferències que poden derivar-se de l’examen en segons quins estats, sinó també una certa voluntat d’ambigüitat calculada.

El que és cert, ja que així s’estableix en la resolució de l’Assemblea General i en els principis que conté la Resolució 5/1 del Consell, i que, a més, es reitera d’una manera fins i tot més clara en regular el document final de l’examen, és que ens trobem davant d’un mecanisme d’examen periòdic universal que “és un mecanisme cooperatiu”.⁹⁷

Amb la indeterminació de si són conclusions o recomanacions, el document final pot incloure els aspectes següents: una avaluació objectiva i transparent de la situació dels drets humans, que inclogui tant aspectes positius com problemàtics de l’estat examinat;⁹⁸ les pràctiques òptimes, que cal entendre tant en el sentit de les positives que es duguin a terme en l’estat interessat com de les que puguin contenir-s’hi a títol de recomanacions per millorar el compliment de les obligacions i els compromisos internacionals en matèria de drets humans; una referència especial –que s’entén que només cal fer quan sigui necessària, atesa la problemàtica especial d’un determinat estat– a l’enfortiment de la cooperació per a la promoció i la protecció dels drets humans; recomanacions sobre la prestació d’assistència tècnica i el foment de la capacitat, i, finalment, els compromisos i les promeses contrets voluntàriament per l’estat de què es tracti.

D’aquests cinc aspectes que pot contenir l’informe i que acabem d’esmentar, convé referir-se, a més de l’aspecte de l’ambigüitat i de les consideracions polítiques subjacents, a l’aspecte capital de la cooperació amb l’estat objecte de l’examen. Així, d’una banda, qualsevol recomanació sobre la prestació d’assistència tècnica i el foment de la capacitat cal fer-la sempre

“en consulta amb l’estat de què es tracti i amb el seu consentiment”,⁹⁹ i, d’altra banda, l’estat examinat “hauria d’involucrar-se plenament en el resultat de l’examen”,¹⁰⁰ i hauria de tenir l’oportunitat de presentar les seves respostes a les qüestions o preguntes que no s’hagin tractat suficientment en el diàleg interactiu.¹⁰¹ Això significa que, més enllà del diàleg interactiu en el si del grup de treball i amb l’actuació de la troica de relators, encara roman a l’estat una capacitat d’expressar els seus punts de vista abans que el Ple del Consell adopti les mesures corresponents. I no sols l’estat afectat, també els estats membres del Consell i altres estats observadors, així com altres actors interessats pertinents, poden presentar el seus punts de vista sobre el resultat de l’examen.¹⁰² Tot plegat, a l’hora reservada perquè el Ple del Consell de Drets Humans adopti el document final.

D’altra banda, aquest caràcter cooperatiu es posa de manifest en el fet que en l’informe final que adopti el Consell es distingeixen les recomanacions que tenen el suport de l’estat objecte de l’examen de les que no el tenen. Aquestes també s’incorporen en el document final, per bé que amb les observacions corresponents de l’estat interessat.¹⁰³ Queda clar també que el resultat de l’examen periòdic ha de ser aplicat principalment per l’estat interessat o, segons correspongui, per altres actors interessats pertinents i que, si escau, la comunitat internacional presta assistència per a l’aplicació de les recomanacions i conclusions relatives al foment de la capacitat i l’assistència tècnica, en consulta amb l’estat examinat i amb el seu consentiment.¹⁰⁴ En tot cas, també correspon al Consell decidir si es necessiten mesures de seguiment concretes i decidir quan s’han d’adoptar.¹⁰⁵

També convé indicar que l’informe final del Consell en relació amb l’examen d’un determinat estat, com totes les decisions del mateix Consell, s’adopta per majoria simple dels membres presents i votants, tal com estableix l’article 20 del Reglament, adoptat també en el cinquè període de sessions.¹⁰⁶

Per donar-hi seguiment en el procediment d’examen periòdic universal i amb vista a un segon cicle d’examen, la Resolució 5/1 preveu que l’examen següent ha de centrar-se per cada estat, entre altres coses, en l’aplicació del resultat del primer examen.¹⁰⁷

Finalment, hi ha una consideració cabdal que no està suficientment ben resolta en el mecanisme i que, probablement, es presentarà en un moment o altre. És la qüestió de com es gestiona i què passa si un estat es nega a l’examen periòdic universal i no col·labora amb el Consell de Drets Humans. La previsió existent en el darrer apartat de la part de la Resolució 5/1 relativa a l’examen periòdic universal és, certament, ben limitada i fa una remissió en blanc a la decisió que pugui adoptar en aquest moment el mateix Consell, sense plantejar-se cap opció de

⁹⁵ Vegeu l’informe d’aquesta ONG *Un: Rights Council End First Year with Much to Do*, http://hrw.org/english/docs/2007/06/18/global16208_txt.htm.

⁹⁶ Apartat 26.

⁹⁷ Apartat 27.

⁹⁸ Noteu l’eufemisme de la referència als aspectes “problemàtics” i no a la consideració de, si escau, l’existència de quadres de violacions dels drets humans.

⁹⁹ Apartat 27.d).

¹⁰⁰ Apartat 28.

¹⁰¹ Apartat 29.

¹⁰² Apartats 30 i 31.

¹⁰³ Apartat 32.

¹⁰⁴ Apartats 33 i 36.

¹⁰⁵ Apartat 37.

¹⁰⁶ Vegeu l’informe del Consell a l’Assemblea General, ja esmentat, Document A/62/53.

¹⁰⁷ Apartat 34.

forçar llavors un procediment especial per països o alguna altra d'un caràcter més coercitiu. L'únic que s'hi estableix és que “després d'haver esgotat tots els esforços per animar un estat que cooperi amb el mecanisme d'examen periòdic universal, el Consell ha d'abordar, segons correspongui, els casos persistents de no-cooperació amb el mecanisme”.¹⁰⁸

Aquesta limitada previsió que no acaba de sorprendre, atesa la poca orientació que els estats han volgut donar al mecanisme d'examen periòdic universal, però que hagués merescut, si no un plantejament més coercitiu, sí almenys que s'orientés a títol d'incentius per als estats per estimular-ne la participació en el mecanisme. De fet, la publicitat dels exàmens i la seva concreció pràctica poden afavorir un procés progressiu, de caràcter incremental, que afermi el seguiment i que avanci, com dèiem abans, en l'assoliment de l'objectiu d'aquests mecanismes: més que la condemna, es tracta de reforçar el compliment.

¹⁰⁸ Apartat 38.

D

**CONSIDERACIONS
FINALS**

Com a primera aproximació conclusiva a tot el que s'ha plantejat al llarg d'aquest estudi, es poden indicar algunes consideracions valoratives.

En primer lloc, convé subratllar que la creació del Consell de Drets Humans responia a una voluntat de restaurar la credibilitat del sistema de drets humans de les Nacions Unides que, en la pràctica –i almenys de moment– és lluny d'haver-se restaurat. És cert que cal tenir en compte que les Nacions Unides no són més que el reflex de la realitat internacional i que la societat internacional continua sent una societat de caràcter interestatal, però això posa en relleu les excessives expectatives que s'havien generat l'any 2005 amb vista a la Cimera Mundial 2005, i els pobres resultats assolits finalment en la Cimera i en els desenvolupaments institucionals posteriors, com és el Consell de Drets Humans.

En efecte, atesa la preocupació central respecte de la politització i l'escassa credibilitat del sistema de les Nacions Unides dels drets humans, cal entendre que els resultats assolits no inspiren excessives dosis d'optimisme. No sols per la composició del Consell, tal com ha quedat fixada en l'elecció inicial de 2006 i en les renovacions parcials de 2007 i 2008, en què, com dèiem, han estat elegits i hi romanen estats que tenen una trajectòria poc respectuosa amb els drets humans. L'escepticisme deriva també dels procediments i mètodes de treball del Consell que, fins ara, no han significat un canvi qualitatiu en positiu i que, fins i tot, han devaluat algunes de les fites assolides amb l'anterior Comissió de Drets Humans. Val a dir aquí que, a parer nostre, no sempre a l'entendre dels estats, resulta cabdal la participació i el rol de denúncia i pressió que correspon a les institucions nacionals de drets humans i a les ONG.

En segon lloc, entenem que l'etapa de transició entre la Comissió de Drets Humans i el nou Consell de Drets Humans està pràcticament acabada i que, per tant, constitueix una qüestió de gran interès i actualitat l'estudi dels nous mandats i mecanismes dels quals s'ha dotat el Consell, i que fonamentalment estan recollits en la Resolució 5/1 del Consell, de 18 de juny de 2007. D'aquí que, per bé que referint-nos també a altres dimensions d'aquesta construcció institucional, haguem centrat bona part d'aquest estudi en l'anàlisi i la dissecció de la gran innovació que és el mecanisme de l'examen periòdic universal. Mecanisme que, establert en aquesta resolució, tot just s'inicia la seva implementació pràctica en els dos períodes de sessions acabats de celebrar (abril i maig de 2008).

Pel que fa a aquest mecanisme d'examen periòdic universal, i a l'espera que aquesta posada en marxa consolidi plenament la seva orientació, es pot afirmar que, com a nou enfocament de vigilància i control del compliment pels estats de les seves obligacions i compromisos en matèria de drets humans, constitueix, sens dubte, una innovació que podria tenir una gran projecció futura i que pot acabar convertint-se en una de les eines fonamentals del sistema de drets humans de les Nacions Unides. Tanmateix, l'anàlisi profunda que hem fet de la Resolució 5/1 del Consell de Drets Humans en relació amb la construcció institucional del mecanisme d'examen periòdic universal ens ha revelat l'intens caràcter cooperatiu i intergovernamental del mecanisme i, en conseqüència, ens ha permès posar de manifest les debilitats amb les quals es partia i les amenaces que l'envolten, derivades del mateix caràcter interestatal de la composició del Consell.

En definitiva, el mecanisme d'examen periòdic universal presenta algunes llums, però bastants ombres, que es confirmen en el moment de la seva posada en marxa. De les primeres sessions del grup de treball cal destacar com a més positiu l'adopció d'unes regles i d'uns mecanismes d'actuació generals, incloent-hi la incorporació d'una clàusula relativa al caràcter públic de totes les seves sessions, malgrat l'oposició del grup africà, el grup àrab i de l'Organització de la Conferència Islàmica. Ara bé, es fa palesa la impressió que tres hores són manifestament insuficients per revisar la situació dels drets humans de tot un país i que, amb tots els matisos i les variacions que s'han presentat en relació amb els diversos estats sotmesos a examen, es va poc més enllà d'un lleuger diàleg interactiu entre l'estat objecte d'examen, la troica i els altres estats membres. Resulta encara prou precipitat pronunciar-se amb plena seguretat, però potser per a aquest viatge no feien falta tantes alforges.



ANNEXOS

Annex I. RESOLUCIÓ 60/251, DE 15 DE MARÇ DE 2006, DE L'ASSEMBLEA GENERAL, QUE ESTABLEIX EL CONSELL DE DRETS HUMANS



Sexagésimo período de sesiones
Temas 46 y 120 del programa

Resolución aprobada por la Asamblea General

[sin remisión previa a una Comisión Principal (A/60/L.48)]

60/251. Consejo de Derechos Humanos

La Asamblea General,

Reafirmando los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, en particular los de fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos y realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos,

Reafirmando también la Declaración Universal de Derechos Humanos¹ y la Declaración y el Programa de Acción de Viena², y recordando el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³ y otros instrumentos de derechos humanos,

Reafirmando además que todos los derechos humanos son universales e indivisibles, están relacionados entre sí, son interdependientes y se refuerzan mutuamente y que deben tratarse de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso,

Reafirmando que, si bien es necesario tener en cuenta la importancia de las peculiaridades nacionales y regionales y los diversos antecedentes históricos, culturales y religiosos, todos los Estados, independientemente de cuál sea su sistema político, económico y cultural, tienen la obligación de promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales,

Destacando la responsabilidad que incumbe a todos los Estados, de conformidad con la Carta, de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción de ningún tipo por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición,

¹ Resolución 217 A (III).

² A/CONF.157/24 (Part I), cap. III.

³ Véase el anexo de la resolución 2200 A (XXI).

05-50269

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 mutuamente,

Afirmando la necesidad de que todos los Estados prosigan la acción internacional para mejorar el diálogo y ampliar el entendimiento entre las civilizaciones, las culturas y las religiones, y destacando que los Estados, las organizaciones regionales, las organizaciones no gubernamentales, los órganos religiosos y los medios de difusión tienen un papel importante que desempeñar en la promoción de la tolerancia, el respeto de las religiones y las creencias y la libertad de religión y creencia,

Reconociendo la labor realizada por la Comisión de Derechos Humanos y la necesidad de preservar sus logros y seguir avanzando sobre la base de éstos, y de remediar sus deficiencias,

Reconociendo también la importancia de garantizar la universalidad, objetividad y no selectividad en el examen de las cuestiones de derechos humanos y de eliminar la aplicación de un doble rasero y la politización,

Reconociendo además que la promoción y protección de los derechos humanos debe basarse en los principios de la cooperación y el diálogo genuino y obedecer al propósito de fortalecer la capacidad de los Estados Miembros para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos en beneficio de toda la humanidad,

Reconociendo que las organizaciones no gubernamentales desempeñan una función importante en la promoción y protección de los derechos humanos en los planos nacional, regional e internacional,

Reafirmando el compromiso de reforzar el mecanismo de derechos humanos de las Naciones Unidas a fin de asegurar el disfrute efectivo por todas las personas de todos los derechos humanos, es decir, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, y, con ese objeto, la determinación de establecer un Consejo de Derechos Humanos,

1. *Decide* establecer el Consejo de Derechos Humanos, con sede en Ginebra, en sustitución de la Comisión de Derechos Humanos, como órgano subsidiario de la Asamblea General; la Asamblea revisará la situación del Consejo a los cinco años de su creación;

2. *Decide* que el Consejo será responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción de ningún tipo y de una manera justa y equitativa;

3. *Decide también* que el Consejo deberá ocuparse de las situaciones en que se violen los derechos humanos, incluidas las violaciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto. También deberá promover la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas;

4. *Decide además* que la labor del Consejo estará guiada por los principios de universalidad, imparcialidad, objetividad y no selectividad, diálogo internacional constructivo y cooperación a fin de impulsar la promoción y protección de todos los derechos humanos, es decir, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo;

5. *Decide* que, entre otras cosas, el Consejo:

a) Promoverá la educación y el aprendizaje sobre los derechos humanos, así como la prestación de asesoramiento y asistencia técnica y el fomento de la capacidad, en consulta con los Estados Miembros de que se trate y con su consentimiento;

b) Servirá de foro para el diálogo sobre cuestiones temáticas relativas a todos los derechos humanos;

c) Formulará recomendaciones a la Asamblea General para seguir desarrollando el derecho internacional en la esfera de los derechos humanos;

d) Promoverá el pleno cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas por los Estados y el seguimiento de los objetivos y compromisos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos emanados de las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas;

e) Realizará un examen periódico universal, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados; el examen será un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad; dicho mecanismo complementará y no duplicará la labor de los órganos creados en virtud de tratados; el Consejo determinará las modalidades del mecanismo del examen periódico universal y el tiempo que se le asignará antes de que haya transcurrido un año desde la celebración de su primer período de sesiones;

f) Contribuirá, mediante el diálogo y la cooperación, a prevenir las violaciones de los derechos humanos y responderá con prontitud a las situaciones de emergencia en materia de derechos humanos;

g) Asumirá la función y las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos en relación con la labor de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con arreglo a lo decidido por la Asamblea General en su resolución 48/141, de 20 de diciembre de 1993;

h) Cooperará estrechamente en la esfera de los derechos humanos con los gobiernos, las organizaciones regionales, las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil;

i) Formulará recomendaciones respecto de la promoción y protección de los derechos humanos;

j) Presentará un informe anual a la Asamblea General;

6. *Decide también* que el Consejo asumirá, examinará y, cuando sea necesario, perfeccionará y racionalizará todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de Derechos Humanos a fin de mantener un sistema de procedimientos especiales, asesoramiento especializado y un procedimiento de denuncia; el Consejo terminará ese examen en el plazo de un año desde la celebración de su primer período de sesiones;

7. *Decide además* que el Consejo estará integrado por cuarenta y siete Estados Miembros que serán elegidos de forma directa e individual en votación secreta por la mayoría de los miembros de la Asamblea General; la composición estará basada en una distribución geográfica equitativa y los puestos se distribuirán entre los grupos regionales de la manera siguiente: Grupo de Estados de África, trece; Grupo de Estados de Asia, trece; Grupo de Estados de Europa oriental, seis;

Grupo de Estados de América Latina y el Caribe, ocho; y Grupo de Estados de Europa occidental y otros Estados, siete; los miembros del Consejo desempeñarán sus funciones durante un período de tres años y no podrán optar a la reelección inmediata después de dos períodos consecutivos;

8. *Decide* que la participación en el Consejo estará abierta a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas; al elegir a los miembros del Consejo, 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; la Asamblea General, por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes, podrá suspender los derechos inherentes a formar parte del Consejo de todo miembro de éste que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos;

9. *Decide también* que los miembros elegidos al Consejo deberán aplicar las normas más estrictas en la promoción y protección de los derechos humanos, cooperar plenamente con el Consejo y estarán sujetos al mecanismo de examen periódico universal durante el período en que sean miembros;

10. *Decide además* que el Consejo se reunirá periódicamente a lo largo del año y celebrará como mínimo tres períodos de sesiones por año, incluido un período de sesiones principal, que tendrán una duración total no inferior a diez semanas, y podrá celebrar períodos extraordinarios de sesiones, cuando sea necesario, a solicitud de un miembro del Consejo con el apoyo de un tercio de los miembros de éste;

11. *Decide* que el Consejo aplicará el reglamento establecido para las comisiones de la Asamblea General, según proceda, a no ser que la Asamblea o el Consejo decidan posteriormente otra cosa, y que la participación de observadores y la celebración de consultas con observadores, incluidos Estados que no sean miembros del Consejo, los organismos especializados, otras organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos, así como las organizaciones no gubernamentales, deberá estar basada en las disposiciones, en particular la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 1996, y las prácticas observadas por la Comisión de Derechos Humanos, al mismo tiempo que se asegura la contribución más eficaz posible de esas entidades;

12. *Decide también* que los métodos de trabajo del Consejo deberán ser transparentes, justos e imparciales y posibilitar un diálogo genuino, estar orientados a los resultados, permitir debates ulteriores de seguimiento de las recomendaciones y su cumplimiento, así como una interacción sustantiva con procedimientos y mecanismos especiales;

13. *Recomienda* que el Consejo Económico y Social pida a la Comisión de Derechos Humanos que concluya sus trabajos en su 62º período de sesiones y que disuelva la Comisión el 16 de junio de 2006;

14. *Decide* elegir a los nuevos miembros del Consejo, cuyos mandatos serán escalonados, y que la decisión pertinente se adoptará para la primera elección mediante sorteo, teniendo en consideración la distribución geográfica equitativa;

15. *Decide también* que las elecciones de los primeros miembros del Consejo tendrán lugar el 9 de mayo de 2006 y que la primera sesión del Consejo se celebrará el 19 de junio de 2006;

16. *Decide además* que el Consejo revisará su labor y su funcionamiento cinco años después de su establecimiento e informará al respecto a la Asamblea General.

72ª sesión plenaria
15 de marzo de 2006

Annex II. RESOLUCIÓ 5/1, DE 18 DE JUNY DE 2007, DEL CONSELL DE DRETS HUMANS, RELATIVA A LA CONSTRUCCIÓ INSTITUCIONAL DEL CONSELL

A/HRC/5/21
página 5

I. RESOLUCIONES Y DECISIONES APROBADAS POR EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS EN SU QUINTO PERÍODO DE SESIONES

A. Resoluciones

5/1. Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos

El Consejo de Derechos Humanos,

Actuando en cumplimiento del mandato que le confirió la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 60/251 de 15 de marzo de 2006,

Habiendo examinado el proyecto de texto sobre construcción institucional presentado por el Presidente del Consejo,

1. *Aprueba* el proyecto de texto titulado "Consejo de Derechos Humanos: construcción institucional" que figura en el anexo de la presente resolución, comprendido(s) su(s) apéndice(s),
2. *Decide* someter el siguiente proyecto de resolución a la Asamblea General para que lo apruebe con carácter prioritario a fin de facilitar la aplicación oportuna del texto anexo:

La Asamblea General,

Tomando nota de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos de 18 de junio de 2007,

1. *Acoge con satisfacción* el texto titulado "Consejo de Derechos Humanos: construcción institucional" que figura en el anexo de la presente resolución, comprendido(s) su(s) apéndice(s).

Anexo

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL

I. MECANISMO DE EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL

A. Base del examen

1. El examen se basará en lo siguiente:
 - a) La Carta de las Naciones Unidas;
 - b) La Declaración Universal de Derechos Humanos;
 - c) Los instrumentos de derechos humanos en que es Parte un Estado;
 - d) Las promesas y compromisos que hayan asumido voluntariamente los Estados, incluidos aquellos contraídos al presentar sus candidaturas para el Consejo de Derechos Humanos (en adelante "el Consejo");
2. Además de lo anterior y dada la naturaleza complementaria y de mutua relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, el examen tendrá en cuenta el derecho internacional humanitario aplicable.

B. Principios y objetivos

1. Principios

3. El examen periódico universal debería:
 - a) Promover la universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad y la interrelación de todos los derechos humanos.
 - b) Ser un mecanismo cooperativo basado en información objetiva y fidedigna y en un diálogo interactivo.
 - c) Asegurar una cobertura universal y la igualdad de trato a todos los Estados.
 - d) Ser un proceso intergubernamental dirigido por los Miembros de las Naciones Unidas y orientado a la acción.
 - e) Contar con la plena participación del país examinado.
 - f) Complementar y no duplicar la labor de otros mecanismos de derechos humanos, aportando así un valor agregado.
 - g) Desarrollarse de una manera objetiva, transparente, no selectiva y constructiva que evite la confrontación y la politización.
 - h) No imponer una carga excesiva al Estado examinado o a la agenda del Consejo.

- i) No prolongarse demasiado. Debería ser realista y no consumir una cantidad desproporcionada de tiempo y de recursos humanos y financieros.
- j) No disminuir la capacidad del Consejo para responder a las situaciones urgentes en materia de derechos humanos.
- k) Integrar plenamente una perspectiva de género.
- l) Sin perjuicio de las obligaciones previstas en los elementos que constituyen la base del examen, tener en cuenta el nivel de desarrollo y las particularidades de los países.
- m) Asegurar la participación de todos los actores interesados pertinentes, con inclusión de las organizaciones no gubernamentales y de las instituciones nacionales de derechos humanos, de conformidad con la resolución 60/251 de la Asamblea General de 15 de marzo de 2006 y la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social de 25 de julio de 1996, así como cualquier decisión que el Consejo pueda adoptar al respecto.

2. Objetivos

4. Los objetivos del examen serán:
 - a) El mejoramiento de la situación de los derechos humanos en el terreno;
 - b) 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 enfrenta;
 - c) El fortalecimiento de la capacidad del Estado y de la asistencia técnica, en consulta con el Estado examinado y con su consentimiento;
 - d) El intercambio de las mejores prácticas entre los Estados y otros actores interesados;
 - e) El apoyo a la cooperación en la promoción y protección de los derechos humanos;
 - f) El fomento de la plena cooperación y el compromiso con el Consejo, otros órganos de derechos humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

C. Periodicidad y orden del examen

5. El examen comenzará tras la aprobación por el Consejo del mecanismo de examen periódico universal.
6. El orden del examen debería reflejar los principios de universalidad e igualdad de trato.
7. El orden del examen debería establecerse lo antes posible a fin de que los Estados puedan prepararse adecuadamente.

8. Todos los Estados miembros del Consejo serán objeto del examen durante el período en que formen parte del Consejo.
9. Los miembros iniciales del Consejo, especialmente aquellos elegidos por períodos de uno o dos años, deberían ser examinados en primer lugar.
10. Debería ser objeto de examen una combinación de Estados miembros y Estados observadores del Consejo.
11. Al seleccionar a los países para el examen debería respetarse una distribución geográfica equitativa.
12. Se determinará por sorteo cuáles serán el Estado miembro y el Estado observador de cada grupo regional que se habrán de examinar primero de modo que se garantice una distribución geográfica equitativa. Luego se seguirá el orden alfabético, empezando por los países así seleccionados a menos que otros países se ofrezcan voluntariamente para el examen.
13. El período entre los ciclos de examen debería ser razonable para tener en cuenta la capacidad de los Estados de prepararse y la capacidad de los otros actores interesados para responder a las peticiones resultantes del examen.
14. En el primer ciclo la periodicidad del examen será de cuatro años. Ello supondrá el examen de 48 Estados por año durante tres períodos de sesiones del grupo de trabajo de dos semanas cada uno¹.

D. Proceso y modalidades del examen

1. Documentación

15. El examen se basaría en los siguientes documentos:
 - a) La información preparada por el Estado examinado, que podrá consistir en un informe nacional, sobre la base de las directrices generales que adopte el Consejo en su sexto período de sesiones (primer período de sesiones del segundo ciclo) y cualquier otra información que considere pertinente el Estado examinado, que podrá presentarse verbalmente o por escrito. La exposición por escrito que resuma la información no deberá exceder de 20 páginas, a fin de garantizar la igualdad de trato a todos los Estados y evitar la sobrecarga del mecanismo. Se alienta a los Estados a que preparen la información mediante un amplio proceso de consulta a nivel nacional con todos los actores interesados pertinentes.
 - b) Además, una compilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de la información contenida en los informes de los órganos de tratados, los procedimientos especiales, incluidas las

¹ El examen periódico universal es un proceso evolutivo; el Consejo, una vez concluido el primer ciclo de examen, podrá revisar las modalidades y la periodicidad de este mecanismo a la luz de las prácticas óptimas y las lecciones aprendidas.

observaciones y comentarios del Estado examinado, y otros documentos oficiales pertinentes de las Naciones Unidas, que no excederá de diez páginas.

- c) La información creíble y fidedigna adicional que proporcionen otros interlocutores pertinentes al examen periódico universal, que también deba considerar el Consejo en el examen. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos preparará un resumen de dicha información que no excederá de diez páginas.

16. Los documentos preparados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos deberían elaborarse conforme a la estructura de las directrices generales que adopte el Consejo en relación con la información preparada por el Estado interesado.

17. Tanto la exposición escrita del Estado como los resúmenes preparados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos estarán listos seis semanas antes del examen por el grupo de trabajo para que los documentos puedan distribuirse simultáneamente en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas, de conformidad con la resolución 53/208 de la Asamblea General de 14 de enero de 1999.

2. Modalidades

18. Las modalidades del examen serán las siguientes:
 - a) El examen se efectuará en un grupo de trabajo encabezado por el Presidente del Consejo e integrado por los 47 Estados miembros del Consejo. Cada Estado miembro determinará la composición de su delegación².
 - b) Los Estados observadores podrán participar en el examen, incluido el diálogo interactivo.
 - c) Otros actores interesados pertinentes podrán asistir al examen en el grupo de trabajo.
 - d) Se establecerá un grupo de tres relatores, seleccionados por sorteo entre los miembros del Consejo y procedentes de diferentes grupos regionales (*troika*), para facilitar cada examen, incluida la preparación del informe del grupo de trabajo. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos prestará a los relatores la asistencia y pondrá a su disposición los conocimientos especializados necesarios.
19. El país examinado 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.

² Se debería establecer un Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias para el Examen Periódico Universal a fin de facilitar la participación de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, en el mecanismo del examen periódico universal.

20. Un relator podrá pedir que se le excuse de participar en un determinado proceso de examen.
21. El diálogo interactivo entre el país examinado y el Consejo tendrá lugar en el grupo de trabajo. Los relatores podrán compilar las cuestiones o preguntas que hayan de transmitirse al Estado examinado para facilitar su preparación y para centrar debidamente el diálogo interactivo, garantizando a la vez la equidad y la transparencia.
22. El examen de cada país durará tres horas en el grupo de trabajo. Además se asignará hasta una hora al examen del resultado por el pleno del Consejo.
23. Se asignará media hora a la aprobación del informe de cada país examinado en el grupo de trabajo.
24. Debería preverse un intervalo razonable entre el examen y la aprobación del informe de cada Estado en el grupo de trabajo.
25. El resultado final del examen será adoptado por el pleno del Consejo.

E. Resultado del examen

1. Forma de presentación del resultado del examen

26. El resultado del examen se presentará en un informe que consistirá en un resumen de las actuaciones del proceso de examen, las conclusiones y/o recomendaciones, y los compromisos voluntarios del Estado examinado.

2. Contenido del resultado del examen

27. El examen periódico universal es un mecanismo cooperativo. Su resultado podrá incluir, entre otros:
 - a) Una evaluación objetiva y transparente de la situación de los derechos humanos en el país examinado, que incluya los avances y los retos a los que se enfrenta el país;
 - b) Intercambio de las mejores prácticas;
 - c) Énfasis en el fortalecimiento de la cooperación para la promoción y protección de los derechos humanos;
 - d) La prestación de asistencia técnica y el fomento de la capacidad en consulta con el país examinado y con su consentimiento³;
 - e) Los compromisos y promesas contraídos voluntariamente por el país examinado.

³ El Consejo debería decidir si recurrir a los mecanismos financieros ya existentes o crear un nuevo mecanismo.

3. Adopción del resultado del examen

28. El país examinado debería involucrarse plenamente en el resultado del examen.
29. Antes de que el pleno del Consejo apruebe el resultado del examen, el Estado examinado debería tener la oportunidad de presentar sus respuestas a las cuestiones o preguntas que no se hayan tratado lo suficiente en el diálogo interactivo.
30. El Estado examinado y los Estados miembros del Consejo, así como los Estados observadores, tendrán la oportunidad de expresar sus puntos de vista sobre el resultado del examen antes de que el pleno adopte las medidas correspondientes.
31. Otros actores interesados pertinentes tendrán la oportunidad de hacer observaciones generales antes de que el pleno adopte el resultado del examen.
32. Las recomendaciones que cuenten con el apoyo del Estado examinado se señalarán como tales. Otras recomendaciones se recogerán junto con las observaciones correspondientes del Estado examinado. Unas y otras se incluirán en el informe final que ha de adoptar el Consejo.

F. Seguimiento del examen

33. El resultado del examen periódico universal, que ha de ser un mecanismo cooperativo, debería ser aplicado principalmente por el Estado examinado y, según corresponda, por otros actores interesados pertinentes.
34. El examen siguiente debería centrarse, entre otras cosas, en la aplicación del resultado del examen precedente.
35. En la agenda del Consejo debería figurar como tema permanente el examen periódico universal.
36. La comunidad internacional prestará asistencia para la aplicación de las recomendaciones y conclusiones relativas al fomento de la capacidad y la asistencia técnica, en consulta con el país examinado y con su consentimiento.
37. Al considerar el resultado del examen periódico universal, el Consejo decidirá si se necesitan medidas de seguimiento concretas y cuándo se han de adoptar.
38. Tras haber agotado todos los esfuerzos por alentar a un Estado a que coopere con el mecanismo de examen periódico universal, el Consejo abordará, según corresponda, los casos persistentes de no cooperación con el mecanismo.

II. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

A. Selección y nombramiento de los titulares de mandatos

39. Al proponer, seleccionar y nombrar a los titulares de mandatos serán de fundamental importancia los siguientes criterios generales: a) conocimientos especializados; b) experiencia

en la esfera del mandato; c) independencia; d) imparcialidad; e) integridad personal; y f) objetividad.

40. Se debería prestar la debida atención al equilibrio de género y a una representación geográfica equitativa, así como a una representación apropiada de diferentes sistemas jurídicos.

41. Los requisitos técnicos y objetivos para los candidatos seleccionables como titulares de mandatos serán aprobados por el Consejo en su sexto período de sesiones (primer período de sesiones del segundo ciclo) para garantizar que los candidatos seleccionables sean personas altamente calificadas con reconocida competencia, conocimientos especializados pertinentes y amplia experiencia profesional en la esfera de los derechos humanos.

42. Podrán proponer candidatos a titulares de mandatos de procedimientos especiales las siguientes entidades: a) gobiernos; b) grupos regionales que operen dentro del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas; c) organizaciones internacionales o sus oficinas (por ejemplo la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos); d) organizaciones no gubernamentales; e) otros órganos de derechos humanos y f) candidaturas individuales.

43. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos preparará de inmediato, mantendrá y actualizará periódicamente una lista pública de los candidatos seleccionables, con un formato estandarizado, en la que figurarán sus datos personales, áreas de especialización y experiencia profesional. Se publicarán las vacantes de mandatos que vayan surgiendo.

44. Se respetará el principio de no acumulación simultánea de funciones de derechos humanos.

45. La duración del desempeño del cargo por el titular de un mandato, ya sea temático o relativo a un país, no excederá de seis años (dos períodos de tres años en el caso de los titulares de mandatos temáticos).

46. Quedarán excluidas las personas que ocupen cargos de decisión en gobiernos o en cualquier organización o entidad que pudieren dar lugar a un conflicto de intereses con las responsabilidades inherentes al mandato. Los titulares de mandatos actuarán a título personal.

47. Se creará un grupo consultivo para proponer al Presidente, como mínimo un mes antes del comienzo del período de sesiones en que el Consejo vaya a considerar la selección de titulares de mandatos, una lista de los candidatos que posean las más altas calificaciones para los mandatos respectivos y cumplan los criterios generales y los requisitos particulares.

48. El grupo consultivo también considerará debidamente las exclusiones de candidatos propuestos de la lista pública de candidatos seleccionables que hayan sido señaladas a su atención.

49. Al comienzo del ciclo anual del Consejo se invitará a los grupos regionales a designar a un miembro del grupo consultivo, quien ejercerá sus funciones a título personal. El grupo recibirá asistencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

50. El grupo consultivo considerará a los candidatos que figuren en la lista pública; no obstante, en circunstancias excepcionales y si para un determinado puesto se justifica, el grupo podrá considerar otras candidaturas con calificaciones equivalentes o más apropiadas para el puesto. Las recomendaciones que se formulen al Presidente serán públicas y deberán fundamentarse.

51. El grupo consultivo debería tener en cuenta, según corresponda, la opinión de los actores interesados, incluidos los titulares de mandatos en funciones o salientes, al determinar los conocimientos especializados, la experiencia, las competencias y otros requisitos necesarios para cada mandato.

52. Sobre la base de las recomendaciones del grupo consultivo y tras celebrar amplias consultas, en particular por conducto de los coordinadores regionales, el Presidente del Consejo identificará a un candidato idóneo para cada vacante. El Presidente presentará a los Estados miembros y a los observadores una lista de los candidatos que han de ser propuestos como mínimo dos semanas antes del comienzo del período de sesiones en que el Consejo considere los nombramientos.

53. De ser necesario, el Presidente celebrará consultas adicionales para obtener el respaldo de los candidatos propuestos. El nombramiento de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales se completará después de la aprobación del Consejo. Los titulares de mandatos serán nombrados antes de que concluya el período de sesiones.

B. Examen, racionalización y perfeccionamiento de los mandatos

54. El examen, la racionalización y el perfeccionamiento de los mandatos, así como la creación de nuevos mandatos, deberán regirse por los principios de universalidad, imparcialidad, objetividad y no selectividad, diálogo internacional constructivo y cooperación, con miras a reforzar la promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.

55. El examen, la racionalización y el perfeccionamiento de cada mandato tendrían lugar en el contexto de las negociaciones de las resoluciones pertinentes. Se podrá realizar una evaluación del mandato en un segmento separado del diálogo interactivo entre el Consejo y los titulares de mandatos de los procedimientos especiales.

56. El examen, la racionalización y el perfeccionamiento de los mandatos se centrarían en su pertinencia, alcance y contenido y se inscribirían en el marco de las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas, el sistema de los procedimientos especiales y la resolución 60/251 de la Asamblea General.

57. Toda decisión de racionalizar, fusionar o en su caso poner término a un mandato debería guiarse siempre por la necesidad de mejorar el disfrute y la protección de los derechos humanos.

58. El Consejo debería esforzarse siempre por conseguir mejoras:

- a) Los mandatos deberían ofrecer siempre una posibilidad clara de incrementar el nivel de protección y promoción de los derechos humanos, así como de coherencia dentro del sistema de derechos humanos.
- b) Debería prestarse la misma atención a todos los derechos humanos. El equilibrio de los mandatos temáticos debería reflejar ampliamente la aceptación de la igual importancia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.
- c) Debería hacerse todo lo posible para evitar duplicaciones innecesarias.
- d) Se identificarán y abordarán los vacíos temáticos, incluso por medios distintos a la creación de nuevos mandatos de procedimientos especiales, como ampliar un mandato ya existente, señalar una cuestión transversal a la atención de los titulares de mandatos o solicitar una acción conjunta a los titulares de mandatos a quienes pueda concernir.
- e) Cuando se estudie la posibilidad de fusionar mandatos, se deberían tener en cuenta el contenido y las funciones predominantes de cada mandato, así como el volumen de trabajo de cada titular de mandato.
- f) Al crear o examinar mandatos, se debería tratar de determinar si la estructura del mecanismo (experto, relator o grupo de trabajo) es la más eficaz para mejorar la protección de los derechos humanos.
- g) Los nuevos mandatos deberían ser lo más claros y específicos que sea posible, a fin de evitar toda ambigüedad.

59. Sería deseable tener uniformidad en la nomenclatura de los titulares de mandatos, los títulos de los mandatos, así como el proceso de selección y nombramiento, a fin de facilitar la comprensión de todo el sistema.

60. Los periodos de los mandatos temáticos serán de tres años. Los periodos de los mandatos por países serán de un año.

61. Los mandatos que figuran en el apéndice I se renovarán, en su caso, hasta la fecha en que sean examinados por el Consejo de acuerdo con su programa de trabajo⁴.

62. Los actuales titulares de mandatos podrán seguir ejerciendo su función, siempre que no hayan superado el límite de desempeño del cargo de seis años (apéndice II). Excepcionalmente, podrá prorrogarse el mandato de los titulares que hayan ejercido su cargo más de seis años hasta

⁴ Los mandatos relativos a los países reúnen los siguientes criterios:

- Hay un mandato del Consejo pendiente de realización; o
- Hay un mandato de la Asamblea General pendiente de realización; o
- La naturaleza del mandato es para servicios de asesoramiento y asistencia técnica.

que el Consejo examine el mandato correspondiente y concluya el proceso de selección y nombramiento.

63. Las decisiones de crear, examinar o poner término a mandatos por países también deberían tener en cuenta los principios de cooperación y diálogo genuino dirigidos a fortalecer la capacidad de los Estados miembros para cumplir sus obligaciones de derechos humanos.

64. En caso de situaciones de violaciones de los derechos humanos o de falta de cooperación que precisen la atención del Consejo deberían aplicarse los principios de objetividad, no selectividad y la eliminación del doble rasero y de la politización.

III. COMITÉ ASESOR DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

65. El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos (en adelante "el Comité Asesor"), integrado por 18 expertos que actuarán a título personal, funcionará como "grupo de reflexión" del Consejo y trabajará bajo su dirección. El establecimiento de este órgano subsidiario y su funcionamiento se registrarán por las directrices que se estipulan a continuación.

A. Presentación de candidaturas

66. Todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas podrán proponer o respaldar a candidatos de su propia región. Al seleccionar a sus candidatos, los Estados deberían consultar con sus instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil y, a este respecto, indicar los nombres de aquellas que apoyen a sus candidatos.

67. El objetivo es lograr que el Consejo disponga de los mejores conocimientos especializados posibles. Con este fin, el Consejo establecerá y aprobará en su sexto periodo de sesiones (primer periodo de sesiones del segundo ciclo) los requisitos técnicos y objetivos para la presentación de candidaturas. Éstos deberían comprender:

- a) Competencia y experiencia reconocidas en la esfera de los derechos humanos;
- b) Gran integridad moral;
- c) Independencia e imparcialidad.

68. Quedarán excluidas las personas que ocupen cargos de decisión en gobiernos o en cualquier organización o entidad que pudieran dar lugar a un conflicto de intereses con las responsabilidades inherentes al mandato. Los miembros elegidos del Comité Asesor actuarán a título personal.

69. Se respetará el principio de no acumulación simultánea de funciones de derechos humanos.

B. Elección

70. El Consejo elegirá a los miembros del Comité Asesor, en votación secreta, de la lista de candidatos que se hayan propuesto conforme a los requisitos acordados.

71. La lista de candidatos se cerrará dos meses antes de la fecha de la elección. La Secretaría pondrá dicha lista y la información pertinente a disposición de los Estados miembros y del público por lo menos un mes antes de la elección.

72. Se prestará la debida atención al equilibrio de género y a una adecuada representación de diferentes civilizaciones y sistemas jurídicos.

73. La distribución geográfica será la siguiente:

- Estados de África: 5;
- Estados de Asia: 5;
- Estados de Europa oriental: 2;
- Estados de América Latina y el Caribe: 3;
- Estados de Europa occidental y otros Estados: 3.

74. Los miembros del Comité Asesor ejercerán sus funciones por un período de tres años y podrán ser reelegidos una vez. En el primer mandato, un tercio de los expertos desempeñarán su función por un año y otro tercio por dos años. El escalonamiento de los períodos se decidirá por sorteo.

C. Funciones

75. La función del Comité Asesor será proporcionar conocimientos especializados al Consejo de la forma en que éste lo solicite, centrándose principalmente en un asesoramiento basado en estudios e investigaciones. Además, proporcionará tales conocimientos especializados sólo cuando el Consejo lo solicite, en cumplimiento de sus resoluciones y bajo su orientación.

76. El Comité Asesor debería estar orientado a la implementación, y el alcance de su asesoramiento deberá limitarse a las cuestiones temáticas que guardan relación con el mandato del Consejo, a saber, la promoción y protección de todos los derechos humanos.

77. El Comité Asesor no adoptará resoluciones ni decisiones. Podrá formular, dentro del ámbito de trabajo establecido por el Consejo y para que éste las examine y apruebe, sugerencias para mejorar su eficiencia procedimental, así como propuestas de nuevos estudios dentro del ámbito de trabajo establecido por el Consejo.

78. El Consejo fijará directrices específicas para el Comité Asesor cuando le solicite una contribución sustantiva, y revisará la totalidad o partes de esas directrices cuando lo estime necesario en el futuro.

D. Métodos de trabajo

79. El Comité Asesor celebrará hasta dos períodos de sesiones anuales, de un máximo de diez días laborables por año. Podrán programarse períodos de sesiones adicionales de forma ad hoc, previa aprobación del Consejo.

80. El Consejo podrá solicitar al Comité Asesor que efectúe determinadas tareas que podrían realizarse de forma colectiva, a través de un equipo más reducido o individualmente. El Comité Asesor informará al Consejo de tales esfuerzos.

81. Se alienta a los miembros del Comité Asesor a comunicarse individualmente o en grupos entre los períodos de sesiones. Sin embargo, el Comité Asesor no establecerá órganos subsidiarios a menos que el Consejo lo autorice a hacerlo.

82. Se insta al Comité Asesor a que, en el desempeño de su mandato, establezca una interacción con los Estados, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales y otras entidades de la sociedad civil, de conformidad con las modalidades que apruebe el Consejo.

83. Los Estados miembros y los observadores, incluidos los Estados que no sean miembros del Consejo, los organismos especializados, otras organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos, así como las organizaciones no gubernamentales, tendrán derecho a participar en la labor del Comité Asesor sobre la base de las disposiciones, en particular la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social, y las prácticas observadas por la Comisión de Derechos Humanos y por el Consejo, al mismo tiempo que se asegurará la contribución más eficaz posible de esas entidades.

84. El Consejo decidirá en su sexto período de sesiones (primer período de sesiones del segundo ciclo) los mecanismos más apropiados para continuar la labor de los Grupos de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, las Formas Contemporáneas de la Esclavitud y las Minorías y del Foro Social.

IV. PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA

A. Objetivo y alcance

85. Se está estableciendo un procedimiento de denuncia 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.

86. La resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social, de 27 de mayo de 1970, revisada por la resolución 2000/3 de 19 de junio de 2000, sirvió como base de trabajo y se mejoró cuando fue necesario para asegurar un procedimiento de denuncia imparcial, objetivo, eficiente, orientado a las víctimas y oportuno. Se mantendrá el carácter confidencial del procedimiento con el objeto de aumentar la cooperación con el Estado interesado.

B. Criterios de admisibilidad de las comunicaciones

87. Una comunicación relacionada con una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales será admisible a los efectos de este procedimiento, siempre que:

- a) No tenga motivaciones manifiestamente políticas y su objeto sea 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.
- b) Contenga una descripción fáctica de las presuntas violaciones, incluidos los derechos que supuestamente se hayan vulnerado.
- c) El lenguaje empleado no sea insultante. Sin embargo, la comunicación podrá ser examinada si cumple los demás criterios de admisibilidad una vez suprimidas las expresiones insultantes.
- d) La presente una persona o un grupo de personas que afirmen ser víctimas de violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales, o una persona o grupo de personas, incluidas organizaciones no gubernamentales, que actúen de buena fe de conformidad con los principios de derechos humanos, no tengan posturas políticamente motivadas contrarias a lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas y que sostengan tener conocimiento directo y fidedigno de esas violaciones. Sin embargo, las comunicaciones que estén debidamente fundamentadas no serán inadmisibles sólo porque la información de los autores individuales sea de segunda mano, a condición de que se acompañen de pruebas claras.
- e) No se base exclusivamente en informes difundidos por los medios de comunicación.
- f) No se refiera 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.
- g) Se hayan agotado los recursos de la jurisdicción interna, salvo que parezca que esos recursos serían ineficaces o podrían prolongarse injustificadamente.

88. Las instituciones nacionales de derechos humanos que se han establecido y trabajan conforme a los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales (Principios de París), en particular en lo referente a la competencia cuasi judicial, pueden constituir un medio eficaz para hacer frente a violaciones individuales de los derechos humanos.

C. Grupos de trabajo

89. Se establecerán dos grupos de trabajo distintos con el mandato de examinar las comunicaciones y señalar a la atención del Consejo los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

90. Ambos grupos de trabajo operarán, en la mayor medida posible, sobre la base del consenso. De no haber consenso, las decisiones se adoptarán por mayoría simple de votos. Los grupos de trabajo podrán establecer sus propios reglamentos.

1. Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones: composición, mandato y atribuciones

91. El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos nombrará a cinco de sus miembros, uno de cada grupo regional, para que constituyan el Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones, teniendo debidamente en cuenta el equilibrio de género.

92. En caso de que se produzca una vacante, el Comité Asesor nombrará de entre sus miembros a un experto independiente y altamente calificado del mismo grupo regional.

93. Habida cuenta de la necesidad de conocimientos especializados independientes y de continuidad en el examen y la evaluación de las comunicaciones recibidas, los expertos independientes y altamente calificados del Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones serán nombrados por un periodo de tres años, y su mandato podrá renovarse una sola vez.

94. El Presidente del Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones tendrá el cometido de realizar, junto con la secretaría, el examen inicial de las comunicaciones recibidas, basado en los criterios de admisibilidad, antes de transmitirlos a los Estados interesados. El Presidente rechazará las comunicaciones manifiestamente infundadas o anónimas, que, por consiguiente, no se transmitirán al Estado en cuestión. Con el fin de asegurar la rendición de cuentas y la transparencia, el Presidente del Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones proporcionará a todos los miembros de éste una lista de las comunicaciones rechazadas tras el examen inicial. En esa lista se deberían indicar los motivos de todas las decisiones que hayan dado lugar al rechazo de una comunicación. Todas las comunicaciones que no hayan sido rechazadas se transmitirán al Estado interesado a fin de recabar su parecer sobre las denuncias de violaciones.

95. Los miembros del Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones adoptarán una decisión sobre la admisibilidad de las comunicaciones y evaluarán las denuncias de violaciones en cuanto al fondo, en particular para determinar si las comunicaciones, 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 Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones proporcionará al Grupo de Trabajo sobre las Situaciones un expediente en el que figurarán todas las comunicaciones admisibles, así como las recomendaciones al respecto. Cuando el Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones requiera un examen más a fondo o información adicional, podrá mantener un caso en estudio hasta su siguiente periodo de sesiones y solicitar esa información al Estado interesado. El Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones podrá decidir desestimar un caso. Todas las decisiones del Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones se basarán en una rigurosa aplicación de los criterios de admisibilidad y deberán estar debidamente justificadas.

2. Grupo de Trabajo sobre las Situaciones: composición, mandato y atribuciones

96. Cada grupo regional nombrará a un representante de un Estado miembro del Consejo, teniendo debidamente en cuenta el equilibrio de género, para que integre el Grupo de Trabajo sobre las Situaciones. El nombramiento será por un año. El mandato podrá renovarse una vez si el Estado en cuestión es miembro del Consejo.

97. Los miembros del Grupo de Trabajo sobre las Situaciones desempeñarán sus funciones a título personal. Para cubrir una vacante, el grupo regional al que corresponda la vacante nombrará a un representante de los Estados miembros del mismo grupo regional.

98. El Grupo de Trabajo sobre las Situaciones, basándose en la información y las recomendaciones que le haya facilitado el Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones, 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, y formular recomendaciones al Consejo sobre la manera de proceder, normalmente en forma de un proyecto de resolución o decisión relativo a la situación que se le haya remitido. Cuando el Grupo de Trabajo sobre las Situaciones requiera un examen más a fondo o información adicional, los miembros podrán mantener un caso en estudio hasta su siguiente período de sesiones. El Grupo de Trabajo sobre las Situaciones también podrá decidir desestimar un caso.

99. Todas las decisiones del Grupo de Trabajo sobre las Situaciones deberán estar debidamente justificadas e indicar las razones 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 ello no es posible, por mayoría simple de votos.

D. Modalidades de trabajo y confidencialidad

100. Puesto que el procedimiento de denuncia ha de ser, entre otras cosas, un procedimiento orientado a las víctimas, confidencial y oportuno, ambos Grupos de Trabajo se reunirán al menos dos veces al año, durante cinco días laborables en cada período de sesiones, a fin de examinar prontamente las comunicaciones recibidas, incluidas las correspondientes respuestas de los Estados, y las situaciones de las que ya se esté ocupando el Consejo en el marco del procedimiento de denuncia.

101. El Estado interesado cooperará con el procedimiento de denuncia y hará todo lo posible para proporcionar respuestas sustantivas en uno de los idiomas oficiales de las Naciones Unidas a cada una de las solicitudes de los Grupos de Trabajo o del Consejo. Asimismo, se esforzará al máximo por proporcionar una respuesta dentro de los tres meses siguientes a la formulación de las solicitudes. Sin embargo, de ser necesario, este plazo podrá prorrogarse a petición del Estado interesado.

102. La Secretaría deberá poner los expedientes confidenciales a disposición de todos los miembros del Consejo, al menos con dos semanas de antelación, a fin de que cuenten con tiempo suficiente para considerarlos.

103. El Consejo examinará, con la frecuencia que sea necesaria pero al menos una vez al año, los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales que el Grupo de Trabajo sobre las Situaciones señale a su atención.

104. Los informes que el Grupo de Trabajo sobre las Situaciones remita al Consejo se examinarán de manera confidencial, a menos que el Consejo decida otra cosa. Cuando el Grupo de Trabajo sobre las Situaciones recomiende al Consejo que examine una situación en sesión

pública, particularmente en caso de manifiesta e inequívoca falta de cooperación, el Consejo examinará esa recomendación con carácter prioritario en su período de sesiones siguiente.

105. Para garantizar que el procedimiento de denuncia esté orientado a las víctimas, sea eficiente y se lleve a cabo de manera oportuna, el período de tiempo entre la transmisión de la denuncia al Estado interesado y su examen por el Consejo no excederá, en principio, de 24 meses.

E. Participación del denunciante y del Estado interesado

106. El procedimiento de denuncia garantizará que tanto el denunciante como el Estado interesado sean informados de las actuaciones en las etapas clave siguientes:

- a) Cuando una comunicación sea considerada inadmisibles por el Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones o cuando pase al examen del Grupo de Trabajo sobre las Situaciones; o cuando uno de los Grupos de Trabajo o el Consejo decida mantener pendiente la comunicación;
- b) Cuando se adopte el resultado final.

107. Además, el denunciante será informado cuando su comunicación quede registrada en el procedimiento de denuncia.

108. Si el denunciante solicita que no se dé a conocer su identidad, ésta no se comunicará al Estado interesado.

F. Medidas

109. De conformidad con la práctica establecida, la medida que se adopte respecto de una situación particular debería ser una de las siguientes opciones:

- a) Que se deje de examinar la situación cuando no se justifique su examen o la adopción de medidas ulteriores;
- b) Que se mantenga la situación en estudio y se solicite al Estado interesado que proporcione información adicional dentro de un plazo de tiempo razonable;
- c) Que se mantenga la situación en estudio y se nombre a un experto independiente y altamente calificado para que siga de cerca la situación e informe al Consejo al respecto;
- d) Que se deje de examinar el asunto en virtud del procedimiento de denuncia confidencial para proceder a su examen público;
- e) Que se recomiende al ACNUDH que preste cooperación técnica, asistencia para el fomento de la capacidad o servicios de asesoramiento al Estado interesado.

V. AGENDA Y MARCO PARA EL PROGRAMA DE TRABAJO

A. Principios

- Universalidad;
- Imparcialidad;
- Objetividad;
- No selectividad;
- Diálogo constructivo y cooperación;
- Previsibilidad;
- Flexibilidad;
- Transparencia;
- Rendición de cuentas;
- Equilibrio;
- Carácter incluyente/exhaustivo;
- Perspectiva de género;
- Implementación y seguimiento de las decisiones.

B. Agenda

- Tema 1 - Cuestiones de organización y de procedimiento
- Tema 2 - Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General
- Tema 3 - Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo
- Tema 4 - Situaciones de derechos humanos que requieren la atención del Consejo
- Tema 5 - Órganos y mecanismos de derechos humanos
- Tema 6 - Examen Periódico Universal
- Tema 7 - Situación de los derechos humanos en Palestina y otros territorios árabes ocupados
- Tema 8 - Seguimiento y aplicación de la Declaración y Programa de Acción de Viena

Tema 9 - Racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, seguimiento y aplicación de la Declaración y Programa de Acción de Durban

Tema 10 - Asistencia técnica y fomento de la capacidad

C. Marco para el programa de trabajo

- Tema 1 - Cuestiones de organización y de procedimiento
- Elección de la Mesa
 - Aprobación del programa de trabajo anual
 - Aprobación del programa de trabajo del periodo de sesiones, incluidos otros asuntos
 - Selección y nombramiento de los titulares de mandatos
 - Elección de los miembros del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos
 - Aprobación del informe del periodo de sesiones
 - Aprobación del informe anual
- Tema 2 - Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General
- Presentación del informe anual y actualizaciones
- Tema 3 - Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo
- Derechos económicos, sociales y culturales
 - Derechos civiles y políticos
 - Derechos de los pueblos, y grupos e individuos específicos
 - Derecho al desarrollo
 - Interrelación de los derechos humanos y cuestiones temáticas de derechos humanos
- Tema 4 - Situaciones de derechos humanos que requieren la atención del Consejo
- Tema 5 - Órganos y mecanismos de derechos humanos
- Informe del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos
 - Informe del procedimiento de denuncia
- Tema 6 - Examen Periódico Universal

Tema 7 - Situación de los derechos humanos en Palestina y otros territorios árabes ocupados

- Violaciones de los derechos humanos y consecuencias de la ocupación por Israel de Palestina y otros territorios árabes ocupados
- Derecho a la libre determinación del pueblo palestino

Tema 8 - Seguimiento y aplicación de la Declaración y Programa de Acción de Viena

Tema 9 - Racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, seguimiento y aplicación de la Declaración y Programa de Acción de Durban

Tema 10 - Asistencia técnica y fomento de la capacidad.

VI. MÉTODOS DE TRABAJO

110. Los métodos de trabajo, de conformidad con la resolución 60/251 de la Asamblea General, deberían ser transparentes, imparciales, equitativos, justos y pragmáticos, y promover la claridad, la previsibilidad y la inclusión. También podrán actualizarse y ajustarse a medida que pase el tiempo.

A. Disposiciones institucionales

1. Reuniones informativas sobre resoluciones o decisiones en perspectiva

111. Estas reuniones sobre las resoluciones o decisiones en perspectiva tendrían solamente un carácter informativo, y en ellas se informaría a las delegaciones de las resoluciones y/o decisiones registradas o cuyo registro esté previsto. Las reuniones serán organizadas por las delegaciones interesadas.

2. Reuniones informativas abiertas del Presidente sobre resoluciones, decisiones y otros asuntos conexos

112. Las reuniones informativas abiertas del Presidente sobre resoluciones, decisiones y otros asuntos conexos ofrecerán información acerca del estado de las negociaciones sobre proyectos de resolución y/o decisión, de forma que las delegaciones puedan hacerse con una idea general de la situación en que se encuentran esos proyectos. Las consultas tendrán una función puramente informativa, combinada con la información que figura en la extranet, y se celebrarán de forma transparente e incluyente. No servirán de foro de negociación.

3. Consultas oficiosas sobre propuestas convocadas por los principales patrocinadores

113. Las consultas oficiosas serán el principal medio de negociación de los proyectos de resolución y/o decisión, y su convocación será responsabilidad del(los) patrocinador(es). Se debería celebrar al menos una consulta oficiosa abierta sobre cada proyecto de resolución y/o de decisión antes de que el Consejo lo examine para pronunciarse al respecto. En la medida de lo posible, las consultas deberían programarse de una forma oportuna, transparente e incluyente

que tenga en cuenta las dificultades que enfrentan las delegaciones, especialmente las más pequeñas.

4. Función de la Mesa

114. La Mesa se ocupará de las cuestiones de organización y de procedimiento. La Mesa comunicará regularmente el contenido de sus reuniones mediante un resumen informativo que elaborará oportunamente.

5. Otras formas de trabajo, como debates de grupos de expertos, seminarios y mesas redondas

115. La utilización de estas otras formas de trabajo, incluidos los temas y las modalidades, sería decidida por el Consejo caso por caso. Esas formas de trabajo podrán servir de herramientas al Consejo para mejorar el diálogo y el entendimiento mutuo sobre ciertos temas. Se deberían utilizar en el contexto de la agenda y del programa anual de trabajo del Consejo, y deberían reforzar y/o complementar su naturaleza intergubernamental. No se emplearán en sustitución o reemplazo de mecanismos de derechos humanos ya existentes ni de los métodos de trabajo establecidos.

6. Segmento de alto nivel

116. El segmento de alto nivel se celebrará una vez al año durante el período de sesiones principal del Consejo. Le seguirá un segmento general, en el que las delegaciones que no hayan participado en el segmento de alto nivel podrán formular declaraciones de carácter general.

B. Cultura de trabajo

117. Es necesario lo siguiente:

- a) La notificación temprana de las propuestas;
- b) El registro temprano de los proyectos de resolución y de decisión, preferentemente antes del final de la penúltima semana del período de sesiones;
- c) La distribución temprana de todos los informes, especialmente los de los procedimientos especiales, que se transmitirán a las delegaciones en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas al menos 15 días antes de la fecha de su examen por el Consejo;
- d) Que los patrocinadores de las resoluciones sobre países se responsabilicen de asegurar el más amplio apoyo posible para sus iniciativas (preferentemente 15 miembros) antes de que se adopte cualquier medida;
- e) La mesura en el recurso a las resoluciones, a fin de evitar la proliferación de éstas, sin perjuicio del derecho de los Estados a decidir sobre la periodicidad de la presentación de sus proyectos de propuestas, mediante:

- i) La reducción al mínimo de la duplicación innecesaria de iniciativas sometidas a la Asamblea General/Tercera Comisión;
- ii) La agrupación de los temas de la agenda;
- iii) El escalonamiento del registro de decisiones y/o resoluciones así como del examen de medidas en relación con temas o cuestiones de la agenda.

C. Otros resultados, además de las resoluciones y las decisiones

118. Los otros resultados podrán incluir recomendaciones, conclusiones, resúmenes de los debates y una declaración del Presidente. Como esos resultados tendrían repercusiones jurídicas distintas, deberían complementar y no reemplazar a las resoluciones y decisiones.

D. Periodos extraordinarios de sesiones del Consejo

119. Las siguientes disposiciones servirán de complemento al marco general que constituyen la resolución 60/251 de la Asamblea General y el reglamento del Consejo de Derechos Humanos.

120. El reglamento de los periodos extraordinarios de sesiones será conforme al reglamento aplicable a los periodos ordinarios de sesiones del Consejo.

121. La solicitud de celebración de un periodo extraordinario de sesiones, de conformidad con el requisito establecido en el párrafo 10 de la resolución 60/251 de la Asamblea General, se presentará al Presidente y a la secretaria del Consejo. En ella se especificará el tema que se propone examinar y se incluirá cualquier otra información pertinente que los patrocinadores deseen proporcionar.

122. El periodo extraordinario de sesiones se convocará tan pronto como sea posible después de que se comunique la solicitud oficial, pero, en principio, no antes de dos días hábiles ni más tarde de cinco días hábiles contados a partir de la recepción oficial de la solicitud. La duración del periodo extraordinario de sesiones no excederá de tres días (seis sesiones de trabajo), a menos que el Consejo decida otra cosa.

123. La secretaria del Consejo comunicará inmediatamente la solicitud de celebración de un periodo extraordinario de sesiones y cualquier información adicional que proporcionen los patrocinadores en la solicitud, así como las fechas de celebración del periodo extraordinario de sesiones, a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, y pondrá la información a disposición de los organismos especializados, otras organizaciones intergubernamentales y las instituciones nacionales de derechos humanos, así como las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades de carácter consultivo, por los medios de comunicación más convenientes y expeditivos. La documentación del periodo extraordinario de sesiones, en particular los proyectos de resolución y de decisión, debería ponerse a disposición de todos los Estados en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas de forma equitativa, oportuna y transparente.

124. Antes del periodo extraordinario de sesiones, el Presidente del Consejo debería celebrar consultas informativas abiertas sobre su dirección y organización. A este respecto, podrá

también pedirse a la secretaria que proporcione información adicional, entre otras cosas sobre los métodos de trabajo de periodos extraordinarios de sesiones anteriores.

125. Los miembros del Consejo, los Estados interesados, los Estados observadores, los organismos especializados, otras organizaciones intergubernamentales y las instituciones nacionales de derechos humanos, así como organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades de carácter consultivo, podrán hacer contribuciones al periodo extraordinario de sesiones de conformidad con el reglamento del Consejo.

126. Si el Estado solicitante u otros Estados tienen la intención de presentar proyectos de resolución o de decisión durante el periodo extraordinario de sesiones, los textos deberían distribuirse según lo establecido en los artículos pertinentes del reglamento del Consejo. No obstante, se insta a los patrocinadores a que presenten dichos textos lo antes posible.

127. Los patrocinadores de un proyecto de resolución o de decisión deberían celebrar consultas abiertas sobre el texto de su(s) proyecto(s) de resolución o de decisión con miras a conseguir la participación más amplia posible en su examen y, de ser posible, lograr un consenso al respecto.

128. El periodo extraordinario de sesiones debería permitir un debate participativo y estar orientado al logro de resultados prácticos, cuya aplicación pueda supervisarse y sobre la que pueda informarse en el siguiente periodo ordinario de sesiones del Consejo para la posible adopción de una decisión de seguimiento.

VII. REGLAMENTO⁵

Periodos de sesiones

Reglamento

Artículo 1

El Consejo de Derechos Humanos aplicará el reglamento establecido para las Comisiones Principales de la Asamblea General, según proceda, a no ser que la Asamblea o el Consejo decidan posteriormente otra cosa.

Periodos ordinarios de sesiones

Número de periodos de sesiones

Artículo 2

El Consejo de Derechos Humanos se reunirá periódicamente a lo largo del año y celebrará como mínimo tres periodos de sesiones por año del Consejo, incluido un periodo de sesiones principal, que tendrán una duración total no inferior a diez semanas.

⁵ Las cifras que figuran entre corchetes remiten a los artículos idénticos o correspondientes del reglamento de la Asamblea General o sus Comisiones Principales (A/520/Rev.16).

Ingreso como miembro

Artículo 3

Los Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos de nueva elección asumirán su condición de miembros el primer día del año del Consejo, reemplazando a los Estados miembros que hayan concluido sus respectivos mandatos.

Lugar de reunión

Artículo 4

El Consejo de Derechos Humanos tendrá su sede en Ginebra.

Períodos extraordinarios de sesiones

Celebración de períodos extraordinarios de sesiones

Artículo 5

El reglamento de los períodos extraordinarios de sesiones del Consejo de Derechos Humanos será el mismo que se aplique a los períodos ordinarios de sesiones del Consejo de Derechos Humanos.

Artículo 6

El Consejo de Derechos Humanos celebrará períodos extraordinarios de sesiones, cuando sea necesario, a solicitud de un miembro del Consejo con el apoyo de un tercio de los miembros de éste.

Participación de observadores del Consejo y celebración de consultas con éstos

Artículo 7

a) El Consejo aplicará el reglamento establecido para las comisiones de la Asamblea General, según proceda, a no ser que la Asamblea o el Consejo decidan posteriormente otra cosa, y la participación de observadores y la celebración de consultas con éstos, incluidos Estados que no sean miembros del Consejo, los organismos especializados, otras organizaciones intergubernamentales y las instituciones nacionales de derechos humanos, así como las organizaciones no gubernamentales, se basará en las disposiciones, en particular la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 1996, y las prácticas observadas por la Comisión de Derechos Humanos, al mismo tiempo que se asegura la contribución más eficaz posible de esas entidades.

b) La participación de las instituciones nacionales de derechos humanos se basará en las disposiciones y prácticas convenidas por la Comisión de Derechos Humanos, incluida la resolución 2005/74 de 20 de abril de 2005, procurando asegurar la contribución más eficaz posible de esas entidades.

Organización de los trabajos y agenda de los períodos ordinarios de sesiones

Reuniones de organización

Artículo 8

a) Al principio de cada año del Consejo, éste celebrará una reunión de organización para elegir su Mesa y examinar y aprobar la agenda, el programa de trabajo y el calendario de los períodos ordinarios de sesiones del año del Consejo indicando, de ser posible, la fecha límite para la conclusión de sus trabajos, las fechas aproximadas en que se examinarán los temas y el número de sesiones que deberán asignarse a cada tema.

b) El Presidente del Consejo convocará también reuniones de organización dos semanas antes del comienzo de cada período de sesiones y, de ser necesario, durante el período de sesiones del Consejo para estudiar cuestiones de organización y de procedimiento que guarden relación con ese período de sesiones.

Presidente y Vicepresidentes

Elecciones

Artículo 9

a) Al comienzo de cada año del Consejo, en su reunión de organización, el Consejo elegirá, de entre los representantes de sus miembros, a un Presidente y a cuatro Vicepresidentes. El Presidente y los Vicepresidentes constituirán la Mesa. Uno de los Vicepresidentes actuará de Relator.

b) En la elección del Presidente del Consejo, se prestará debida consideración a la rotación geográfica equitativa de este cargo entre los siguientes grupos regionales: Estados de África, Estados de Asia, Estados de Europa Oriental, Estados de América Latina y el Caribe, y Estados de Europa Occidental y otros Estados. Los cuatro Vicepresidentes del Consejo serán elegidos, sobre la base de la distribución geográfica equitativa, de entre los grupos regionales distintos del grupo regional al que pertenezca el Presidente. La selección del Relator se basará en la rotación geográfica.

Mesa

Artículo 10

La Mesa se ocupará de las cuestiones de organización y de procedimiento.

Duración del mandato

Artículo 11

El Presidente y los Vicepresidentes, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 13, permanecerán en sus funciones por un período de un año. No serán reelegibles para ocupar inmediatamente el mismo puesto.

Ausencia del Presidente o de un Vicepresidente

Artículo 12 [105]

Cuando el Presidente estime necesario ausentarse durante una sesión o parte de ella, designará a uno de los Vicepresidentes para que desempeñe sus funciones. Cuando un Vicepresidente actúe como Presidente, tendrá las mismas atribuciones y obligaciones que el Presidente. Si el Presidente cesa en el cargo en virtud de lo dispuesto en el artículo 13, los restantes miembros de la Mesa designarán a uno de los Vicepresidentes para que desempeñe sus funciones hasta la elección de un nuevo Presidente.

Sustitución del Presidente o de un Vicepresidente

Artículo 13

Si el Presidente o uno de los Vicepresidentes se ve en la imposibilidad de ejercer sus funciones o deja de ser representante de un miembro del Consejo, o si el Miembro de las Naciones Unidas del cual es representante deja de ser miembro del Consejo, cesará en el cargo y se elegirá para el resto del mandato a un nuevo Presidente o Vicepresidente.

Secretaría

Deberes de la secretaría

Artículo 14 [47]

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos actuará de secretaría del Consejo. En esa función recibirá, traducirá, imprimirá y distribuirá en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas los documentos, informes y resoluciones del Consejo, sus comités y sus órganos; interpretará a otros idiomas los discursos pronunciados en las sesiones; redactará, imprimirá y distribuirá las actas del período de sesiones; custodiará y conservará en debida forma los documentos en los archivos del Consejo; distribuirá todos los documentos del Consejo a los miembros y observadores y, en general, ejecutará todas las demás tareas que el Consejo pueda necesitar.

Actas e informe

Informe a la Asamblea General

Artículo 15

El Consejo presentará un informe anual a la Asamblea General.

Sesiones públicas y privadas del Consejo de Derechos Humanos

Principios generales

Artículo 16 [60]

Las sesiones del Consejo serán públicas, a menos que el Consejo decida, debido a circunstancias excepcionales, reunirse en sesión privada.

Sesiones privadas

Artículo 17 [61]

Toda decisión tomada por el Consejo en sesión privada se anunciará en una de sus próximas sesiones públicas.

Procedimiento de trabajo

Grupos de trabajo y otros mecanismos

Artículo 18

El Consejo podrá establecer grupos de trabajo y otros mecanismos. Los miembros decidirán acerca de la participación en esos órganos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7. A menos que el Consejo decida otra cosa, el reglamento del Consejo se aplicará según proceda, a esos órganos.

Quórum

Artículo 19 [67]

El Presidente podrá declarar abierta la sesión y permitir el desarrollo del debate cuando esté presente un tercio por lo menos de los miembros del Consejo. Se requerirá la presencia de la mayoría de los miembros para tomar cualquier decisión.

Mayoría necesaria

Artículo 20 [125]

Las decisiones del Consejo se tomarán por mayoría simple de los miembros presentes y votantes, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 19.

