

EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS: ¿CAMBIO O CONTINUIDAD EN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MECANISMOS EXTRACONVENCIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS?

Miguel Arenas Meza*
Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO

1. Introducción. 2. El Consejo de Derechos Humanos: antecedentes y características generales. 2.1 Antecedentes. 2.2. Características generales. 2.2.1. Naturaleza. 2.2.2. Composición. 2.2.3. Organización de los trabajos. 3. Los mecanismos extraconvencionales de protección de los derechos humanos asumidos por el Consejo. 3.1. El Mecanismo de «Examen Periódico Universal» (EPU). 3.1.1. Origen y aspectos generales 3.1.2. Alcance del mecanismo. 3.1.3. Proceso y Modalidades del examen. 3.1.3.1. Documentación. 3.1.3.2. Modalidades del examen. 3.1.3.3. Resultado del examen. 3.1.3.3. Seguimiento del examen. 3.1.4 El mecanismo del EPU en la práctica: el caso de España. 3.1.4.1. Documentación presentada. 3.1.4.2. El examen de España. 3.1.4.3. Estado actual del examen. 3.2. Procedimiento de Denuncias o quejas individuales. 3.2.1. Aspectos generales. 3.2.2. Valoración del «procedimiento de quejas» en la práctica. 3.3. Los «procedimientos públicos especiales». 3.3.1. Aspectos generales. 3.3.2. Valoración de los «procedimientos públicos especiales» en la práctica. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

Resumen

Tras la creación en 2006 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en sustitución de la Comisión de Derechos Humanos, se suscitará la cuestión de si el nuevo órgano asume los mecanismos extraconvencionales de protección de los derechos humanos que habían estado a cargo de la Comisión por más cuarenta años. En el estudio realizado se pone de relieve que el Consejo asume prácticamente, sin modificaciones sustanciales, el «procedimiento de quejas» o denuncias individuales y los «procedimientos públicos especiales» de la época de la Comisión. Pero además dicho órgano asume un mecanismo nuevo, inexistente en el período anterior: el denominado *Examen Periódico Universal* (EPU); el cual, a partir de ahora, pasa a convertirse en la pieza clave del sistema de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas.

Recibido: 04/10/2010. Aceptado: 21/10/2010

* Profesor Contratado Doctor

Palabras clave: protección internacional de los derechos humanos, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos.

Abstract

The establishment in 2006 of the Human Rights Council United Nations, replacing the Human Rights Commission, is questioning whether the new body assumes the extra-conventional mechanisms of protection of human rights that had been in charge of the Commission for over forty years. The analysis will lead to the conclusion that the Council takes on virtually, without any substantive change, the «confidential complaint procedure» and the «public special procedures» that existed at the time of the Commission. Although at the same time it will assume a new mechanism, absent in the previous period, such as *Universal Periodic Review* (UPR), which, from now on, becomes the cornerstone of the UN system of protection of human rights.

Keywords: human rights international protection, United Nations, Human Rights Council.

1. Introducción

El 15 de marzo de 2006 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 60/251¹ por la que se crea el «Consejo de Derechos Humanos» —en adelante el «Consejo»—, en sustitución de la «Comisión de Derechos Humanos» —en adelante la «Comisión»—. La creación de este nuevo órgano planteará algunas interrogantes, sobre todo si se tiene en cuenta que, desde la década de los años sesenta, la Comisión se había convertido en el órgano principal de la rama extraconvencional del sistema de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas². Desde 1967, en efecto, la Comisión había asumido

¹ Documento Naciones Unidas (NU), A/RES/60/251 de 15 marzo de 2006.

² En el momento de su creación, en 1946, la Comisión tenía como misión exclusiva la elaboración de instrumentos legislativos de Naciones Unidas en materia de derechos humanos. No obstante, con el paso del tiempo, comenzó a recibir comunicaciones de denuncias de violaciones de derechos humanos, pero en aquél momento no tenía los poderes suficientes para tramitarlas. Sólo a partir de 1967, con la aprobación de la Resolución 1235, y posteriormente con la aprobación de la Resolución 1503 de 1970, ambas del Consejo Económico y Social de la ONU, la Comisión se dotará de los poderes que necesitaba para examinar dichas denuncias, a través de unos procedimientos especiales que se conocen hoy en día como «mecanismos no convencionales o extraconvencionales» de protección de los derechos humanos. (Al respecto *vid.* C.

un papel protagónico en la realización de una serie de procedimientos de naturaleza no convencional de protección —en particular, los denominados procedimientos 1235 y el 1503³— con el fin de promocionar el respeto de los derechos humanos en un ámbito universal⁴. Estos dos procedimientos suelen ser señalados como uno de los grandes aportes de la Comisión al sistema universal de protección de los derechos humanos. Por ello, es que en el transcurso del proceso de transición de la Comisión al Consejo surgieron algunas preocupaciones sobre la continuidad de estos procedimientos, y sobre si el nuevo órgano asumiría la realización de los mismos.

En este sentido, el objeto de nuestro trabajo es tratar de determinar en qué medida la creación del nuevo órgano ha supuesto un verdadero cambio en el funcionamiento de los mecanismos extraconvencionales

VILLÁN DURÁN, *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Ed. Trotta, Madrid, 2002, pp. 623-626).

³ Estos mecanismos no convencionales se conocen por los números de las resoluciones del Consejo Económico y Social que los crearon. Sobre estos mecanismos, *vid.* J.L. GÓMEZ DEL PRADO, “La protección extraconvencional de los derechos humanos”, en F. GÓMEZ ISA (coord.), *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2003, pp. 354-361.

⁴ En el marco del sistema de protección de los derechos humanos de la ONU existen dos tipos de mecanismos o ramas: la convencional y la extraconvencional. Los primeros, como su propio nombre lo indica, están basados en pactos internacionales firmados por los Estados miembros de la organización. Así en el ámbito de estos tratados (como, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles o la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer) se encuentran mecanismos de protección de los derechos humanos, a los cuales, entre otras cosas, se les atribuye la facultad de examinar denuncias individuales. Estos mecanismos sólo se aplican a la fiscalización de los derechos protegidos por el tratado en cuestión y son exigibles únicamente a los países que firmaron dichos tratados. Los mecanismos extraconvencionales de protección, por el contrario, son mecanismos que no han sido creados por acuerdos internacionales, sino por medio de resoluciones de órganos legislativos de la ONU, como la Comisión de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social o la Asamblea General, en virtud de los poderes generales que la Carta de las Naciones Unidas atribuye a la organización en el ámbito de los derechos humanos. Estos mecanismos extraconvencionales pueden ser utilizados para evaluar la situación de los derechos humanos en cualquier Estado, independientemente de la ratificación de un tratado (*Vid.* al respecto, C. VILLÁN DURÁN, *cit.*, pp. 572-582.; GÓMEZ DEL PRADO, *cit.* p. 355)

de protección de los derechos humanos de Naciones Unidas en relación con los que existían en la época de la Comisión o si, por el contrario, lo que se existe es una “continuidad” en el funcionamiento de los mismos, sin que el cambio institucional experimentado haya alterado el sistema protector hasta ahora vigente.

El análisis de estas cuestiones tendrá como punto de partida un breve examen de los antecedentes generales y las características generales del órgano recién creado, incidiendo especialmente en aquellos aspectos que lo diferencian de la Comisión, para luego, a continuación, centrarnos en el estudio específico de los mecanismos extraconvencionales de protección de los derechos humanos que se le atribuyen al Consejo tanto en la Resolución 60/251 de la AGNU como en la Resolución 5/1 del propio Consejo⁵.

Como tendremos ocasión de comprobar, los mecanismos extraconvencionales que asume el Consejo son en algunos casos muy similares en cuanto a su funcionamiento a los que ya existían bajo la extinta Comisión, aunque como novedad se introduce un mecanismo nuevo, el denominado *Examen Periódico Universal* (EPU)⁶, el cual a partir de ahora pasa a convertirse en la pieza clave del sistema de protección no convencional de los derechos humanos en el ámbito universal. En todo caso, y más allá de la valoración que podamos hacer del funcionamiento de estos mecanismos en la práctica, resulta indudable que con el establecimiento del Consejo se abre una nueva etapa en la actividad protectora de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos.

2. El Consejo de Derechos Humanos: antecedentes y características generales

2.1. Antecedentes

En un Informe presentado por el «Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio», en diciembre de 2004, titulado «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», se subrayaba

⁵ Documento NU, Resolución A/HRC/5/1, de 18 de junio de 2007.

⁶ *Universal Periodic Review* (UPR) (en sus siglas en inglés).

la falta de credibilidad del sistema existente de Naciones Unidas de derechos humanos y se sugería la necesidad de crear un nuevo órgano en el ámbito de los derechos humanos. Dicho órgano debía tener una composición universal y, en la estructura orgánica de la organización, debía estar situado en el mismo nivel de importancia política que la Asamblea General o el Consejo de Seguridad⁷. La propuesta en cuestión no era sino el reflejo de un sentir bastante extendido en la comunidad internacional en cuanto a que era necesario fortalecer el sistema de Naciones Unidas en materia de protección de derechos humanos puesto que, después de tantos años, éste mostraba serias debilidades intrínsecas y carencias, debido principalmente al carácter marcadamente político en su actuación⁸.

Al poco tiempo, en un Informe presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan ante la Asamblea General de Naciones Unidas en 2005, para el seguimiento de la Cumbre del Milenio, titulado «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», se avalaba la posición del «Grupo de Alto Nivel», proponiéndose la creación de un Consejo en sustitución de la antigua Comisión⁹. La necesidad de crear este nuevo órgano estaba más que justificada, en opinión del Secretario General, por la creciente falta de credibilidad y profesionalismo en la que había incurrido la Comisión en los últimos años, como consecuencia de su excesiva politización y selectividad en sus trabajos, lo que había debilitado progresivamente su capacidad para ejercer sus funciones. A lo que debía añadirse el hecho de que algunos de sus miembros eran países acusados de violaciones graves y masivas de los derechos humanos que utilizaban su condición de miembros para evitar ser condenados por sus propias violaciones o bien para criticar a otros países. Esta situación había conducido a un cuestionamiento general de la labor desempeñada por la Comisión, quitándole credibilidad y legitimidad¹⁰. Por ello, era preciso establecer un

⁷ Documento UN, A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, párr. 285.

⁸ Al respecto *vid.* R.A. ALIJA FERNÁNDEZ, “¿Fénix o mito? El nuevo Consejo de Derechos Humanos”, *Revista de la Asociación para las Naciones Unidas*, n. 32, abril 2006, pp. 3-6

⁹ Documento UN, A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, p. 67, párr. 8 (e).

¹⁰ *Ibid.*, párr. 162

nuevo órgano que realmente garantizará la universalidad, objetividad y no selectividad en el examen de las cuestiones relativas a los derechos humanos en el ámbito de las Naciones Unidas y que fuera capaz al mismo tiempo de eliminar cualquier aplicación de un «doble rasero» y la politización en el tratamiento de los temas¹¹.

La Cumbre Mundial de 2005 acordó, en términos generales, la creación del Consejo¹², pero las dificultades políticas del acuerdo hicieron que el mandato, las funciones y la composición de este órgano se remitiesen a negociaciones ulteriores en la Asamblea General. Es decir, se dejaba a los Estados miembros de las Naciones Unidas la responsabilidad del diseño del nuevo órgano¹³. Así es como, el 15 de marzo de 2006, la Asamblea General va a aprobar la Resolución 60/251 por la que se crea el Consejo de Derechos Humanos en sustitución de la antigua Comisión. Debemos indicar en todo caso que la resolución creadora tan solo establece el marco general del nuevo órgano, facultando al propio Consejo a que decida en sus primeras sesiones sobre aspectos claves relativos a su funcionamiento, tales como por ejemplo su mandato y sus métodos de trabajo.

2.2. Características generales

En cuanto a lo que se refiere a las características generales del nuevo Consejo, hay que indicar que éstas difieren sustancialmente de las de la

¹¹ Al respecto, nos parecen acertadas las palabras de VIÉGAS-SILVA, cuando señala que «el objetivo que se buscó alcanzar con la creación del Consejo fue construir un nuevo órgano con base a los logros de la Comisión y a la vez superar sus deficiencias». (“El nuevo Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas: algunas consideraciones sobre su creación y su primer año de funcionamiento”, *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, n. 12, 2008, p. 45 y 64). Sobre estos antecedentes, *vid.* N. OCHOA RUIZ y E. SALAMANCA AGUADO, “El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: un análisis preliminar”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 12, 2006, pp. 1-3 (en: www.reei.org); y M.C. MÁRQUEZ CARRASCO y I. NIFOSI-SUTTON, “The Human Rights Council: reviewing its first year”, *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos*, Instituto de Derechos Humanos Padre Arrupe, Universidad de Deusto, 2008, pp. 102-106.

¹² Documento UN, A/RES/60/1, de 16 de septiembre de 2005, párrs. 157-159.

¹³ *Ibid.*, párr. 160.

antigua Comisión, aunque en ciertos aspectos no es posible ignorar la existencia de algunas similitudes entre ambos órganos.

2.2.1. *Naturaleza*

La resolución constitutiva del Consejo concibe a éste como un órgano subsidiario de la Asamblea General¹⁴. Esto significa que el nuevo órgano, al igual que la Comisión, va a seguir manteniendo una naturaleza jurídica subsidiaria, pero la diferencia estriba en que ahora el Consejo depende orgánicamente de otro órgano principal de las Naciones Unidas, la Asamblea General, y ya no del Consejo Económico y Social (ECOSOC), como ocurría con la Comisión¹⁵. De este modo, se descarta la propuesta inicial del «Grupo de Alto Nivel» de considerar al Consejo como un órgano principal de la organización.

La proximidad del Consejo con la Asamblea General hace que, a partir de ahora, los temas relacionados con los derechos humanos adquieran más repercusión, visibilidad y legitimidad en el ámbito de la organización, ya que todos países miembros de la organización tienen asiento en la Asamblea General¹⁶. Por lo que, con este cambio, se produce una elevación del status institucional del Consejo dentro de la estructura orgánica de Naciones Unidas¹⁷, no descartándose incluso la posibilidad de que en un plazo de cinco años se convierta en un órgano principal de la organización, en pie de igualdad con otros órganos principales, tales como el Consejo de Seguridad o el ECOSOC.

2.2.2. *Composición*

Conforme con la resolución 60/251 la composición del Consejo queda fijada en 47 Estados miembros, mientras que en la anterior Comisión eran 53 los Estados miembros¹⁸. Estos 47 Estados son elegidos directa e

¹⁴ Resolución A/60/251, *cit.*, párr. 1.

¹⁵ Vid. J. BONET PÉREZ “De la Comisión de Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos: entre la continuidad y el cambio”, en A. BLANC ALTEMIR (coord.): *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*, Ed. Tecnos, Madrid, 2009, p. 143.

¹⁶ Al respecto, *vid.* VIÉGAS-SILVA, *cit.*, p. 45.

¹⁷ Vid. M.C. MÁRQUEZ CARRASCO y I. NIFOSI-SUTTON, *cit.*, p. 107.

¹⁸ Resolución A/ 60/251, *cit.*, párr.7. Esta composición difiere de la propuesta presentada en su día por el «Grupo de Alto Nivel», para quien el nuevo órgano debía tener

individualmente en votación secreta por la Asamblea General por mayoría absoluta del total de sus miembros¹⁹. Los Estados miembros son elegidos por períodos de tres años pudiendo ser reelegidos, pero sólo por otro período consecutivo, lo que significa que ningún miembro podrá optar a la reelección inmediata después de dos períodos consecutivos, evitando con ello la existencia de miembros permanentes. Igualmente, se establece que los puestos de miembro del Consejo se distribuirán de conformidad con criterios de distribución geográfica²⁰.

Además de la implantación del sistema de distribución geográfica equitativa, también se previó en la resolución constitutiva que los mandatos fuesen escalonados, de tal manera que hubiese una cierta continuidad y que cada año se eligiese, aproximadamente, a una tercera parte de sus Estados miembros (concretamente 14, 15 o 18 según el año)²¹.

Hay que indicar que si bien la participación en el Consejo se encuentra abierta a todos los Estados miembros, no excluyéndose *a priori* la elección de ningún Estado, ni siquiera de aquellos que han sido objeto de medidas sancionatorias por el Consejo de Seguridad, en la resolución constitutiva se han introducido unos criterios reguladores en la elección de sus miembros²². Estos criterios apuntan básicamente a tratar de atajar los problemas de excesiva politización que se venían dando, como vimos, en la composición de la antigua Comisión y para evitar la posible elección de Estados violadores de los derechos humanos²³. Así se establece la posibilidad de que la Asamblea General, por una mayoría de dos

una composición universal. También se aleja de la fórmula de una composición más reducida y operativa, sugerida en su momento por el Secretario General.

¹⁹ En la actualidad, los candidatos al Consejo deberán contar, para poder ser elegidos como miembros del mismo, con el apoyo de al menos 97 Estados.

²⁰ De acuerdo con estos criterios, habrá 13 Estados del Grupo de Estados de Africa; 14 del Grupo de Asia; 6 del Grupo de Europa Oriental; 8 del Grupo de América Latina y el Caribe; y otros 7 del Grupo de Europa occidental y otros Estados.

²¹ *Ibid.*, párr. 14. De conformidad con lo dispuesto en este precepto, en la primera elección para el Consejo, celebrada el 9 de mayo de 2006, tuvo lugar el correspondiente sorteo para determinar cuáles de los 47 Estados miembros elegidos en aquel momento inicial tendrían un mandato de un año, de dos años o de tres años.

²² *Ibid.*, párr. 8.

²³ *Vid.* al respecto, N. OCHOA RUIZ y E. SALAMANCA AGUADO, *cit.*, p. 6.

tercios de miembros presentes y votantes, pueda suspender los derechos inherentes a la condición de miembro de cualquiera de sus miembros que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos; mecanismo éste que, hasta el momento, no ha sido puesto en práctica. Asimismo se dispone un cierto filtro previo a la elección de los miembros del Consejo, en el sentido de que, en el momento de que ésta tenga lugar, la Asamblea General deberá tener en cuenta la contribución de los diferentes Estados candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos y las promesas y los compromisos voluntarios que sobre ello hayan formulado²⁴.

La introducción de estos criterios supone un importante cambio en relación con la situación anterior, ya que durante la época de la Comisión la elección de sus miembros no estaba supeditada al cumplimiento de ningún requisito en materia de derechos humanos, tal como ocurre ahora²⁵. Con el sistema actual, se obliga a los Estados candidatos al Consejo a presentar su candidatura y a exponer su trayectoria y compromisos en el ámbito de los derechos humanos de una manera pública y por escrito.

2.2.3. Organización de los trabajos

En su resolución creadora se prevé que el Consejo se reúna periódicamente a lo largo de un año y celebre como mínimo tres períodos de sesiones ordinarios por año —incluido un período de sesiones principal—, con una duración total no inferior a diez semanas²⁶. El período de sesiones previsto difiere sustancialmente del de la Comisión, toda vez que ésta se reunía en un único período anual de sesiones de tan solo seis

²⁴ Se ha criticado en este sentido el hecho de que la Asamblea General no haya identificado qué tipo de comportamientos estatales se incluyen bajo el concepto de «contribución a promoción y protección de los derechos humanos», al que se refiere esta disposición. (M.C. MÁRQUEZ CARRASCO y I. NIFOSI-SUTTON, *cit.*, p. 111).

²⁵ En opinión de C. VILLÁN DURÁN, la introducción de estos correctivos resulta altamente positiva, aunque el autor tiene serias dudas acerca de la eficacia de los mismos. (Vid. “Luces y sombras sobre el nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 12, 2006, p. 3; en: www.reei.org).

²⁶ Resolución A/60/251, *cit.*, párr 10.

semanas²⁷. Además, está contemplada la posibilidad de celebración de períodos extraordinarios de sesiones, con el objetivo de dar agilidad al Consejo en situaciones de crisis de derechos humanos inminentes o de particular gravedad²⁸.

La ampliación de la duración de sus períodos de sesiones, y la posibilidad convocar períodos extraordinarios de sesiones permitirá al Consejo abordar los temas con mayor profundidad y dar respuesta a las denuncias de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos.

3. Los mecanismos extraconvencionales de protección de los derechos humanos asumidos por el Consejo

En la Resolución 60/251 se establece que la función principal del Consejo en su primer año de funcionamiento debía estar dedicado a su construcción institucional. El resultado de esa construcción va a quedar recogido en la Resolución 5/1 aprobada por el Consejo el 18 de junio de 2007. En esta resolución se incluye el denominado *Paquete de Construcción institucional* del Consejo, en el cual, entre otros aspectos, se establecen las reglas de funcionamiento de los tres mecanismos extraconvencionales de protección de los derechos humanos que asume el Consejo para llevar a cabo su función protectora de los derechos humanos²⁹. El primero de estos mecanismos es el *Examen Periódico Universal* (EPU), ya recogido en la anterior Resolución 60/251 en sus aspectos generales, pero que ahora es desarrollado y precisado³⁰. Asimismo se establece un nuevo *procedimiento de denuncias o quejas individuales* que posibilita a

²⁷ Este incremento de la duración de los períodos de sesiones ha llevado a algún autor a señalar que el Consejo pasa a asemejarse a un órgano de carácter casi permanente (J. BONET PÉREZ, *cit.*, pp. 155-156).

²⁸ Resolución A/60/251, *cit.*, párr. 10 «Para que el Consejo se reúna de manera extraordinaria, basta con que un Estado miembro lo solicite y tenga el apoyo de un tercio de los miembros».

²⁹ Esta construcción institucional sería avalada por la Asamblea General mediante Resolución A/ 62/219, de 21 de diciembre de 2008.

³⁰ Posteriormente se han desarrollado las modalidades y prácticas para el proceso del EPU, mediante sendas declaraciones del presidente del Consejo de Derechos Humanos: la PRST/8/1, de 9 de abril de 2008 y la PRST/9/2, de 24 de septiembre de 2008.

los individuos y organizaciones de derechos humanos presentar denuncias por violaciones de derechos humanos. Y por último, se indica que el Consejo continuará trabajando con los *procedimientos públicos especiales* establecidos en la época de la Comisión y que han sido admitidos por el Consejo. Seguidamente, se examinan cada uno de estos mecanismos.

3.1. El Mecanismo de «Examen Periódico Universal» (EPU)

3.1.1. Origen y aspectos generales

Una de las grandes novedades que supuso la creación del Consejo por la Resolución 60/251, fue el establecimiento de un nuevo mecanismo de examen periódico universal (EPU) sobre el cumplimiento por parte de cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos. Los principios que rigen este mecanismo son la universalidad del examen (todos los Estados de Naciones Unidas serán sometidos a examen) y la igualdad de trato en el escrutinio (el Consejo utilizará los mismos parámetros para examinar a todos los Estados)³¹. Estamos pues ante un mecanismo que lo que busca es garantizar que la situación de los derechos humanos en todos los Estados miembros de las Naciones Unidas sea evaluada periódicamente, contribuyendo así a un mejoramiento de la situación de los derechos humanos a escala universal³².

Originalmente no se había previsto la creación de un mecanismo de estas características ni en las propuestas del Secretario General ni en el «Documento Final» de la Cumbre del Milenio. De ahí que su inclusión en la citada resolución, sea la expresión de un sentir mayoritario entre los miembros de la Asamblea General en cuanto a la necesidad de

³¹ Resolución 60/251, *cit.*, párr. 5 e).

³² Al respecto cabe indicar que, al pretender revisar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos de todos los Estados miembros de Naciones Unidas de manera periódica y siguiendo un procedimiento uniforme previamente determinado, el EPU evitaría la utilización de dobles raseros y un exceso de politización a la hora de seleccionar un país para examen. (*vid.*, VIÉGAS-SILVA, *cit.*, pp. 48-49; M.C. MÁRQUEZ CARRASCO y I. NIFOSI-SUTTON, *cit.*, p. 117). En la actualidad no existe otro mecanismo universal de protección de los derechos humanos de esta índole, por el cual todos los Estados sin excepción son sometidos a examen por un órgano de Naciones Unidas en el ámbito de derechos humanos, lo que constituye sin duda alguna un hecho sin precedentes en el sistema universal de protección de los derechos humanos.

avanzar hacia una verdadera universalidad en materia de protección de los derechos humanos, que permitiera hacer frente tanto a su excesiva politización como a las propias limitaciones inherentes a los mecanismos de protección hasta entonces existentes, ya fueran éstos de naturaleza convencional o extraconvencional.

En la resolución constitutiva del Consejo se consignan las líneas generales del nuevo mecanismo. Allí se dice que el EPU estará basado en «diálogo interactivo, con la plena participación del Estado examinado y teniendo en consideración sus necesidades en relación con el fomento de la capacidad»³³. Con arreglo a esto último se podría afirmar que nos encontramos ante un mecanismo de naturaleza intergubernamental y de carácter cooperativo, es decir, conducido por los Estados miembros del Consejo que se son los encargados de establecer un diálogo «interactivo» o constructivo con el Estado que es objeto de escrutinio. Además, se precisa que dicho mecanismo no pretende sustituir a cualquier otro mecanismo de derechos humanos ya existente ni pretende duplicar el trabajo que realizan actualmente los órganos convencionales, sino que aspira simplemente a complementar la labor que llevan a cabo dichos órganos.

Ahora bien, en la citada resolución, más allá de recoger estos aspectos generales, no hay ninguna referencia concreta a una serie de cuestiones que resultan vitales para el funcionamiento del nuevo mecanismo: como por ejemplo, quien determina qué Estado será examinado y cuando; la información en la que se basará la revisión; la periodicidad y criterios según los cuáles han de ser examinados los Estados miembros³⁴. Conscientes de esta situación, en la parte final del párrafo 5 e) de la Resolución 60/251 se precisa que deberá ser el Consejo quien determine las modalidades de funcionamiento del nuevo mecanismo y el tiempo que se le asignará. Todas estas cuestiones, como veremos seguidamente, serán abordadas tras la adopción de la Resolución 5/1 antes mencionada.

³³ Resolución 60/251, *cit.*, párr. 5 e).

³⁴ M.C. MÁRQUEZ CARRASCO y I. NIFOSI-SUTTON, *cit.* p. 109.

3.1.2. Alcance del mecanismo

El EPU es un mecanismo de alcance universal, pues está previsto el examen de todos los Estados miembros de la ONU, es decir, de los actuales 192 miembros. A tal efecto se estableció un primer calendario o ciclo de cuatro años en el que en —en tandas de 16 Estados y con tres períodos de sesiones por año— se someterán a examen todos estos Estados³⁵. La selección de los países a ser examinados obedece a un criterio de distribución geográfica y a una combinación entre Estados miembros y observadores del Consejo, quienes deberán examinarse durante su mandato. El orden de evaluación de los Estados se decide por sorteo entre los miembros de cada uno de los grupos regionales³⁶.

3.1.3. Proceso y Modalidades del examen

3.1.3.1. Documentación.

En cuanto a lo que se refiere a la documentación en la que se basará el examen de los Estados, ésta deberá incluir: 1) la información preparada por el Estado examinado, que podrá consistir en un Informe nacional elaborado según las directrices generales establecidas por el Consejo en su Decisión 6/102 de 27 de septiembre de 2007; 2) una compilación o resumen de información preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Derechos Humanos (OACNUDH) con toda la información relacionada con el estado examinado y contenida en los Informes de los órganos de tratados, los procedimientos especiales, y otros documentos oficiales de las Naciones Unidas; 3) y finalmente, un tercer informe-resumen preparado también por la OACNUDH, con toda la

³⁵ La primera sesión del «Grupo de Trabajo» sobre el EPU tuvo lugar en 2008 y está programado el calendario hasta 2011 para que todos los Estados miembros se sometan a dicho mecanismo. En el calendario inicialmente fijado ya se previa que, en el caso de España, el EPU se realizaría en el octavo período de sesiones del «Grupo de Trabajo» a celebrarse en el año 2010. Como veremos luego con más amplitud, el examen de España, tal y como estaba programado desde un primer momento, se celebró el 5 de mayo de ese año.

³⁶ Resolución A/HRC/5/1, *cit.*, párrs. 10, 11, 12 y 14.

información creíble y fidedigna adicional que proporcionen otros interlocutores pertinentes, principalmente organizaciones no gubernamentales, sobre la situación de los derechos humanos en el país objeto de examen³⁷.

Esta cúmulo de información resulta indispensable para asegurar un examen transparente, imparcial y serio de la situación de los derechos humanos de los distintos países³⁸.

3.1.3.2. Modalidades del examen.

La revisión del Estado analizado será llevada a cabo por un Grupo de Trabajo, encabezado por el Presidente del Consejo, e integrado por los 47 miembros del Consejo³⁹. Es decir que son los propios Estados miembros, bajo el auspicio del Consejo, quienes realizan el examen y no, como ocurre tradicionalmente en el sistema universal, un órgano *ad hoc* creado especialmente a tal efecto. Los Estados observadores, así como otros actores interesados, pueden participar también en la revisión ya que esta es pública.

En orden a facilitar el desarrollo del examen, incluida la preparación del informe del Grupo de Trabajo, se prevé la designación de un grupo de tres Estados seleccionados entre los miembros del Consejo (*troika*)⁴⁰. La función de la *troika* es la de recepcionar las preguntas o cuestiones que deseen formular los Estados al Estado que será objeto de examen, antes de que se produzca la reunión del Grupo de Trabajo. La *troika*

³⁷ *Ibid.* párrs. 15 y 16. Cada fuente de información tendrá un número máximo de páginas —20 en el Informe nacional y 10 en los resúmenes preparados por el A.C.— con lo cual se busca garantizar un tratamiento idéntico para todos los Estados y, al mismo tiempo, no sobrecargar demasiado al mecanismo.

³⁸ No obstante, se ha indicado que quizá hubiese sido necesario precisar que, en el caso de los procedimientos especiales sobre el país que está siendo examinado por el EPU, se incluya el Informe íntegro, en lugar de incluirlo en la compilación de 10 páginas junto a otros documentos de Naciones Unidas. Y ello teniendo en cuenta que, dichos Informes, redactados por expertos luego de visitar el país implicado, ofrecen una perspectiva única y bastante completa sobre las violaciones de los derechos humanos en el terreno y, por tanto, sería necesario utilizarlo de manera extensiva (M.C. MÁRQUEZ CARRASCO y I. NIFOSI-SUTTON, *cit.*, p. 118).

³⁹ Resolución A/HRC/5/1, *cit.*, párr. 18, a).

⁴⁰ *Ibid.*, párr.18 e).

transmitirá estas cuestiones a la Secretaría, y ésta a su vez lo hará al Estado examinado para que este pueda preparar sus respuestas con la debida antelación. Este detalle, aparentemente intrascendente, tiene una gran importancia puesto que la base del proceso de revisión, dentro del Grupo de Trabajo, girará en torno a dichas preguntas y cuestiones.

El objetivo principal del Grupo de Trabajo es poner en marcha lo que se conoce como un «diálogo interactivo» con el Estado que se encuentra bajo examen. Un diálogo a través del cual, por un lado, se ofrece la posibilidad a dicho Estado de declarar qué acciones ha adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos en su país y para cumplir con sus obligaciones en esta materia, y de otra parte, se busca incentivarle a fin de que cumpla voluntariamente con sus obligaciones y compromisos en este ámbito. Por tanto, no se trata de «culpabilizarlo» por la violación de los derechos humanos, sino de mantener un diálogo con él, e identificar sus necesidades en lo que respecta al fomento de su capacidad institucional en el ámbito de los derechos humanos⁴¹.

Este “diálogo interactivo” o constructivo que se mantiene con el Estado objeto de examen, durante una sesión que dura aproximadamente tres horas, no es en sí mismo algo negativo sino todo lo contrario, ya que en la actualidad puede constituir una importante vía para crear un entorno constructivo de trabajo y permitir que los Estados cumplan con los requerimientos en materia de derechos humanos que le formule la comunidad internacional como consecuencia del resultado del EPU⁴². Con ello lo que se busca es superar el clima de confrontación que normalmente presidía las reuniones de la Comisión.

No obstante, resulta de vital importancia que este enfoque «cooperativo» no sirva como excusa para no ser firmes y claros sobre los asuntos

⁴¹ Vid. N. OCHOA RUIZ y E. SALAMANCA AGUADO, cit, p. 20. Al respecto, hay que indicar que el párr. 4 de la Resolución A/HCR/ 5/1 es bastante claro al indicar que los objetivos del EPU están más bien dirigidos hacia la asistencia técnica del Estado y a la identificación de los desafíos y las dificultades para proteger los derechos humanos que a una actividad fiscalizadora propiamente dicha en este ámbito.

⁴² Vid. al respecto, M.C. MÁRQUEZ CARRASCO y I. NIFOSI-SUTTON, “From the Commission on Human Rights to the Human Rights Council”, en F. GÓMEZ ISA y K. FEYTER (coords.), *International Human Rights Law in a Global Context*, University of Deusto, Bilbao, 2009, p. 262.

de derechos humanos que presiden la acción estatal, y de cómo deben abordarse estos asuntos y en qué marco de tiempo. Corresponde por tanto al Consejo evitar que el EPU se convierta, como hasta ahora, en un mero mecanismo de asistencia técnica en el ámbito de los derechos humanos, tal como pudiera desprenderse de la Resolución 60/251, sino en un verdadero mecanismo destinado identificar el grado de cumplimiento real por parte de los Estados de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Entendemos que sólo así se podrá evitar caer en actitudes complacientes hacia el Estado examinado.

3.1.3.3. Resultado del examen

Entrando en la parte final del procedimiento, hay que indicar que el resultado alcanzado tras el diálogo interactivo con el Estado implicado se presentará en un Informe consistente en un resumen de las actuaciones del proceso de examen, explicitando las recomendaciones y conclusiones del Grupo de Trabajo y también los compromisos voluntarios asumidos por el Estado⁴³. En cuanto al contenido de dicho Informe, en él debe constar, entre otros aspectos, una evaluación objetiva y transparente de la situación de los derechos humanos en el país examinado, incluidos los aspectos positivos y los desafíos a la protección de los derechos humanos, la divulgación de las mejores prácticas del Estado y de los compromisos voluntariamente asumidos por éste, como también el énfasis en el aumento de la cooperación para la promoción y protección de los derechos humanos y de la prestación de asistencia técnica al Estado⁴⁴.

Antes de que el pleno del Consejo apruebe el resultado del examen, el Estado examinado, así como los miembros del Consejo y los Estados observadores tendrán la ocasión de hacer uso de la palabra y de expresar sus puntos de vista y comentarios sobre el resultado del examen⁴⁵. En

⁴³ Resolución A/HRC/5/1, *cit.*, párr. 26.

⁴⁴ *Ibid.*, párr. 27. Conviene indicar que el Estado evaluado participa plenamente en la elaboración del Informe de resultado. Tanto es así que antes de su aprobación por el pleno del Consejo se le da al Estado la oportunidad de presentar sus respuestas a posibles cuestiones que no hayan sido suficientemente abordadas en el diálogo interactivo (*Ibid.*, párrs. 28 a 31).

⁴⁵ *Ibid.*, párrs. 28, 29, 30 y 31.

esta etapa del procedimiento pueden ocurrir dos cosas: por un lado, que el Estado examinado haga suyas las recomendaciones tanto de carácter general como de carácter muy específico que le han sido formuladas y señale las medidas que piensa adoptar para darles cumplimiento, o bien puede simplemente listar todas las recomendaciones que no piensa compartir y, por tanto, las recomendaciones sobre las que no piensan adoptar ninguna medida, aunque éstas pudieran responder a lo que de ellos exigen sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos⁴⁶. El Informe del resultado del examen incluirá en cualquier caso las recomendaciones que han sido adoptadas en el seno del Consejo con o sin el consentimiento del Estado examinado.

3.1.3.3. Seguimiento del examen

El resultado del examen deberá ser aplicado principalmente por el Estado examinado y, según corresponda, por otros actores interesados. La aplicación efectiva de los resultados del primer examen será evaluada en la siguiente revisión del Estado por el Consejo (segundo examen). Está previsto que los casos persistentes de no cooperación con el mecanismo de EPU por el Estado examinado sean remitidos directamente al Consejo.

Al momento de considerar el resultado del EPU, el Consejo decidirá si se necesitan medidas de seguimiento específico y cuando éstas se han de adoptar⁴⁷. Al respecto, convendría precisar cuestiones como las modalidades a través de las cuales el Consejo hará un seguimiento de la aplicación de los resultados, las herramientas que le permitirán reaccionar

⁴⁶ Desde la doctrina se ha criticado esta segunda opción que se le abre al Estado examinado, por cuanto se trata de una vía de escape para los Estados poco proclives al respeto y la promoción de los derechos humanos, los cuales podrían fácilmente superar el EPU sin cumplir con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos. (*vid.* X. PONS RAFOLS, “El examen periódico universal sobre España en materia de derechos humanos”, *Revista de la Asociación para las Naciones Unidas*, n. 40, julio 2010, p. 9). En realidad, esta excesiva interferencia de los Estados examinados en el resultado del proceso resulta, a nuestro modo de ver, uno de los aspectos más criticables del mecanismo puesto que puede conducir, y de ello hay peligrosos indicios en la práctica reciente, a abusos y a resultados parciales del EPU.

⁴⁷ Resolución A/HRC/5/1, *cit.*, párr. 33.

frente a la resistencia del Estado, y la periodicidad con la que se evalúe lo que los Estados hacen después de la revisión. En estos temas, la Resolución 5/1 no es lo suficientemente clara, por lo que urge que el Consejo los clarifique en la próxima revisión del mecanismo que tendrá lugar en 2011, ya que ello contribuirá al éxito y a la efectividad de la revisión a través del recién creado mecanismo de control.

3.1.4. El mecanismo del EPU en la práctica: el caso de España

Transcurridos más de dos años desde su puesta en marcha, resulta necesario hacer una primera valoración sobre el funcionamiento del EPU teniendo en cuenta que ya han sido varios los Estados sometidos a escrutinio. Dentro de éstos, destaca el caso España, la cual en estos momentos se halla en la fase final del proceso de evaluación. Por tal motivo, hemos creído conveniente hacer una referencia al caso español pues se trata de un supuesto de la práctica que nos permite entender cómo está funcionando realmente el EPU⁴⁸.

3.1.4.1. Documentación presentada.

Para poder llevar a cabo el examen de España, y de conformidad con el procedimiento establecido⁴⁹, se dispuso de tres documentos fundamentales: a) el Informe de España⁵⁰; b) la compilación preparada por la OACNUDH⁵¹; c) y por último, el resumen preparado por dicha Oficina con las informaciones procedentes de otras fuentes, principalmente organizaciones no gubernamentales⁵². Se ofrece a continuación, unas breves consideraciones sobre el contenido de la documentación presentada en el caso español.

⁴⁸ En nuestro análisis del caso español, hemos seguido fundamentalmente el trabajo de X. PONS RAFOLS, *cit.*, pp. 9-12.

⁴⁹ *Vid. supra.*

⁵⁰ Documento A/HRC/WG.6/8/ESP/1, de 19 de febrero de 2010 (disponible en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/ESSession8.aspx>).

⁵¹ Documento A/HRC/WG.6/8/ESP/2, de 22 de febrero de 2010 (disponible en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/ESSession8.aspx>).

⁵² Documento A/HRC/WG.6/8/ESP/3, de 12 de febrero de 2010 (disponible en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/ESSession8.aspx>).

En lo que respecta al «Informe nacional» presentado por España —coordinado por la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación— debe indicarse que, en cuanto a su contenido, en él se destaca el marco normativo e institucional que rige la protección de los derechos humanos en España y se subraya la relevancia del «Plan de Derechos Humanos», aprobado por el Gobierno en diciembre de 2008. Debido a limitaciones de espacio, se incluyen sólo de forma resumida las distintas vertientes de políticas en materia de derechos humanos y los últimos e importantes desarrollos impulsados por el Gobierno a este respecto, queriendo evidenciar con ello el firme compromiso de España en el respeto de sus obligaciones internacionales⁵³.

El Informe que contiene toda la información del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas relacionada con España incorpora las observaciones y comentarios formulados en los órganos de derechos humanos establecidos en los tratados internacionales —mecanismos convencionales—. En términos generales, se pueden encontrar numerosas referencias en las cuales dichos órganos felicitan a España por el cumplimiento de sus obligaciones y sus desarrollos en materia de derechos humanos. No obstante, no todas son valoraciones positivas, ya que hay ciertos aspectos de la situación de los derechos humanos española respecto de los cuales algunos de estos órganos, como el «Comité contra la Tortura» o el «Comité de Derechos Humanos», han expresado su preocupación, pues al parecer España no estaría cumpliendo con sus obligaciones. Ello sucedería en temas como la igualdad y no discriminación, el derecho a la vida y a la seguridad de las personas, la violencia contra la mujer, la lucha contra la impunidad, el nivel de desempleo o la situación de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo.

⁵³ El «Informe» presentado por España ha sido objeto de críticas por estimarse que se trata de un documento que peca de un exceso de autocomplacencia, sin práctica concesión a ningún tipo de debilidad o carencia, y también una excesiva centralización, pues sólo hay una referencia a las políticas e iniciativas llevadas a cabo por el Gobierno central en materia de derechos humanos, omitiéndose toda mención a la labor desarrollada por los gobiernos y parlamentos autonómicos en este ámbito (X. PONS RAFOLS, *cit.*, p. 10).

El último de los documentos aportados, esto es, el resumen con la información de otras fuentes creíbles y fidedignas, fue elaborado por la OACNUDH la sobre la base de la información proporcionada por un amplio elenco de ONGs, tanto españolas como internacionales. En dicha información se incorporan básicamente críticas y preocupaciones respecto de la actual situación de los derechos humanos en España. Se incluye además una lista de materias en las que se necesitarían de mayores desarrollos por parte del gobierno español para poder alcanzar los estándares internacionales de protección.

3.1.4.2. El examen de España

Tras la presentación de la preceptiva documentación, y siguiendo con el procedimiento establecido, se produjo el EPU sobre España. Este tuvo lugar el 5 de mayo de este año (2010), y estuvo facilitado por la *troika* previamente seleccionada por el Consejo y compuesta por Chile, India y Sudáfrica. Algunos Estados habían avanzado con anterioridad sus preguntas⁵⁴ y un total de 55 Estados intervinieron directamente en el «diálogo interactivo» celebrado durante la sesión de examen⁵⁵. Por su parte, la delegación española estuvo compuesta por 27 funcionarios del más alto nivel⁵⁶, en una clara señal de la importancia política que el gobierno español concede al mecanismo del EPU.

Durante la sesión de examen, la delegación española efectuó una exposición inicial y luego se produjo el «diálogo interactivo» con los miembros del Consejo, respondiendo a las distintas cuestiones planteadas⁵⁷.

⁵⁴ Formularon sus preguntas con anticipación los siguientes países: la República Checa, Dinamarca, Noruega, Eslovenia, Suecia, Reino Unido, Alemania, Argentina y Holanda.

⁵⁵ Algunos Estados que, por razones de tiempo, no pudieron intervenir formularon sus observaciones por escrito. Ese fue el caso de países como Croacia, Bosnia-Herzegovina, Botswana, Ecuador, Emiratos Arabes Unidos e Iraq.

⁵⁶ La delegación española estuvo presidida por José Luis de Francisco, Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, y la componían altos funcionarios de los ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de la Presidencia, de Interior, de Justicia, de Trabajo e Inmigración, de Vivienda, de Igualdad, de Sanidad y Políticas Sociales y del Ministerio de Educación.

⁵⁷ Un amplio resumen de la exposición inicial formulada por España y un extenso resumen del diálogo interactivo y de las respuestas de la delegación española figu-

En el «Informe del Grupo de Trabajo sobre el EPU sobre España», que resume lo tratado en dicha sesión, destaca de manera especial el apartado dedicado a las conclusiones y/o recomendaciones, el que se organiza en cuatro grandes grupos. Un primer grupo lo constituyen las 56 recomendaciones que España ha examinado y que cuentan directamente con el apoyo español⁵⁸. Un segundo grupo de 29 recomendaciones cuenta también con el apoyo de España, ya que se considera que o bien ya han sido implementadas o bien se hallan en proceso de implementación⁵⁹. Respecto de un tercer grupo de 34 recomendaciones, España declaró que serían debidamente examinadas y que se daría una adecuada respuesta antes del XV período de sesiones del Consejo —previsto para septiembre 2010— a efectos de que estas respuestas fueran incorporadas al resultado del EPU. Estas recomendaciones no cuentan con el apoyo inicial de España, pero nuestro país se comprometió a examinarlas más adelante, lo que, cuanto menos, resulta algo positivo⁶⁰. Habrá que estar atentos al pronunciamiento que haga próximamente España sobre si acepta o

ran en el «Informe del Grupo de Trabajo sobre el EPU de España» (Documento A/HRC/15/6).

- ⁵⁸ Se trata de recomendaciones que giran entorno, por ejemplo, la implementación del Plan de Derechos Humanos, a cuestiones ligadas con la igualdad de género, con la discriminación racial, con el trato de la población gitana, con la prevención de la tortura y los abusos policiales, con la violencia de género, con el tráfico de personas y con la explotación sexual, con la educación y la formación en materia de derechos humanos y con la protección de los derechos humanos de los inmigrantes y las políticas de integración.
- ⁵⁹ Entre estas recomendaciones, hay que referirse a las vinculadas a cuestiones de igualdad de género, la lucha contra el racismo, con los abusos policiales, con la violencia de género, con la educación en la esfera de los derechos humanos, con el trato de los inmigrantes o con la garantía de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.
- ⁶⁰ Cabe indicar que 12 de estas 34 recomendaciones insistían en lo mismo, esto es, la petición de firma y ratificación por España del «Convenio internacional sobre los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familias». El resto de recomendaciones se referían a cuestiones relacionadas con específicas prohibiciones en materia de venta de armas, con la lucha contra el racismo y la xenofobia, con la clarificación de la definición de la tortura en las normas penales, con la asistencia legal a los detenidos, con los derechos de los menores, con la investigación de las desapariciones forzadas, con los refugiados y los peticionarios de asilo y con el trato, la no discriminación y la integración de los inmigrantes.

no estas recomendaciones y su opinión sobre las mismas. De manera especial habrá que estar vigilantes a la justificación de estas respuestas en términos de derechos humanos, sobre todo en aquellos casos de no aceptación de las recomendaciones⁶¹. Y ya por último, indicar que el Informe recoge un grupo de 18 recomendaciones que no fueron aceptadas por España⁶², por lo que aquí también habrá que estar expectantes a la justificación que pueda formular el gobierno español para esta no aceptación de dichas recomendaciones⁶³.

3.1.4.3. Estado actual del examen

El pasado 8 de septiembre de 2010, eso es antes de la celebración del XV período de sesiones del Consejo, el gobierno español remitió por escrito sus respuestas al Consejo en relación con las observaciones formuladas durante el EPU. En el Informe enviado, el gobierno expone

⁶¹ Algunas de estas no aceptaciones pueden entenderse en función del Estado que ha formulado la recomendación. Así por ejemplo se da la paradójica situación de que la República Islámica de Irán insiste en que España debe fortalecer la absoluta prohibición de la tortura en cualquier circunstancia (recomendación número 19, párrafo 86, del Informe de Grupo de Trabajo).

⁶² Los temas a los que se refieren estas recomendaciones que España no acepta están relacionados con el racismo y la xenofobia, con el establecimiento de un mecanismo independiente de atención de denuncias contra la policía para investigar todos los presuntos casos de violación grave de los derechos humanos a manos de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, con la revisión del sistema de detención incommunicada, con el refuerzo de las salvaguardias del debido proceso en el caso de las personas encarceladas por actos relacionados presuntamente con el terrorismo o con las actividades de grupos armados, con la violencia contra las mujeres y niñas, con el tráfico de personas, con la regulación de los inmigrantes y con los programas de rendición de personas en colaboración con otros gobiernos y sin marco legal alguno.

⁶³ Esta negativa española a la aceptación de recomendaciones resulta altamente sintomática y preocupante, pues no ha sido la práctica seguida habitualmente en el transcurso del EPU por los países europeos de nuestro entorno, al menos durante el diálogo interactivo (*vid.* X. PONS RAFOLS, *cit.*, p. 11). A nuestro modo de ver, la negativa española, si bien es una posibilidad que tienen los Estados que están siendo examinados conforme al procedimiento establecido, refleja en última instancia una de las grandes críticas que se le han hecho al mecanismo del EPU, cual es la excesiva interferencia que tienen los Estados examinados en el resultado del mismo, lo que puede conducir a la obtención de resultados parciales en el examen.

los motivos por los cuales no modificará la legislación vigente en materia de lucha antiterrorista al objeto de adaptarla a las recomendaciones hechas por varios países en el marco del EPU. En concreto, y por lo que respecta al tema de detención incomunicada de cinco días, el gobierno ha sostenido que «El sistema de detención incomunicada obedece en nuestro país a una realidad, que es que España tiene un terrorismo activo que ha causado más de mil víctimas mortales en los últimos 30 años. La necesidad de prevenirlo justifica la existencia de una medida que en el ordenamiento español está sometida a numerosas cautelas legales». En lo relativo al tema de la supuesta ilegalidad de la Audiencia Nacional como tribunal especial para tratar temas de terrorismo, el gobierno ha sido bastante claro al indicar que «la centralización del enjuiciamiento criminal de los delitos de terrorismo y de criminalidad organizada en un solo órgano jurisdiccional es una opción de política criminal legítimamente adoptada por el legislador español en el pleno ejercicio de sus competencias soberanas»⁶⁴.

Estas respuestas que presenta el gobierno español, junto con el «Informe del EPU de España», así como las opiniones sobre las conclusiones y recomendaciones y los compromisos voluntariamente asumidos, serán nuevamente examinadas en el marco del XV período de sesiones del Consejo, previsto para finales del mes de septiembre de 2010. Durante este período el Consejo dedicará parte de sus sesiones al examen tanto del Informe del Grupo de Trabajo como de las respuestas de España, y tanto España como otros Estados y otros actores participantes en el Consejo —las organizaciones no gubernamentales con estatuto consultivo— podrán nuevamente formular sus posiciones. De conformidad con las normas establecidas y con la práctica llevada a cabo hasta el momento, el último trámite de este procedimiento concluirá con la adopción por el Consejo de su Decisión (y no Resolución) aprobando, como es previsible, el resultado del EPU sobre España.

⁶⁴ Al respecto, *vid. La Voz de Galicia*, 23 de septiembre de 2010.

3.2. Procedimiento de Denuncias o quejas individuales

3.2.1. Aspectos generales

En virtud de la Resolución 5/1, el Consejo asume también un procedimiento de queja o denuncias individuales para hacer frente a cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de todos los derechos humanos que se produzcan en cualquier parte del mundo y en cualquier circunstancia. En la propia resolución se dice que este nuevo mecanismo estará basado en la Resolución 1503 del ECOSOC de 27 de mayo de 1970, revisada por la Resolución 2000/3: o lo que es lo mismo, que estará basado en el procedimiento 1503 de la extinta Comisión⁶⁵. No obstante, tras un atento examen del texto de la Resolución 5/1 se comprueba que el nuevo procedimiento no sólo está basado en el procedimiento 1503, sino que reproduce los mismos términos que éste, por lo que se trataría, como ha sido destacado por algún autor, de una simple «fotocopia» del procedimiento que pretende sustituir. De modo que los cambios que introduce el nuevo procedimiento de queja son escasos y en aspectos puntuales, manteniéndose en términos generales las mismas deficiencias que tenía el procedimiento 1503⁶⁶.

En cuanto al objetivo del “nuevo” procedimiento, éste sigue siendo el mismo que el del procedimiento 1503, esto es, el de enfrentar los cuadros persistentes (y no situaciones individuales) de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos⁶⁷.

Las condiciones de admisibilidad de las denuncias siguen siendo bastante rigurosas, como en el procedimiento 1503, lo que restringe

⁶⁵ El procedimiento 1503 de la Comisión es un mecanismo de carácter confidencial, que permite recibir y analizar denuncias individuales por violaciones de derechos humanos, siempre que éstas se enmarquen dentro de situaciones persistentes de violaciones manifiestas y flagrantes de los derechos humanos en un país determinado. Es decir, que nos encontramos ante un procedimiento que no analiza casos en particular, sino una situación, y sólo en la medida en que esta indique la violación generalizada de los derechos humanos (sobre este procedimiento ver más ampliamente, GÓMEZ DEL PRADO, *cit.*, pp. 361-365).

⁶⁶ *Vid.* M.C. MÁRQUEZ CARRASCO y I. NIFOSI-SUTTON, “The UN Human Rights...”, *cit.*, p. 121

⁶⁷ Resolución A/HRC/5/1, *cit.*, párr. 85.

excesivamente el acceso al procedimiento. Así por ejemplo se sigue exigiendo el agotamiento de los recursos previos ante los tribunales nacionales, antes de poder presentar la queja. No obstante, se observa una cierta matización en los criterios de admisibilidad de las denuncias en el caso del “nuevo” procedimiento que no existía en el sistema anterior del procedimiento 1503⁶⁸.

Con relación al método de trabajo, se establecieron dos grupos de trabajo muy similares a los que existían bajo el antiguo procedimiento 1503: el Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones y el Grupo de Trabajo sobre las Situaciones.⁶⁹ El primero de estos grupos tiene como cometido decidir sobre la admisibilidad de las comunicaciones, evaluando la cuestión de fondo sobre violaciones de derechos humanos y determinando si las comunicaciones parecen revelar un cuadro de violaciones persistentes y fehacientemente comprobadas de derechos humanos⁷⁰. En cuanto al segundo grupo, su misión es la de presentar al Consejo un informe sobre los cuadros persistentes de violaciones probadas, formulando recomendaciones sobre la manera de proceder, normalmente en forma de un proyecto de resolución o de decisión relativos a la situación analizada⁷¹.

Igualmente, hay que indicar que en el nuevo procedimiento se sigue manteniendo la confidencialidad a lo largo de todo el desarrollo del procedimiento⁷², aspecto éste que ya fuera objeto de duras críticas durante la época de la Comisión⁷³. Con todo, se abre la posibilidad de que ahora

⁶⁸ Así por ejemplo anteriormente no se admitía la denuncia si el hecho denunciado correspondía al ámbito de competencia de los procedimientos especiales o de un órgano creado en virtud de los tratados. Tampoco se admitía si el Estado denunciado ya estaba bajo examen de un procedimiento público ante la Comisión. En el actual procedimiento se eliminan estos criterios de admisibilidad. Sobre los requisitos de admisibilidad en general, *vid.*, *Ibid.*, párr. 87.

⁶⁹ *Ibid.*, párr.89.

⁷⁰ *Ibid.*, párr. 94.

⁷¹ *Ibid.*, párr. 98.

⁷² *Ibid.*, párr. 86.

⁷³ Así por ejemplo sólo recientemente se ha hecho pública la relación de Estados denunciados que, durante la etapa de la Comisión, habían sido examinados de conformidad con el procedimiento confidencial 1503. Entre éstos Estados, destaca el caso de

el Consejo examine una situación en sesión pública en aquellos casos en los que el Estado denunciado muestre una manifiesta e inequívoca falta de cooperación con el Grupo de Trabajo encargado de investigar las comunicaciones o quejas individuales. Este sería probablemente el aspecto más novedoso del “nuevo” procedimiento de quejas o denuncias asumido por el Consejo⁷⁴.

3.2.2. *Valoración del «procedimiento de quejas» en la práctica*

En los primeros años del examen de países bajo el “nuevo” procedimiento 1503 del Consejo, se comprueba la continuidad de la utilización de dobles raseros a la hora de adoptar decisiones, repitiéndose con ello las mismas deficiencias que tenía este procedimiento en la etapa de la Comisión, y que, como vimos, fue uno de los motivos que condujo a su extinción. Así, una de las decisiones más sorprendentes fue la de finalizar el estudio de la situación de los derechos humanos en Irán y Uzbekistán, a pesar de la gravedad de tales situaciones y de la falta de cooperación de los respectivos gobiernos⁷⁵.

3.3. Los «procedimientos públicos especiales»

3.3.1. *Aspectos generales*

En la Resolución 60/251 se dice expresamente que Consejo asume las funciones de la antigua Comisión en todo lo referente a los procedimientos públicos especiales de Naciones Unidas, con el mandato específico de examinarlos, perfeccionarlos y racionalizarlos⁷⁶.

Argentina (examinada entre 1980 y 1985); Uruguay (examinada entre 1978 y 1985); y Paraguay (examinada entre 1978 y 1990).

⁷⁴ Otros aspectos «novedosos» a tener en cuenta son por ejemplo: a) un mayor acceso a la información procesal por parte de los denunciantes; b) el establecimiento de plazos dentro del procedimiento; y c) la posibilidad de solicitar que la identidad del denunciante no sea informada al Estado (*Ibid*, párrs. 101, 103, 105, 106, 107 y 108.)

⁷⁵ Vid. M.C. MÁRQUEZ CARRASCO y I. NIFOSI-SUTTON, “From the Commission...”, *cit.*, pp. 265-266.

⁷⁶ Resolución 60/251, *cit.* párr. 6. Esta asunción de funciones por el Consejo de los procedimientos especiales de la Comisión, con las matizaciones apuntadas, supone un reconocimiento del valioso papel desempeñado por este mecanismo en el ámbito

Dentro de estos «procedimientos especiales» se incluyen los distintos mecanismos establecidos por la Comisión a partir de la Resolución 1235 de 6 de junio de 1967 del ECOSOC —y de ahí que se le conozca como el «procedimiento 1235»—, con el mandato de investigar situaciones globales —y no individualizadas— de violaciones de los derechos humanos. Se trata de unos procedimientos caracterizados básicamente por su carácter público, por desarrollarse sin necesidad del consentimiento del Estado denunciado, y por el hecho de no imponer rigurosas reglas o criterios para su admisibilidad⁷⁷.

Estos procedimientos pueden ser de dos tipos: por un lado, los destinados a investigar la violación de los derechos humanos en ciertos países o regiones — procedimientos por países —; y de otra parte, los destinados a investigar las violaciones de los derechos humanos a escala mundial, pero agrupados esta vez por temas —procedimientos temáticos—⁷⁸.

Ambos procedimientos pueden ser ejecutados tanto por órganos unipersonales (relatores especiales) como por órganos colegiados (Grupos de trabajo o Grupo de expertos). En cualquiera de los casos, sus integrantes actúan en su condición de expertos. Los Informes emitidos por estos órganos presentan un gran interés en la medida en que en ellos se ofrece una información detallada, objetiva e imparcial sobre la situación investigada y se formulan además las oportunas conclusiones o recomendaciones a la Comisión, que es el órgano encargado de realizar el control en sentido estricto.

Pues bien, lo que hace la Resolución 5/1 es una revisión de estos procedimientos, introduciendo una serie de elementos novedosos. En primer lugar, se establecen una serie de criterios generales para la selección y nombramiento de los titulares de mandatos (conocimientos especializados, experiencia, independencia, imparcialidad, integridad personal e objetividad)⁷⁹. Este sistema de selección es altamente positivo, pues resulta

extra-convencional de protección (*vid.* VILLÁN DURÁN “Luces y Sombras ..., *cit.*, p. 8).

⁷⁷ Al respecto, *vid.* GÓMEZ DEL PRADO, *cit.*, pp. 365-369.

⁷⁸ Entre estos ámbitos temáticos se encuentran los de las desapariciones forzadas o involuntarias, la detención arbitraria, el éxodo masivo, y las ejecuciones arbitrarias.

⁷⁹ Resolución A/HRC/5/1, *cit.*, párr. 39.

más transparente que el que existía antes en la Comisión. En efecto, anteriormente los titulares de mandatos eran designados por el Presidente de la Comisión después de consultar con los distintos grupos regionales. A partir de ahora el nombramiento será similar a cuando uno solicita un empleo. En este sentido, la selección de los candidatos estará basada en una lista previamente elaborada por la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de los candidatos seleccionables, en la que figuraran sus datos personales, áreas de especialización y experiencia profesional⁸⁰. De esta forma se da cumplimiento a una vieja demanda que pedía transparencia en el nombramiento de los titulares de los mandatos de los procedimientos especiales. Aunque todavía subsiste inevitablemente un componente político en el nombramiento de estas personas, lo cierto es que hoy en día el proceso de selección de los titulares es ahora mucho más abierto y público que antes, lo que resulta altamente positivo⁸¹.

En segundo lugar, la reforma de los procedimientos especiales garantiza la independencia e imparcialidad de los candidatos a ocupar la titularidad de los mandatos, al indicarse que se excluye explícitamente la designación de personas que ocupen cargos de decisión en gobiernos o en cualquier organización internacional o entidad que pudiera dar lugar a un conflicto de intereses con las responsabilidades inherentes al mandato⁸². Incluso no está permitido a los titulares de mandato acumular otras funciones de derechos humanos mientras estén en el puesto⁸³. Este «requisito de la independencia» ya estaba presente en la selección de los miembros de la Comisión, por lo que la reforma no viene sino a formalizar algo que ya existía en la práctica de su antecesora.

Por último, hay que indicar que con relación a la revisión, racionalización y mejora de los mandatos, se establece que ésta debe guiarse por

⁸⁰ Está previsto que las candidaturas puedan ser presentadas por un gobierno, por un grupo regional que trabaje en el sistema de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas, por una organización internacional y sus oficinas, por las ONG, por otros órganos de derechos humanos o también de manera individual. (*Ibid.*, párr. 42)

⁸¹ Al respecto, *vid.* M.C. MÁRQUEZ CARRASCO y I. NIFOSI-SUTTON, “The UN Human Rights...”, *cit.* p. 120.

⁸² Resolución A/HRC/5/1, *cit.*, párr. 46.

⁸³ *Ibid.*, párr. 46.

los principios de universalidad, imparcialidad, objetividad y no selectividad, además del diálogo constructivo y la cooperación⁸⁴. Esta revisión debe tener lugar en el contexto de negociaciones de las resoluciones pertinentes (por ejemplo, al crear nuevos mandatos o mismo al momento de su renovación), y debe adoptar como marco de referencia los patrones internacionales de derechos humanos, el sistema de procedimientos especiales y la Resolución 60/251⁸⁵.

3.3.2. Valoración de los «procedimientos públicos especiales» en la práctica

En estos primeros años de funcionamiento el Consejo trató, en el marco de las procedimientos temáticos, asuntos tan diversos como la lucha contra la pobreza, los derechos de las mujeres, el derecho al desarrollo, el derecho de las minorías, discriminación racial, la tortura entre otros muchos, mostrando en algunos casos que la elección de los temas fue un tanto selectiva. Entre las cuestiones por países el Consejo trató la situación de los derechos humanos en Darfur, en El Líbano, Burundi, República Democrática del Congo y en los Territorios Palestinos Ocupados, entre otros. Sin duda el examen de la situación de los derechos humanos en los países fue el tema que generó más polémica pues volvieron a surgir críticas en cuanto a la tan temida politización y los dobles raseros en la adopción de decisiones⁸⁶. Un claro ejemplo de esto último ocurrió con la decisión de extinguir los mandatos de procedimientos especiales para Cuba y Bielorrusia, países en donde es ampliamente conocido que se violan los derechos humanos.

4. Conclusiones

El análisis hasta aquí realizado nos ha permitido constatar que con la creación del Consejo de Derechos Humanos no se ha producido, como se hubiese podido pensar, un cambio sustancial en el funcionamiento

⁸⁴ *Ibid.*, párr. 54.

⁸⁵ *Ibid.*, párrs. 55 y 56.

⁸⁶ Al respecto, *vid.* VIÉGAS-SILVA, *cit.*, p. 60; M.C. MÁRQUEZ CARRASCO y I. NIFOSI-SUTTON, “From the Commission...”, *cit.*, pp. 263-265.

de los mecanismos extraconvencionales de protección de los derechos humanos que asume el nuevo órgano en relación con los que ya existían en la etapa de la antigua Comisión de Derechos Humanos. De ahí que podamos hablar, en términos generales, de la existencia de una cierta «continuidad» en el funcionamiento de estos mecanismos.

Ello resulta particularmente evidente tratándose de los «procedimientos públicos especiales» de la época de la Comisión, pues el mandato del Consejo es simplemente el de proceder a su revisión, actualización y racionalización, sin alterar sus aspectos centrales; lo cual, hasta cierto punto tiene su lógica, ya que estos procedimientos públicos habían estado funcionando relativamente bien. Los cambios introducidos apuntan a mejorar determinados aspectos de estos procedimientos, como la introducción de una serie de criterios para la selección y nombramiento de los titulares de los mandatos, o las condiciones que han de reunir éstos para ejercer el cargo. Es decir, modificaciones menores que en ningún caso alteran la naturaleza de estos procedimientos.

Por lo que respecta al «procedimiento de quejas o denuncias individuales» vimos que el Consejo asume aparentemente un mecanismo nuevo, distinto al existente en la etapa de la Comisión. No obstante, un análisis detallado de las resoluciones pertinentes nos lleva a concluir que estamos ante una reproducción del anticuado y desprestigiado procedimiento 1503 de la Comisión, lo cual no deja de causar cierta perplejidad. Esa perplejidad se ve acrecentada si se tiene en cuenta que el mecanismo “nuevo” incorpora los mismos fallos y deficiencias del mecanismo en el que está basado. Estimamos que se ha desaprovechado una ocasión única para llevar a cabo una reforma a fondo del citado procedimiento, tal y como vienen reclamando insistentemente las organizaciones de derechos humanos. Es de esperar que ello se produzca, de una vez por todas, con ocasión de la revisión del Estatuto del Consejo de Derechos Humanos que está prevista para el 2011.

Por último, en nuestro estudio hemos podido que el Consejo asume igualmente un mecanismo extraconvencional para la protección de los derechos humanos inexistente en la etapa de la Comisión, como es el caso del EPU. Se trata de un mecanismo auténticamente novedoso en el ámbito de los derechos humanos, pues a través del mismo el Consejo

va a poder controlar la situación de los derechos humanos en todos los países del mundo, sin excepción. Esta previsto que en poco tiempo dicho mecanismo se convierta en la pieza central del sistema extraconvencional de protección de los derechos humanos de Naciones Unidas. La práctica reciente confirma en este sentido ese papel clave del EPU, aunque también pone de relieve ciertas deficiencias y carencias en su funcionamiento, sobre todo en lo que se refiere a la excesiva interferencia que tienen los Estados examinados en el resultado del examen, lo que en ocasiones puede contribuir a desvirtuar el mecanismo. Estas deficiencias, junto a otras detectadas, tendrán que ser abordadas con ocasión de la revisión del Estatuto del Consejo.

5. Bibliografía

- ALIJA FERNÁNDEZ, R.A., “¿Fénix o mito? El nuevo Consejo de Derechos Humanos”, *Revista de la Asociación para las Naciones Unidas*, n. 32, abril 2006.
- BONET PÉREZ, J., “De la Comisión de Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos: entre la continuidad y el cambio”, A. BLANC ALTEMIR (coord.), *El Proceso de Reforma de las Naciones Unidas*, Ed. Tecnos, Madrid, 2009.
- GÓMEZ DEL PRADO, J.L., “La protección extraconvencional de los derechos humanos”, F. GÓMEZ ISA (coord.), *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2003.
- MÁRQUEZ CARRASCO, M.C. y NIFOSI-SUTTON, I., “The Human Rights Council: reviewing its first year”, *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos*, Instituto de Derechos Humanos Padre Arrupe, Universidad de Deusto, 2008.
- “From the Commission on Human Rights to the Human Rights Council”, F. GÓMEZ ISA, y K. DE FEYTER (coords.), *International Human Rights Law in a Global Context*, University of Deusto, Bilbao, 2009.
- OCHOA RUIZ, N. y SALAMANCA AGUADO, E., “El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: un análisis preliminar”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 12, 2006.

- PONS RAFOLS, X., “El examen periódico universal sobre España en materia de derechos humanos”, *Revista de la Asociación para las Naciones Unidas*, n. 40, julio 2010.
- VIÉGAS-SILVA, M., “El nuevo Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas: algunas consideraciones sobre su creación y su primer año de funcionamiento”, *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, n. 12, 2008.
- VILLÁN DURÁN, C., “Luces y sombras sobre el nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 12, 2006.
- *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Ed. Trotta, Madrid, 2002.