

## Introducción.

### Los Relatores Especiales de las Naciones Unidas

#### INTRODUCCIÓN

Millones de personas en todo el mundo se vuelven hacia las Naciones Unidas para que resuelvan los problemas que afectan su vida cotidiana. Esperan que las Naciones Unidas procuren mejorar el nivel de vida que tienen y que consigan que disfruten de los derechos y las libertades fundamentales en mayor grado. El logro del respeto universal de todos los derechos humanos sigue siendo una tarea que intimida.

De la denegación de los derechos humanos han nacido muchos conflictos. La mudanza en el carácter de los conflictos, de internacionales a intestinos, en los últimos diez años ha puesto de manifiesto el nexo entre la paz y la seguridad, los asuntos económicos y sociales, la democratización, el desarrollo, la buena gobernación y las cuestiones humanitarias. A fin de impedir conflictos internos, habría que hacer más hincapié en los mecanismos de alerta temprana en la esfera de los derechos humanos, así como en el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales para tratar la problemática de los derechos humanos.

Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas contribuyen al funcionamiento de su sistema de alerta temprana. Desde su creación en 1945, las Naciones Unidas han fomentado diligente y sistemáticamente la promoción y la protección de los derechos humanos. Han permitido que la comunidad internacional se organice para hacer frente a la violación de los derechos humanos. Desde 1979, las Naciones Unidas han creado mecanismos especiales para examinar situaciones nacionales o temas específicos desde el punto de vista de los derechos humanos. La Comisión de Derechos Humanos ha encargado estudios de distintas cuestiones de derechos humanos a diversos expertos. Esos expertos ahora constituyen lo que se ha dado en llamar mecanismos o mandatos de derechos humanos de las Naciones Unidas o el sistema de procedimientos especiales. Pese a que cada titular de un mandato tiene un nombre diferente, como relator especial, representante especial o experto independiente, se considera que todos son «expertos en misión» en el sentido de la Convención sobre los Privilegios e Inmunities de las Naciones Unidas de 1946. Es por ello que en este folleto informativo se los llama a todos «expertos».

El sistema de procedimientos especiales de las Naciones Unidas ha conseguido que el debate intergubernamental sobre los derechos humanos se aproxime más a la realidad existente sobre el terreno. En los últimos años, los expertos en materia de derechos humanos de las Naciones Unidas han puesto en conocimiento de la comunidad internacional muchas cuestiones de interés como la brutalidad policiaca, las ejecuciones sumarias, la matanza de mujeres en nombre de la honra, los sufrimientos de los niños de la calle, la persecución de minorías étnicas en muchos países, el papel de los agentes no estatales en la violación de los derechos humanos, el nexo entre la extrema pobreza y el respeto de los derechos humanos y las repercusiones de la violación de los derechos humanos en la sociedad civil.

Últimamente, en diversos sectores se han planteado interrogantes acerca de la índole y los métodos de trabajo de los expertos. Ese interés es un indicio favorable que se puede atribuir a que las actividades de los expertos son cada vez más conocidas. En el presente documento se da respuesta a 17 de las preguntas más frecuentes acerca de sus trabajos. Algunas de esas preguntas se refieren a los trabajos de la Comisión de Derechos Humanos y su Subcomisión. También se quiere saber quiénes son los expertos y qué hacen, cómo son escogidos, cuál es su condición jurídica y cuánto dura su mandato.

#### 1. ¿Qué es la Comisión de Derechos Humanos?

La Comisión de Derechos Humanos (en adelante «la Comisión») es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social. La Carta de las Naciones Unidas dispone que el Consejo «establecerá comisiones

de orden económico y social y para la promoción de los derechos humanos»<sup>1</sup>. En su primera reunión en 1946, el Consejo Económico y Social estableció dos comisiones orgánicas, una de derechos humanos y otra sobre la condición jurídica y social de la mujer. Quedó decidido que ambas estarían compuestas de representantes de los Estados. La Comisión de Derechos Humanos ahora consta de 53 Estados elegidos por el Consejo Económico y Social<sup>2</sup>.

A raíz de su creación, la Comisión estableció un órgano subsidiario que ahora se conoce como la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (en adelante «la Subcomisión»). La Subcomisión, que ahora está compuesta de 26 expertos elegidos por los Estados miembros de la Comisión, tiene el mandato de, por ejemplo, hacer los estudios que autorice la Comisión y formular recomendaciones.

La Comisión se reúne seis semanas por año en Ginebra en marzo y abril. La Subcomisión se reúne durante tres semanas de agosto también en Ginebra. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos hace las veces de secretaría de la Comisión y de la Subcomisión.

## 2. ¿Qué hace la Comisión?

A través de los años, lo que hace la Comisión ha cambiado sustancialmente. Muy a sus principios, la Comisión se dedicaba a elaborar normas de derechos humanos. Elaboró la Declaración Universal de Derechos Humanos y los dos Pactos, uno sobre los derechos civiles y políticos y otro sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Muy pronto, el objetivo principal de la Comisión vino a ser qué hacer ante las violaciones de los derechos humanos. En 1947, el Consejo Económico y Social aprobó una resolución en que se afirmaba que la Comisión no estaba «facultada para tomar ninguna medida respecto a las reclamaciones relativas a los derechos del hombre»<sup>3</sup>.

En 1965, sin embargo, la Comisión se vio enfrentada a diversas peticiones individuales procedentes de Sudáfrica y estuvo sometida a una considerable presión para que las tramitara. Esto la obligó a dedicarse a elaborar procedimientos para tramitar cuestiones relacionadas con el racismo. Se superó un tema tabú cuando en 1967 la Comisión estableció un grupo especial de expertos para que investigara la situación de los derechos humanos en el África meridional<sup>4</sup>. La petición de tomar medidas con relación a la situación en el África meridional dio lugar al reconocimiento de la necesidad de un debate público sobre países determinados<sup>5</sup>.

No fue, empero, sino hasta 1975, cuando la Comisión pudo hacer frente a otra situación. De resultas del golpe del General Augusto Pinochet contra el Presidente Allende en Chile en 1973, en 1975 la Comisión estableció un Grupo de Trabajo *ad hoc* encargado de investigar la situación de los derechos humanos en Chile. En 1979, ese Grupo de Trabajo fue sustituido por un Relator Especial y dos expertos encargados de estudiar la suerte de los desaparecidos en Chile. En 1980, la Comisión estableció el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones para que examinara la cuestión de las desapariciones forzadas en todo el mundo. Desde entonces, se han puesto menos objeciones al establecimiento de mecanismos expertos para que examinen las dificultades con que se tropieza en diversas partes del mundo en la esfera de los

---

<sup>1</sup> Artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>2</sup> Los siguientes Estados son miembros de la Comisión de Derechos Humanos en su 57.º período de sesiones, celebrado en marzo y abril de 2001: Alemania (2002), Arabia Saudita (2003), Argelia (hasta 2003), Argentina (2002), Bélgica (2003), Brasil (2002), Burundi (2002), Camerún (2003), Canadá (2003), China (2002), Colombia (2001), Costa Rica (2003), Cuba (2003), Djibouti (2003), Ecuador (2002), España (2002), Estados Unidos de América (2001), Federación de Rusia (2003), Francia (2001), Guatemala (2003), India (2003), Indonesia (2002), Italia (2002), Jamahiriya Árabe Libia (2003), Japón (2002), Letonia (2001), Liberia (2001), Madagascar (2001), Malasia (2003), Mauricio (2001), México (2001), Níger (2001), Nigeria (2002), Noruega (2001), Pakistán (2001), Perú (2003), Polonia (2003), Portugal (2002), Qatar (2001), Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (2003), República Checa (2002), República de Corea (2001), República Democrática del Congo (2003), Rumania (2001), Senegal (2003), Siria (2003), Sudáfrica (2003), Swazilandia (2002), Tailandia (2003), Uruguay (2003), Venezuela (2003), Viet Nam (2003) y Zambia (2002).

<sup>3</sup> Resolución 75 (V) (1947) del Consejo Económico y Social y decisión de la Comisión de Derechos Humanos en su primer período de sesiones celebrado en enero de 1947.

<sup>4</sup> Resolución 2 (XXIII), documento E/259, 1947, párr. 22.

<sup>5</sup> En respuesta a una petición de la Comisión de Derechos Humanos, en 1967 el Consejo Económico y Social aprobó la resolución 1236 (XLII) que permitía el examen de casos que revelasen un cuadro persistente de violaciones de los derechos humanos. En su resolución 1503 (XLVIII) aprobada en 1970, el Consejo estableció un procedimiento para examinar confidencialmente las denuncias relativas a un cuadro persistente de violaciones manifiestas de los derechos humanos.

derechos humanos. Se procedió a utilizarlos cada vez más de modo innovador y adaptarlos a más y más diversas violaciones.

La Comisión recurre a expertos en los derechos humanos para que coadyuven en el examen de situaciones específicas. A través de los años, esos expertos han conseguido hacer un análisis muy necesario de la verdadera aplicación de los principios de derechos humanos. Sus trabajos han sido la base para un debate a fondo, celebrado con conocimiento de causa, en el plano intergubernamental. Han servido de voz para las víctimas a menudo acalladas y sentado las bases del diálogo con los gobiernos sobre las medidas que se deben adoptar para ofrecer una mayor protección. Los trabajos de los expertos se examinan cada año durante el período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos. Sobre un tercio de ellos también presentan informes a la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York. Algunos expertos han presentado información oficiosamente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

### **3. *¿Qué temas comprenden en estos momentos los mandatos?***

Desde su creación, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas se han ido ampliando considerablemente con el correr del tiempo. Contando desde noviembre de 2000, 43 personas de ambos sexos ofician de expertos de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos. Tienen 36 mandatos referentes a todo un conjunto de cuestiones pertinentes a los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Todos los mandatos, salvo uno, fueron instituidos por la Comisión de Derechos Humanos. El mandato relativo a la participación de niños en los conflictos armados fue instituido por la Asamblea General.

Desde que tomó medidas con respecto a Sudáfrica en 1967, la Comisión ha forjado una larga tradición en el examen de situaciones específicas a los distintos países. Ahora, los expertos tienen a su cargo otros 14 mandatos por países<sup>6</sup>. Los mandatos temáticos, que abarcan 22 temas relativos a todo un conjunto de derechos civiles, políticos, económicos, culturales y sociales, complementan los mandatos por países. Como ya se ha afirmado, el más antiguo de los mandatos en vigor es el referente a las desapariciones forzadas que data de 1980. Después, la Comisión se centró en primer lugar en las cuestiones relativas a los derechos civiles y políticos. Últimamente se ha prestado atención a los derechos económicos, sociales y culturales. En realidad, la mayoría de los mandatos establecidos desde 1995 se refieren a la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>7</sup>.

Normalmente, cada mandato es confiado a un experto. En algunos casos, sin embargo, a consecuencia del carácter de las cuestiones que se examinan, la Comisión establece un grupo de trabajo de expertos. Esos grupos suelen estar compuestos de cinco personas, una de cada uno de los cinco grupos regionales que comprenden las Naciones Unidas: África, Asia, América Latina y el Caribe, Europa Oriental y el Grupo de países occidentales. En estos momentos están funcionando dos de esos grupos de trabajo, uno sobre las desapariciones forzadas y el otro sobre la detención arbitraria.

En los últimos años varios países han intentado centrar sus actividades en la esfera de los derechos humanos en las cuestiones relativas al desarrollo. En consecuencia, se está prestando más atención al derecho al desarrollo y a las cuestiones relativas al ajuste estructural. En cada caso hay un mecanismo doble, es decir un experto independiente y un grupo de trabajo intergubernamental. Estos grupos de trabajo están abiertos a la participación de todos los Estados, los observadores y las organizaciones no gubernamentales.

<sup>6</sup> Que son el Afganistán (en marcha desde 1984), el Irán (1984), el Iraq (1991), la antigua Yugoslavia (1992), Myanmar (1992), Camboya (1993), Guinea Ecuatorial (1993), los Territorios Palestinos Ocupados (1993), Somalia (1993), el Sudán (1993), la República Democrática del Congo (1994), Burundi (1995), Haití (1995) y Rwanda (1997).

<sup>7</sup> Los mandatos temáticos en vigor son: desapariciones forzadas (1980), ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (1982), la tortura (1985), la intolerancia religiosa (1986), los mercenarios (1987), la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (1990), la detención arbitraria (1991), los desplazados internos (1992), las formas contemporáneas de racismo y xenofobia (1993), la libertad de opinión y de expresión (1993), la participación de niños en los conflictos armados (1993), la independencia de los magistrados y abogados (1994), la violencia contra la mujer (1994), los desechos tóxicos (1995), la extrema pobreza (1998), el derecho al desarrollo (1998), el derecho a la educación (1998), los derechos de los migrantes (1999), el derecho a una vivienda adecuada (2000), el derecho a la alimentación (2000), los defensores de los derechos humanos (2000) y las políticas de ajuste estructural y la deuda externa (refundidos en 2000).

#### **4. *¿Quiénes son los expertos?***

Los 43 expertos son personalidades destacadas en la esfera de los derechos humanos de diversas profesiones. Entre ellos hay altos funcionarios judiciales, profesores, juristas y economistas en ejercicio o retirados, actuales miembros o antiguos miembros de organizaciones no gubernamentales y ex funcionarios de categoría superior de las Naciones Unidas. Vienen de todas las regiones y en los últimos años se han hecho más esfuerzos para designar expertos de sexo femenino. En estos momentos hay 10 expertas.

Pese a que cada mandato hace hincapié en un aspecto diferente, lo que sí tienen en común todos los expertos es que son escogidos por ser personas de elevada categoría que están dispuestas a prestar muy buenos servicios a las Naciones Unidas sin remuneración. Todos tienen la misma condición jurídica y pertenecen a la misma estructura. Si bien sus actividades pueden variar pues están enderezadas al examen de un tema específico, por lo general emplean el mismo método como se expondrá más adelante.

#### **5. *¿Por qué tienen un título diferente?***

Como se ha señalado, la Comisión les da distintos nombres, como relator especial, experto independiente, representante del Secretario General o representante de la Comisión. Esos títulos no equivalen a una jerarquía ni son indicativos de las facultades concedidas a los expertos. Sencillamente, son la consecuencia de negociaciones políticas. Lo más importante es el mandato del experto como está formulado en las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos. El mandato puede estar centrado en la denuncia de violaciones o en el análisis de un problema o en la contribución a la prestación de asistencia técnica o en una combinación de varios de estos aspectos.

#### **6. *¿Quién escoge los expertos?***

En la resolución intergubernamental que crea un mandato se determina quién escoge el experto. Por lo general, los relatores especiales y los representantes de la Comisión son escogidos por el Presidente de ésta. Aun cuando es tradicional que el Presidente consulte a la Mesa de la Comisión, en último término quien decide es el Presidente, que suele ser un representante diplomático con rango de embajador. La Presidencia de la Comisión es un cargo rotatorio entre todos los grupos regionales que están representados en la Mesa.

Los representantes del Secretario General y algunos expertos independientes son escogidos por el Secretario General de las Naciones Unidas por recomendación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

La selección del experto es decisiva para la credibilidad del mandato. Se espera que los expertos sean personas de elevada categoría y de un profundo conocimiento de los derechos humanos. Para escogerlos, se ha decidido que hay que tener en cuenta las cualidades profesionales y personales de cada uno, «competencia profesional y experiencia en el ámbito del mandato, integridad, independencia e imparcialidad»<sup>8</sup>.

#### **7. *¿Se fija algún límite a la duración de su mandato?***

La Comisión analiza cada año los mandatos específicos a los países y cada tres años los mandatos temáticos. Para que un mandato continúe, la Comisión debe adoptar una resolución específica que lo renueve e indique su ámbito.

A veces, algunos Estados hacen presión para que se separe del cargo a expertos que consideran demasiado críticos de su actuación en la esfera de los derechos humanos. No se ha sentado ningún precedente en que el Presidente de la Comisión haya separado del cargo a un experto. En realidad, hasta 1999 podían cumplir su mandato indefinidamente hasta que venciera.

---

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, el párrafo 7 del informe del Grupo de Trabajo entre períodos de sesiones sobre el fomento de la eficacia de los mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2000/112).

En abril de 1999, la Comisión decidió que el mandato de los expertos durase un máximo de seis años. Como medida de transición, se dispuso una prolongación de tres años en el caso de los expertos cuyo mandato de seis años no hubiera vencido. La Comisión decidió asimismo cambiar a los expertos que componen los Grupos de Trabajo «gradualmente a lo largo de un período de transición de tres años»<sup>9</sup>.

#### **8. ¿Se remunera a los expertos por la labor que realizan?**

Los expertos en materia de derechos humanos designados por las Naciones Unidas no perciben un sueldo ni ninguna otra recompensa económica por el desempeño de su mandato. Asumen sus funciones como un compromiso con los derechos humanos y con la convicción de que las actividades de las Naciones Unidas en esta esfera pueden surtir efecto.

#### **9. ¿Qué métodos de trabajo utilizan?**

Existe cierta uniformidad en los métodos de trabajo de todos los mandatos, pese a que en las resoluciones que los establecen los mandatos están descritos de forma diferente. A lo largo de los años, los expertos han elaborado planteamientos y métodos específicos para llevar a cabo su mandato. En 1999, la sexta reunión anual de expertos aprobó un manual<sup>10</sup> que expone en detalle los métodos de trabajo, entre otras cosas.

Todos los expertos rinden cuentas a órganos intergubernamentales como la Comisión o la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus resultados, conclusiones y recomendaciones. El mandato de algunos exige que realicen fundamentalmente estudios conceptuales mientras que otros se sirven de un planteamiento de carácter más práctico.

La mayoría de los expertos investigan y estudian cuestiones de su interés, hacen visitas a los países, reciben y examinan denuncias de víctimas de violaciones de los derechos humanos e intervienen cerca de los gobiernos a favor de ellas. En algunos casos, los expertos también recomiendan programas de cooperación técnica.

##### *a) Llamamientos urgentes*

Intervenir a favor de las víctimas de las violaciones de los derechos humanos es un elemento esencial de las actividades en materia de derechos humanos. Para atajar abusos, suele bastar una indicación de que la violación se ha puesto en conocimiento de las Naciones Unidas o una mera investigación por las Naciones Unidas de las circunstancias del caso.

La mayoría de los expertos recibe información sobre alegaciones específicas de violación de los derechos humanos. En algunos casos, hacen llamamientos urgentes al Gobierno cuando parece inminente que se va a cometer una grave violación de los derechos humanos. Algunos expertos envían alrededor de un centenar de cartas y llamamientos al año. Suelen notificar a la Comisión de esas comunicaciones. Al hacerlo, siguen los principios de transparencia y coherencia. Intentan dar las mismas oportunidades tanto a las fuentes de información como al gobierno correspondiente. En algunos casos, se trata de diversos tipos de violación pertinentes al mandato de varios expertos. En ese caso, se anima a los expertos a coordinar sus actividades.

##### *b) Visitas a los países*

Para los expertos con mandatos específicos a un país tiene prioridad visitar ese país. A veces esto no se les permite y entonces van a otros países, como los países limítrofes, para entrevistar a refugiados y otros agentes de importancia. El presupuesto de las Naciones Unidas permite que los expertos visiten un país una o dos veces al año. A veces también se hacen arreglos extrapresupuestarios que permiten visitas más frecuentes.

<sup>9</sup> «La sustitución de dos miembros el primer año, otros dos el segundo año y el restante el tercer año garantizaría la continuidad durante el período de transición.» (E/CN.4/2000/112, párr. 20.)

<sup>10</sup> Manual para Relatores Especiales/Representantes/Expertos y Presidentes de Grupos de Trabajo de procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y del programa de servicios de asesoramiento. Véase E/CN.4/2000/4, de fecha 18 de diciembre de 1999.

Los expertos con mandatos temáticos pueden decidir visitar los países que interesan a su mandato basándose en la información recibida. El presupuesto de las Naciones Unidas normalmente permite que cada experto haga dos visitas al país. Los expertos con mandatos temáticos tratan de visitar países de todas las regiones del mundo. La petición para visitar un país proviene de los propios expertos o se basa en el texto de las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos<sup>11</sup>.

Los expertos sólo llevan a cabo misiones oficiales. No organizan misiones a ningún país sin la aprobación de las autoridades competentes. Normalmente, las visitas son organizadas en coordinación con el equipo de las Naciones Unidas en el respectivo país bajo la dirección del Coordinador Residente o la Oficina de Información de las Naciones Unidas.

Durante esas visitas los expertos interactúan con agentes gubernamentales y no gubernamentales. Fuerza es que tengan la libertad de hacer investigaciones, incluido el acceso a las instalaciones correspondientes como prisiones y centros de detención, y que mantengan contacto con los representantes de las organizaciones no gubernamentales. El procedimiento corriente consiste en que los expertos pidan seguridades al gobierno de que ninguna persona, pública o privada, que se ponga en contacto con ellos será sometida a amenazas, hostigamiento, castigos o actuaciones judiciales. En efecto, se han cancelado visitas ya proyectadas cuando los gobiernos no estaban dispuestos a darles la libertad de acceso a algún lugar o a respetar el carácter independiente de sus actividades. La divulgación de información sobre las visitas en los medios de difusión suele poner el tema de los derechos humanos en conocimiento del público.

A veces la Comisión pide que los expertos hagan visitas conjuntas cuando la problemática de los derechos humanos en una situación específica tiene muchas dimensiones. Se han llevado a cabo visitas conjuntas en el contexto de los conflictos en Timor Oriental y en la antigua Yugoslavia. A veces los propios expertos consideran conveniente llevar a cabo misiones conjuntas. Se ha de celebrar esta forma de coordinación entre expertos.

c) *Función de normas*

Algunos expertos tratan de elaborar normas que rijan el cumplimiento de su deber. El Representante del Secretario General sobre los desplazados internos colaboró con un equipo de expertos en derecho internacional en la confección de una recopilación y el análisis de la normativa pertinente al desplazamiento interno sobre la base de la cual después elaboró los Principios Rectores de los desplazamientos internos. En abril de 1998, la Comisión aprobó los principios y la decisión del Comité Permanente entre Organismos en que se acogían con beneplácito y se animaba a sus integrantes a darlos a conocer a sus respectivas juntas ejecutivas. El propósito de los principios es servir de guía al Representante, los Estados, todas las demás autoridades, grupos y personas y las organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales al ventilar la cuestión del desplazamiento interno.

El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, compuesto de cinco expertos, también ha elaborado un marco de acción. En su deliberación 5 aprobada en diciembre de 1999, por ejemplo, fijó criterios para los casos de detención arbitraria de solicitantes de asilo. Varios países y varias organizaciones no gubernamentales acogieron con beneplácito esa labor, que se llevó a cabo en coordinación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

d) *Seguimiento*

Los expertos sostienen un diálogo con los gobiernos sobre sus resultados y sus recomendaciones. El diálogo adquiere más sentido cuando los gobiernos demuestran la voluntad de examinar los motivos de preocupación expuestos con seriedad por los expertos. Por ejemplo, en septiembre de 1999 durante la visita a Kenya del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, el Gobierno destinó a un oficial de

---

<sup>11</sup> 11 En los dos últimos años los expertos temáticos han presentado informes a la Comisión sobre sus misiones a por lo menos los 35 países siguientes de todas las regiones del mundo con respecto a cuestiones específicas relativas a su mandato: Afganistán, Albania, Alemania, Bélgica, Camerún, Chile, Colombia, Cuba, Estados Unidos de América, ex República Yugoslava de Macedonia, Fiji, Guatemala, Haití, Hungría, Indonesia, Irlanda, Kenya, Malasia, México, Países Bajos, Pakistán, Perú, Reino Unido, República Checa, Rumania, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudán, Timor Oriental, Túnez, Turquía, Uganda, Venezuela, Viet Nam y Yemen. Algunos de estos países fueron visitados por más de un experto.

policía de alto rango para que sirviera de enlace con él. El oficial lo acompañó durante la misión y en varias ocasiones ordenó medidas inmediatas para zanjar situaciones de violación como la atención médica inmediata de algunos detenidos o la excarcelación de una persona detenida arbitrariamente. El Relator Especial hizo un reconocimiento público de esta efectiva medida de seguimiento.

La eficacia del sistema depende del adecuado seguimiento de las conclusiones y recomendaciones de los expertos. El Relator Especial sobre la intolerancia religiosa, por ejemplo, elaboró una matriz con las recomendaciones formuladas en su informe. Por rutina, las envía a los gobiernos pidiéndoles que le comuniquen sus observaciones al respecto y le señalen las medidas que hayan tomado o tengan proyectado tomar para llevarlas a efecto, así sea progresivamente. Otros expertos han comenzado a utilizar técnicas parecidas. Las respuestas de los gobiernos son incluidas en sus informes.

e) *Agentes no estatales*

Los expertos no sólo se dirigen a los Estados. Diversos mandatos exigen que el titular trate con entidades no estatales. Entre 1996 y 2000, la experta independiente encargada de examinar la situación de los derechos humanos en Somalia rindió cuentas de las violaciones cometidas por los señores de la guerra y los dirigentes de las milicias en ese país. También se refirió a las medidas tomadas por los organismos de las Naciones Unidas en ausencia de un gobierno central en Somalia. Dedicó la mayor parte de su informe de 1998 a alegaciones de violación a manos de las tropas internacionales dentro del país.

Un mayor número de mandatos ahora se refiere a instituciones internacionales. Algunos, en particular los relativos al desarrollo y al ajuste estructural y la deuda externa, tienen el propósito de tomar en consideración las repercusiones de las políticas de las instituciones financieras como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en los derechos humanos. Su valor radica en promover el debate de estas cuestiones.

f) *El papel de las organizaciones no gubernamentales*

Las organizaciones no gubernamentales internacionales, regionales o nacionales prestan un apoyo de valor incalculable al sistema de procedimientos especiales. Las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos humanos han sido de las primeras en defender la creación de mandatos específicos. Hacen análisis y proporcionan una información esencial sobre la situación de derechos humanos en muchos países y con relación a muchas cuestiones temáticas. Los expertos verifican esa información y suelen enviarla a los gobiernos para que den su opinión al respecto. Las organizaciones no gubernamentales divulgan los trabajos de los expertos dentro de su esfera de actividad. Los gobiernos, los expertos y las Naciones Unidas dan un amplio reconocimiento a la significativa contribución de las organizaciones no gubernamentales a la ampliación del sistema. El establecimiento de un mandato sobre los defensores de los derechos humanos en 2000 es un reconocimiento de la contribución indispensable de las organizaciones no gubernamentales, así como de que se hostiliza e intimida a muchos defensores de los derechos humanos por realizar sus actividades y de la protección que necesitan.

**10. ¿Qué efectos tiene la labor de los expertos?**

En sus informes a la Comisión, los expertos ponen de relieve las situaciones que inspiran inquietud. Muchas veces esos informes representan un valioso análisis de la situación de los derechos humanos en un determinado país o en relación con un determinado tema. En algunos informes se señalan a la atención de la comunidad internacional cuestiones que no figuran de manera adecuada entre las preocupaciones internacionales<sup>12</sup>. En muchos informes se citan los nombres de las víctimas y se

<sup>12</sup> Por ejemplo, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias señaló recientemente a las preocupaciones internacionales la cuestión de los asesinatos de mujeres por cuestiones de honor. En noviembre de 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó su primera resolución condenando este crimen, que se ha practicado impunemente durante decenios contra miles de mujeres en muchas partes del mundo. El 15 de noviembre de 2000, el *New York Times* publicó un editorial sobre el tema, que fue reproducido en el *International Herald Tribune*. En él se decía: «Miles de veces cada año, en algún lugar del mundo, una mujer es asesinada por su padre o sus hermanos por actos que éstos consideran deshonorosos para la familia, como el adulterio, la negativa a casarse como lo ordenan sus padres, el hecho de haber sido vista en público con un hombre o de haber sido víctima de una violación —crimen que, según siguen creyendo muchas personas, no puede ocurrir sin el consentimiento de la víctima. Una investigadora especial de las Naciones Unidas designó este año 12 países del Medio Oriente, el Asia meridional, Europa, América Latina y África de los cuales había recibido denuncias de asesinatos por cuestiones de honor».

describen las presuntas violaciones de sus derechos humanos. Durante todo el año, muchos expertos intervienen en nombre de las víctimas. Si bien muchas veces la labor de los expertos es uno de los principales factores de cambio, es difícil atribuir a un solo elemento los resultados concretos logrados en materia de derechos humanos. Mucho depende de cómo reaccionan los gobiernos y la sociedad civil del país en cuestión, así como la comunidad internacional, ante las violaciones y ante las observaciones, conclusiones y recomendaciones de los expertos.

Sin embargo, el hecho de que se mantenga en examen una situación indica a las víctimas que sus sufrimientos no han sido olvidados por la comunidad internacional y les ofrece una oportunidad de dar a conocer sus reclamaciones. Quienes han perpetrado las violaciones de los derechos humanos saben que están siendo observados. Las autoridades interesadas saben que la evaluación de su acción en el campo de los derechos humanos tendrá consecuencias sobre otras consideraciones en materia de política, desarrollo y derecho humanitario. A veces esto aumenta el sentido de responsabilidad, lo cual es una evolución positiva.

Los informes de los expertos desempeñan a menudo una función importante de alerta temprana. Por ejemplo, antes de que ocurriera el genocidio en Rwanda, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias visitó el país e informó que se habían producido actos graves de violencia étnica. La comunidad internacional no respondió de manera suficiente a esta importante advertencia.

Pueden citarse muchos ejemplos de resultados concretos conseguidos por los expertos. Durante sus visitas a los países muchos de ellos han logrado auxiliar a las víctimas. En enero de 1992, para citar un caso, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Afganistán consiguió que el entonces Presidente Najibullah conmutase las penas de muerte impuestas a unas 114 personas y las sustituyese por penas de 20 años de prisión.

## **11. ¿Qué relación existe entre los expertos y los diversos órganos de las Naciones Unidas?**

Los expertos están encargados de cumplir determinadas tareas que se enuncian en resoluciones de las Naciones Unidas. Deben respetar los términos de su mandato y desempeñar sus funciones con plena independencia de toda influencia gubernamental o no gubernamental. Las víctimas, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales asignan gran importancia a esta independencia<sup>13</sup>. Se trata de una condición indispensable para que puedan cumplirse con éxito los mandatos. Como se dijo en una comunicación presentada en nombre del Secretario General de las Naciones Unidas a la Corte Internacional de Justicia, a falta de completa independencia, sería difícil para los relatores especiales y otros titulares de mandatos sobre derechos humanos denunciar las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos<sup>14</sup>.

Sin embargo, la independencia no se opone a la coordinación y al diálogo con otros agentes, en particular en el marco del sistema de las Naciones Unidas. Tanto las resoluciones de las Naciones Unidas como la tradición alientan decididamente el diálogo. En las resoluciones en virtud de las cuales se establecen mandatos suele pedirse al Secretario General que preste apoyo a la labor de los expertos. Esto se refiere sobre todo al apoyo político así como al apoyo financiero con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y a la asistencia prestada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. También se pide a los diversos organismos de las Naciones Unidas que presten apoyo a la labor de los expertos.

La labor de los expertos cuenta con la asistencia del ACNUDH y, mientras éstos se hallan en misión, con la del funcionario de las Naciones Unidas de más alto nivel en el país. Muchos expertos celebran también consultas periódicas con la Secretaría de las Naciones Unidas en Nueva York y con los diversos organismos especializados. Sin el apoyo de los equipos de las Naciones Unidas en los países la labor de los expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas quedaría seriamente menoscabada. Por

---

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, el párrafo 10 del informe del Grupo de Trabajo entre períodos de sesiones sobre el fomento de la eficacia de los mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2000/112).

<sup>14</sup> Párrafo 55 de la «Declaración escrita presentada a la Corte Internacional de Justicia en nombre del Secretario General de las Naciones Unidas» en la opinión consultiva sobre la *Diferencia relativa a la inmunidad de jurisdicción de un Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos*.

ejemplo, el 4 de marzo de 1998, el ACNUDH concertó un Memorando de entendimiento con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), según el cual el PNUD y el ACNUDH colaborarían estrechamente con miras a poner en ejecución diversos aspectos de los mandatos sobre los procedimientos especiales por países o temáticos y los mandatos de los grupos de trabajo. La cooperación del PNUD y el ACNUDH tiene por objeto aumentar la eficacia de las misiones de determinación de los hechos. Las oficinas locales del PNUD prestan apoyo sustantivo y logístico antes y durante las misiones. El PNUD también pone a disposición de los expertos sus informes y documentos de evaluación sobre los países visitados.

## 12. ¿Cuál es la condición jurídica de los expertos?

Los expertos que desempeñan mandatos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos están considerados jurídicamente como «peritos en misión» en el sentido de la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas de 1946. Mientras trabajan en sus mandatos, los expertos disfrutan de los privilegios e inmunidades funcionales enunciados en la sección 22 del artículo VI de la Convención. Entre éstos figuran los siguientes:

- «a) Inmunidad contra arresto y detención y contra el embargo de su equipaje personal;
- »b) Inmunidad contra toda acción judicial respecto a palabras habladas o escritas y a sus actos en el cumplimiento de su misión; esta inmunidad contra toda acción judicial continuará aunque las personas interesadas hayan cesado ya de trabajar en misiones para las Naciones Unidas;
- »c) Inviolabilidad de todo papel y documento;
- »d) Para los fines de comunicarse con las Naciones Unidas, el derecho a usar claves y de recibir papeles o correspondencia por estafeta o en valijas selladas;
- »e) En lo que respecta a moneda o regulaciones de cambio, las mismas facilidades que se dispensan a los representantes de gobiernos extranjeros en misiones oficiales temporales;
- »f) Las mismas inmunidades y facilidades con respecto a su equipaje personal que las que se dispensan a los enviados diplomáticos.»

Estos privilegios e inmunidades de los expertos de la Comisión fueron recientemente objeto de una opinión consultiva vinculante de parte de la Corte Internacional de Justicia (CIJ). El 29 de abril de 1999, la CIJ emitió su opinión en el caso de Dato Param Cumaraswamy, Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados. Dato' Param Cumaraswamy se ha visto sometido en Malasia a varios juicios por difamación con daños por un total de 112.000 dólares de los EE.UU.

La CIJ sostuvo que la sección 22 del artículo VI de la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas era «aplicable» en el caso del Sr. Cumaraswamy<sup>15</sup> y declaró que éste «goza de inmunidad contra toda acción judicial» respecto de las palabras que pronunció en una entrevista publicada en la edición de noviembre de 1995 del *International Commercial Litigation*. La Corte también declaró que el Sr. Cumaraswamy «es inmune contra las costas que pudieran imponerle los Tribunales de Malasia, en particular las costas tasadas». La Corte consideró que el Gobierno de Malasia «tiene la obligación de comunicar la presente opinión consultiva a los tribunales de Malasia a fin de que ese país cumpla sus obligaciones internacionales y respete la inmunidad del Sr. Dato' Param Cumaraswamy»<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Opinión consultiva sobre la Diferencia relativa a la inmunidad de jurisdicción de un Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, emitida el 29 de abril de 1999.

<sup>16</sup> Véase el informe del Grupo de Trabajo entre períodos de sesiones sobre el fomento de la eficacia de los mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/ 2000/112).

### **13. ¿Hay alguna supervisión de la labor de los expertos?**

Los expertos en derechos humanos se ocupan de cuestiones que tienen dimensiones políticas. En consecuencia, no es sorprendente que a veces se ponga en tela de juicio la objetividad y la calidad de la labor de algunos expertos.

La Comisión de Derechos Humanos supervisa el trabajo de éstos teniendo en cuenta que no pueden ser destituidos y son independientes e inmunes ante toda acción judicial. La Comisión examina sus informes y aprueba resoluciones en las que acepta o critica la labor del experto o simplemente toma nota de sus actividades. En 1999-2000 la Comisión emprendió un examen general de la labor de los expertos, como resultado del cual aprobó en abril de 2000 una serie de resoluciones encaminadas a aumentar la eficacia de esta labor. Entre las medidas adoptadas figuraban el establecimiento del límite cronológico antes mencionado para los titulares de los mandatos y la reafirmación de que la independencia de los expertos constituía uno de los principales criterios de su elección.

Además la Asamblea General de las Naciones Unidas debate actualmente un proyecto de código de conducta que se aplicará a todos los expertos en misión, entre ellos los expertos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos<sup>17</sup>. La principal preocupación de los expertos con respecto al proyecto de código es que en él no se tiene debidamente en cuenta que se trata de agentes independientes no asalariados, más que de consultores asalariados que reciben instrucciones. Conforme a sus funciones, los expertos deben actuar de conformidad con el mandato que les ha sido encomendado, de acuerdo con su conciencia y sobre la base de los hechos y de las normas de derechos humanos.

Los expertos practican asimismo cierta forma de autorreglamentación. A partir de 1993 se reúnen anualmente para examinar cuestiones relativas a su mandato. Durante esas reuniones tienen ante sí cuestiones de interés común tales como sus métodos de trabajo. También celebran conversaciones con el Ato Comisionado para los Derechos Humanos, la Mesa de la Comisión de Derechos Humanos, los presidentes de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos que se han establecido con arreglo a los seis principales tratados de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos<sup>18</sup> y las organizaciones no gubernamentales. Las reuniones constituyen un foro en el que se debaten los problemas con miras a encontrarles soluciones.

### **14. ¿De qué recursos disponen los expertos?**

Como los expertos son profesionales que tienen sus propios trabajos a tiempo completo pero que prestan servicios a las Naciones Unidas a tiempo parcial, la calidad de los resultados que obtienen depende en gran medida del apoyo que reciben del ACNUDH así como del tiempo que el personal dedica a esta labor. Actualmente la Oficina sólo puede prestar, en relación con cada mandato, los servicios de un miembro del personal durante unos tres meses al año.

La mayoría de los Estados tienen presente la necesidad de no aumentar demasiado la carga de trabajo que soporta el sistema. Sin embargo, las situaciones en materia de derechos humanos exigen a veces el establecimiento de nuevos mandatos. Si no se lleva a cabo un aumento correspondiente de los recursos de apoyo, el aumento del número de mandatos significa una carga mayor para el ACNUDH.

En 1999 la Alta Comisionada solicitó los servicios de dos expertos a fin de preparar, con asistencia de dos miembros del personal, un estudio sobre las necesidades urgentes de los expertos y la manera como sería posible satisfacerlas. En el estudio se recomendaron cinco medidas para reforzar el sistema: medidas para aumentar la eficacia de los llamamientos urgentes; desarrollo de una respuesta más efectiva ante las situaciones de emergencia; mejoramiento de los métodos de seguimiento; aumento de

---

<sup>17</sup> Proyecto de estatuto relativo a la condición de los derechos y deberes básicos de los funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría y de los expertos en misión (A/54/695).

<sup>18</sup> Estos son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y la Convención sobre los Derechos del Niño.

apoyo mediante la asignación de personal adicional y la elaboración de una base de datos<sup>19</sup>. Para aplicar estas medidas es preciso aumentar los recursos de que actualmente dispone el ACNUDH.

**15. ¿Existe una duplicación entre la labor de los expertos y las funciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos?**

El 20 de diciembre de 1993, la Asamblea General creó el puesto de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A diferencia de los expertos, el Alto Comisionado es un funcionario de alto nivel de las Naciones Unidas nombrado por el Secretario General y aprobado por la Asamblea General. El Alto Comisionado dirige la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos que presta apoyo a la labor de los expertos. Actualmente la Alta Comisionada para los Derechos Humanos es Mary Robinson, ex Presidente de Irlanda, quien asumió el cargo en septiembre de 1997 y estuvo precedida por José Ayala-Lasso, quien fue Alto Comisionado de abril de 1994 a marzo de 1997.

Existe una intensa interacción entre el Alto Comisionado y los expertos. Sin embargo, mientras que los mandatos de los expertos son específicos, centrados en un país o en un tema, el mandato del Alto Comisionado es amplio y comprende la promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales en todas partes del mundo. En consecuencia, la duplicación de esfuerzos es posible entre los mandatos de Alto Comisionado y los mecanismos de procedimientos especiales. Esta duplicación se evita mediante la coordinación.

**16. ¿Qué es la Subcomisión y cómo funciona?**

La Subcomisión es un grupo de estudio creado por la Comisión para prestarle ayuda reflexionando exhaustivamente sobre determinadas cuestiones. Entre las principales tareas asumidas por la Subcomisión en el pasado figuran la preparación de proyectos de normas que se sometieron al examen de la Comisión. Varios de estos proyectos fueron eventualmente aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La Subcomisión está integrada por 26 expertos independientes que celebran anualmente en Ginebra una reunión de tres semanas durante el mes de agosto para deliberar sobre cuestiones relativas a los derechos humanos. Los representantes de los Estados y de las organizaciones no gubernamentales también hacen declaraciones ante la Subcomisión, cuyas reuniones están, por lo general, abiertas al público. La Subcomisión recomienda a la Comisión los temas que requieren mayor examen<sup>20</sup>.

Los estudios de la Subcomisión están destinados a aumentar los conocimientos de los temas examinados y recomendar a la Comisión la manera de abordarlos. Algunos de estos estudios pueden tener por consecuencia un ejercicio de establecimiento de normas. Otros pueden llevar a la creación de los mecanismos.

<sup>19</sup> Véase Creación de capacidad para reforzar el sistema de procedimientos especiales del programa de derechos humanos de las Naciones Unidas, Thomas Hammerberg y Mona Rishmawi, 30 de junio de 1999.

<sup>20</sup> Actualmente la Subcomisión examina una amplia gama de cuestiones. Se trata de estudios preparados por los relatores especiales sobre las cuestiones siguientes: los derechos de los no ciudadanos; el concepto y la práctica de la acción afirmativa; la mundialización y sus consecuencias para el pleno disfrute de todos los derechos humanos; la eliminación de las prácticas tradicionales que afectan a la salud de la mujer y de la niña; las poblaciones indígenas y su relación con las tierras; el terrorismo y los derechos humanos. La Subcomisión prepara asimismo documentos de trabajo sobre la discriminación por motivos de trabajo y linaje; las medidas previstas en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos para el fomento y la consolidación de la democracia; las consecuencias de los métodos de trabajo y las actividades de las empresas transnacionales así como la responsabilidad de los Estados y las empresas transnacionales con respecto a las violaciones de todos los derechos humanos; los procedimientos de aplicación de normas al comportamiento de las empresas en materia de derechos humanos; la administración de justicia mediante tribunales militares y jurisdicciones excepcionales; la aplicación interna en la práctica de la obligación de proporcionar recursos eficaces; la discriminación en el sistema de justicia penal; y la privatización de las prisiones. Además, la Subcomisión pidió a la Comisión en 2000 que aprobase cuatro nuevos estudios sobre los temas siguientes: los problemas de derechos humanos y la protección de los derechos humanos de los romaníes; la relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable; derechos humanos y responsabilidades de la persona; y reservas formuladas a los tratados de derechos humanos.

**17. ¿Difiere la labor de los expertos de la Subcomisión de la labor de los expertos de la Comisión?**

Al igual que los expertos de la Comisión, los expertos de la Subcomisión son «peritos en misión» en el sentido de la Convención sobre los Privilegios e Inmunities de las Naciones Unidas de 1946. Esto fue confirmado por la Corte Internacional de Justicia en la opinión consultiva emitida el 15 de diciembre de 1989 en el caso denominado *Mazilu*.

Los expertos de la Subcomisión se dedican sobre todo a preparar estudios. Por lo general no se ocupan de casos individuales y no envían llamamientos urgentes a los gobiernos ni llevan a cabo misiones de determinación de los hechos. La labor de los expertos se discute ampliamente y en público durante los períodos de sesiones de tres semanas que celebra la Subcomisión. Por lo general uno o más relatores especiales de la Subcomisión se ocupan de cada uno de los temas durante por lo menos tres años. El experto a quien se encomienda el estudio presenta por lo general un documento de trabajo, un informe preliminar, un informe sobre la marcha de los trabajos y un informe final.

Los expertos de la Subcomisión son muchas veces profesores universitarios, abogados, jueces o, en algunos casos, representantes de sus gobiernos. Se espera que lleven a cabo sus trabajos de manera independiente de toda influencia gubernamental o no gubernamental. En su calidad de expertos independientes, los expertos no están sometidos a la supervisión de la Secretaría de las Naciones Unidas. Si bien cuentan con la asistencia del ACNUDH, los expertos llevan a cabo sus investigaciones en forma independiente de la Secretaría. Debido a lo limitado de los recursos de que dispone la Secretaría, como antes se ha dicho, los expertos recurren muchas veces a sus propios recursos en apoyo de sus investigaciones.

**CONCLUSIÓN**

Los expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas desempeñan un papel fundamental en los esfuerzos por lograr una vida libre de temor y necesidad para todos. Los expertos no perciben un salario. Su recompensa es la satisfacción de trabajar en pro de la realización de los derechos humanos en tanto que «la aspiración más elevada del hombre» como se proclama en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Sin embargo el sistema sigue adoleciendo de una grave escasez de recursos y todavía no ha convertido en realidad todas sus posibilidades. Se siguen haciendo esfuerzos por reforzar el sistema a fin de que alcance el objetivo del respeto universal por todos los derechos humanos. Con la cooperación de los diversos agentes, en particular los gobiernos, los órganos de las Naciones Unidas y el sector no gubernamental, la eficacia del sistema puede quedar considerablemente fortalecida.