

4 de junio de 2007

Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades
fundamentales de los indígenas

**Procedimientos especiales y sistemas regionales de derechos humanos:
esferas en que ha de reforzarse la cooperación**

Introducción

1. La cuestión de la cooperación con los mecanismos regionales de derechos humanos no se ha examinado hasta el momento de manera sistemática en la reunión anual de los procedimientos especiales. El objetivo de estas consideraciones de carácter general es contribuir a facilitar nuestro proceso colectivo de reflexión sobre los posibles medios de fortalecimiento de la interacción y la cooperación con tales mecanismos, recurriendo sencillamente a reunir cierto número de experiencias basadas en la labor que realizamos en nuestra calidad de titulares de mandatos de procedimientos especiales.

2. Los mecanismos regionales de derechos humanos que interesan a la labor que realizamos en nuestra calidad de procedimientos especiales incluyen, en general, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que son órganos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y cuentan con varios relatores temáticos; la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos y su sistema de mecanismos especiales temáticos, que depende de la Unión Africana (UA); los órganos del Consejo de Europa creados en virtud de tratados, entre los que figuran el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité Europeo para la prevención de la tortura, el Comité Europeo de Derechos Sociales y el Comité Consultivo del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales, así como otros mecanismos especializados, particularmente el Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo; el Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Representante Especial y Coordinador de la lucha contra la trata de seres humanos de la Organización para la Seguridad y

HRC/NONE/2007/165

GE.07-12751 (S) 120607 130607

la Cooperación en Europa (OSCE); y el Grupo de Trabajo de la Unión Europea para los derechos humanos y otros órganos de expertos de la Unión Europea.

3. La lista, que no es en modo alguno exhaustiva, constituye un recordatorio de la compleja red de normas e instituciones que configuran el régimen internacional de los derechos humanos, en el que los mecanismos regionales constituyen uno de sus pilares esenciales. Esas instituciones, que difieren en cuanto a su capacidad institucional, movilizan recursos encaminados hacia el logro de nuestros objetivos comunes de promoción y protección de los derechos humanos. Muchos de esos mecanismos abarcan esferas que son idénticas o están estrechamente relacionadas con nuestros mandatos, particularmente en el caso de los mandatos temáticos. En un contexto de recursos limitados y de intensificación de las violaciones de los derechos humanos, lo que exige que realicemos esfuerzos conjuntos, es preciso tener especialmente en cuenta la cooperación con los órganos regionales de derechos humanos.

Conocimientos técnicos e intercambio general de información

4. En los últimos años, los procedimientos especiales han incrementado su cooperación con diferentes mecanismos regionales de derechos humanos en sus respectivas esferas de especialización, lo que ha arrojado resultados alentadores. La participación en seminarios especializados y el intercambio de información sobre las actividades pertinentes, el intercambio de puntos de vista sobre cuestiones sustantivas y sobre métodos de trabajo y la colaboración en situaciones concretas constituyen algunas de las modalidades en que se ha desarrollado la cooperación con los mecanismos regionales, modalidades que han pasado a ser actividades sistemáticas para muchos titulares de mandatos.

5. Las experiencias más recientes al respecto, por exponer solamente unos cuantos ejemplos, incluyen las actividades realizadas por la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, en cooperación con la Relatoría Especial sobre derechos de los afrodescendientes, y contra la discriminación racial en lo concerniente a las futuras normas interamericanas contra la discriminación racial, o la interacción entre el Representante del Secretario General sobre los desplazados internos y su homólogo de la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos en relación con los debates que se están llevando a cabo con miras a la redacción de un instrumento de la Unión Africana sobre los desplazados internos. Análogamente, el Relator

Especial sobre la cuestión de la tortura cuenta con un largo historial de cooperación con los órganos y secretarías pertinentes a nivel europeo, particularmente la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE y la Comisión de asuntos jurídicos y derechos humanos del Consejo de Europa, el Comisionado para los Derechos Humanos y, ciertamente, el Comité para la Prevención de la Tortura. Además, el Relator Especial ha participado en diferentes reuniones de la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos para examinar cuestiones relacionadas con su mandato. En cuanto a mi propia experiencia, en 2005 participé en una sesión plenaria de la Comisión Africana celebrada en Banjul, en la que tuve la oportunidad de entablar contacto con el Grupo de Trabajo de la Comisión sobre poblaciones y comunidades indígenas.

6. Esas actividades resultan especialmente útiles para intercambiar información con las instituciones regionales pertinentes sobre actividades que entran dentro de sus ámbitos de experiencia temática o a nivel de los países. Por su propia naturaleza, tales instituciones mantienen un contacto directo con las realidades y tendencias regionales de los países y aportan diferentes enfoques conceptuales a los efectos de la protección de los derechos humanos, tomando como base esas realidades y tendencias. La información fidedigna que obtienen resulta, por consiguiente, sumamente útil para nuestras actividades de presentación de informes y también para el desarrollo de estrategias y esferas que requieren una atención prioritaria en el marco de la labor que realizamos en nuestra calidad de expertos independientes.

Visitas a países

7. Los titulares de mandatos también han reforzado la cooperación con los órganos regionales de derechos humanos en relación con las visitas a países. Los informes de países y temáticos preparados por esos órganos, así como sus recomendaciones sobre países o casos concretos, se examinan sistemáticamente por los titulares de los mandatos al preparar las misiones. En la medida en que esos órganos aportan pruebas fehacientes de la situación de los derechos humanos en determinados países, tal información resulta esencial para preparar los informes de las misiones. Por ejemplo, me he remitido a varios casos concretos examinados por la Comisión Interamericana en diferentes países latinoamericanos que he visitado, y las recomendaciones de la Comisión han resultado sumamente valiosas para preparar las recomendaciones que he formulado a los gobiernos pertinentes.

8. Se ha establecido una forma más directa de cooperación mediante la asistencia que prestan los órganos regionales con presencia sobre el terreno en relación con la preparación y realización de visitas de los procedimientos especiales. Por ejemplo, la OSCE proporcionó apoyo durante las visitas del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura a Georgia en febrero de 2005, y particularmente para su visita a Ossetia meridional. En el caso de mi propio mandato, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en Costa Rica, ha proporcionado asistencia en relación con la preparación y el desarrollo de mis misiones oficiales a diferentes países latinoamericanos en el marco del acuerdo firmado entre el Instituto y el ACNUDH. Un alto funcionario del Instituto formó parte del equipo oficial durante mis visitas a Guatemala, Chile, Colombia, México y el Ecuador.

9. Más recientemente, se intentó reforzar la cooperación con los órganos regionales mediante la organización de misiones conjuntas de los órganos regionales con procedimientos similares. Ese es particularmente el caso del sistema africano de derechos humanos, que cuenta con un mecanismo de relatores especiales temáticos en esferas similares a las del Consejo de Derechos Humanos. A título ilustrativo, el Representante del Secretario General sobre los desplazados internos está considerando la posibilidad de organizar una misión conjunta al Sudán con el Relator Especial sobre los refugiados, las personas que piden asilo y los desplazados internos en África. Además, se está examinando la posibilidad de emprender una iniciativa similar por parte del Representante Especial del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos y el Relator Especial sobre los defensores de los derechos humanos en África en relación con el Togo.

10. Estoy convencido de que esas importantes iniciativas darán frutos no sólo por lo que respecta a concentrar actividades encaminadas a alcanzar el objetivo común de una protección más eficaz de los derechos humanos, sino también en lo concerniente a los efectos subsidiarios del proceso mutuo de aprendizaje y establecimiento de capacidades institucionales.

Mecanismos de protección

11. Anualmente los procesos especiales envían centenares de comunicaciones individuales a los gobiernos sobre denuncias concretas de violaciones de los derechos humanos. Como es bien sabido, la flexibilidad del procedimiento de comunicaciones, que es diferente de los

procedimientos de denuncia más oficiales de los tratados de derechos humanos, permite una rápida intervención en una amplia gama de situaciones.

12. Si bien el procedimiento de comunicaciones no tiene parangón por lo que respecta a su flexibilidad y universalidad, los sistemas regionales de derechos humanos incluyen algunos procedimientos similares. Ese es el caso, con algunas diferencias legales, de las medidas preventivas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Esas medidas están garantizadas incluso en relación con casos que no están siendo oficialmente examinados por tales órganos; no obstante, a diferencia de las comunicaciones de los procedimientos especiales, incluyen un conjunto mínimo de requisitos procesales. El Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa o el Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales de la OSCE, en el marco de su mandato concreto de "alerta temprana", recurren a una diplomacia discreta en relación con situaciones de carácter humanitario y urgente; no suele dejarse constancia de tales actividades. Por el contrario, otros mecanismos de la OSCE, como el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación o el Representante Especial y Coordinador de la lucha contra la trata de seres humanos publican sistemáticamente comunicados de prensa en relación con casos concretos de situaciones urgentes o críticas.

13. Aunque, en general, todos conocemos esos mecanismos en nuestras esferas de actuación propios, tengo la sensación de que nuestro volumen de trabajo, vinculado al carácter urgente de las situaciones que se señalan a nuestra atención, ha limitado en cierta medida nuestra capacidad de cooperar con los mecanismos regionales de derechos humanos en lo concerniente a casos concretos de violaciones de los derechos humanos. Aunque no se han realizado investigaciones sobre esta cuestión, hay ciertamente muchos casos en que adoptamos medidas y también intervienen otros procedimientos similares a nivel regional. Por ejemplo, hemos enviado comunicaciones en casos en que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha adoptado medidas preventivas o está supervisando la aplicación de esas medidas y viceversa. Aunque eso no es forzosamente malo, los escasos recursos de que disponemos para realizar nuestra labor y nuestro gran volumen de trabajo, vinculados a la eficacia reconocida de muchos de esos mecanismos regionales, justifican ciertamente que se reflexione a fin de seleccionar mejor los casos en que intervenimos y evitar posibles superposiciones. Esto también podría reducir la carga de presentación de informes del gobierno y, a mi entender, daría lugar a una concentración

de actividades institucionales del gobierno a fin de poner eficazmente remedio a las situaciones que se señalan a nuestra atención.

14. Una forma de avanzar en esa dirección consistiría en establecer relaciones de trabajo más estrechas entre la Subdivisión de Procedimientos Especiales del ACNUDH y las secretarías de esos mecanismos regionales, lo que podría servir para determinar la conveniencia de enviar una comunicación en casos concretos -y particularmente en los que fueran menos urgentes- por lo menos en relación con los países americanos y europeos. Además podría analizarse la posibilidad de establecer cauces sistemáticos de intercambio de información, similares a las reuniones informativas semanales de la Subdivisión de Procedimientos Especiales, o la designación de coordinadores dentro de la Subdivisión de Procedimientos Especiales y las secretarías regionales.

15. Otra forma para intentar evitar posibles superposiciones podría consistir en pedir información a la fuente en relación con las actividades internacionales (así como con los recursos nacionales) que se hubieran intentado realizar en el caso de presuntas violaciones concretas (también cuando la presión del tiempo no es una variable). Aunque, como es sabido, no existe una norma de no duplicidad como requisito procesal para nuestra intervención, esa información puede ser importante para calibrar la conveniencia de nuestras comunicaciones o fomentar el intercambio de comunicaciones con los órganos regionales pertinentes en relación con casos concretos.

16. Esto guarda relación con la cuestión similar, aunque más amplia, de la complementariedad entre nuestro procedimiento de comunicación y los procedimientos de denuncia de las Naciones Unidas y los órganos regionales creados en virtud de tratados. Se trata ciertamente de una cuestión incómoda a la que no resulta fácil responder y que presenta factores de complementariedad y de superposición similares a los descritos *supra*. Es preciso reiterar que no debe considerarse necesariamente como algo negativo. Como ejemplo reciente, baste con señalar que, junto con los Relatores Especiales sobre una vivienda adecuada y sobre el derecho a la alimentación, envíe una comunicación al Gobierno del Paraguay en relación con la aplicación del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Yakye Axa*. En ese caso, consideramos que la no aplicación de ese fallo había dado lugar a una situación de constantes violaciones de los derechos humanos que requería nuestra intervención y que, de hecho, ésta

podía producir efectos en relación con la falta de firmes procedimientos de aplicación en el sistema interamericano.

17. A este respecto, los fructíferos esfuerzos realizados en los últimos años para reforzar nuestra cooperación con los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados pueden proporcionar algunos interesantes ejemplos de posibles modos de mejorar nuestra cooperación con los órganos regionales creados en virtud de tratados. También en este caso la secretaría del ACNUDH puede desempeñar un papel fundamental al respecto.

18. El carácter confidencial de nuestro procedimiento de comunicación se ha utilizado en ocasiones como argumento para limitar el intercambio de información con los órganos externos en relación con determinados casos. No obstante, estoy convencido de que el desarrollo de relaciones de trabajo con los órganos regionales y sus secretarías puede propiciar ese intercambio, de modo que se respete cabalmente la confidencialidad de nuestras comunicaciones y de nuestras fuentes de información.

Observaciones finales

19. La experiencia reciente ha puesto de manifiesto que la cooperación con los órganos regionales de derechos humanos está pasando a ser un componente esencial de las actividades de los procedimientos especiales. Esos órganos disponen de conocimientos especializados y de información sobre ámbitos que guardan relación directa con los mandatos de los procedimientos especiales; además, sus actividades tienen un interés concreto para nuestras actividades en materia de presentación de informes. Las actividades de los procedimientos especiales muestran que existe un nivel satisfactorio de cooperación con los órganos regionales a nivel de intercambio de información y de conocimientos técnicos y que esa cooperación también está haciéndose gradualmente extensiva a la organización de las visitas a los países. La coordinación con los procedimientos regionales en respuesta a violaciones concretas de los derechos humanos, incluso mediante comunicaciones, constituye ciertamente un ámbito que puede exigir un estudio más a fondo a fin de aprovechar mejor los recursos existentes y contribuir de manera más eficaz al objetivo común de proteger los derechos humanos a todos los niveles.

20. Los tres principales ámbitos destacados *supra* son meramente ilustrativos de la cooperación existente o posible entre los procedimientos especiales y las organizaciones

regionales. De manera más general, resulta alentador observar, por ejemplo, que el Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa ha manifestado recientemente su interés en contribuir a lograr un mejor seguimiento de las conclusiones y recomendaciones de los procedimientos especiales en relación con los países abarcados por la organización. Tal vez deseemos fomentar la celebración de debates más amplios entre nosotros y con posibles socios de organizaciones regionales sobre el modo de propiciar y apoyar mutuamente el seguimiento de nuestra labor. Tal vez deseemos también examinar si debemos formular estrategias para mejorar la coordinación regional de nuestras políticas y actividades con miras a reforzar los vínculos entre los sistemas internacionales y regionales de derechos humanos y el efecto conjunto de todos ellos.
