

Mesa redonda sobre los procedimientos especiales: Alerta temprana y cuestiones emergentes

**Sala del ECOSOC, Nueva York
23 de octubre de 2009**

Resumen

Presentado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

La mesa redonda fue declarada abierta por la Sra. Jane Connors, Directora de la División de Procedimientos Especiales, quien presentó a los expertos y participantes.

En sus observaciones introductorias, la Sra. Navanethem Pillay, Alta Comisionada para los Derechos Humanos, señaló que los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos han sido considerados "los ojos y los oídos" de la maquinaria internacional de derechos humanos, y que su acción ha sido importante para llamar la atención de la comunidad internacional respecto de las principales cuestiones de derechos humanos. Los titulares de mandatos son expertos independientes a los que se encargan mandatos temáticos o geográficos. La contribución de sus conocimientos especializados al funcionamiento del sistema internacional de derechos humanos es inestimable. Los titulares de mandatos desempeñaban su cometido con independencia e integridad, ciñéndose a las normas y obligaciones pertinentes aprobadas por la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos.

La Alta Comisionada señaló que los mandatos, que en la actualidad son 39 y abarcan toda la serie de derechos humanos, se basan en la Declaración Universal de Derechos Humanos, tratan situaciones específicas y formulan recomendaciones para solucionar los problemas detectados. Los mandatos confieren a los procedimientos especiales medios importantes para recibir información de fuentes fidedignas e interactuar con una serie de interlocutores como los gobiernos, las entidades de las Naciones Unidas, los miembros de la sociedad civil y las víctimas y sus familiares; efectuar visitas de investigación para evaluar la situación de los derechos humanos en los países; enviar comunicaciones a los gobiernos para aclarar presuntas violaciones de los derechos humanos; publicar comunicados sobre cuestiones de interés, y efectuar investigaciones y estudios, así como organizar seminarios y consultas con expertos para seguir desarrollando la normativa internacional de derechos humanos. Los procedimientos especiales presentan informes públicos sobre su labor al Consejo de Derechos Humanos y/o a la Asamblea General.

Las cuestiones de las que se ocupan los procedimientos especiales merecen la atención del sistema de las Naciones Unidas. Las situaciones de crisis, efectivas o inminentes, y los procesos de alerta temprana a ellas referidos son los temas donde se evidencia más la necesidad de prestar mayor atención a los derechos humanos. Está generalmente aceptado que los derechos humanos son una cuestión fundamental en todas las fases de un conflicto, que la violación de esos derechos suele ser la causa primigenia del conflicto, y que los derechos humanos son un elemento indispensable para lograr la paz y la reconciliación. En otro tipo de situaciones de alcance mundial —como las crisis

financieras, alimentarias o climáticas— es igualmente indispensable efectuar una evaluación objetiva del disfrute de los derechos humanos, para poder detectar las características subyacentes e indicar soluciones factibles y sostenibles.

Gracias a su independencia y a la naturaleza de sus mandatos, los procedimientos especiales se encuentran en una situación ideal para actuar como mecanismos de alerta temprana, con funciones que van desde el planteamiento de cuestiones en reuniones e informes privados y públicos hasta la realización de las tareas que se les encomiende específicamente, como la investigación o el inicio de actuaciones en determinados casos. Estas funciones pueden ser un complemento de los mecanismos existentes, como el procedimiento de alerta temprana creado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, y también son importantes para el Consejo de Derechos Humanos y para la Asamblea General, pues estrechan los vínculos con los gobiernos, las entidades de las Naciones Unidas y la sociedad civil. Sin embargo, y salvo notables excepciones, el potencial de los procedimientos especiales no se ha aprovechado plenamente para los fines de la alerta temprana y la prevención de conflictos. Al estudiar el modo en que se podrían mejorar los vínculos con las entidades y procesos de las Naciones Unidas con sede en Nueva York, deberían plantearse algunos medios específicos para integrar mejor a los procedimientos especiales en los procesos de alerta temprana, a saber: comprometerse a tener en cuenta, en los procesos de alerta temprana, la información, análisis y recomendaciones de acción procedentes de los procedimientos especiales; definir el tipo y formato específicos de la información facilitada por los procedimientos especiales que indique la necesidad urgente de adoptar medidas preventivas; procurar que dicha información se incluya en los instrumentos existentes para la alerta temprana, y que se mantenga al corriente a los procedimientos especiales sobre el uso de esa información; establecer canales directos y bidireccionales para la comunicación y el intercambio de información entre los órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas, las entidades de las Naciones Unidas y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH); consultar con los titulares de mandatos, y hacer uso de sus servicios, en relación con las medidas preventivas, por ejemplo encargándoles misiones de investigación, la adopción de medidas de fomento de la confianza o la aportación de sus buenos oficios, y proporcionar al sistema de procedimientos especiales los recursos financieros adecuados para llevar a cabo sus importantes actividades y contribuir positivamente a los procesos de alerta temprana.

La intervención de la Sra. Asma Jahangir se centró en algunas de las experiencias vividas de 1998 a 2004, mientras ejercía de Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, y desde 2004, de Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias. Estos y otros mandatos han tenido una importante función de alerta temprana con respecto a las cuestiones de derechos humanos emergentes. La Sra. Jahangir explicó que los procedimientos especiales ofrecen evaluaciones independientes y formulan recomendaciones sobre las medidas que deberían adoptar los gobiernos y la comunidad internacional para disipar tensiones en una fase temprana. La existencia de un problema en ciernes podía darse a conocer mediante las visitas a los países y las cartas de denuncia. Asimismo, en sus informes a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos, los procedimientos especiales ponen todo su empeño en explicar mejor las situaciones complejas, como los casos de exclusión y discriminación sistémicas de ciertos grupos minoritarios.

La Sra. Jahangir señaló que el mandato sobre la libertad de religión o de creencias incluye una dimensión marcadamente preventiva: no se limita a vigilar las situaciones de violación de los derechos humanos, sino que detecta los primeros signos de la intolerancia.

De hecho, en su informe de 2009 a la Asamblea General se destaca la necesidad de prestar la debida atención a los primeros signos de intolerancia que en sí mismos no tiene por qué constituir violaciones de los derechos humanos, pero que pueden conducir eventualmente a la discriminación religiosa y a otras violaciones de los derechos humanos. Además, junto con el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia y el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, la Sra. Jahangir había publicado comunicados sobre la incitación al odio racial y religioso, con el objetivo último de encontrar la manera más efectiva de proteger a las personas contra la apología del odio y la violencia. El discurso del odio puede, en efecto, constituir un indicador de la emergencia de conflictos. También es crucial para las funciones de alerta temprana que hubiera un seguimiento adecuado de las recomendaciones, especialmente tras las visitas a los países. A este respecto, la Sra. Jahangir puso un ejemplo de cómo la polarización de distintos grupos religiosos y tensiones comunitarias podrían desencadenar actos violentos.

Un paradigma de la importancia de los procedimientos especiales con respecto a la alerta temprana es la acción del anterior Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, que señaló a la atención internacional los casos de violencia intercomunitaria y la animadversión contra los tutsis en Rwanda antes de que se desencadenara el genocidio. Este y otros casos de violencia en gran escala habían dado lugar a una revisión de la forma de actuar de las Naciones Unidas, por lo que se atribuyó mayor importancia a las estrategias para la pronta actuación en caso de alerta temprana, lo cual dio como resultado, entre otras cosas, el nombramiento del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio y la aparición de la doctrina de la "responsabilidad de proteger".

Por último, la Sra. Jahangir dijo que todas las señales de alerta temprana debían llegar hasta los órganos políticos y de prevención de conflictos de las Naciones Unidas, como el Consejo de Seguridad, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos. Además, tal como habían subrayado ocho procedimientos especiales en un comunicado conjunto publicado en ocasión del seminario sobre la prevención del genocidio, organizado en 2009 por el ANCUDH, es necesario contar con canales eficaces de comunicación entre las distintas instancias del sistema de las Naciones Unidas, de modo que las personas con poder de decisión puedan adoptar medidas con pleno conocimiento de los hechos sobre el terreno, mientras que los Estados Miembros tenían la responsabilidad principal de facilitar la labor de los procedimientos especiales y colaborar con ellos, a fin de prevenir los crímenes de lesa humanidad y el genocidio. Finalmente, sería más beneficioso para los interesados que los procedimientos especiales les dirigieran recomendaciones más específicas tras un episodio de violencia en gran escala, de modo que pudieran abordar las causas originarias de la violencia.

El Sr. Olivier De Schutter, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, inició su intervención enumerando medios de aumentar la eficacia de los mecanismos de alerta temprana de los procedimientos especiales. En este sentido, dijo que los diversos instrumentos de que disponían los titulares de mandatos de los procedimientos especiales para señalar las cuestiones graves a la atención de los gobiernos, como las cartas de denuncia y los llamamientos urgentes, podían resultar más eficaces si se hiciera un seguimiento sistemático de los Estados que no responden o que dan respuestas convencionales. Observó que los mecanismos internacionales de alerta temprana serían más eficaces si se asociaban a los mecanismos nacionales de alerta temprana, para lo cual debían adoptarse metodologías sólidas e indicadores basados en la normativa internacional de derechos humanos. A este respecto, el Sr. De Schutter subrayó la importancia de los órganos independientes que ofrecían vías de recurso a las víctimas de violaciones de derechos humanos, y señaló que las víctimas y grupos de víctimas debían tener acceso a los tribunales nacionales. Destacó la necesidad de estructurar mecanismos alternativos a los tribunales nacionales, como las instituciones nacionales de derechos humanos, con

mecanismos de denuncia eficaces. Una buena institución que debería reproducirse eran los relatores nacionales sobre cuestiones específicas de derechos humanos existentes en determinados países, como el Brasil, donde había un relator encargado del derecho a la alimentación, la tierra y el territorio. Asimismo, destacó el papel fundamental de la sociedad civil en el contexto de la alerta temprana.

A continuación, el Sr. De Schutter examinó la posibilidad de que los titulares de mandatos actuaran más allá de las iniciativas conjuntas, y ofrecieran respuestas colectivas a las violaciones generalizadas de los derechos humanos. En estas respuestas se daría a conocer la posición de todos los titulares de mandatos con respecto a determinadas situaciones que, debido a su gravedad, exigieran una actuación en grupo. El Sr. De Schutter señaló que este tipo de actuación colectiva sería útil en tres situaciones: 1) cuando los titulares de mandatos de los procedimientos especiales fueran testigos de violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos, o cuando se fueran a producir de forma inminente un genocidio o crímenes de lesa humanidad, o existiera un riesgo inminente de tales actos; 2) en casos que, debido a su gravedad, concernieran a varios mandatos de forma directa o indirecta, y 3) cuando, habida cuenta de las circunstancias, la respuesta individual de los titulares de mandatos tendría muy escasa repercusión.

Por último, el Sr. de Schutter señaló que la alerta temprana se aplica a más situaciones que las relacionadas con el conflicto armado. En referencia a la situación específica de las presuntas violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, y más concretamente el derecho a la alimentación, mencionó casos —que no se circunscribían a los derechos económicos, sociales y culturales— de expulsión de pequeños agricultores de sus tierras o de bloqueo de la ayuda humanitaria ante la pasividad de los gobiernos. Explicó que había señalado a la atención de la comunidad internacional la crisis alimentaria mundial, lo que dio lugar a la celebración de un período extraordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos en 2008, y al posterior seguimiento de las recomendaciones formuladas.

El Sr. Ian Martin, mediador residente del Departamento de Asuntos Políticos, dijo que había estado al mando de la primera presencia del ACNUDH en Rwanda y fue testigo de cómo las conclusiones y recomendaciones del antiguo Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias habían proporcionado indicios importantes de lo que había de venir.

El Sr. Martin, antiguo Representante Especial del Secretario General y representante del ACNUDH en Nepal, destacó que los agentes de la sociedad civil habían señalado a la atención de los procedimientos especiales las violaciones de derechos humanos, en particular desapariciones y torturas, cometidas durante el conflicto. Los informes y declaraciones de varios mandatos, como el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias o la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, fueron importantes elementos de presión que finalmente lograron el consentimiento del Gobierno al despliegue de una presencia del ACNUDH en el país. Asimismo, la visita del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes había revelado el recurso sistemático a la tortura por las fuerzas de seguridad, mientras que la visita del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas había puesto de manifiesto que no se prestó la necesaria atención a las causas subyacentes del conflicto. Gracias a la labor de los procedimientos especiales, unida al activismo de los agentes de la sociedad civil, la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno podía llevar a cabo una mejor labor en

materia de derechos humanos, mitigando, por ejemplo, el uso excesivo de la fuerza por los cuerpos de seguridad y regulando la conducta de los grupos armados.

El Sr. Martin señaló que, si bien el sistema de las Naciones Unidas había progresado desde 1994, con la incorporación de componentes de derechos humanos a muchas operaciones de mantenimiento de la paz, las conclusiones y recomendaciones de los procedimientos especiales todavía no estaban suficientemente integradas en la labor de las entidades del sistema o de los gobiernos. La información facilitada por los procedimientos especiales debería recibir más atención política y fundamentar de manera explícita los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones en la Secretaría de las Naciones Unidas y en los Estados Miembros.

La Sra. Yvonne Terlingen, representante de Amnistía Internacional en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, indicó que los procedimientos especiales son sólo uno de los instrumentos de la alerta temprana. Había que contar también con la Alta Comisionada, las oficinas del ACNUDH sobre el terreno, el Consejo de Derechos Humanos, al que la resolución 60/251 de la Asamblea General le encomendaba además "[responder] con prontitud a las situaciones de emergencia en materia de derechos humanos", y el procedimiento de alerta temprana del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Señaló, sin embargo, que aún no se habían puesto en práctica las recomendaciones de un estudio sobre el fortalecimiento del sistema de procedimientos especiales (elaborado por la Sra. Mona Rishmawi y el Sr. Thomas Hammarberg, antiguos titulares de mandatos), relativas al establecimiento de un método eficaz para responder a las situaciones de emergencia.

Los procedimientos especiales tienen los conocimientos especializados, la independencia y los métodos de trabajo necesarios para detectar el inicio de una crisis y lanzar la alerta temprana, y se encuentran en una situación especialmente ventajosa dentro del sistema para dar la voz de alarma con rapidez. El hecho de que sus mandatos abarcan los derechos civiles y políticos, y también los económicos, sociales y culturales, les permite llamar la atención sobre toda una serie de crisis y ofrecer asesoramiento al respecto en calidad de expertos, como se vio en el período extraordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos dedicado a la crisis alimentaria mundial. Además, los procedimientos especiales disponen de canales, y en ocasiones de medios, para poner en marcha rápidamente las medidas de respuesta. Los procedimientos especiales pueden, por ejemplo, activar la alerta temprana o detectar los primeros síntomas de una crisis con su procedimiento de llamamientos urgentes. Asimismo, las misiones de investigación permiten a los procedimientos especiales comprobar directamente la situación sobre el terreno. Sin embargo, muchos titulares de mandatos sufren la frustración de no disponer de recursos suficientes, lo que limita el número de misiones de este tipo que podían realizar. Además, sus visitas dependen del consentimiento de los Estados Miembros. Aunque el Consejo de Derechos Humanos recibe y debate informes de misión con conclusiones y recomendaciones, la adopción de medidas significativas para hacer frente a la situación depende de la voluntad de los gobiernos de atender a dichas recomendaciones.

Los procedimientos especiales proporcionan una ayuda fundamental al Consejo de Derechos Humanos para responder rápidamente a las situaciones de emergencia en materia de derechos humanos. Su activación de la alerta temprana debería integrarse en una función más completa de alerta temprana, prevención y respuesta a las situaciones de emergencia que ejercería el Consejo de Derechos Humanos, y que incluiría otros mecanismos de activación. El Consejo de Derechos Humanos podría crear un instrumento de observación de los "indicadores de crisis", de modo que la información procedente de los procedimientos especiales y otras entidades pueda analizarse para detectar posibles crisis y tomar medidas al respecto.

La Sra. Terlingen celebró que los procedimientos especiales hubieran tomado la iniciativa de presentar a los Estados la información sobre los llamamientos urgentes y las cartas de denuncia en un único informe, a fin de aumentar la capacidad de las Naciones Unidas de activar la alerta temprana y detectar los cuadros de violaciones emergentes. Para responder de manera más eficaz a los signos de alerta temprana y a las situaciones de emergencia, los procedimientos especiales necesitaban recibir lo siguiente del sistema de las Naciones Unidas: recursos suficientes para efectuar más de dos misiones de investigación al año, durante el tiempo que hiciera falta, y personal con la clase de especialización requerida; acceso inmediato al Consejo de Derechos Humanos para poder presentar los informes de sus misiones sin demora, de manera que el Consejo pudiera examinar sus conclusiones y recomendaciones y adoptar las medidas apropiadas (una de las cuales podría ser remitir al Consejo de Seguridad las situaciones que pudieran volverse problemáticas), y una mayor apertura de los otros órganos de las Naciones Unidas a su información.

Por ejemplo, el Consejo de Seguridad podría empezar a tener en cuenta los informes y recomendaciones de los procedimientos especiales sobre las situaciones temáticas y geográficas que figurasen en su agenda. Esto requeriría coordinación entre los titulares de mandatos, a fin de sacar el máximo partido posible de la gran cantidad de experiencias de una amplia variedad de mandatos; a este respecto, sería beneficioso que los debates sobre la mujer, la paz y la seguridad contaran con las aportaciones de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, del Relator sobre las ejecuciones extrajudiciales y del Relator sobre la tortura. Podría invitarse a los procedimientos especiales a participar en las reuniones del Consejo de Seguridad celebradas con arreglo a la fórmula Arria, y los Estados Miembros y los órganos políticos deberían mostrar la voluntad política de estar más atentos y dispuestos a reaccionar ante las advertencias, conclusiones y recomendaciones de los procedimientos especiales. Con este fin debería instarse a los Estados a cooperar plenamente con los procedimientos especiales, tomar medidas si no lo hacían y ayudar a los procedimientos especiales a cumplir sus mandatos de manera plena y eficaz cuando los signos de alerta temprana lo requirieran. En conclusión, la Sra. Terlingen dijo que los procedimientos especiales tienen la importante misión de ayudar a la comunidad internacional a evitar nuevos desastres de derechos humanos. Por consiguiente, ya era hora de que la comunidad internacional hiciera acopio de voluntad política y valor para aprovechar al máximo estos mecanismos de expertos.

El Sr. Steve Crawshaw, Director de Promoción de Human Rights Watch ante las Naciones Unidas, señaló el mayor realce e importancia atribuidos a la labor de los procedimientos especiales. Indicó que, en el contexto actual, los fracasos del pasado a los que se había aludido no era probable que se repitieran. No obstante, señaló también que, a pesar de ello, si no se escucha a los procedimientos especiales ni se tiene en consideración su labor, todo el sistema se devaluaría en gran medida. El Sr. Crawshaw se refirió sobre todo a la situación de la República Democrática del Congo y de Sri Lanka. Señaló que, pese a la información recabada por los procedimientos especiales, y al hecho de que los procedimientos especiales, y otras instancias, han expuesto en términos muy claros la necesidad de una investigación independiente sobre las presuntas violaciones de los derechos humanos, ésta no se había producido. A este respecto, mencionó especialmente la actitud cautelosa y vacilante del Consejo de Seguridad y de la Secretaría de las Naciones Unidas.

El Sr. Vitit Muntarbhorn, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea, destacó varias características de los procedimientos especiales que les permiten actuar como mecanismos naturales de alerta

temprana: sus titulares no perciben ninguna remuneración, proceden del terreno y están en contacto con el entorno local; son analistas de la información actúan como defensores, activadores y movilizados de la comunidad mundial, por ejemplo a través del Consejo de Derechos Humanos y de la Asamblea General, y también de sus comunicados conjuntos, informes y visitas a los países; cumplen una función de comunicación mediante los llamamientos urgentes y las cartas a las autoridades competentes, y son mecanismos accesibles que se ponen en contacto con las víctimas —por medios tales como el fax, el correo electrónico, las cartas, las llamadas telefónicas o terceras personas— para ayudarles a conseguir una reparación.

El Sr. Muntarhorn examinó el papel de los procedimientos especiales como mecanismos de activación. En el plano nacional, esto podría incluir a los gobiernos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación u otros interlocutores. En el plano internacional, hizo mención expresa del Consejo de Seguridad y señaló varios puntos de acceso posibles, como las consultas oficiosas, por ejemplo los retiros especiales; la participación de los procedimientos especiales en reuniones organizadas con arreglo a la fórmula Arria; la participación oficial en las reuniones del Consejo de Seguridad, y la presentación de informes por conducto de la Alta Comisionada o del Secretario General y, de forma más general, de la Secretaría de las Naciones Unidas. El Sr. Muntarhorn se preguntó si sería necesario crear un grupo o proceso de apoyo con esta finalidad, y mencionó el grupo de trabajo del Consejo de Seguridad sobre la resolución 1612, que procedía al seguimiento de las actividades del Representante Especial del Secretario General y del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio, el cual recibía y recopilaba información de varias entidades de las Naciones Unidas.

Se destacó la importancia de la interacción a escala local, especialmente con el equipo de las Naciones Unidas en el país, y la cooperación interinstitucional entre los componentes de derechos humanos, desarrollo, asuntos humanitarios, seguridad y mantenimiento de la paz, para dar a conocer las preocupaciones y coordinar los mecanismos de alerta temprana de cada organismo (de existir tales mecanismos). También eran importantes los vínculos con la sociedad civil y la capacidad de ésta de lanzar alertas tempranas, en coordinación con la presencia del ACNUDH sobre el terreno, el servicio de respuesta rápida de este organismo y sus contactos *in situ*. También se hizo hincapié en la necesidad de arbitrar medidas de emergencia y extraer enseñanzas de los mecanismos de alerta temprana en casos de desastre —preparación, gestión, mitigación y reparación, sobre la base de medidas graduadas— mancomunando los recursos e iniciativas conjuntas de distintos organismos de las Naciones Unidas y los procedimientos especiales. Esto dependería también de la aplicación liberal y progresista de la doctrina de la "responsabilidad de proteger" en los casos de genocidio, depuración étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad; de la cobertura de las situaciones de conflicto armado y de la violencia y las violaciones sistemáticas, especialmente mediante resoluciones del Consejo de Seguridad, por ejemplo sobre la protección de los civiles, mujeres o niños en los conflictos, y de la ampliación del significado de la paz y seguridad internacionales, de modo que este concepto abarque cuestiones tales como la seguridad personal, la seguridad alimentaria o la seguridad ambiental.

La Sra. Felice Gaer, Directora del Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights y miembro del Comité contra la Tortura, señaló que la mesa redonda había dado relevancia a los procedimientos especiales en la sede de las Naciones Unidas, poniendo de manifiesto la pertinencia y el valor añadido de su labor respecto de la alerta temprana y las cuestiones emergentes, demostrando la productividad de la interacción entre los procedimientos especiales y otras entidades de las Naciones Unidas. La Sra. Gaer recordó a los participantes que la alerta temprana es un proceso consistente en recopilar y analizar información sobre sectores en crisis para identificar y recomendar opciones estratégicas con miras a la adopción de medidas preventivas, y dijo que los órganos de

derechos humanos se ocupan de dicha información, lo que explica que fueran tan numerosos y tengan tanta repercusión, y también que los Estados pugnen por suprimirlos. La Sra. Gaer indicó, sin embargo, que el punto débil del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas era que esta información no iba acompañada de opciones estratégicas de prevención. Para ello quizás fuera necesario crear nuevos mecanismos.

En cuanto a la labor del Comité contra la Tortura, la Sra. Gaer observó que el suministro de información precisa —listas de prisioneros, detalles sobre las muertes acaecidas durante la privación de libertad, etc.— tiene un valor considerable, aunque en muchos países era problemático obtener y analizar estadísticas de la policía y la justicia penal, y añadió que es necesario intensificar la labor de investigación y vigilancia. También es muy importante desde el punto de vista de la protección que los presuntos abusos se investiguen sin demora y de forma imparcial. A menudo, la mejor manera de lograrlo es que se encarguen de ello órganos distintos, independientes e imparciales a nivel nacional o, de resultar ineficaz este método, internacional. Asimismo, es necesario adiestrar a la policía dándole instrucciones claras sobre la prohibición de la tortura, así como información sobre la realización de reconocimientos médicos.

La Sra. Gaer observó que los procedimientos especiales abordan estas cuestiones a menudo, aunque no haya mecanismos de evaluación. Es en este punto donde los órganos con sede en Nueva York pueden intervenir de manera decisiva. La Sra. Gaer hizo notar que el Consejo de Seguridad recurría con frecuencia creciente a las misiones, a las misiones de investigación y a los enviados especiales a zonas de crisis y zonas en las que ya había misiones de mantenimiento de la paz. Estas misiones encerraban un gran potencial para dar mayor visibilidad al caso, resolver problemas o estudiar opciones anticipadas sobre el modo de resolver el conflicto. A este respecto, la Sra. Gaer dijo que los procedimientos especiales pueden resultar especialmente útiles en la prevención de conflictos si se regularizaba la interacción con el Consejo de Seguridad. Propuso la creación de una red de procedimientos especiales para facilitar el intercambio habitual de información importante y la detección de los factores de riesgo con el Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio, cuyo mandato no consiste únicamente en recabar información de primera mano, sino también en obtenerla de terceros a fin de evaluar la cuestión y emitir un juicio al respecto. La Sra. Gaer indicó que al recopilar los factores de riesgo debería mantenerse una distinción clara entre los actos aleatorios, aislados y/o individuales y las conductas habituales de abuso y discriminación. Para ello quizás fuera menester un mecanismo de evaluación que garantizara umbrales altos y referidos solamente a abusos de carácter grave. Por este motivo, los factores de riesgo, presentes tanto en tiempo de paz como durante el conflicto armado, se remitirían probablemente a la "denegación sistemática" y a los "abusos graves". Se hizo una propuesta alternativa encaminada a regularizar la presentación de informes y la participación de la Alta Comisionada o de un Subsecretario General en Nueva York. A este respecto, la Sra. Gaer afirmó que la Oficina del ACNUDH en Nueva York debería ampliarse y mejorarse. En las sesiones de información y de evaluación de las misiones celebradas por el Consejo de Seguridad debía participar de forma habitual un Subsecretario General. Debería invitarse personalmente a la Alta Comisionada a asistir a las sesiones de información del Consejo de Seguridad y a participar en ellas; la Alta Comisionada debía estar facultada a evaluar y presentar documentación de los procedimientos especiales. De este modo, el sistema de derechos humanos podría transmitir mensajes de alerta temprana que no sólo contuvieran información, sino que además constituyeran un proceso de evaluación destinado a establecer opciones estratégicas cuando se alcanzaran los umbrales.

La Sra. Norul Rashid, Asistente Especial del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio, observó que en los últimos 60 años las Naciones Unidas habían logrado

importantes avances en la articulación de mecanismos para prevenir y castigar el delito de genocidio. La Oficina del Asesor Especial se había creado específicamente como mecanismo de alerta temprana para evitar situaciones que podrían acabar en genocidio. Una parte esencial del mandato mundial del Asesor Especial consiste en la recopilación sistemática, dentro del sistema de las Naciones Unidas, de información pertinente y precisa que a continuación era procesada y analizada en el marco de análisis de ocho categorías de la Oficina, para determinar el riesgo de genocidio. Este marco de análisis refleja los elementos relacionados con mandatos específicos, como los derechos de las minorías, la extrema pobreza, la discriminación racial, la preponderancia de expresiones de incitación al odio, la persecución religiosa, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, las desapariciones forzadas o involuntarias y las detenciones arbitrarias que afectaban a los miembros de los cuatro grupos protegidos por la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

Aunque el mandato es específico de la Oficina, ésta no puede trabajar, ni trabaja aisladamente, sino que está plenamente integrada en el sistema de las Naciones Unidas. La Oficina valoraba su estrecha relación especial de trabajo con el ACNUDH, los órganos de la Carta y de los tratados, y sobre todo con los procedimientos especiales, que siempre ha trabajado con independencia y valor, han sido capaces de despolitizar el discurso de los derechos humanos en situaciones complejas, y con su labor contribuyen al proceso de prevención. Los titulares de mandatos son imprescindibles en situaciones en que la presencia de las Naciones Unidas es escasa, y a veces son las únicas personas con acceso a algunas de las zonas más peligrosas del mundo. Con frecuencia esas personas contribuyen a encontrar y recopilar información sobre violaciones graves y masivas de los derechos humanos y a alertar sobre situaciones complejas que podrían desembocar en un genocidio. Por lo tanto, la contribución de los procedimientos especiales ayuda a la Oficina a entender mejor la dinámica que conducía al genocidio y a las atrocidades en masa.

El Sr. David Haeri, jefe de la Sección de Mejores Prácticas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, centró su intervención en la integración estructural que había permitido que la información sobre derechos humanos se tomara en consideración en el sistema de las Naciones Unidas. Dio ejemplos de la mayor participación del ACNUDH en diversos órganos y mecanismos, como el Comité de Políticas (del cual forma parte la Alta Comisionada), los equipos de tarea integrados para las misiones, y las misiones integradas de mantenimiento de la paz; los jefes de los componentes de derechos humanos rinden cuenta a los Representantes Especiales del Secretario General y presentan informes públicos sobre los derechos humanos. El Sr. Haeri señaló que, si bien existen algunas estructuras que permiten la comunicación entre la maquinaria de los derechos humanos y el resto del sistema de las Naciones Unidas, la información del ACNUDH no siempre llega al sistema directamente. Además, en ocasiones las distintas prerrogativas y prioridades de los departamentos y entidades de las Naciones Unidas entorpecen esa comunicación.

A continuación, el Sr. Haeri destacó las áreas en las que los procedimientos especiales podrían influir en la labor del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, como las operaciones conjuntas y las estructuras civiles/administrativas de las misiones de mantenimiento de la paz, que darían pie a la elaboración conjunta de políticas, o las esferas relacionadas con temas específicos, como la violencia sexual y de género. Durante las visitas de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales a los países, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz podía, por ejemplo, facilitar el diálogo con los Representantes Especiales del Secretario General. El Sr. Haeri concluyó su intervención subrayando la necesidad de que los mecanismos con sede en Nueva York dieran prueba de una mayor voluntad política en lo relativo a la participación de expertos independientes en derechos humanos.

El Sr. Hansjörg Strohmeyer, jefe de la Subdivisión de Estudios y Formulación de Políticas de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), habló del estudio independiente sobre la protección de los civiles realizado por encargo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de la OCAH, y del nuevo mandato del Consejo de Seguridad de operacionalizar y aplicar este concepto en la Secretaría y en las operaciones de paz. La alerta temprana es de importancia fundamental a este respecto. El Sr. Strohmeyer señaló la existencia de varios mecanismos de alerta temprana, en particular un mecanismo de la OCAH destinado a señalar a la atención del Consejo de Seguridad y de los Estados Miembros las preocupaciones graves de orden humanitario, y el recientemente establecido Sistema Mundial de Alerta sobre Impactos y Vulnerabilidades, cuyo objetivo es aportar pruebas a la comunidad internacional, con prontitud y en tiempo real, del modo en que las crisis mundiales afectaban a las vidas de las poblaciones más pobres y vulnerables, y llamar la atención sobre las situaciones emergentes que son motivo de preocupación mundial. Sin embargo, quedaba aún margen de mejora en la conexión y cooperación sistemáticas entre los diversos mecanismos de alerta temprana de las Naciones Unidas, y era necesario mejorar también diversos sectores, como el de los mecanismos para compartir información, que seguía requiriendo reglas claras en materia de confidencialidad, uso de indicadores y métodos de recopilación de datos.

El Sr. Strohmeyer se preguntó si la alerta temprana daría lugar necesariamente a una intervención temprana. A este respecto, señaló que, aun disponiendo de la voluntad política, las consideraciones o limitaciones logísticas y financieras obstaculizaban la reacción o la respuesta de las Naciones Unidas. Así pues, los mecanismos de alerta temprana deben ir acompañados de mecanismos de intervención temprana. Debe insistirse más en la preparación y la planificación de imprevistos, y también en la calidad de la intervención. El Sr. Strohmeyer señaló que, en los últimos 15 años, la voluntad política de tener en cuenta las cuestiones relacionadas con los derechos humanos había ido más allá, se habían establecido más mecanismos para activar la intervención, y la información sobre los derechos humanos se había integrado mejor en el sistema de las Naciones Unidas. La labor de los procedimientos especiales debe considerarse con más frecuencia en el diálogo político en Nueva York ya que, en definitiva, de lo que se trataba era de señalar una situación particular a la atención del poder político. De forma similar, los departamentos y entidades de las Naciones Unidas también deberían compartir información más a menudo con los procedimientos especiales, especialmente si tenían dificultades para abordar según qué situaciones públicamente.

La Sra. Elsa Stamatopoulou, Jefa de la secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, dijo que el asunto que se estaba tratando recordaba uno de los principios más fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas, a saber, que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos estaban unidos entre sí de forma indisoluble y debían verse como un mismo objetivo. Desde los años noventa había aumentado notablemente la visibilidad de los procedimientos especiales de derechos humanos y de su contribución a la alerta temprana en las Naciones Unidas. Muchas veces, las crisis estaban motivadas por los derechos humanos, y los procedimientos especiales podrían hacer una contribución analítica sin par a las medidas de prevención adoptadas por las Naciones Unidas y a la labor de los departamentos y órganos de la Sede.

En el mundo actual se habían multiplicado los desafíos debido a los efectos de la crisis económica y financiera, el cambio climático y las crisis alimentaria y de la energía, y los sectores más vulnerables de la población habían resultado especialmente afectados. Debería prestarse una atención especial a las circunstancias propias de los pueblos

indígenas que se encontraban de modo creciente en el centro de numerosas crisis y conflictos, cosa que el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas venía señalando desde hacía tiempo. Así pues, debía estudiarse la manera de incrementar la contribución de los procedimientos especiales a la alerta temprana y a las medidas de prevención. Los hechos expuestos a las Naciones Unidas eran cada vez más apremiantes y alarmantes. Los pueblos indígenas son el 5% de la población mundial, pero el 15% de los pobres del mundo. Marginados y víctimas de discriminación sistémica no suelen recibir la ayuda de los servicios sociales y se encuentran en la parte baja de las estadísticas sociales de la educación, la salud y otros índices. Las comunidades son desplazadas por la realización de proyectos gigantescos y la construcción de infraestructuras, y los pueblos indígenas se ven envueltos en conflictos por la explotación de recursos naturales. En las situaciones de conflicto, la violencia contra las mujeres indígenas se utiliza como un arma más. Los pueblos indígenas sufren atentados diarios a sus derechos culturales y a su identidad, incluido el no reconocimiento de su existencia misma y la aplicación de políticas de extinción de sus idiomas, todo lo cual podría presagiar una respuesta violenta.

Estas situaciones alarmantes habían sido denunciadas por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, y el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, entre otros. Lo que parece faltar es un esfuerzo concertado de todo el sistema de los procedimientos especiales para prestar la debida atención a la difícil situación de los pueblos indígenas, en el contexto de las medidas de prevención. De conformidad con los artículos 41 y 42 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, los órganos y organismos de las Naciones Unidas deberían contribuir a la plena aplicación de la Declaración y deberían promover el respeto y la plena aplicación de sus disposiciones, y deberían velar por su eficacia. La Sra. Stamatopoulou se preguntó qué harían los procedimientos especiales para integrar los derechos humanos de los indígenas en su labor de forma habitual y sistemática, cómo podrían los demás procedimientos especiales tener en cuenta la labor del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en sus análisis, a los efectos de la alerta temprana, y cómo podrían los mecanismos de alerta temprana de las Naciones Unidas en Nueva York incluir sistemáticamente las cuestiones indígenas en sus análisis y sus actividades. La Sra. Stamatopoulou destacó la necesidad de que los procedimientos especiales tuvieran en cuenta las violaciones de los derechos humanos en el marco de lo que entendían por alerta temprana. Por último, la Sra. Stamatopoulou reclamó una actuación concertada de la familia de las Naciones Unidas en este ámbito. La creación de una dependencia de respuesta rápida en el seno del ACNUDH que fuera accesible en todo momento aumentaría la capacidad de respuesta temprana de las Naciones Unidas.

Conclusiones

La moderadora cerró la sesión señalando que, como habían destacado todos los participantes, los procedimientos especiales tienen una función significativa que desempeñar en la alerta temprana. Su situación les permite a menudo señalar cuáles eran las tendencias y dónde es posible que una situación se deteriorase, dando lugar a abusos y violaciones más graves de los derechos humanos. La Sra. Connors subrayó que las herramientas puestas a disposición de los procedimientos especiales deben reforzarse con recursos adicionales; también es necesario mejorar los medios empleados para difundir e integrar la información procedente de otras partes del sistema de las Naciones Unidas, especialmente los órganos políticos. Hay que prestar más atención política a las cuestiones

señaladas por los procedimientos especiales, especialmente por parte del consejo de Seguridad.
