



Asamblea General

Distr. general
16 de agosto de 2007
Español
Original: inglés

Sexagésimo segundo período de sesiones

Tema 72 b) del programa provisional*

Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales

Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe provisional del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, presentado en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 61/173 de la Asamblea General.

* A/62/150.



Informe provisional del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

Resumen

La publicación del presente informe coincide con el vigésimo quinto aniversario de la creación del mandato sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Establecida en 1982, esta fue la primera de las relatorías especiales temáticas creadas por la Comisión de Derechos Humanos. En este importante aniversario es conveniente reflexionar sobre el funcionamiento del mandato durante este período. Además, el intenso escrutinio a que se han sometido los procedimientos especiales en su conjunto en el contexto de la transición de la Comisión al Consejo de Derechos Humanos es razón para que se estudie de qué manera el Consejo y la Asamblea General podrían fortalecer el apoyo que prestan al sistema en su conjunto. En la sección II del informe figura información sobre las actividades más recientes emprendidas por el Relator Especial en relación con situaciones concretas. En la sección III se toma nota de la situación en Darfur. En la sección IV se pasa revista a algunas de las formas en que el mandato ha evolucionado en el último cuarto de siglo. En la sección V se señalan algunos de los factores que han limitado la eficacia de las técnicas utilizadas, sobre la base en particular de estudios de casos por países. En la sección VI figura una recomendación en la que se exhorta a la Asamblea General y al Consejo a que adopten medidas para remediar esas deficiencias.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–2	3
II. Visitas a los países	3–16	3
A. Visitas solicitadas	3–7	3
B. Una misión abortada	8–11	4
C. Información actualizada sobre las visitas realizadas	12–16	5
III. La situación en Darfur	17–21	6
IV. Examen de la evolución del mandato a lo largo de 25 años	22–54	7
A. Tarea de afrontar innovaciones problemáticas en las tácticas de lucha contra el terrorismo	27–32	9
B. Ayuda a la protección de los refugiados y desplazados internos	33–36	11
C. Atribución de responsabilidad a los grupos armados y otros agentes no estatales por violaciones de los derechos humanos	37–44	13
D. Elaboración de métodos de trabajo eficaces para el cumplimiento del mandato	45–51	15
E. Conclusiones	52–54	19
V. Factores que limitan la eficacia del mandato	55–59	20
VI. Recomendación	60	21

I. Introducción

1. El presente informe se publica en el vigésimo quinto aniversario de la creación del mandato sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias¹. Establecida en 1982, fue la primera de las relatorías centradas en temas concretos creadas por la Comisión de Derechos Humanos. Este importante aniversario, unido al intenso escrutinio a que se han sometido los procedimientos especiales en su conjunto en el contexto de la transición de la Comisión al Consejo de Derechos Humanos, hace que sea apropiado, e incluso esencial, que se reflexione sobre los aspectos fundamentales del actual funcionamiento del mandato. En la sección II del informe figura información sobre las actividades más recientes emprendidas por el Relator Especial en relación con situaciones concretas. En la sección III se toma nota de la situación en Darfur. En la sección IV se pasa revista a algunas de las formas en que el mandato ha evolucionado en el último cuarto de siglo. En la sección V se señalan algunos de los factores que han limitado la eficacia de las técnicas utilizadas, sobre la base en particular de estudios de casos por países. En la sección VI del informe se exhorta a la Asamblea General y al Consejo a que adopten medidas para remediar esas deficiencias.

2. Por la asistencia prestada en la preparación del presente informe, el Relator Especial expresa su agradecimiento al personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y a William Abresch, Director del Proyecto sobre ejecuciones extrajudiciales de la Escuela de Derecho de New York University, que ha prestado una asistencia y un asesoramiento de primera línea. Patrick Mair también ha contribuido de manera sustancial a las investigaciones que sirven de base al presente informe.

II. Visitas a los países

A. Visitas solicitadas

3. Si bien se han realizado con éxito varias visitas, al mes de agosto de 2007 el Relator Especial no ha podido visitar el 90% de los países a los que había solicitado invitaciones por falta de cooperación de los Estados. El Relator Especial ha individualizado 30 países respecto de los cuales ha recibido información fidedigna que suscitan profunda inquietud en virtud de su mandato. En cada uno de esos casos el Relator Especial ha llegado a la conclusión de que se justifica una visita al país para poder desempeñar las funciones que le ha encomendado el Consejo de Derechos Humanos. El Relator Especial agradece a los Gobiernos de Guatemala, el Líbano y Filipinas, cada uno de los cuales ha facilitado una visita en el año transcurrido.

4. Desde su último informe, el Brasil, la República Centroafricana y el Yemen han cursado invitaciones al Relator Especial. El Brasil y el Yemen no han fijado

¹ Cuando se creó por primera vez el mandato, la atención se centró en las “ejecuciones sumarias”. A la par con la ampliación del mandato que se documenta en el presente informe, se han introducido nuevos términos para que se incluyan dentro de los límites del mandato todos los tipos de muertes por las cuales se imputa responsabilidad al gobierno. En el resto de este informe, el término “ejecuciones extrajudiciales” se utiliza por conveniencia para describir el mandato en su conjunto.

fechas para la visita, pese a que se les ha pedido varias veces que lo hagan. En marzo de 2007 se aprobó una misión a Guinea, que llegó a estar lista para partir, pero que fue cancelada a última hora, como se explica más adelante.

5. Las respuestas de los 23 países restantes van desde el silencio absoluto hasta el rechazo terminante, pasando por un acuse de recibo oficial y la aceptación en principio, pero sin medida alguna de seguimiento significativa². Por ejemplo, el Gobierno de Singapur, país que registra la tasa más alta de ejecuciones extrajudiciales per cápita del mundo, ha rechazado firmemente una solicitud de visita. En cambio, ese Gobierno ha optado por lanzar ataques contra la persona del Relator Especial, acusándolo de perseguir intereses propios que exceden de su mandato. En lugar de optar por colaborar, el Gobierno de Singapur afirma que compete al gobierno cuyas prácticas se cuestionan, y no al Relator Especial, interpretar el mandato otorgado por el Consejo.

6. Seis miembros del Consejo de Derechos Humanos no han cursado las invitaciones solicitadas: la Arabia Saudita, Bangladesh, China, la India, Indonesia y el Pakistán. A la luz de las promesas formuladas con ocasión de las elecciones al Consejo de Derechos Humanos y de lo dispuesto en el Código de Conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, en que se insta a todos los Estados a que cooperen con los titulares de mandatos de los procedimientos especiales y los ayuden en el desempeño de sus tareas³, esa negativa de parte de algunos miembros del Consejo es especialmente problemática. En algunos casos las solicitudes pertinentes se hicieron por primera vez hace unos siete años.

7. Otro Estado, la República Islámica del Irán, ha cursado una “invitación permanente” a los procedimientos especiales, pero en repetidas ocasiones ha dejado de responder a las solicitudes de que se fijen fechas para una visita, a pesar de que se han celebrado varias reuniones y ha habido un amplio intercambio de correspondencia. Los restantes Estados con solicitudes pendientes son El Salvador, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Israel, Kenya, Nepal, la República Democrática Popular Lao, Singapur, Tailandia, el Togo, Trinidad y Tabago, Uganda, Uzbekistán, Venezuela (República Bolivariana de) y Viet Nam. Las consecuencias de esta situación general se examinan en la sección IV del informe.

B. Una misión abortada

8. En marzo de 2007 fue necesario abortar una visita concertada a la República de Guinea cuando el Gobierno aplazó la misión y posteriormente no accedió a varias solicitudes de que se reprogramara la misión.

9. A la luz de la información que recibió sobre los sucesos ocurridos en Guinea en enero de 2007, el Relator Especial escribió al Gobierno el 9 de febrero para pedir que se lo invitara a realizar una misión, petición a la que accedió el Gobierno en una carta de fecha 22 de febrero de 2007. Posteriormente, el Gobierno convino en que se realizara una misión del 21 al 25 de marzo de 2007. Tras una considerable labor de

² Los detalles precisos figuran en el documento A/HRC/4/20, párrs. 11 a 14.

³ Resolución 5/21 del Consejo de Derechos Humanos, de 18 de junio de 2007 (A/HRC/5/21, cap. I, secc. A).

preparación de la misión, en una carta de fecha 16 de marzo el Gobierno pidió que se aplazara por “razones administrativas evidentes”. El 3 de abril de 2007 el Relator Especial escribió al Gobierno y sugirió nuevas fechas para la misión, del 16 al 21 de abril, y si bien se recibió un acuse de recibo, no se llegó a ningún acuerdo. El 13 de abril de 2007 el Relator Especial volvió a escribir al Gobierno para pedirle que propusiera nuevas fechas para la misión, pero recibió sólo un acuse de recibo. Aun cuando el Relator Especial agradece al Gobierno su consentimiento inicial a recibir una visita, el aplazamiento de último minuto de la misión, sumado al hecho de que no se han acordado nuevas fechas, es sumamente desalentador.

10. Según información fidedigna y coherente recibida de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y los medios de difusión, en enero y febrero de 2007 al menos 130 personas resultaron muertas y más de 1.500 heridas a manos de las fuerzas de seguridad del Gobierno de Guinea durante la represión de una huelga general encabezada por los sindicatos y otros agentes de la sociedad civil. El Relator Especial recibió numerosas comunicaciones de que las fuerzas de seguridad habían abierto fuego contra manifestantes desarmados en violación de las normas internacionales aceptadas de derechos humanos.

11. El Relator Especial señala la aprobación de una legislación el 18 de mayo de 2007 por la que se establece una nueva comisión nacional independiente de investigación encargada de “investigar las violaciones graves de los derechos humanos y los delitos cometidos durante las huelgas de junio de 2006 y enero-febrero de 2007”⁴. No obstante, mucho queda aún por hacer, incluida la asignación de suficientes fondos públicos a la comisión, el nombramiento inicial de sus 19 miembros, el establecimiento de contactos con posibles testigos y víctimas y la realización de un programa efectivo de protección de testigos. Esos factores, sumados a las disposiciones en extremo problemáticas que prevén la exclusión de los medios de difusión y del público de las audiencias, inspiran poca confianza en que la comisión logrará cumplir alguno de sus objetivos declarados, salvo quizás aliviar la presión que se ejercía sobre un Gobierno que venía enfrentándose a enérgicos llamamientos nacionales e internacionales para que rindiera cuentas de sus actos.

C. Información actualizada sobre las visitas realizadas

12. El Relator Especial visitó Filipinas del 12 al 21 de febrero de 2007, y visitó Manila, Baguio y Davao. Durante la visita, se reunió con prácticamente todos los altos funcionarios pertinentes del Gobierno y con numerosos miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional de Filipinas en Baguio y Davao y también en Manila. El Relator Especial agradece al Gobierno la plena cooperación dispensada. Habló con miembros de un elevado número de organizaciones de la sociedad civil que expresaron diversas opiniones, entrevistó a testigos de 57 incidentes en que se cometieron 96 ejecuciones extrajudiciales y también recibió expedientes relacionados con un total de 271 ejecuciones extrajudiciales.

13. En los seis últimos años se han producido muchas ejecuciones extrajudiciales de activistas de izquierda en Filipinas. Con esas ejecuciones han sido eliminados dirigentes fundamentales de la sociedad civil, incluidos defensores de los derechos

⁴ Amnistía Internacional, Guinea: “Soldiers Were Shooting Everywhere”: The security forces’ response to peaceful demands for change, 27 de junio de 2007.

humanos, dirigentes sindicales y activistas de la reforma agraria, entre otros; se ha intimidado a un gran número de agentes de la sociedad civil; y se ha reducido el ámbito del discurso político en el país. Según quién lleva el cómputo y cómo se lleva, el número total de ejecuciones de ese tipo varía de más de 100 a más de 800. La estrategia de contrainsurgencia y los recientes cambios de las prioridades del sistema de justicia penal revisten especial importancia para entender por qué prosiguen esas ejecuciones.

14. Muchos en el Gobierno han llegado a la conclusión de que numerosas organizaciones de la sociedad civil son “frentes” del Partido Comunista de Filipinas y su brazo armado, el Nuevo Ejército del Pueblo. Una respuesta ha sido lanzar operaciones de contrainsurgencia que han dado lugar a ejecuciones extrajudiciales de activistas de izquierda. En algunas zonas se da caza sistemáticamente a los dirigentes de las organizaciones de izquierda tras interrogar y torturar a los que conocen su paradero, y a menudo se les da muerte tras una campaña de denigración personal destinada a infundir temor en la comunidad. También se han distorsionado las prioridades del sistema de justicia penal, pues se ocupa cada vez más de procesar a los líderes de la sociedad civil y no a quienes los asesinan.

15. Al término de su visita el Relator Especial llegó a la conclusión de que las fuerzas armadas se encuentran en una situación de negación respecto de las numerosas ejecuciones extrajudiciales en que han participado sus soldados. Según los oficiales del ejército, muchas de las ejecuciones extrajudiciales o todas ellas han sido cometidas en efecto por los insurgentes comunistas como parte de una purga interna. Si bien es cierto que el Nuevo Ejército del Pueblo comete ejecuciones extrajudiciales, en ocasiones presentándolas como de “justicia revolucionaria”, las pruebas de que esté dedicado a una purga en gran escala no son en modo alguno convincentes. La insistencia de las fuerzas armadas en la justeza de la “teoría de la purga” sólo puede interpretarse como un intento cínico de desplazar la responsabilidad.

16. Durante la visita también se examinaron algunas otras situaciones en que se llevan a cabo ejecuciones extrajudiciales en Filipinas. Los periodistas son muertos con creciente frecuencia como consecuencia de la impunidad reinante, unida a la estructura de la industria de los medios de comunicación. Las controversias entre los campesinos y los propietarios de tierras, así como los grupos armados, dan lugar a matanzas en el contexto de las iniciativas de reforma agraria, y la policía no suele brindar protección adecuada a esos campesinos. En Davao hay un escuadrón de la muerte y los hombres matan a niños de la calle y a otros a plena luz del día. Pese a que los abusos de los derechos humanos relacionados con los conflictos en Mindanao occidental y el archipiélago de Sulu han recibido menos atención que los relacionados con el conflicto con la insurgencia comunista, se cometen abusos graves y se necesitan mejores mecanismos de vigilancia.

III. La situación en Darfur

17. En relación con el mandato sobre las ejecuciones extrajudiciales, la situación en Darfur ha sido una de las más preocupantes desde hace tiempo. En 2004 el entonces Relator Especial visitó Darfur, y el actual Relator Especial ha seguido examinando la situación con sumo cuidado. Al propio tiempo, se ha abstenido de

solicitar que se autorice otra misión al país a la luz de las actuales actividades de los mecanismos del Consejo de Derechos Humanos para hacer frente a esa situación.

18. En su resolución 4/8, de 30 de marzo de 2007⁵, el Consejo de Derechos Humanos nombró al Relator Especial miembro de un grupo de expertos sobre la situación de los derechos humanos en Darfur. El Consejo reconoció la gravedad de las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que se estaban produciendo en Darfur y la impunidad de los autores de esos crímenes. No obstante, lo importante es ir más allá de las declaraciones condenatorias y las expresiones de profundo pesar, que han logrado demasiado poco en lo que concierne a la protección de los derechos humanos de la población de Darfur.

19. El grupo de expertos decidió adoptar un enfoque pragmático para promover el cumplimiento paulatino por parte del Gobierno del Sudán. Tras pasar revista a la acumulación deprimentemente amplia de recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos, el grupo de expertos definió esferas prioritarias y seleccionó y sintetizó diversas recomendaciones cuya aplicación, en su opinión, podría facilitar una mejora sistemática de la situación. Acto seguido, indicó medidas concretas que deberían adoptarse a corto plazo (3 meses) y mediano plazo, (12 meses)⁶. El Consejo acogió favorablemente ese enfoque, y el grupo de expertos seguirá vigilando en lo que resta de 2007 la receptividad del Gobierno del Sudán.

20. Las energías de la comunidad internacional en el año transcurrido se han concentrado en buena medida en la necesidad de establecer una presencia internacional mayor y más eficaz en Darfur. En consecuencia, la aprobación de la resolución 1769 (2007) del Consejo de Seguridad el 31 de julio de 2007 revistió gran importancia. La resolución aprobada por unanimidad, casi cuadruplica el número actual de efectivos de mantenimiento de la paz autorizados para el Sudán, asigna importantes funciones tanto a las Naciones Unidas como a la Unión Africana y autoriza la adopción de medidas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas en el marco de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur a fin de proteger a su propio personal e impedir los “ataques armados”, y “proteger a los civiles, sin perjuicio de la responsabilidad que incumbe al Gobierno del Sudán” (párr. 15 a) ii)).

21. No obstante, en el curso del año, aun cuando la operación híbrida proceda según lo previsto, será importante que también se aborden constantemente las dimensiones de derechos humanos de la situación. Por consiguiente, el Consejo de Derechos Humanos deberá mantenerse vigilante y dispuesto a adoptar medidas cuando sea necesario.

IV. Examen de la evolución del mandato a lo largo de 25 años

22. Resulta instructivo examinar la evolución del mandato en los últimos 25 años. En muchos sentidos este mandato se ha mantenido a la vanguardia de los esfuerzos por establecer un régimen internacional eficaz de carácter general para responder a las violaciones de los derechos humanos. Esto obedece en parte al hecho de que fue

⁵ Véase A/HRC/4/123, cap. I, secc. A.

⁶ Véase A/HRC/5/6.

la primera de las relatorías especiales temáticas y en parte a la importancia de la cuestión de las ejecuciones ilegales que constituye el núcleo del mandato.

23. Este no es el primer examen que realiza un Relator Especial. En 1992, tras un decenio de experiencia, uno de los predecesores del actual Relator Especial escribió lo siguiente:

El mandato del Relator Especial [...] ha evolucionado durante los últimos 10 años. Esta evolución se debe, por una parte, a la diversidad de las situaciones que se han presentado al Relator Especial, que han requerido la interpretación del concepto de “ejecución sumaria o arbitraria” y, por otra parte, a las resoluciones ulteriores de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social y de la Comisión de Derechos Humanos acerca del mandato del Relator Especial, y al continuo desarrollo de las normas internacionales que de manera directa o indirecta afectan al derecho a la vida. De igual modo, la imperiosa necesidad de responder de la manera más eficaz posible a situaciones en que el derecho a la vida se ve en peligro y la respuesta de los gobiernos, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Derechos Humanos a las actividades del Relator Especial han contribuido a la evolución de los métodos de trabajo del Relator Especial⁷.

24. Debe entenderse que la referencia a los “métodos de trabajo” abarca no sólo los procedimientos utilizados, sino también los tipos de asuntos que se examinan. Si bien mucho ha cambiado desde esas reflexiones de hace 15 años, un elemento de continuidad es la compleja matriz de la que siguen emanando las innovaciones del mandato.

25. La Comisión ha definido el mandato en relación con los fenómenos de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias y fundamentalmente confía en la experiencia y conocimientos de las personas nombradas Relatores Especiales para la definición del marco jurídico y la elaboración de métodos de trabajo apropiados. Las continuas contribuciones de la Comisión, la Asamblea y ahora el Consejo a la evolución del mandato han consistido mayormente en señalar a la atención del Relator Especial los grupos de víctimas y la situación de determinados países que suscitan especial preocupación. A ese respecto, el mandato refleja la arquitectura básica del sistema de procedimientos especiales, que vincula el poder y el entendimiento político de los gobiernos con los conocimientos jurídicos especializados e independientes de los que han sido nombrados titulares de mandatos.

26. Lo que se expone a continuación no es en modo alguno un estudio exhaustivo de la evolución del mandato en los 15 últimos años. El Relator Especial prevé preparar un informe más detallado y amplio en el curso del año próximo o más adelante. En este informe se presentan varios estudios de casos seleccionados para ilustrar varios de los mecanismos fundamentales que han contribuido a la evolución del mandato para aprovechar nuevas oportunidades y responder a nuevos desafíos. En consecuencia, se examinan los avances en relación con una gama selecta de las cuestiones sustantivas que abarca el mandato, así como algunas de las cuestiones de procedimiento en lo que concierne a las técnicas que se utilizan para promover el logro de los objetivos del mandato.

⁷ E/CN.4/1992/30, párr. 605.

A. Tarea de afrontar innovaciones problemáticas en las tácticas de lucha contra el terrorismo

27. En años recientes se han introducido innovaciones en las tácticas de los gobiernos de lucha contra el terrorismo, algunas de las cuales son claramente problemáticas en lo que respecta a los derechos humanos. En algunos casos, los gobiernos han sostenido que esas tácticas, y los métodos terroristas contra los que se aplican, no están comprendidas en el marco jurídico vigente de las normas de derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Los papeles y funciones que se encomiendan al sistema de procedimientos especiales han mostrado ser valiosos a la hora de responder a esos argumentos. Los expertos independientes se encuentran en situación privilegiada para analizar las formas en que el derecho vigente puede adaptarse con arreglo a principios ampliamente reconocidos para hacer frente a nuevas situaciones. Y han sido capaces de hacerlo de maneras que son objetivas y que se fundamentan tanto en un análisis jurídico riguroso como en una amplia experiencia.

28. La práctica de los llamados “asesinatos selectivos” es un ejemplo. El Relator Especial ha dirigido denuncias de ese tipo de asesinato tanto a Israel como a los Estados Unidos, así como a los países en cuyo territorio se han cometido esos asesinatos⁸. La dificultad mayor ha sido la falta de cooperación por parte de esos países: Israel no ha abordado el fondo de las denuncias, y los Estados Unidos han insistido en que la cuestión en su conjunto es ajena al mandato. El Relator Especial se ha valido de las secciones temáticas de sus informes para aclarar el modo en que las normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario se aplican a esa táctica. En su informe a la Comisión de Derechos Humanos de 2005, el Relator Especial examinó las salvaguardias de las debidas garantías procesales y observó que “conceder potestad a los Estados para identificar y matar a ‘terroristas conocidos’ no les impone la obligación verificable de demostrar que las personas contra quienes se utilizan medios letales son verdaderamente terroristas, ni de demostrar que se han agotado todas las demás alternativas. [...] desprecia cualquier mecanismo de atribución de responsabilidad que pudiera haber impedido la comisión de ese acto ilegal u obligado a responder de él en virtud del derecho humanitario o las normas de derechos humanos”⁹.

29. El Relator Especial ha entablado un diálogo enérgico y constructivo con los Estados Unidos en relación con su argumento de que los asesinatos selectivos son parte del conflicto armado y el mandato no se aplica a los conflictos armados. El Relator Especial rechazó ese planteamiento y señaló a la atención del Consejo hasta qué punto la exclusión de esa conducta del mandato pondría en riesgo su propósito mismo¹⁰. La Comisión había apoyado esa opinión, afirmando que “el derecho internacional en materia de derechos humanos y el derecho internacional humanitario son complementarios”¹¹ y expresando “grave preocupación por el hecho de que se sigan produciendo violaciones relacionadas con el derecho a la vida

⁸ A/HRC/4/20/Add.1, anexo, págs. 244 a 246 y 342 a 361; E/CN.4/2006/53/Add.1, anexo, págs. 129 a 136, 183 y 184 y 264 y 265; E/CN.4/2005/7/Add.1, párrs. 357 a 361.

⁹ E/CN.4/2005/7, párr. 41.

¹⁰ A/HRC/4/20, párrs. 18 a 28; véase también A/HRC/4/20/Add.1, anexo, págs. 342 a 358.

¹¹ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2005, Suplemento No. 3 y correcciones* (E/2005/23 y correcciones), cap. II, secc. A, resolución 2005/24, preámbulo.

que según el informe de la Relatora Especial merecen especial atención, [incluidas] violaciones del derecho a la vida durante los conflictos armados”¹².

30. El Relator Especial también ha analizado la adopción de “políticas de tirar a matar” por parte de los agentes del orden en respuesta a la amenaza de los terroristas suicidas. Si bien reconocía que las amenazas no convencionales pueden exigir respuestas no convencionales, el Relator Especial hizo hincapié en que las normas vigentes de derechos humanos ya constituían un marco para conciliar la obligación de los Estados de respetar los derechos de los sospechosos y de proteger la vida de la población en general. El Relator Especial aclaró de qué manera se aplicaban las normas generales que regulaban la utilización de la fuerza letal por los agentes del orden al caso inusual de un presunto terrorista suicida¹³.

31. El Relator Especial señaló que, por una parte, hay circunstancias en que puede justificarse el uso inmediato de la fuerza letal sin advertencia previa, pero explicó que, desde el punto de vista del derecho, un Estado no puede despojar “a la utilización de medios letales de sus salvaguardias usuales sin proporcionar ninguna salvaguardia alternativa”¹⁴. El Relator Especial explicó la forma que podrían asumir esas salvaguardias alternativas. También defendió el papel fundamental de la responsabilidad pública para asegurar que se proteja el derecho a la vida y observó que un Estado que empleara esa política debía “aceptar las consecuencias que disparar sobre la base de la información proporcionada por los servicios de inteligencia tiene sobre el requisito de que los Estados investiguen públicamente las muertes y, cuando corresponda, enjuicien a los autores. Las investigaciones y los juicios pueden exigir la divulgación de determinada información de los servicios de inteligencia. Ocultar esa información equivaldría a reemplazar la responsabilidad pública con afirmaciones inverificables de legalidad por el Gobierno, invirtiendo la idea misma de respeto de las debidas garantías procesales”¹⁵. Este análisis jurídico general ha servido de fundamentación a la correspondencia entre el Relator Especial y el Reino Unido respecto del caso de Jean Charles de Menezes, lo que ilustra nuevamente la manera en que los métodos de trabajo del mandato permiten la interacción provechosa del análisis general y su aplicación concreta¹⁶.

32. El hecho de que el Relator Especial se ocupe de esas cuestiones ha demostrado que lo que en ocasiones parece ser una debilidad del sistema de procedimientos especiales (la idea de un diálogo de un experto único con todos los países del mundo) también puede ser uno de sus puntos fuertes. El intercambio continuo con un gran número de países que hacen frente a una enorme variedad de situaciones complejas, hace que sea poco probable que los titulares de mandatos de los procedimientos especiales sean susceptibles a las afirmaciones de que un hecho o situación particular es tan excepcional que queda fuera del marco jurídico vigente. Gracias a su pericia jurídica y su amplia experiencia en materia de derechos humanos, que se intensifica aún más con sus mandatos, pueden simultáneamente aplicar la legislación a situaciones nuevas y reconocer que las viejas prácticas no se convierten en nuevas simplemente porque se les dan nombres nuevos. La condición independiente de los Relatores Especiales también los protege de las presiones

¹² *Ibid.*, 2002, *Suplemento No. 3* (E/2002/23), cap. II, secc. A, resolución 2002/36, párr. 13 a).

¹³ E/CN.4/2006/53, párrs. 44 a 54.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 49.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 54.

¹⁶ E/CN.4/2006/53/Add.1, anexo, págs. 258 a 261.

políticas que pudieran tender a excusar las prácticas ilícitas contra grupos impopulares y, por consiguiente, socavar la universalidad de normas fundamentales. En el desempeño de esa función, varios titulares de mandatos se han ocupado de una gama de prácticas, incluidas las seguridades diplomáticas en casos de devolución, la utilización de perfiles de terroristas, la elaboración de listas de grupos terroristas y su proscripción y el uso de prisiones secretas, y de esta manera han logrado que los instrumentos internacionales de derechos humanos sigan brindando protección eficaz de los derechos individuales, aun cuando sigan evolucionando los desafíos a que se enfrentan los Estados¹⁷.

B. Ayuda a la protección de los refugiados y desplazados internos

33. El Relator Especial se ha ocupado de varias amenazas a la vida de los refugiados, de otros migrantes y de los desplazados internos. En una esfera en que muchos partícipes tienen mandatos o instrucciones altamente especializados, el enfoque normativo amplio adoptado por el Relator Especial constituye una contribución importante. En el primer informe del Relator Especial los refugiados figuraban como una de las 15 categorías de “víctimas de las ejecuciones sumarias o arbitrarias”¹⁸ y se hacía hincapié especialmente en los peligros que podían representar las operaciones de contrainsurgencia para las personas que se encontraban en campamentos de refugiados¹⁹. En el informe también se examinaban tres denuncias concretas recibidas por el Relator Especial de ejecuciones de refugiados, lo que indica que desde el principio los objetivos temáticos del Relator Especial se derivaban de situaciones concretas²⁰.

34. La labor del Relator Especial en lo que respecta a esas cuestiones es un buen ejemplo del modo en que los mandatos que podrían superponerse se ajustan para evitar una duplicación improductiva de esfuerzos. Así pues, los primeros trabajos del Relator Especial muy bien pudieron haber imprimido en parte el impulso para establecer el mandato del Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, que la Comisión estableció en 1992, 10 años después del establecimiento del mandato sobre ejecuciones extrajudiciales. En los primeros años después del nombramiento del Representante, el Relator Especial siguió ocupándose sistemáticamente de las cuestiones relacionadas con los desplazados internos y cuestiones conexas, práctica que fue alentada en una resolución de la Comisión de 1995 en que se pedía a los titulares de mandatos de procedimientos especiales que

¹⁷ A/60/316, párrs. 29 a 52 (Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles); A/HRC /4/26, párrs. 32 a 62 (Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo); A/61/267, párrs. 9 a 41 (ídem.); E/CN.4/2006/7, párrs. 53 a 59 (Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria).

¹⁸ E/CN.4/1983/16, párr. 104.

¹⁹ *Ibid.*, párr. 114.

²⁰ Véase E/CN.4/1983/16. Se afirmaba que soldados salvadoreños habían ejecutado a refugiados salvadoreños que se encontraban en Honduras (nota verbal, párr. 155; respuesta, anexo IX, pág. 11), que civiles habían sido asesinados en campamentos de refugiados del Líbano mientras las fuerzas armadas israelíes ejercían el control militar de la zona (nota verbal, párr. 174; respuesta, anexo IX, pág. 32); y que las fuerzas armadas sudafricanas habían atacado los campamentos de refugiados namibianos en Angola (carta, párr. 184).

prestaran especial atención a la difícil situación de los desplazados internos²¹. En respuesta, en 1999 la Relatora Especial inició un intercambio de correspondencia con el Gobierno de Colombia en que se examinó ampliamente la situación de los desplazados internos en ese país²². La reubicación interna forzada de un grupo de personas en Myanmar también fue tema de una comunicación²³. De modo similar, la entonces Relatora Especial indicó en 2000 que durante el período examinado había recibido “inquietantes informes de ataques intencionados contra [...] *desplazados internos, en particular en contextos de contienda o disturbios internos*”²⁴. En varios informes, el Relator Especial hace referencia a los informes del Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos “[p]ara una reseña más amplia del fenómeno”²⁵. En su informe de 2003 la Relatora Especial señaló que

las ejecuciones extrajudiciales en el contexto de la migración mundial habían llegado a ser un motivo de creciente preocupación. Cada vez se daba más importancia a la cuestión, dado que las personas tenían la necesidad de desplazarse dentro y fuera del país por razones políticas, económicas, sociales o de otra índole a medida que aumentaba la población mundial. La entonces Relatora Especial deseaba recordar que el derecho a la vida se aplicaba a todos los seres humanos, y que los gobiernos tenían la responsabilidad de proteger este derecho en los territorios bajo su jurisdicción sin tener en cuenta la nacionalidad de las personas en cuestión²⁶.

35. El análisis de la situación en los países se guió también por este hincapié en la aplicabilidad del derecho a la vida de todas las personas, incluidas las que buscaban refugio dentro o fuera de sus propios países. Por ejemplo, en el informe presentado por la Relatora Especial a la Comisión en 2004 se hacía referencia en la misma sección a las “noticias de agresiones deliberadas contra refugiados y desplazados internos”²⁷.

36. En general, la importancia que ha concedido el Relator Especial a los casos de refugiados y desplazados internos ha cambiado desde que se estableció el cargo de Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos. Siguen examinándose los casos pertinentes, especialmente cuando parece necesario para complementar las medidas adoptadas por el Representante o cuando el Relator Especial considera que puede aportar valor añadido a la labor realizada por otros titulares de mandatos de procedimientos especiales. Así, por ejemplo, la entonces Relatora Especial envió comunicaciones a Egipto en relación con la matanza de refugiados en El Cairo en 2005²⁸ y a Rwanda en relación con la matanza de refugiados²⁹. Pero en general, la institución de un mandato activo y eficaz sobre los desplazados internos ha permitido que el Relator Especial preste menos atención a

²¹ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1995, Suplemento No. 4 (E/1995/23)*, cap. II, secc. A, resolución 1995/57.

²² E/CN.4/1999/39/Add.1, párrs. 58 y siguientes.

²³ E/CN.4/1999/39, párr. 39.

²⁴ A/55/288, párr. 26.

²⁵ Véase, por ejemplo, E/CN.4/1997/60, párr. 62.

²⁶ E/CN.4/2003/3, párr. 55.

²⁷ E/CN.4/2004/7, párr. 65.

²⁸ E/CN.4/2006/53/Add.1, anexo, págs. 68 y siguientes.

²⁹ E/CN.4/2000/3/Add.1, párr. 388.

la difícil situación de esos grupos y centre sus recursos sumamente limitados en otras esferas.

C. Atribución de responsabilidad a los grupos armados y otros agentes no estatales por violaciones de los derechos humanos

37. Cuando durante un conflicto armado se cometen ejecuciones extrajudiciales, puede resultar complejo desde el punto de vista jurídico determinar si un Estado tiene responsabilidad penal internacional. La cuestión de qué se debe hacer si un grupo armado de oposición es responsable puede ser más compleja aún. El enfoque del mandato respecto de esas ejecuciones extrajudiciales ha evolucionado considerablemente en los 25 últimos años, lo que demuestra cómo el Relator Especial se ve a la vez limitado por el marco normativo vigente y presionado por las necesidades de las víctimas a explorar sus posibilidades.

38. Desde los primeros años del mandato se ha hecho referencia a los grupos paramilitares vinculados con los gobiernos³⁰. En su examen del primer decenio de actividades del mandato en 1992 el Relator Especial explicó que, si bien la inclusión de los grupos paramilitares había sido cuestionada “en ocasiones por algunos gobiernos, que consideran que el mandato debe limitarse a aquellos casos en que haya ‘participación efectiva de un funcionario de gobierno’”, la práctica de centrar la atención en esos grupos seguía siendo válida³¹. Ese mismo año, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias señaló a la atención de la Comisión la utilización de lo que denominó “unidades de defensa civil” en los conflictos armados internos, señaló que esas unidades se habían visto involucradas a menudo en violaciones de los derechos humanos y sugirió que se establecieran condiciones mínimas para sus operaciones³².

39. La Comisión hizo suyas esas interpretaciones del ámbito de los mandatos. Aprobó resoluciones en que se pedía que los titulares de mandatos de procedimientos especiales “prestaran la debida atención” a las consecuencias para los derechos humanos de las “fuerzas de defensa civil”³³. Posteriormente, el Relator Especial se ocupó de esos grupos en una amplia gama de países y aprovechó la experiencia adquirida para formular recomendaciones encaminadas a impedir que esos grupos se involucraran en ejecuciones extrajudiciales. Por ejemplo, en la correspondencia con el Gobierno de Sri Lanka en relación con las ejecuciones extrajudiciales perpetradas por “guardias locales”, si bien el Relator Especial respondió en parte recalcando “la necesidad de que toda fuerza auxiliar de ese tipo se ponga a las órdenes de las fuerzas de seguridad”, basado en su experiencia a la sazón considerable señaló acto seguido que “Dada la experiencia de otros países, en que los grupos paramilitares son responsables de numerosas y graves violaciones de derechos humanos, el Gobierno podría considerar que es preferible reforzar las fuerzas de seguridad regulares en las zonas en que hay combates, en lugar de crear un órgano paramilitar”³⁴.

³⁰ E/CN.4/1983/16, párrs. 111 y 186; E/CN.4/1984/29, párrs. 91 y 132.

³¹ E/CN.4/1992/30, cap. IV, párr. 611 a 613.

³² E/CN.4/1992/18, párrs. 378 a 381.

³³ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1992, Suplemento No. 2* (E/1992/22), cap. II, secc. A, resolución 1992/57, párr. 3.

³⁴ E/CN.4/1995/61, párr. 293.

40. Tardó mucho más que el mandato incluyera medios adecuados para responder a las ejecuciones extrajudiciales perpetradas por los rebeldes y otros grupos armados de oposición. Era más bien una cuestión de métodos de trabajo apropiados que una cuestión de derecho sustantivo. En 1992 el Relator Especial informó de que había recibido denuncias de violaciones de los derechos humanos cometidas por un número considerable de grupos armados, entre ellos el Ejército de Liberación Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia en Colombia, el Frente de Liberación del Pueblo Eritreo y el Frente Revolucionario del Pueblo Eritreo en Etiopía, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca en Guatemala, Sendero Luminoso y Tupac Amaru en el Perú y los Tigres de Liberación del Tamil Eelam y los Guardias Nacionales Musulmanes en Sri Lanka, aunque concluyó diciendo que

Dentro del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas generalmente se consideraba que dirigir llamamientos a esas entidades o brindarles la oportunidad de responder a denuncias que las acusaran de violaciones de los derechos humanos sería inapropiado, dada su condición jurídica. En consecuencia, los métodos de trabajo existentes ofrecen escasas oportunidades de responder con eficacia a denuncias relativas a los grupos de oposición³⁵.

41. Si bien las cuestiones jurídicas y las susceptibilidades diplomáticas eran reales, las consecuencias de negarse incondicionalmente a dirigir llamamientos a los grupos armados eran problemáticas. Desde la perspectiva de la familia de la víctima, una ejecución extrajudicial no es menos devastadora porque la hayan cometido los rebeldes y no las fuerzas del gobierno, y dirigir denuncias al gobierno por lo general es inútil si los abusos han sido cometidos por un grupo armado. Además, para los gobiernos acusados de ejecuciones extrajudiciales era comprensiblemente enojoso que los actos comparables perpetrados por grupos armados en sus países sencillamente se pasaran por alto en el contexto de los derechos humanos.

42. El Relator Especial, teniendo en cuenta esas consecuencias, así como el interés constante de la Comisión en las víctimas, comenzó a ocuparse de una gama de agentes no estatales envueltos en situaciones complejas. Algunos de ellos tenían personalidad jurídica internacional reconocida: la Autoridad Palestina (a la que se hace referencia por primera vez en el informe de 1996)³⁶ y las misiones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz (con las cuales se estableció comunicación por primera vez en 2006)³⁷. No obstante, el Relator Especial también se ha ocupado de otros agentes no estatales, como la “comunidad turcochipriota” (en 1997 y 1998)³⁸, el “movimiento de los talibanes en el Afganistán” (1998)³⁹ y los Tigres de Liberación del Tamil Eelam (2006 y 2007)⁴⁰. El Relator Especial observó que dirigir denuncias a los grupos armados de oposición “sería tanto apropiado

³⁵ E/CN.4/1992/30, párr. 627; véase también el párrafo 614.

³⁶ E/CN.4/1996/4, párrs. 537 a 539.

³⁷ Se envió una carta de denuncia a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (E/CN.4/2006/53/Add.1, anexo, págs. 322 a 333). En este contexto podría citarse asimismo la relación muy anterior con el Comisionado y el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, aunque este fue de carácter bastante diferente (E/CN.4/1983/16, párrs. 180 a 188 y anexos VII a VIII).

³⁸ E/CN.4/1997/60/Add.1, párr. 575; E/CN.4/1998/68/Add.1, párrs. 446 a 449.

³⁹ E/CN.4/1998/68/Add.1, párrs. 446 a 449.

⁴⁰ E/CN.4/2006/53/Add.1, anexo, págs. 19 a 321; A/HRC/4/20/Add.1, anexo, págs. 384 a 386.

como factible en los casos en que el grupo ejerce un control significativo sobre un territorio y una población y tiene una estructura política identificable (lo que no suele ser el caso de los “grupos terroristas”)⁴¹. Explicó que la Comisión y sus procedimientos especiales tenían el derecho de exigir responsabilidad a los grupos armados, cualquiera que fuese el estatuto jurídico internacional de un grupo en particular.

43. El Relator Especial volvió a tratar el tema en el contexto de un informe sobre una visita a un país en que observó que

Las normas de derechos humanos funcionaban en tres niveles —como derechos de las personas, como obligaciones que asumían los Estados y como expectativas legítimas de la comunidad internacional [...] Un agente no estatal [...] seguía sujeto a la demanda de la comunidad internacional, expresada por primera vez en la Declaración Universal de Derechos Humanos, de que todo órgano de la sociedad respetara y promoviera los derechos humanos.

[...] La comunidad internacional sí tiene expectativas en materia de derechos humanos que espera cumpla [un grupo armado], aunque desde hace tiempo ha sido renuente a ejercer presión directa para que se cumpla esa demanda si al hacerlo se le da “tratamiento de Estado”.

No obstante, cada vez se comprende mejor que las expectativas en materia de derechos humanos de la comunidad internacional tienen por objeto proteger a las personas, sin que con ello se vea afectada la legitimidad de los agentes a los que se dirigen esas expectativas⁴².

44. Los esfuerzos del Relator Especial por responsabilizar a los grupos armados de sus violaciones sobre esa base realista han sido acogidos favorablemente por el Consejo.

D. Elaboración de métodos de trabajo eficaces para el cumplimiento del mandato

45. Hay un parámetro fundamental para evaluar los métodos de trabajo del Relator Especial. Se trata de la instrucción impartida por la Comisión y el Consejo al Relator Especial de que “actúe eficazmente sobre la base de la información que le sea presentada”. Esa instrucción se impartió por primera vez en 1984 y sigue siendo un elemento fundamental para definir los procedimientos utilizados para el cumplimiento del mandato. En ese marco la Comisión ha concedido al Relator Especial considerable discreción para elaborar métodos de trabajo adecuados y eficaces⁴³. A lo largo de los años se han ensayado numerosas innovaciones y, según

⁴¹ E/CN.4/2005/7, párr. 76.

⁴² E/CN.4/2006/53/Add.5, párrs. 25 a 27.

⁴³ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1984, Suplemento No. 4* y corrección (E/1984/14 y Corr.1), cap. II, secc. A, resolución 1984/35, párr. 6; véase también la resolución 39/110 de la Asamblea General, párr. 5. Esta formulación ha seguido utilizándose con sólo cambios menores. Más recientemente, la Comisión y la Asamblea General han alentado al Relator Especial a que “actúe eficazmente sobre la base de la información fidedigna que le sea presentada” (ibíd., 2005, *Suplemento No. 23* y correcciones (E/2005/23 y correcciones), cap. II, secc. A, resolución 2005/34, párr. 13; resolución 61/173 de la Asamblea General, de 1º de marzo de 2007, párr. 10).

su eficacia en la práctica, cada una de ellas o bien ha pasado a ocupar un lugar permanente entre los métodos de trabajo básicos del mandato o ha sido abandonada. La motivación para seguir innovando es evidente; ningún conjunto de métodos ha resultado totalmente adecuado a la tarea de actuar eficazmente en respuesta a las denuncias de ejecuciones extrajudiciales.

46. Los métodos de trabajo básicos del Relator Especial han sido las comunicaciones escritas (cartas de denuncia y llamamientos urgentes) y las visitas a los países. El impulso a favor del cambio obedece, en un nivel, a la baja tasa de respuesta de los gobiernos a esas comunicaciones y a las solicitudes de autorización para visitar sus países. Resulta difícil calcular con precisión la tasa de respuesta a las comunicaciones escritas⁴⁴. Sin embargo, la proporción de las comunicaciones enviadas a las cuales se ha recibido respuesta en un año determinado constituye un indicador razonable de la situación. Esa proporción se ha calculado respecto de varios años y por lo general ha sido aproximadamente del 50%⁴⁵. La situación en cuanto a las solicitudes de autorización para efectuar una visita es menos alentadora aún como observó el Relator Especial en su examen de los 10 primeros años del mandato, “el pequeño número de países que en el último decenio han invitado al Relator Especial a efectuar misiones es una de las limitaciones más importantes para la eficacia en el cumplimiento de su mandato [...].”⁴⁶ La situación sigue sin mejorar.

47. El problema es, ciertamente, más grave aún que lo que sugieren las bajas tasas de respuesta: muchos de los países respecto de los cuales el Relator Especial ha recibido las denuncias más inquietantes se cuentan entre los menos dispuestos a cooperar en cuanto a intercambiar correspondencia constructiva y acceder a las solicitudes de autorización para efectuar una visita. Lamentablemente, el Relator Especial dispone de relativamente pocos medios con que afrontar esa renuencia a cooperar en el marco de estos métodos de trabajo básicos. En repetidas ocasiones el Relator Especial ha planteado esta cuestión y ha formulado recomendaciones a la Comisión y a la Asamblea General en el sentido de que, por ejemplo, “[L]a Asamblea General debería formular un llamamiento a todos los Estados que hasta ahora no hayan respondido adecuadamente a las solicitudes de visita presentadas por el Relator Especial para que adopten las medidas correspondientes”⁴⁷, y esos órganos han instado a que se prestara mayor cooperación⁴⁸, pero es evidente que esas exhortaciones generales han tenido poco o ningún efecto.

⁴⁴ Hay varias razones por las que la relación entre las comunicaciones de los gobiernos y las comunicaciones del Relator Especial es un indicador imperfecto de la tasa de respuesta. En primer lugar, las denuncias transmitidas en un año pueden ser respondidas en otro. En segundo lugar, algunas respuestas sólo se refieren a una fracción de los casos planteados en una sola comunicación o, menos frecuentemente, se refieren a casos planteados en múltiples cartas de denuncia o llamamientos urgentes. No obstante, los recursos de tecnología de la información de que disponen los titulares de mandatos de procedimientos especiales no son apropiados para la situación de cada caso particular.

⁴⁵ Las respuestas como porcentaje de las cartas de denuncia y los llamamientos urgentes fueron el 33% en 1983, el 50% en 1984, el 25% en 1985, el 62% en 1987, el 40% en 1988, el 42% en 1989, el 54% en 2005, el 57% en 2006 y el 55% en 2007 (E/CN.4/1989/25, párr. 304; E/CN.4/2005/7, párr. 21; E/CN.4/2006/53, párr. 12; y A/HRC/4/20, párr. 9).

⁴⁶ E/CN.4/1992/30, párr. 639.

⁴⁷ A/61/311, párr. 65.

⁴⁸ Véanse, por ejemplo, la resolución 61/173 de la Asamblea General, de 1º de marzo de 2007, párr. 13, en que la Asamblea instó “a todos los Estados, en particular a los que todavía no lo han

48. El Relator Especial también ha elaborado métodos de trabajo en un esfuerzo por responder eficazmente a las denuncias intentando aumentar la eficacia de las comunicaciones y las visitas para evitar las ejecuciones extrajudiciales y proteger a las víctimas aun cuando las tasas de respuesta permanezcan bajas. Varios de esos métodos son dignos de mención. Uno consiste en el intercambio mantenido de comunicaciones relativas a un solo caso mediante diversas formas de seguimiento por escrito⁴⁹. Ese intercambio sostenido de correspondencia ha mostrado ser especialmente valioso en tres circunstancias: cuando se ha producido un desacuerdo mal definido respecto de la aplicación de normas jurídicas internacionales que es preciso aclarar⁵⁰; cuando la presentación de determinados documentos habría ayudado a resolver una denuncia⁵¹; y cuando la resolución de una denuncia está sujeta a un proceso judicial en curso⁵². Otro método es que el Relator Especial presente al Consejo observaciones sobre cada intercambio de correspondencia y la situación consiguiente de las denuncias de que se trata. Esa práctica comenzó en 1992⁵³, y ha evolucionado desde entonces; en 2005, el Relator Especial complementó las observaciones descriptivas con una clasificación de la calidad de la respuesta a fin de que se pudiera hacer una evaluación más rápida de la situación de las denuncias y de la cooperación que había prestado el Gobierno⁵⁴. Otro método

hecho, a que cooperen con el Relator Especial para que pueda cumplir eficazmente su mandato, incluso respondiendo rápida y favorablemente a las solicitudes de visita, sin olvidar que las visitas a los países son uno de los instrumentos que facilitan al Relator Especial el desempeño de su mandato, y contestando puntualmente a las comunicaciones y otras peticiones que les transmita el Relator Especial”; la resolución 2005/34 de la Comisión de Derechos Humanos, párr. 14, en que la Comisión instó encarecidamente “a todos los Estados a que cooperen con el Relator Especial y le presten asistencia para que pueda cumplir eficazmente su mandato, en particular, cuando proceda, cursándole invitaciones cuando lo solicite, de conformidad con el mandato habitual de las misiones de los relatores especiales de la Comisión, y respondan a las comunicaciones que les transmita el Relator Especial”.

⁴⁹ Se empezaron a utilizar “cartas de seguimiento” en 1992 (E/CN.4/1993/46, párr.28).

⁵⁰ Un intercambio de correspondencia con el Gobierno de los Estados Unidos respecto de cuestiones jurídicas relacionadas con la utilización de asesinatos selectivos cumplió ese propósito (A/HRC/4/20/ Add.1, anexo, págs. 342 a 358).

⁵¹ Por ejemplo, se pidió una copia de la “partida de nacimiento, pasaporte u otro documento oficial en que se hiciera constar que era mayor de 18 años de edad en el momento de cometerse el crimen” en relación con la denuncia de que una delincuente menor de edad había sido condenada a muerte en la República Islámica del Irán (A/HRC/C/4/20/Add.1, anexo, pág. 153).

⁵² Por ejemplo, el Relator Especial hizo un llamado urgente al Gobierno de Bangladesh en relación con un ataque contra Sumi Khan, al que el Gobierno respondió con información fáctica relativa al incidente y la información de que cuatro personas habían sido detenidas. El Relator Especial consideró que era una “respuesta en gran parte satisfactoria”; no obstante, envió una carta de seguimiento en que solicitaba “información relativa al desenlace del caso” (E/CN.4/2006/53/Add.1, anexo, págs. 30 y 31; A/HRC/4/20/Add.1, anexo, pág. 49). Otro ejemplo sería la correspondencia con el Gobierno de Tailandia que se mantuvo mientras se efectuaban las investigaciones oficiales de los sucesos en Tak Bai (E/CN.4/2006/53/Add.1, anexo, págs. 242 a 246; E/CN.4/2005/7/Add.1, párrs. 717 a 720).

⁵³ Véase E/CN.4/1993/46; para las razones de la presentación de observaciones, véanse los documentos E/CN.4/1994/7, párr. 33 y E/CN.4/2006/53/Add.1, párr. 21.

⁵⁴ En el informe de 2005 del Relator Especial se señalaron las categorías siguientes: “respuestas sustantivas”, “respuestas parciales”, “denuncias rechazadas”, “con acuse de recibo”, “sin respuesta” y “por traducir” (E/CN.4/2005/7, párr. 22). En 2006 esas categorías pasaron a ser “respuestas en gran parte satisfactorias”, “respuestas cooperativas pero incompletas”, “denuncias rechazadas pero sin suficiente sustanciación”, “acuse de recibo”, “sin respuesta”, “por traducir en las Naciones Unidas” y “sin respuesta (comunicación reciente)”

de este tipo tiene que ver con la transparencia. Durante la mayor parte de la historia del mandato, en los informes del Relator Especial sólo se incluían breves resúmenes de la correspondencia. Sin embargo, el valor de esas reseñas sucintas disminuyó a medida que el Relator Especial comenzó a presentar observaciones sobre el intercambio de correspondencia, por lo que en 2006 el Relator Especial volvió a introducir la práctica (abandonada en 1987)⁵⁵ de facilitar el texto completo de la correspondencia para que se pudieran comprender mejor las dimensiones de los desacuerdos fácticos y jurídicos⁵⁶. Como último ejemplo, en 2006 el Relator Especial comenzó a presentar informes de seguimiento sobre las visitas en que figuraba información actualizada sobre la medida en que el Estado interesado había aplicado las recomendaciones formuladas en el informe del Relator Especial sobre la visita. El primer informe de este tipo abarcó el Brasil, el Sudán, Honduras y Jamaica⁵⁷.

49. Además de esas iniciativas encaminadas a mejorar simultáneamente las tasas de respuesta y la eficacia de las visitas a los países y del intercambio de correspondencia, el Relator Especial ha buscado continuamente otros métodos de trabajo para complementar esos métodos básicos. Algunos se han adoptado en respuesta a peticiones concretas de la Comisión y el Consejo, mientras que otros se han adoptado por iniciativa del Relator Especial de conformidad con el mandato general. Entre esos métodos de trabajo se cuentan los siguientes:

- En los primeros años del mandato se utilizaron notas verbales para obtener información sobre el fenómeno de las ejecuciones extrajudiciales y sobre las salvaguardias institucionales y jurídicas de los gobiernos y los organismos especializados y órganos no gubernamentales reconocidos como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social⁵⁸;
- El Relator Especial cooperó con el Grupo Especial de Expertos sobre el África meridional⁵⁹;
- El Relator Especial ha participado en actividades internacionales de fijación de normas, como las que dieron lugar a los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias⁶⁰;

(E/CN.4/2006/53/Add.1, párrs. 14 a 20). Se volvió a utilizar este conjunto de categorías el siguiente año (A/HRC/4/20/Add.1, párr. 5).

⁵⁵ La forma en que el Relator Especial informaba sobre las comunicaciones experimentó considerables cambios en los primeros años del mandato; no obstante, ello entrañaba la presentación de textos relativamente completos en 1983 y 1986 (véanse los documentos E/CN.4/1983/16/Add.1 y E/CN.4/1986/21).

⁵⁶ Véase E/CN.4/2006/53/Add.1.

⁵⁷ E/CN.4/2006/53/Add.2.

⁵⁸ E/CN.4/1983/16, párrs. 9 a 18 y anexos II a V.

⁵⁹ E/CN.4/1992/30, párr. 640.

⁶⁰ Resolución 1989/65 del Consejo Económico y Social. En su informe de 1986 a la Comisión el Relator Especial sostuvo que era necesario que se elaboraran normas internacionales destinadas a asegurar que se investigaran todos los casos de muerte sospechosa y, en particular, las que ocurriesen a manos de las autoridades del orden (E/CN.4/1986/21, párr. 209; véanse también E/CN.4/1983/16, párr. 230, y E/CN.4/1987/20, párr. 246). El Consejo hizo suya esa recomendación e invitó al Relator Especial a que examinara los elementos que habían de incluirse en dichas normas (resolución 1987/60 del Consejo Económico y Social, párr. 8). El Relator Especial recibió varias propuestas relacionadas con esos elementos y resumió en su

- Se estudió la posibilidad de prestar asesoramiento en las actividades de asistencia técnica⁶¹;
- Se han celebrado consultas con representantes de los gobiernos en relación con presuntas ejecuciones sumarias o arbitrarias perpetradas en su país;
- En un caso en que un gobierno dilató y obstruyó repetidamente una visita, el Relator Especial publicó un informe con observaciones y recomendaciones acerca de la situación del país que se basaban en la correspondencia escrita con el Gobierno, las conclusiones de otros órganos de las Naciones Unidas y las consultas con representantes de organizaciones no gubernamentales y otros particulares⁶².

50. Algunos de estos métodos de trabajo han resultado valiosos solamente en relación con la situación particular de un país. Una de las innovaciones que han tenido un valor duradero ha sido la publicación de comunicados de prensa para crear conciencia pública de manera oportuna, y la necesidad de desarrollar una mejor labor publicitaria se ha planteado como cuestión fundamental en las reuniones anuales de los titulares de mandatos de procedimientos especiales.

51. El Relator Especial seguirá intentando elaborar métodos de trabajo que le permitan cumplir más cabalmente su mandato de actuar eficazmente en respuesta a las denuncias y acogerá con agrado las sugerencias de los gobiernos a ese respecto.

E. Conclusiones

52. ¿Cuáles son las principales conclusiones que surgen de este examen de los 25 primeros años de experiencia en el cumplimiento del mandato del Relator Especial? El tema más importante que pone de relieve el examen se refiere a la evolución orgánica de esos mandatos. En términos generales, la Comisión y el Consejo han optado por establecer procedimientos especiales en respuesta a

informe de 1988 las que consideró más importantes (E/CN.4/1988/22, párr. 194). También tomó nota de que el Consejo había pedido al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia que emprendiera un proyecto similar y de la cooperación establecida a ese respecto hasta la fecha (ibíd., párr. 191). El Relator Especial fue consultado durante la labor de redacción de ese órgano y al año siguiente comunicó a la Comisión que todos los elementos que había indicado entre los más importantes habían sido incluidos en el instrumento que el Comité había redactado para su aprobación por el Consejo (E/CN.4/1989/25, párr. 298). En su informe de 1990, el Relator Especial caracterizó la aprobación por el Consejo de los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias de “un hito” de su mandato (E/CN.4/1990/22, párr. 461). Señaló que esos principios eran totalmente compatibles con el enfoque que había adoptado anteriormente en el desempeño del mandato y terminó diciendo lo siguiente: “Toda práctica de un gobierno que no se ajuste a las normas establecidas en los principios puede considerarse como indicio de responsabilidad gubernamental, aunque no se pueda probar que en las ejecuciones sumarias o arbitrarias de que se trate han estado directamente implicados funcionarios gubernamentales” (ibíd., párr. 463). Desde entonces el Relator Especial se ha referido habitualmente a esos principios en su correspondencia con los gobiernos relativa a denuncias y situaciones concretas.

⁶¹ E/CN.4/1989/25, párr. 310.

⁶² Este episodio tuvo que ver con una proyectada visita conjunta a Nigeria del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y el Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, que ulteriormente dio lugar a cuatro informes: A/51/538 y Add.1 (1996) y E/CN.4/1997/62 y Add.1 (1997).

violaciones determinadas que han generado presiones sobre la comunidad internacional para que ésta adopte medidas a fin de abordar problemas concretos. En consecuencia, la formulación inicial de un mandato suele ser estrecha. Pero respecto de casi todos los mandatos, al poco tiempo se hace evidente que no se puede abordar en forma aislada un tipo particular de violación, que la definición del problema ha sido excesivamente restrictiva y que una respuesta sistemática y potencialmente eficaz a los objetivos establecidos por los patrocinadores de la resolución original precisará un enfoque más amplio.

53. A la luz de las recientes críticas de los procedimientos especiales formuladas por algunos Estados, parecería razonable sospechar que gran parte de la ampliación resultante del mandato es generada por el titular del mandato, cuyo interés primordial podría considerarse que consiste en ampliar su esfera de competencia. De hecho, la experiencia que se expone a continuación demuestra que los mandatos evolucionan en respuesta a factores como las exigencias de los Estados, nuevas formas de violaciones y una creciente demanda pública de que haya respuestas eficaces. También influyen en ellos el surgimiento de nuevas técnicas y expectativas dentro del régimen general de derechos humanos. El resultado es un proceso de evolución orgánica que asegura que los mandatos no permanezcan inmutables y, en consecuencia, incapaces de responder a circunstancias nuevas y cambiantes. Esa evolución se presenta plenamente en los informes anuales de los titulares de mandatos, informes que son objeto de debate y entre los diferentes interesados, que formulan constantemente sus opiniones al respecto. Por último, la Comisión o el Consejo manifiesta su aceptación de la evolución en sus respuestas a los informes, que habitualmente consisten en resoluciones. En la gran mayoría de los casos, el órgano principal aprueba explícitamente la evolución comunicada al tomar conocimiento del informe o aprobarlo y, a menudo, al pedir al titular de mandato que detalle más ciertas medidas o las fortalezca.

54. Otra observación generada por un examen de la experiencia adquirida en el marco del mandato se refiere a la frecuente acusación de que muchos de los titulares de mandatos de procedimientos especiales son expertos occidentales que se ocupan abrumadora e injustamente de los problemas de los gobiernos de los países en desarrollo. La experiencia del mandato sobre ejecuciones extrajudiciales contradice categóricamente ese estereotipo. Por primera vez en un cuarto de siglo el actual titular de mandato proviene de un país desarrollado. Sus predecesores han provenido de Kenya (Amos Wako), el Senegal (Bacre Waly N'Diaye) y el Pakistán (Asma Jahangir). Pese a ello, los asuntos abordados y el enfoque general adoptado han sido los mismos a lo largo del tiempo. Además, muchos de los incidentes destacados por los distintos Relatores Especiales han tenido que ver con actos de gobiernos de países desarrollados. El historial de las cuestiones objeto de examen no revela que se hayan descuidado las violaciones atribuidas a países del Norte a expensas de las atribuidas a las del Sur.

V. Factores que limitan la eficacia del mandato

55. Una de las ironías de los intensos debates sobre reforma generados por la disolución de la Comisión de Derechos Humanos y la creación del Consejo de Derechos Humanos es la medida en que muchos de los gobiernos más activos han criticado los presuntos excesos de los titulares de mandato de procedimientos especiales, mientras se dejan prácticamente de lado las deficiencias flagrantes del sistema actual.

56. En el presente informe ya se ha hecho alusión a algunas de esas deficiencias y en esta sección final se examinarán los problemas profundos que existen en cuanto a la receptividad del Consejo y, por extensión, de la Asamblea General, a la labor de los titulares de mandatos de procedimientos especiales.

57. En lo que respecta a las visitas, el hecho de que el 90% de los países que se justificaría visitar no hayan cooperado con el sistema y el Consejo no haya hecho nada al respecto demuestra una grave deficiencia del sistema. Desalienta la cooperación de otros Estados, recompensa a los Estados que no cooperan y establece un sistema de impunidad respecto de las inquietudes más graves relacionadas con las ejecuciones extrajudiciales. Entre los 27 Estados que hasta la fecha no han cursado las invitaciones solicitadas se cuentan miembros del Consejo de Seguridad, como China, los Estados Unidos de América y la Federación de Rusia, y Estados como El Salvador, Kenya, Tailandia, Israel, Uzbekistán y la República Bolivariana de Venezuela.

58. En lo concerniente a las comunicaciones, el Consejo, y con anterioridad la Comisión, hace caso omiso sistemáticamente de todas las cuestiones planteadas en la voluminosa correspondencia entre los gobiernos y el Relator Especial. No importa cuán grave sea el asunto y cuán flagrante o comprometida la conducta del gobierno de que se trate, el Consejo permanece totalmente impasible. El Relator Especial ha tratado desde hace tiempo de dirigir la atención a las violaciones del derecho a la vida cometidas por el Gobierno de la República Islámica del Irán a consecuencia de sus ejecuciones de menores y de personas acusadas de delitos que no pueden considerarse entre los más graves. Esas ejecuciones se han hecho más frecuentes en tiempos recientes, en tanto que el silencio de la comunidad internacional sólo puede acarrear desprestigio.

59. En relación con las recomendaciones derivadas de las visitas a los países, es sumamente raro que el Consejo o la Asamblea General se ocupe de alguna de las violaciones más graves y permanentes que se señalan. Cuando presentó su informe a la Asamblea General en 2006, el Relator Especial advirtió que Sri Lanka estaba “al borde de una crisis de grandes proporciones”. Desde entonces la situación se convirtió en crisis y ni el Consejo ni la Asamblea se han dignado a adoptar medida alguna para hacer frente a la serie de ejecuciones extrajudiciales de que se denuncian en informaciones desde ese país.

VI. Recomendación

60. Como consecuencia de esta pauta de desatención sistemática de las recomendaciones formuladas en años anteriores, parece poco prudente formular una serie de nuevas recomendaciones. En consecuencia, basta con recomendar que el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General adopten medidas para complementar sus recientes iniciativas encaminadas a “reformar” el sistema, la mayoría de las cuales han redundado en la imposición de nuevas restricciones, emprendiendo esfuerzos para fortalecer de hecho la capacidad del sistema de procedimientos especiales para impedir las violaciones graves de los derechos humanos y responder a ellas. Un primer paso importante sería adoptar medidas para hacer frente al problema de la no cooperación de los Estados que no acceden a las solicitudes de autorización para efectuar una visita de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales. Otro paso decisivo sería responder a las cuestiones más graves surgidas del sistema de

comunicaciones enviadas a los Estados. El mecanismo universal de examen entre pares brindaría una oportunidad importante para que el Consejo comenzara a adoptar medidas constructivas en relación con cada uno de esos problemas. Su actuación ha de evaluarse a la luz de su respuesta a esos asuntos.