

# UN NUEVO PASO EN LA PROTECCION INTERNACIONAL DE LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGION; EL PROCEDIMIENTO PUBLICO ESPECIAL DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS

CONCEPCION ESCOBAR HERNANDEZ  
Universidad Complutense de Madrid

## SUMARIO

*Introducción.—I. Los procedimientos públicos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.—II. El procedimiento público especial sobre la intolerancia y la discriminación fundadas en la religión o las convicciones.—1. Introducción.—2. Organó básico de información.—2.1. Creación, nombramiento y duración del mandato.—2.2. Competencia.—2.2.1. Ambito material.—2.2.2. Ambito espacial.—2.2.3. Ambito temporal.—2.3. Métodos de trabajo y normas de procedimiento.—2.3.1. Principios inspiradores del mandato.—2.3.2. Fuentes de información.—2.3.3. Métodos de trabajo.—3. El informe del Relator Especial: estructura y contenido.—4. Medidas adoptadas por la Comisión de Derechos Humanos.—Consideraciones finales.*

## INTRODUCCIÓN

La problemática de la libertad de pensamiento, conciencia y religión ha estado presente en los trabajos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas desde la década de los cincuenta<sup>1</sup>. Sin embargo,

---

<sup>1</sup> La Comisión de Derechos Humanos se ocupó por primera vez de esta problemática en 1958, con ocasión del Informe anual remitido por la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías. Este mismo tratamiento se mantiene hasta 1964, en que se incluye un tema autónomo en el programa titulado «Proyecto de Declaración y Proyecto de Convención sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa», que se mantiene hasta 1969 en que desaparece toda referencia a esta cuestión en los trabajos de la Comisión. Nuevamente en 1974, a instancia de la Asamblea General, se vuelve a incluir en su programa el estudio del Proyecto de Declaración sobre

este tratamiento prolongado en el tiempo no se ha reflejado adecuadamente en el plano de los resultados. Así, tan sólo en 1981, la Comisión pudo adoptar el Proyecto de Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones<sup>2</sup>, que fue, finalmente, aprobado por la Asamblea General el 25 de noviembre de 1981 mediante la Resolución 36/55<sup>3</sup>.

Sin embargo, se trata de un éxito de corto alcance, puesto que la segunda fase del proyecto codificador, la elaboración de una Convención internacional, no se ha cumplido hasta el momento. Si bien es cierto que, a partir de 1986, la propia Comisión, así como el Relator Especial sobre la intolerancia y la discriminación por razones de religión o convicciones, vienen poniendo especial énfasis en la necesidad de elaborar el citado texto, así como en los medios precisos para cumplir dicho objetivo<sup>4</sup>. Tarea en

---

la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación basadas en la religión y las convicciones, constituyéndose un grupo de trabajo cuyas actividades se extienden hasta 1981, fecha en que se aprueba el mencionado Proyecto. En la actualidad, el tema es analizado bajo un punto autónomo del programa titulado «Aplicación de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones».

<sup>2</sup> Dicho Proyecto fue aprobado por la R. 20 (XXXVII), de 10 de marzo de 1981, incluyéndose como Anexo a la misma.

<sup>3</sup> Sobre el valor y significado de la Declaración, ver el interesante trabajo de DONNA J. SULLIVAN, en el que se recogen adecuadamente las más recientes evoluciones en la materia: «Advancing the Freedom of Religion or Belief Through the UN Declaration on the Elimination of Religious Intolerance and Discrimination», en *American Journal of International Law*, vol. 82/3 (1988), págs. 487-520. En relación con este tema, así como con la elaboración de una Convención internacional en la materia, vid. también: CORRIENTE CÓRDOBA, J. A., «El proyecto de Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o la creencia», en *Ius Canonicum*, vol. XII (1972), págs. 121-148; LALIGANT, M., «Le projet de Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse», en *La protection internationale des droits de l'homme*, Bruselas, 1977, págs. 105-136; LERNER, S., «Toward a Draft Declaration Against Religious Intolerance and Discrimination», en *Israel Yearbook of Human Rights*, vol. 11 (1981), págs. 82 y sigs.; IDEM, «The Final Text of the U.N. Declaration Against Intolerance and Discrimination Based on Religion or Belief», en *ibid.*, vol. 12 (1982), págs. 185 y sigs.; LISKOFKY, S., «The UN Declaration on the Elimination of Religious Intolerance and Discrimination: Historical and Legals Perspectives», en *Religion and the State: Essays in Honor of Leo Pfeffer*, 1985, págs. 441 y sigs.; MERON, T., «The Meaning and Reach of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination», en *American Journal of International Law*, vol. 79 (1985), págs. 79 y sigs.; NAVARRO, L., «Dos recientes documentos de las Naciones Unidas sobre la tutela de la libertad religiosa. Hacia una Convención internacional sobre libertad religiosa», en *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del profesor Pedro Lombardía*, Madrid, 1989, págs. 197-209 (publicado anteriormente en *Persona y Derecho*, número 18 (1988), págs. 65-82); IDEM, «Proyectos de Declaración y Convenio Internacional sobre eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o creencia», en *Ius Canonicum*, vol. XXI (1981), págs. 809-888.

<sup>4</sup> Basándose en las peticiones de la Asamblea General y en las recomendaciones del Relator Especial sobre la intolerancia y la discriminación basadas en la religión o las convicciones, la Comisión de Derechos Humanos ha reiterado la necesidad de proceder de manera inmediata a la elaboración de un texto convencional que venga a completar a la Declaración de 1981. En relación con este tema, vid. las resoluciones 1987/15, párrafo dispositivo 11; 1988/55, párrafos dispositivos 10 y 11, y 1989/44, párrafos dispositivos 9 y 10. Por su parte, el Relator especial ha extendido el alcance de la tarea codificadora, al llamar

la que la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías desempeña un papel importante a partir de 1988<sup>5</sup>.

Junto a las actividades que acabamos de reseñar, es preciso llamar igualmente la atención sobre otra serie de actuaciones, en este caso de naturaleza fundamentalmente teórica, llevadas a cabo en el seno de las Naciones Unidas, igualmente bajo la égida de su Comisión de Derechos Humanos. En este plano, han de destacarse, en primer lugar, los trabajos de la Subcomisión citada, que ya en la década de los cincuenta encargó un estudio sobre la discriminación y la intolerancia religiosas al señor KRISHNASWAMI<sup>6</sup>. Estudio que ha tenido su natural prolongación en el trabajo elaborado por la señora ODIO BENITO y sometido a la Comisión en 1988<sup>7</sup>. En segundo lugar, ha de mencionarse igualmente al Secretario General, cuyo mandato de elaborar un catálogo de las normas nacionales referidas a la libertad de pensamiento, conciencia y religión<sup>8</sup> ha sido sustituido, a partir de 1988, por un mandato similar, por el que se encarga a la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías la elaboración de un documento con idéntico objeto, en el que, a fin de facilitar el proceso de codificación, se incluya un repertorio de la legislación nacional e internacional en la materia<sup>9</sup>. Por último, no puede olvidarse la celebración en 1984 de un Seminario sobre el fomento de la comprensión, la tolerancia y el respeto en cuestiones relativas a la libertad de religión o convicciones, organizado por el Centro de Derechos Humanos conforme a lo dispuesto en la Resolución 1983/40 de la Comisión de Derechos Humanos<sup>10</sup>.

Sin embargo, como se puede desprender de lo dicho hasta ahora, nos encontramos ante un tratamiento genérico e impreciso de la libertad de pensamiento, conciencia y religión, en el que no se establecen mecanismos protectores ni se llega a la formulación de principios y reglas que obliguen

---

la atención en su último informe sobre la necesidad de elaborar una nueva Convención internacional que proteja los derechos de las personas no creyentes, de forma que se establezca una equiparación con los creyentes (vid. E/CN.4/1990/46, párrafo 113, pág. 67).

<sup>5</sup> Su participación en el incipiente proceso codificador ha tenido ya el primer fruto en el informe presentado por el Relator de la Subcomisión, señor Van Boven, en cumplimiento de la R. 1988/55 de la Comisión (vid. E/CN.4/Sub.2/1989/32).

<sup>6</sup> KRISHNASWAMI, A., *Estudio sobre la discriminación en materia de libertad de religión y de práctica religiosa*, Naciones Unidas, Servicio de Publicación y Venta, 1959 (núm. de venta, 60.XIV.2).

<sup>7</sup> El trabajo titulado *Estudio de las dimensiones actuales de los problemas de la intolerancia y las discriminaciones fundadas en la religión o las convicciones* se ha distribuido como documento oficial de la Subcomisión bajo la signatura E/CN.4/Sub.2/1985/28.

<sup>8</sup> Comisión de Derecho Humanos, resoluciones 1986/19, párrafo dispositivo 8, y 1987/15, párrafo dispositivo 6.

<sup>9</sup> Comisión de Derechos Humanos, resoluciones 1988/55, párrafo dispositivo 11.a), y 1989/44, párrafo dispositivo 9.a).

<sup>10</sup> Los resultados del mencionado Seminario, celebrado en Ginebra del 3 al 14 de diciembre, se han publicado por el Secretario General bajo el título «Seminario de las Naciones Unidas sobre el fomento de la comprensión, la tolerancia y el respeto en cuestiones relativas a la libertad de religión o convicciones» (Doc. ST/HR/SER.A/16).

convencionalmente a los Estados. En este sentido, se aprecia una cierta indecisión en la práctica de las Naciones Unidas y, en particular, de la Comisión de Derechos Humanos, cuya raíz se encuentra en la propia complejidad del objeto, que ha permitido que emerjan las tensiones dialécticas que subyacen entre las distintas culturas jurídicas, políticas y sociales respecto de la libertad de pensamiento, conciencia y religión y respecto del propio hecho religioso.

Sin embargo, esta posición que caracteriza a la actividad de la Comisión en este sector se va a romper definitivamente a partir de la década de los ochenta bajo un impulso social cuya importancia no puede desconocerse. Se trata de un fenómeno que ya pusimos de manifiesto en un trabajo anterior<sup>11</sup>: el renacimiento y expansión desde finales de los setenta de posiciones fuertemente integristas en lo religioso, que además se mezclan con tendencias claramente nacionalistas en lo político. Posiciones que se ven agradas por su gran conexión con concepciones políticas fuertemente autoritarias, en las que los elementos básicos de una sociedad democrática, tal y como la entendemos en nuestro ámbito cultural, son rechazados. Como era de esperar, la situación de violencia interna e internacional generada a partir de estos supuestos ha terminado por incidir de modo indirecto en el ámbito de los derechos fundamentales, cuya protección y disfrute efectivo se han visto seriamente perjudicados.

Este nuevo impulso histórico, que una vez más ha obligado a la Organización mundial a adaptar sus actividades a la nueva realidad, ha tenido su reflejo inmediato en el establecimiento de un nuevo procedimiento público especial por materias, dedicado a la intolerancia y la discriminación por motivos religiosos, mediante la Resolución 1986/20 de la Comisión de Derechos Humanos. Procedimiento que no es sino el resultado de la frustración de las Naciones Unidas ante los sucesivos intentos fallidos de proceder a la elaboración de un convenio internacional en la materia y que constituye un paso en el proceso de protección del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, en esta ocasión utilizando como parámetro de los comportamientos estatales la Declaración de 1981, a la que nos hemos referido con anterioridad.

Para finalizar esta introducción, deseamos realizar unas consideraciones metodológicas sobre el presente estudio. En primer lugar, hemos considerado necesario, a fin de facilitar la comprensión del núcleo de nuestro trabajo, incluir una breve referencia al mecanismo de los procedimientos públicos especiales globalmente considerado. Y en segundo lugar, deseamos advertir que el análisis del procedimiento sobre la intolerancia y la discriminación fundadas en la religión o las convicciones es abordado en

---

<sup>11</sup> ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la violación de derechos humanos y libertades fundamentales: estudio de los procedimientos públicos especiales*, 3 vols., Ed. Univ. Complutense, Madrid, 1988, 1631 págs. En particular, págs. 1312-1329.

nuestro estudio desde una perspectiva puramente procesal, en la que se hace especial hincapié en los distintos elementos que integran el mecanismo de protección así como en la problemática generada en torno a cada uno de ellos. Se ha obviado, por consiguiente, un análisis del trabajo de la Comisión y del Relator Especial desde una perspectiva material; perspectiva que, por otro lado, ya ha sido acertadamente abordada en este mismo *Anuario*<sup>12</sup>.

## I. LOS PROCEDIMIENTOS PÚBLICOS ESPECIALES DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS

La actividad de control que analizaremos en este trabajo se inscribe en el marco de un mecanismo específico de control y protección de los derechos humanos desarrollados por vía empírica en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas a partir de 1967. Aunque dicho sistema globalmente considerado no constituye el objeto del presente estudio, nos parece necesario analizarlo brevemente y en forma descriptiva a fin de facilitar una mejor comprensión del procedimiento público especial sobre la intolerancia y la discriminación por motivos religiosos o de convicción<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> CONTRERAS MAZARIO, J. M., «La libertad religiosa y la no discriminación por motivos religiosos en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. V (1989), págs. 19-31. Vid., igualmente, MARGIOTTA BROGLIO, F., «L'action de l'Organisation des Nations Unies pour l'élimination de toutes formes d'intolerance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction», en *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del profesor Pedro Lombardía*, Madrid, 1989, págs. 183-195; RULLI, G., «L'ONU e l'intolleranza religiosa nel mondo», en *La civiltà cattolica*, anno 138, vol. II, quaderno 3287 (1987), págs. 499-458; así como el breve trabajo de LUIS NAVARRO citado en la nota 3, en especial, págs. 204-206.

<sup>13</sup> Para un estudio en detalle, ver nuestro trabajo ya citado *La Comisión de Derechos Humanos...*, en particular el capítulo VI: «Los procedimientos públicos especiales: ensayo de sistematización», págs. 1339-1520. Vid. igualmente BOSSUYT, M., «The Development of Special Procedures of the United Nations Commission of Human Rights», en *Human Rights Law Journal*, vol. 6, núms. 2-4 (1985), págs. 179-210; CASSESE, A., «The New United Nations Procedure for Handling Gross Violations of Human Rights», en *La Comunità Internazionale*, 1975, págs. 49-61; ERMACORA, F., «Procedure to Deal with Human Rights Violations: a Hopeful Start in the United Nations?», en *Revue de Droits de l'Homme*, vol. VII, núms. 2-4 (1974), págs. 670-689; MARIE, J. B., «La pratique de la Commission des droits de l'homme de l'ONU en matière de violations des droits de l'homme», en *Revue belge de Droit International*, vol. XV, núm. 2 (1988), págs. 355-380; PASTOR RIDRUEJO, J. A., «La acción de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ante las violaciones de los derechos del hombre», en *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 2 (1983), págs. 319-330; RAMCHARAN, B. G., «The United Nations Response to Urgent Situations of Violations of Human Rights», en *Résumé des Cours, Institut International des droits de l'homme*, décimosegunda sesión de enseñanza, Estrasburgo, 1981; VAN BOVEN, T., «The United Nations Commission of Human Rights and Violations of Human Rights and Fundamental Freedom», en *Netherlands International Law Review*, vol. XV-4 (1968), páginas 374-393; VILLÁN DURÁN, C., «La protección internacional de los derechos humanos», materiales de trabajo del Instituto Internacional de Derechos humanos, vigésima sesión de enseñanza, Estrasburgo, 1989, en especial, págs. 139-157.

Concebida inicialmente como un mero órgano de asesoramiento técnico del Consejo Económico y Social, la *Comisión de Derechos Humanos*, a pesar de su configuración como órgano subsidiario del E.C.O.S.O.C., ha ido asumiendo progresivamente un protagonismo evidente dentro del sistema de promoción y protección de los derechos humanos en el seno de Naciones Unidas. Hasta el punto de constituir, junto a la Asamblea General, el eje de la actividad que en el ámbito de los derechos humanos se lleva a cabo por la Organización con base en las competencias derivadas de la Carta. Ello, que ha sido posible gracias a la amplitud y ambigüedad de su mandato, se ha plasmado fundamentalmente en el mecanismo conocido como procedimientos públicos especiales.

Los *procedimientos públicos especiales* constituyen un mecanismo de protección de los derechos humanos desarrollado en la Comisión, sobre la base de las competencias genéricas que a dicho órgano le asigna el E.C.O.S.O.C. en sus resoluciones 5 (I) y 9 (II), y cuya creación y funcionamiento no se encuentran regulados en ningún texto convencional *ad hoc*. Así, el establecimiento de este mecanismo es el resultado de una interesantísima evolución práctica, en la que se pone nuevamente de manifiesto el carácter dinámico de todo sistema de protección internacional de derechos humanos; carácter sobre el que ha llamado recientemente la atención el juez Nikken <sup>14</sup>.

Por lo que se refiere a los procedimientos públicos especiales, la Comisión de Derechos Humanos ha basado su competencia en las previsiones genéricas contenidas en la Carta de Naciones Unidas <sup>15</sup>, así como —de modo más específico— en el apartado *e*) de su mandato, conforme al cual está facultada para someter al Consejo Económico y Social «(...) proposiciones, recomendaciones e informes referentes a: *e*) Cualquier otra cuestión relativa a los derechos del hombre que no esté prevista en los incisos a), b), c) y d)» <sup>16</sup>. Esta cláusula residual de competencia ha sido objeto de una interpretación que, tras diversas fases <sup>17</sup>, ha concluido final-

---

<sup>14</sup> NIKKEN, P., *La protección internacional de los derechos humanos: su desarrollo progresivo*, Civitas/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Madrid, 1987.

<sup>15</sup> De modo especial, las contenidas en los artículos 1/3, 55, 62 y 68.

<sup>16</sup> Dicha cláusula residual de atribución de competencia fue introducida en el mandato original de la Comisión por la R. 9(II) del ECOSOC, que de esta manera lo conforma definitivamente. En la R. 5(I) tan sólo se habían incluido las competencias relativas a la elaboración de la Carta Internacional de Derechos Humanos, la protección de las minorías y la prevención de cualquier forma de discriminación.

<sup>17</sup> El principal problema hermenéutico referido a la cláusula residual se ha centrado en la determinación de la competencia de la Comisión para ocuparse eficazmente de las violaciones de derechos humanos. La primera respuesta tuvo un contenido inequívocamente negativo y fue dada por la Comisión en su primer período de sesiones (1946), apresurándose a ratificarla el ECOSOC en su R. 75(V). Con posterioridad, esta declaración de incompetencia se enfrentó a serias críticas procedentes de la propia Comisión, que tuvieron como consecuencia la creación del denominado *procedimiento para el tratamiento de las comunicaciones*, que encuentra su expresión más perfeccionada en la R. 728 F (XXVIII) del ECOSOC, de 30 de julio de 1959. Sin embargo, este mecanismo carece de contenidos materiales, ya que se basa en la mera elaboración de dos listas de comunicaciones (confidencial

mente por la adopción de las resoluciones 8 (XXIII) de la propia Comisión y 1235 (XLII) del E.C.O.S.O.C., adoptadas ambas en 1967 y que constituyen el punto de partida de los denominados, en la práctica onusina, procedimientos públicos especiales. De conformidad con las mismas, la Comisión está autorizada para «(...) examinar la información pertinente sobre violaciones notorias de los derechos humanos y las libertades fundamentales (...) que figura en las comunicaciones consignadas en la lista preparada por el Secretario General de conformidad con la resolución 728 F (XXVIII) del Consejo Económico y Social»<sup>18</sup>, e igualmente «puede efectuar, en los casos procedentes y tras un examen detenido de la información de este modo obtenida (...), un estudio a fondo de las situaciones que revelen un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos (...); y asimismo presentar un informe al respecto con sus recomendaciones al Consejo Económico y Social»<sup>19</sup>.

Estas sencillas normas de atribución de competencias han sido objeto de desarrollo por parte de la propia Comisión de una forma empírica, al hilo del establecimiento de cada procedimiento concreto, pero sin que dicho desarrollo se plasme en ninguna norma que regule de forma única y global la estructura de esta categoría de procedimientos. Nos encontramos así ante una práctica muy rica y variada que —en ocasiones— dificulta la obtención de elementos básicos comunes que permitan identificar a los procedimientos públicos especiales en tanto que categoría de mecanismos de protección. Dificultad que se incrementa por razón del alto número de procedimientos establecidos hasta la fecha<sup>20</sup>. No obstante, esta dificultad puede ser superada tras un análisis minucioso de la práctica de la Comisión de Derechos Humanos en este sector; análisis que hace posible la identificación de elementos que constituyen una base común sobre la que construir el concepto de procedimiento público especial.

Sobre la base de estos elementos comunes, podemos definir a los *procedimientos públicos especiales* como un mecanismo de protección internacional de los derechos humanos inserto en el marco global del sistema

y pública) y su transmisión formal a la Comisión. Por tanto, será preciso esperar a 1967 para que dicho órgano esté en condiciones de responder eficazmente a las violaciones de derechos humanos.

<sup>18</sup> R. 1235 (XLII) del ECOSOC, de 6 de junio de 1967, párrafo dispositivo 2. Recoge el párrafo dispositivo 4 de la R. 8 (XXIII) de la Comisión de Derechos Humanos, de 16 de marzo del mismo año.

<sup>19</sup> R. 1235 (XLII), párrafo dispositivo 3. Recoge el párrafo dispositivo 5 de la R. 8 (XXIII) de la Comisión de Derechos Humanos.

<sup>20</sup> Hasta su 45 período de sesiones, celebrada en 1989, la Comisión de Derechos Humanos ha iniciado veinte procedimientos públicos especiales. De ellos, quince son procedimientos públicos especiales por países referidos a la situación de los derechos humanos en el África Meridional, Territorios árabes ocupados, Chile, Kampuchea, Nicaragua, Guinea Ecuatorial, Guatemala, El Salvador, Bolivia, Polonia, Irán, Afganistán, Chipre, Cuba, Haití y Rumanía. Igualmente se han iniciado cinco procedimientos públicos especiales por materias dedicados a las desapariciones forzadas o involuntarias, las ejecuciones sumarias o arbitrarias, la tortura, la intolerancia y la discriminación basadas en la religión o las convicciones, y la utilización de mercenarios como instrumento de violación de los derechos humanos.

de protección establecido por vía empírica por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>21</sup>, que se caracteriza por el ejercicio del control sobre una situación generalizada de violaciones de derechos humanos, a partir de un informe *ad hoc* elaborado por un órgano básico de información designado al efecto, sin que ello impida la utilización con carácter auxiliar de todas las demás informaciones disponibles, cualquiera que sea su fuente de procedencia. El estudio de las situaciones investigadas tiene como resultado la adopción por parte de la Comisión de medidas específicas, habitualmente bajo la forma de resoluciones, que son completadas en ocasiones con medidas especialísimas adoptadas por razones de urgencia (telegramas y consensos).

Aparecen de esta forma una serie de elementos distintivos sin los cuales no puede hablarse de un procedimiento público especial, a saber: el órgano básico de información, el informe elaborado por el mismo que constituye el punto de partida y el fundamento central del control, la publicidad y el concepto de situación generalizada de violación de derechos humanos que actúa como punto de referencia material del control.

Por lo que se refiere al *órgano básico de información* es preciso destacar que su constitución determina el inicio del procedimiento público especial. Se trata de órganos unipersonales o colegiados<sup>22</sup>, designados a título individual en calidad de expertos y que han de desempeñar su mandato con total independencia e imparcialidad. Su participación en el procedimiento de control es decisiva, puesto que se configura como un órgano de investigación y determinación de los hechos, con independencia de que —en determinados casos— haya recibido un mandato que supera dichas competencias investigadoras, al añadir a las mismas funciones que podrían asimilarse a los buenos oficios, básicamente por lo que se refiere a la formulación de recomendaciones concretas o a la ejecución de medidas urgentes tendentes todas ellas a la restitución del pleno disfrute de los derechos humanos.

Por otro lado, el *informe* resultante de sus investigaciones se constituye en base cualificada para el ejercicio del control por parte de la Co-

---

<sup>21</sup> A partir de la práctica desarrollada en la Comisión de Derechos Humanos desde 1967, puede hablarse de dos bloques de procedimientos de control que se diferencian por la presencia o no de la publicidad en su desarrollo: los procedimientos públicos y los procedimientos confidenciales. Aunque ambos tienen su origen en las resoluciones 8(XXIII) de la Comisión y 1235(LXII) del ECOSOC, los procedimientos confidenciales han sido objeto de un desarrollo ulterior a través de la R. 1503(XLVIII), de 27 de mayo de 1970, del ECOSOC. A su vez, cada una de las categorías de procedimientos a que nos hemos referido pueden dividirse en generales y especiales en función de la designación o no de un órgano básico de información encargado de elaborar un informe *ad hoc*.

<sup>22</sup> Los órganos unipersonales han revestido la forma de Relator Especial, Representante Especial y Enviado Especial. La distinta terminología no obedece, sin embargo, a razón alguna que permita establecer diferencias relativas a su naturaleza jurídica y competencias. Por su parte, los órganos colegiados se han configurado como Grupo de Trabajo *ad hoc* o Grupo Especial de Expertos, pudiéndose reiterar la observación hecha respecto de los órganos unipersonales.



misión, ya que en el mismo se recoge una descripción de los hechos que definen la situación de violación de derechos humanos investigada. Ello exige una valoración previa de la información recibida, que al ser realizada por un experto permite una progresiva objetivación del procedimiento. A este respecto, conviene recordar que la Comisión de Derechos Humanos es un órgano de carácter gubernamental que, por su propia composición, tiende hacia una politización de sus actividades; politización que se ve minorada en el caso de los procedimientos públicos especiales por la presencia de un instrumento objetivo en el que se determinan los hechos. Por otro lado, es preciso destacar igualmente que los informes sometidos a la Comisión por los órganos *ad hoc* contienen habitualmente conclusiones y recomendaciones que constituyen el punto de referencia y la base material de las resoluciones aprobadas posteriormente por aquélla respecto de cada situación investigada.

Teniendo en cuenta los elementos que acabamos de destacar, resulta evidente que tanto el órgano básico de información como el informe elaborado por el mismo constituyen el núcleo y eje central del mecanismo de control que hemos denominado procedimiento público especial. Y ello hasta el punto de podernos conducir a una conclusión equívoca que identifique procedimiento público especial y actividad del órgano básico de información. A este respecto, es preciso señalar que la actividad del órgano básico de información no constituye sino una fase en el proceso de ejercicio del control, que a pesar de su importancia no lo perfecciona, puesto que el mismo resulta incompleto sin los debates públicos desarrollados en la Comisión de Derecho Humanos, en torno a la situación investigada y sin la adopción de la resolución o decisión pertinentes, que constituyen la manifestación material del control.

El tercero de los elementos a los que hemos hecho referencia es el de la *publicidad* del control, que actúa como elemento definidor de los procedimientos públicos especiales y se configura no sólo como un principio inspirador de la actuación de dicho órgano, sino también como una *conditio sine qua non* de la propia existencia del procedimiento público especial.

El importantísimo papel atribuido a la publicidad en el marco de los procedimientos públicos especiales encuentra su reflejo en muy diversas formas, desde la calificación como documento de distribución general del informe elaborado por el órgano básico de información, hasta la naturaleza pública de las sesiones de la Comisión en que se llevan a cabo los debates sobre la situación investigada, así como de las medidas adoptadas al respecto por los órganos competentes. A ello ha de añadirse el carácter igualmente público de las diversas actividades desarrolladas por el órgano básico de información, si bien en este caso el alcance de la regla de la publicidad puede venir mitigado por pequeñas correcciones que en-

cuentran su justificación en la necesidad de garantizar la efectividad de la investigación<sup>23</sup>.

La presencia de la publicidad a lo largo de todo el procedimiento reviste un especialísimo significado, puesto que actúa como garantía de la efectividad en íntima conexión con el fin último del control: asegurar el pleno disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En este sentido, la importancia de la publicidad resulta evidente, especialmente si tenemos en cuenta que la Comisión de Derechos Humanos no dispone de instrumentos que le permitan imponer de manera coactiva el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que pretende preservar. Desde esta perspectiva, los beneficios derivados de la publicidad y de la presión internacional inherente a la misma constituyen un valiosísimo instrumento para el eficaz desarrollo de las funciones protectoras de la Comisión en el ámbito de las violaciones de derechos humanos.

En consecuencia, la desaparición de la publicidad conduciría necesariamente a la ruptura de los pilares básicos de los procedimientos públicos especiales. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que el principio de la publicidad no es el único que inspira la actividad de la Comisión en este ámbito, ya que la necesaria eficacia de los procedimientos obliga a tomar en consideración otros elementos entre los que ocupa un lugar destacado la *cooperación gubernamental*, sin la cual los resultados de la investigación podrían verse seriamente perjudicados.

La aparición de este nuevo principio se refleja igualmente a lo largo de todo el procedimiento y también, de una forma muy destacada, en las propias actividades desarrolladas por el órgano básico de información. Su reflejo puede extenderse incluso sobre el propio principio de publicidad, estableciéndose entre ambos elementos una relación dialéctica de cuyo justo equilibrio dependen en gran medida los buenos resultados y la eficacia del procedimiento. No obstante, conviene destacar que dicha relación no puede nunca resolverse por la desaparición de la publicidad, puesto que al configurarse como *conditio sine qua non* de la propia existencia del procedimiento y como garantía extrema de la eficacia del control, se transforma en un elemento que ha de primar sobre cualquier otra consideración o principio.

El último de los elementos definidores de los procedimientos públicos especiales lo constituye su propio objeto. A este respecto, es preciso destacar que en el marco de dicho mecanismo, el control ejercido por la Comisión no se refiere a un supuesto individualizado de violación de los

---

<sup>23</sup> Es evidente que actividades tales como entrevistas y audiencias pueden carecer del requisito de la publicidad. Junto a ellas, las reuniones de los órganos básicos de información de estructura colegiada se celebran a puerta cerrada, garantizando así su independencia y la discreción en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, la publicidad se preserva por la vía de la inclusión de referencias a dichas actividades en los informes sometidos a la Comisión, que son documentos públicos.

derechos humanos, sino a una *situación generalizada de violación* integrada por una pluralidad de violaciones individuales. Por consiguiente, dichas violaciones concretas no pueden ser tomadas en cuenta de modo aislado, sino en tanto que datos que —al ser analizados conjuntamente— permiten afirmar la existencia de una situación.

Este elemento común a todos los procedimientos públicos especiales precisa, sin embargo, de una especificación referida a los criterios que permiten definir la existencia de dicha situación. A este respecto, y sin entrar en la valoración de los criterios materiales a los que acude cada órgano básico de información en el marco del procedimiento para el cual ha sido creado, la práctica de la Comisión de Derechos Humanos permite hablar de dos tipos diferentes de situación. En primer lugar, aquella situación definida por las distintas violaciones de derechos humanos que pueden tener lugar sobre un territorio determinado en el que un Estado ejerce su jurisdicción. Y en segundo lugar, aquella situación definida por las violaciones cometidas bajo una forma concreta o referidas a un determinado derecho siempre a escala universal y que, por tanto, toma en consideración hechos que han tenido lugar en diversos Estados.

Estas dos interpretaciones del concepto de situación tienen su reflejo en la distinción entre *procedimientos públicos especiales por países* y *procedimientos públicos especiales por materias*. No obstante, tales categorías de procedimientos responden a una misma naturaleza jurídica y tienen un objeto idéntico —una situación de violación de derechos humanos— por más que dicho objeto sea definido de distinta forma en función del ámbito espacial y subjetivo sobre el cual se proyecta.

Esta distinción entre procedimientos por países y por materias o fenómenos es una más de las manifestaciones del carácter eminentemente dinámico de esta categoría de procedimientos, puesto que el análisis del segundo tipo de situaciones no estaba en la mente de los autores de las resoluciones 8 (XXIII) y 1235 (XLII). En las mismas, si bien es cierto que se hace referencia a título de ejemplo a formas concretas de violación de derechos humanos, tales como la discriminación racial y el *apartheid*, dicha mención se predica de situaciones concretas que tienen lugar sobre territorios definidos *a priori*. Más en concreto, se refieren a su aplicación en la República Sudafricana, en Namibia y en la autoproclamada independiente República de Rhodesia del Sur bajo el régimen racista de Ian Smith<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> El párrafo dispositivo 3 de la R. 1235(XLII) está redactado en los siguiente términos: «Decide que la Comisión de Derechos Humanos puede efectuar, en los casos precedentes y tras un examen detenido de la información de este modo obtenida (...) un estudio a fondo de las situaciones que revelen un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos que ilustran la política de *apartheid* practicada en la República de Sudáfrica y en el Territorio de África Sudoccidental bajo la responsabilidad directa de las Naciones Unidas y ocupado ilegalmente en la actualidad por el Gobierno de la República de Sudáfrica, y la

No obstante, es igualmente cierto que los mencionados textos no incluyen disposición alguna que impida establecer procedimientos temáticos, silencio normativo que ha permitido la creación de los mismos a partir de 1980, como consecuencia de dos circunstancias que actúan conjuntamente. En primer lugar, la aparición en el seno de la Comisión de una cierta crítica respecto del sistema de los procedimientos públicos especiales por países, por entender que la determinación de los países investigados es el resultado de una cierta selectividad en la que las tendencias políticas ocupan un lugar importante y minoran los elementos objetivos. Y en segundo lugar, la preocupación que en el seno de la Comisión se empieza a experimentar a partir de dicha fecha por determinadas formas de violación de derechos humanos, así como por atentados contra derechos concretos que, dada su extensión a nivel mundial, constituyen focos de violación de gravedad extrema que, en última instancia, tienen un reflejo inmediato sobre el disfrute de los restantes derechos humanos globalmente considerados.

Si a estos elementos le añadimos que en esta categoría de procedimientos la atribución de los comportamientos contrarios al Derecho internacional se predica respecto de una pluralidad de Estados y que —por consiguiente— se produce una dilución y dispersión de la responsabilidad, se puede entender correctamente el gran predicamento que esta categoría de procedimientos ha alcanzado en los últimos años, extendiéndose a nuevas situaciones<sup>25</sup>.

Dentro de estas nuevas situaciones se encuentra precisamente la intolerancia y la discriminación fundadas en la religión y las convicciones, cuya gravedad ha motivado el establecimiento en 1986 de un procedimiento público especial del que nos ocuparemos en las siguientes páginas.

## II. EL PROCEDIMIENTO PÚBLICO ESPECIAL SOBRE LA INTOLERANCIA Y LA DISCRIMINACIÓN FUNDADAS EN LA RELIGIÓN O LAS CONVICCIONES

### 1. *Introducción*

*El procedimiento público especial sobre la intolerancia y la discriminación fundadas en la religión o las convicciones* constituye una manifesta-

discriminación racial que se practica especialmente en Rhodesia del Sur; y presentar un informe al respecto con sus recomendaciones al Consejo Económico y Social.»

<sup>25</sup> En relación con los procedimientos públicos especiales por materias, vid.: KAMMINGA, M., «The Thematic Procedures of the UN Commission on Human Rights», en *Netherlands International Law Review*, vol. XXXIV (1987), págs. 299 y sigs.; WEISSBRODT, D., «The Three "Theme" Special Rapporteurs of the UN Commission on Human Rights», en *American Journal of International Law*, vol. 80/3 (1986), págs. 685-699; y nuestro trabajo ya citado, págs. 1350-1368.

ción más de la actividad de la Organización de Naciones Unidas en relación con la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Sin embargo, el tratamiento de la cuestión en esta sede integra un elemento innovador, ya que representa el primer intento de aproximación a dicha problemática desde la perspectiva de la protección internacional del mencionado derecho, frente a la práctica anterior que se había limitado al ámbito de las declaraciones de principios y de las actividades puramente promocionales.

La actividad protectora así desarrollada responde a la naturaleza y estructura de los procedimientos públicos especiales, ya que en la misma se encuentran presentes los elementos definidores a que nos hemos referido en el apartado anterior. Sobre la base de dichas consideraciones nos ocuparemos a continuación del órgano básico de información, del informe elaborado por el mismo y, en último lugar, de las medidas adoptadas por la Comisión en el marco del procedimiento.

## 2. *Órgano Básico de información*

### 2.1. *Creación, nombramiento y duración del mandato*

Como ya hemos señalado anteriormente, la creación de un órgano básico de información constituye un requisito indispensable para el establecimiento de cualquier procedimiento público especial. Por consiguiente, la decisión de crear el correspondiente órgano es uno de los elementos presentes en todas las resoluciones por las que la Comisión manifiesta su voluntad de iniciar un procedimiento de estas características, no resultando ajena a esta práctica la R. 1986/20 que constituye el punto de partida del procedimiento sobre la intolerancia y la discriminación fundadas en la religión o las convicciones<sup>26</sup>.

De entre el amplio elenco de órganos básicos de información a los que la Comisión ha recurrido en relación con los procedimientos públicos especiales, en el caso del procedimiento que nos ocupa ha optado por la creación de un órgano unipersonal bajo la forma concreta de *Relator Es-*

---

<sup>26</sup> La R. 1986/20 fue aprobada el 10 de marzo de 1986, en votación nominal, por 26 votos a favor, 5 en contra y 12 abstenciones. El resultado de la votación fue el siguiente: i) *votos a favor*: Alemania (República Federal de), Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Camerún, Colombia, Costa Rica, España, Estados Unidos de América, Filipinas, Francia, Gambia, Irlanda, Japón, Kenya, Lesotho, Liberia, Mauritania, Noruega, Perú, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Senegal y Venezuela; ii) *votos en contra*: Bulgaria, República Árabe Siria, República Democrática Alemana, República Socialista Soviética de Bielorrusia, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; iii) *abstenciones*: Argelia, Congo, China, Chipre, Etiopía, India, Jordania, México, Mozambique, Nicaragua, Sri Lanka y Yugoslavia. En la misma sesión se aprobó la R. 1986/19, en la que la Comisión se pronuncia en un plano más general sobre las diversas medidas que han de adoptarse, a nivel nacional e internacional, para favorecer la desaparición de la intolerancia y la discriminación basadas en la religión o las convicciones.

pecial<sup>27</sup>. De esta forma, se consolida la tendencia manifestada en los últimos años a favor del establecimiento preferente de órganos unipersonales en detrimento de los órganos de estructura colegiada<sup>28</sup>.

Por lo que se refiere al nombramiento de la persona que ha de desempeñar las funciones de Relator Especial, la Comisión se ha mantenido en el marco de su práctica anterior al establecer que dicho nombramiento corresponderá a su Presidente, «después de celebrar consultas en el seno de la Mesa»<sup>29</sup>. Con la mención de las consultas previas como un requisito material para el nombramiento del Relator Especial se recoge explícitamente una práctica tradicional en la Comisión que tiende a favorecer un alto grado de consenso en la designación del experto, a fin de evitar posteriores alegaciones de parcialidad que pudieran perjudicar seriamente los resultados y la eficacia del procedimiento. Por otro lado, esta finalidad se consigue igualmente por la exigencia, contenida en la Resolución, de que el nombramiento habrá de recaer en «una persona de reconocida reputación internacional»<sup>30</sup>; exigencia con la que se está haciendo mención implícita a la cualidad de experto del designado.

En cumplimiento de las previsiones que acabamos de señalar, el nombramiento recayó finalmente en el *ombudsman* portugués, el Sr. Angelo Vidal d'ALMEIDA RIBEIRO<sup>31</sup>, que ha venido desempeñando el cargo hasta la actualidad.

La duración inicial del mandato del Relator Especial, y por ende del procedimiento de control, se cifró en un año<sup>32</sup>, siendo posteriormente renovado por otro período anual en 1987<sup>33</sup>. A partir de 1988, la Comisión de Derechos Humanos ha iniciado una práctica referida a todos los procedimientos públicos especiales por materias, conforme a la cual la duración del mandato de los órganos básicos de información, así como de los procedimientos en que se encuentran insertos, se prorroga por un período bianual. Esta nueva medida, que también se ha extendido al procedimiento sobre la intolerancia y la discriminación basadas en la religión y las convicciones<sup>34</sup>, no puede ser sino valorada muy favorablemente, en tanto que posibilita una actividad más continuada de los órganos de investigación e impide que la misma existencia del procedimiento de con-

<sup>27</sup> R. 1986/20, párrafo dispositivo 2.

<sup>28</sup> En relación con esta práctica, cabe destacar que a partir de 1980, fecha en que se produce el proceso de expansión de los procedimientos públicos especiales, tan sólo en dos casos se han establecido órganos colegiados, en relación con los procedimientos sobre desapariciones forzadas e involuntarias y sobre Cuba. Esta regresión de los órganos colegiados se pone aún más de manifiesto con la sustitución de un Grupo de estas características por un órgano unipersonal (Relator Especial) en el caso del procedimiento seguido sobre la situación de los derechos humanos en Chile.

<sup>29</sup> R. 1986/20, párrafo dispositivo 3.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> E/CN.4/1987/35, párrafo 16, pág. 4.

<sup>32</sup> R. 1986/20, párrafo dispositivo 2.

<sup>33</sup> R. 1987/15, párrafo dispositivo 13. Aprobada sin votación el 4 de marzo de 1987.

<sup>34</sup> R. 1988/55, párrafo dispositivo 12. Aprobada sin votación el 8 de marzo de 1988.

trol sea constantemente objeto de controversia al ser puesta en entredicho en el corto período de un año. Se trata, pues, de una nueva medida que facilita la labor de investigación y que, en este sentido, ha de ser interpretada como un paso más en el proceso de fortalecimiento y consolidación del mecanismo de control constituido por los procedimientos públicos especiales<sup>35</sup>.

## 2.2. Competencia

La delimitación de los términos del mandato atribuido al órgano básico de información adquiere una significación especial en cualquier procedimiento público especial, puesto que a través de los mismos no sólo se fija la competencia del órgano investigador, sino que al mismo tiempo se define el objeto del procedimiento y los parámetros en los que se desenvolverá el ejercicio del control.

Al referirnos a la competencia del Relator Especial, como a la de cualquier otro órgano básico de información, se está haciendo, pues, mención al objeto de la investigación. Objeto respecto del cual es preciso diferenciar tres ámbitos —material, espacial y temporal— de los que nos ocuparemos a continuación.

### 2.2.1. *Ambito material*

i) El ámbito material del mandato del Relator Especial se recoge en la R. 1986/20, conforme a la cual dicho órgano ha de examinar los «(...) incidentes y actividades de los gobiernos que tienen lugar en todas partes del mundo y que no están conformes con las disposiciones de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones», y formular recomendaciones de «medidas correctivas, incluida, cuando convenga, la promoción de un diálogo entre las comunidades de religión o credo y sus gobiernos»<sup>36</sup>. Dicho mandato genérico se concreta en la presentación de «(...) un informe sobre sus actividades (se refiere al Relator Especial) acerca de las cuestiones relativas a la aplicación de la Declaración, en particular de la frecuencia y la extensión de los incidentes y actividades no conformes con las disposiciones de la Declaración, junto con sus conclusiones y recomendaciones»<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Esta prórroga bianual del mandato se había establecido con anterioridad a esta fecha respecto de los procedimientos referidos a la situación de los derechos humanos en el África Austral y a las desapariciones forzadas e involuntarias. Sobre los problemas derivados de la práctica de la prórroga anual y la necesidad de garantizar una mayor estabilidad de los mandatos de los órganos básicos de información, vid. nuestro trabajo ya citado *La Comisión de Derechos Humanos...*, págs. 1422-1427.

<sup>36</sup> R. 1986/20, párrafo dispositivo 2, en combinación con el párrafo dispositivo 1.

<sup>37</sup> *Ibidem*, párrafo dispositivo 1.

Con posterioridad, la Comisión no ha introducido alteración alguna respecto de dicho mandato, que con ocasión de su renovación en 1987 y 1988 se ha formulado en unos términos si cabe más sencillos, a saber: «(...) examinar los incidentes y actividades de los gobiernos en todas partes del mundo que no están conformes con las disposiciones de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones y (...) recomend[ar] medidas correctivas cuando convenga»<sup>38</sup>.

Si bien es cierto que en las citadas resoluciones se fija sin lugar a dudas el texto normativo de referencia que ha de ser utilizado por el Relator Especial en el ejercicio de sus funciones, así como el tipo de actos que han de ser examinados en función de su componente subjetivo, la ambigüedad del término *examinar* suscita importantes problemas referidos a la naturaleza jurídica de la actividad cuyo ejercicio se encomienda al Relator.

ii) En efecto, por lo que se refiere a los parámetros normativos que han de ser tomados en consideración por el Relator Especial para valorar los hechos objeto de su mandato, la R. 1986/20 y concordantes no suscitan duda alguna respecto de la configuración de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones como el *texto básico de referencia*. Así, se confirma plenamente la afirmación que realizamos en la introducción al presente apartado en el sentido de que el procedimiento que analizamos en el mismo no constituye sino una respuesta a los continuos incumplimientos de los principios recogidos en dicha Declaración ante la inexistencia de otro mecanismo de naturaleza convencional que permita lograr el mismo fin.

Nos encontramos, pues, ante un procedimiento en el que, por vía de referencia a la Declaración, los elementos materiales de su objeto están claramente definidos, sin que pueda suscitarse ninguna duda respecto del contenido de los hechos que pueden ser analizados a través de este mecanismo. Este planteamiento ha sido interpretado de modo riguroso por el Relator Especial, quien en sus informes ha reconocido claramente el valor paradigmático de la Declaración de 1981 y ha utilizado los contenidos y la estructura de la misma para determinar la existencia de una situación generalizada de intolerancia y discriminación basados en la religión o las convicciones<sup>39</sup>. Si bien es preciso destacar que a lo largo de su tra-

---

<sup>38</sup> R. 1987/15, párrafo dispositivo 13, y R. 1988/55, párrafo dispositivo 12. Por su parte, la R. 1989/44 no contiene disposición alguna al respecto, lo que se justifica por el hecho de que el mandato continuaba en vigor y no se hacía precisa su renovación. Por consiguiente, durante 1989 el mandato ha de entenderse concebido en los términos que acabamos de indicar.

<sup>39</sup> El valor paradigmático de la Declaración ha sido afirmado de forma expresa por el Relator Especial en su primer informe (E/CN.4/1987/35, párrafo 17, pág. 4), y se refleja en los elaborados con posterioridad (vid. E/CN.4/1988/45, párrafo 6, pág. 2; E/CN.4/



bajo el Relator ha tomado igualmente en consideración otros textos internacionales, bien sea porque reconocen el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia o religión, bien por la incidencia que la intolerancia y la discriminación objeto de su mandato pueden tener sobre otros derechos humanos reconocidos en los mismos<sup>40</sup>.

La utilización de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones como texto de referencia plantea, sin embargo, un importante problema derivado de la naturaleza de dicho instrumento. A este respecto conviene destacar que, como el propio Relator Especial ha indicado en sus informes, la Declaración carece de fuerza obligatoria, ya que se trata de una mera resolución de la Organización de Naciones Unidas<sup>41</sup>. Sin que sea nuestra intención entrar en la polémica ya superada del valor de las citadas resoluciones, creemos que es necesario formular algunas consideraciones al respecto.

En este sentido, y moviéndonos exclusivamente en el marco de los procedimientos públicos especiales, es preciso destacar que la inexistencia de un texto convencional *ad hoc* no empece la validez de este mecanismo de control. Por el contrario, como ya hemos señalado anteriormente, este tipo de procedimiento se deriva exclusivamente de las competencias que en materia de derechos humanos se recogen en la Carta de Naciones Unidas, en la forma en que posteriormente han sido explicitadas, tanto formal como materialmente, a través de las pertinentes resoluciones de los correspondientes órganos. Y ello sin necesidad de que, independientemente de su conveniencia, se hayan desarrollado o no con posterioridad textos convencionales en el ámbito de los derechos humanos.

Por consiguiente, los últimos parámetros de la validez del procedimiento se sitúan en la Carta de Naciones Unidas, en la que se contempla la promoción y protección de los derechos humanos<sup>42</sup>, y —lo que es más

---

1989/44, párrafos 6-8, pág. 1, y E/CN.4/1990/46, párrafos 7 y 8, pág. 2). La interpretación de su mandato queda, además, suficientemente clara en el siguiente párrafo: «(...) El Relator Especial tratará en el presente informe de seguir las disposiciones de la Declaración para ver en qué medida se respetan y aplican en la práctica los derechos y libertades enunciados en ella» (E/CN.4/1987/35, párrafo 47, pág. 14).

<sup>40</sup> De esta manera se sitúa en el plano de la protección de los derechos humanos globalmente considerados, al afirmar que «no solamente las manifestaciones de intolerancia y de discriminación basadas en la religión o en las convicciones representan una violación flagrante del principio de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, consagrado en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, sino que, además, constituyen una amenaza para el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales» (E/CN.4/1987/35, párrafo 93, pág. 26).

<sup>41</sup> Esta constatación no le impide, sin embargo, hacer especial hincapié en la obligación moral que se deriva de dicha Declaración aprobada por la Asamblea General, que —además— se limita a desarrollar principios ya recogidos en textos de naturaleza obligatoria (vid. E/CN.4/1987/35, párrafo 9, pág. 3). En relación con la naturaleza y alcance de la Declaración, vid. SULLIVAN, D. J., «Advancing the Freedom of Religion or Belief...», *op. cit.*, en especial, págs. 488-489.

<sup>42</sup> Vid., en particular, artículos 1.3, 13.1, b), 55, 56 y 62.2.

importante para nosotros en este momento— la prohibición de toda forma de discriminación, incluida la fundada en motivos religiosos<sup>43</sup>. Por su parte, las disposiciones que definen las competencias de la Comisión de Derechos Humanos, y a las que ya nos hemos referido con anterioridad, son suficientemente amplias como para permitir la inclusión de estos elementos.

En este sentido, la utilización de la Declaración de 1981 no puede ser objeto de crítica, en tanto que constituye la explicitación de una serie de principios consagrados en el Derecho Internacional, así como en el ámbito específico de Naciones Unidas, en especial el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Esta interpretación viene además avalada por la propia Comisión, que a partir de 1987 deja suficientemente claro este nexo de unión entre la Declaración y el derecho al que se refiere, al proclamar en el encabezamiento de sus resoluciones referidas a este procedimiento que «la libertad de pensamiento, conciencia, religión o convicciones, es un derecho que se debe garantizar a todos sin discriminación»<sup>44</sup>.

Junto a ello y en esta misma línea, es preciso tener en cuenta que el mencionado derecho se encuentra recogido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, además de otros textos de naturaleza convencional entre los que cabe destacar los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención de la O.I.T. sobre no discriminación en el empleo y la ocupación y la Convención de la U.N.E.S.C.O. sobre no discriminación en la enseñanza. Textos, estos últimos, en los que se contienen, además, referencias a la intolerancia y la discriminación basadas en la religión o las convicciones, y cuyas disposiciones obligan por vía convencional a aquellos Estados que hayan ratificado los mencionados instrumentos<sup>45</sup>.

Sin embargo, si bien es cierto que este argumento refuerza la validez de la actividad y la obligación de los Estados de cooperar con la Comisión en la buena marcha del procedimiento, no lo es menos que dicha obligatoriedad parcial no constituye el núcleo de la cooperación. A este respecto, no puede olvidarse que —como tendremos ocasión de señalar más tarde al estudiar los principios inspiradores del mandato— en el marco de los procedimientos públicos especiales su validez y obligatoriedad para

---

<sup>43</sup> Entre los propósitos de Naciones Unidas se encuentra el de «realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivo de raza, sexo, idioma o religión» (art. 1.3).

<sup>44</sup> Vid. párrafo dispositivo 1 de las resoluciones 1987/15, 1988/55 y 1989/44. Una afirmación idéntica se contiene en el párrafo dispositivo 1 de la R. 1986/19.

<sup>45</sup> En este sentido, ver la opinión del Relator Especial en E/CN.4/1987/35, párrafo 9, en conexión con el párrafo 5, págs. 2 y 3.

los Estados se deriva directamente de la Carta, y más concretamente de la obligación que aquéllos asumen de cooperar con la Organización de Naciones Unidas en el marco de los derechos humanos.

iii) El segundo de los rasgos definidores del mandato lo constituye el *elemento subjetivo de los actos*. En este sentido, es preciso recordar que tanto la R. 1986/20 como las que la complementan se refieren únicamente a actividades gubernamentales. Término con el que sin duda alguna se está haciendo referencia a las actividades imputables al Estado, a través de cualquier de sus poderes, y que deja fuera del mandato del Relator Especial aquellas actividades intolerantes o discriminatorias imputables a particulares, bien sean individuos o comunidades de credo o religión.

Las citadas previsiones han sido interpretadas por el Relator Especial en un sentido amplio, lo que le ha permitido analizar actividades tanto legislativas como ejecutivas o judiciales. Si bien ha puesto especial énfasis en las actividades gubernamentales en sentido estricto, es decir, aquellas imputables al ejecutivo que bajo la denominación de «política gubernamental» define en los siguientes términos: «Esta política puede ejercerse directamente mediante decretos y directivas de gobierno, traducirse en tensiones más o menos violentas entre los agentes del gobierno y los partidarios de una religión o creencia, o bien manifestarse indirectamente fomentando la intolerancia o incitando a ella»<sup>46</sup>.

Por otro lado, es preciso destacar que, a pesar de haber desarrollado su mandato dentro de los parámetros que le vienen fijados en las resoluciones pertinentes, el Relator Especial ha procedido a una interpretación extensiva del mismo por lo que se refiere a los comportamientos de individuos y organizaciones confesionales. Y ello por ser consciente de que «si bien las actitudes de los gobiernos, así como diversos factores jurídicos, políticos, económicos y culturales, pueden obstaculizar en gran medida la aplicación de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, parece que a veces el origen de las situaciones e incidentes incompatibles con las disposiciones de la Declaración se halla en la actitud sectaria e intransigente de las personas que se adhieren a determinada religión o creencia»<sup>47</sup>. Ello le ha llevado a incluir en sus informes y someter a la consideración de la Comisión actos directamente imputables a este tipo de sujetos, siempre que se pueda establecer una conexión con los po-

---

<sup>46</sup> Vid. E/CN.4/1987/35, párrafo 34, pág. 9.

<sup>47</sup> E/CN.4/1987/35, párrafo 44, págs. 4-5. Las importantes consecuencias de estos comportamientos sectarios ha llevado al Relator Especial a afirmar en su segundo informe que «las actividades seculares de algunos de esos movimientos y las consecuencias que el pertenecer a ellos puede tener sobre la salud y la integridad física de los adeptos deben ser objeto de la mayor vigilancia por parte de los gobiernos interesados» (E/CN.4/1988/45, párrafo 8, *in fine*, pág. 3. En idénticos términos, E/CN.4/1989/44, párrafo 17, *in fine*, página 4).

deres públicos, bien sea el apoyo solapado bien la inhibición ante conductas que deberían ser perseguidas y sancionadas.

iv) Pero si bien es cierto que los dos elementos que acabamos de analizar no suscitan ningún problema serio de interpretación, no sucede otro tanto por lo que se refiere a la determinación de la naturaleza jurídica de las actividades cuya ejecución se encomienda al Relator Especial. Se trata, en definitiva, de determinar si nos encontramos ante una actividad investigadora, propia de los mecanismos de protección, o ante una actividad meramente de estudio teórico que situaría el mandato en el de la actividad promocional. Por otro lado, es preciso tener en cuenta que no se trata de una mera cuestión de laboratorio, puesto que su calificación bajo una u otra categoría de actividades incide sobre la propia definición del procedimiento como un procedimiento público especial.

De los términos a que nos hemos referido al principio de este epígrafe resulta enormemente difícil deducir la naturaleza de la actividad. Así, es preciso acudir para su esclarecimiento a las referencias que en los mismos se contienen al examen de *incidentes* y *actividades* gubernamentales que, por su propia sustancia, exigen una determinación de los hechos e implican, por consiguiente, una actividad que evidentemente ha de calificarse como de investigación. A ello ha de añadirse que, por lo que se refiere al informe, se pide al Relator Especial que indique «la frecuencia y extensión de los incidentes no conformes con las disposiciones de la Declaración» y que formule las correspondientes medidas correctivas. Amén de la exigencia de responder eficazmente a la distinta información que pueda recibir<sup>48</sup>, elemento que resulta totalmente ajeno a una mera actividad de tipo teórico.

Pero si estos elementos son suficientes, a nuestro entender, para concluir la naturaleza investigadora del mandato asignado al Relator Especial, existe aún un elemento de economía procesal que no puede ser menospreciado. En efecto, no puede olvidarse que la Comisión dispone ya de un estudio teórico sobre las causas y dimensiones actuales de la intolerancia y la discriminación fundadas en la religión o las convicciones, elaborado en el seno de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías, y que ha encontrado un fuerte apoyo por parte de la Comisión<sup>49</sup>, por lo que parece improbable que ésta

---

<sup>48</sup> Vid. R. 1986/20, párrafo dispositivo 7; R. 1987/15, párrafo dispositivo 14; R. 1988/55, párrafo dispositivo 13, y R. 1989/44, párrafo dispositivo 11.

<sup>49</sup> Se trata del informe elaborado por la señora ELISABETH ODIO BENITO, Relatora de la Subcomisión, que bajo el título «Estudio de las dimensiones actuales de los problemas de la intolerancia y la discriminación fundadas en la religión o las convicciones», se ha distribuido como documento E/CN.4/Sub.2/1987/26 en su versión definitiva. Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos ha instado reiteradamente a la Subcomisión para que se llevase a cabo el análisis de dicho estudio (vid. R. 1986/19, párrafos dispositivos 3 y 6, y R. 1987/15, párrafo dispositivo 4) y tras serle sometido en su 44 período de sesiones ha decidido su publicación en todos los idiomas a fin de darle el máximo de difusión (vid. R. 1988/55, párrafo dispositivo 9).

desease duplicar tal actividad ni sustituirla por la de un Relator Especial de la propia Comisión. A ello ha de añadirse en los dos últimos años las tareas encomendadas al Secretario General y a la propia Subcomisión en un plano puramente teórico y de asistencia técnica<sup>50</sup>.

Por último, es imprescindible tomar en consideración la interpretación de su mandato realizada por el Relator Especial. En este sentido, hemos de destacar que la configuración del mandato como una actividad investigadora se encuentra igualmente presente en todos sus informes, si bien es cierto que se ha podido suscitar una cierta confusión derivada de la diversidad de contenidos que se aprecia entre el informe presentado en primer lugar y los sometidos a la Comisión a partir de 1988, dado que en el primero de ellos nos encontramos ante un documento cuya estructura y contenido le asemeja enormemente al de un estudio teórico.

Sin embargo, entendemos que no se trata de un dato determinante, ya que dicho informe ha de ser analizado a la luz de la clasificación de la actividad del Relator Especial en dos fases, dedicadas, respectivamente, a la definición de una situación generalizada de intolerancia y discriminación por motivos religiosos o de convicción y a la identificación de los supuestos concretos que se producen en la actualidad<sup>51</sup>. En la primera fase, que se agotó en el primer informe, el Relator Especial analiza el alcance y contenido del fenómeno desde una perspectiva global, que le permite el

---

<sup>50</sup> Tras el examen y remisión del estudio de la señora ODIO BENITO, la Comisión ha encargado a la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías dos tareas paralelas de claro contenido técnico y promocional: «a) Preparar una compilación de las disposiciones relativas a la eliminación de la intolerancia y la discriminación fundadas en la religión o las convicciones contenidas en la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones y otros instrumentos internacionales; b) Examinar, teniendo presente la resolución 41/120 de la Asamblea General de 4 de diciembre de 1986 y teniendo en cuenta las disposiciones de los instrumentos internacionales existentes en esta esfera, las cuestiones y factores que deben considerarse antes de redactarse cualquier otro instrumento internacional de carácter obligatorio sobre la libertad de religión y convicciones» (vid. R. 1988/55, párrafo dispositivo 11, y R. 1989/44, párrafo dispositivo 9). Por su parte, el Secretario General había estado encargado de elaborar un catálogo de normas nacionales en materia de libertad de pensamiento, conciencia y religión (vid. R. 1986/19, párrafo dispositivo 8, y 1987/15, párrafo dispositivo 6), y a partir de 1988 la Comisión le ha encargado asegurar la difusión de la Declaración a escala universal (R. 1988/55, párrafos dispositivos 7 y 8, y R. 1989/44, párrafos dispositivos 7 y 8).

<sup>51</sup> El significado de su mandato queda suficientemente claro para el Relator Especial desde su primer informe. Y así afirma que «el presente informe no tiene por objeto analizar las causas de la intolerancia religiosa, sino más bien preparar una especie de inventario de las contradicciones que ahora es posible observar entre las disposiciones legislativas vigentes a nivel internacional en materia de protección y promoción del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y la persistencia, en todas las regiones del mundo, de incidentes y de medidas gubernamentales incompatibles con esas disposiciones» (E/CN.4/1987/35, párrafo 2, *in fine*, pág. 1). Idéntico planteamiento se ha manifestado con posterioridad, haciendo especial hincapié en que la inclusión de la información referida a un supuesto concreto no ha de identificarse con un juicio, sino como un mecanismo de llamar la atención sobre los mismos, proponiendo —en su caso— las correspondientes medidas que permitan solucionar el incidente (vid. E/CN.4/1989/44, párrafos 10 y 15, págs. 2 y 3; y E/CN.4/1990/46, párrafos 10 y 14, págs. 3 y 4).

establecimiento de un marco general a partir del cual le ha sido posible proceder a la identificación de los Estados a los que se atribuyen los comportamientos contrarios a la Declaración de 1981. Esta segunda fase se inició en 1988, tras la recepción de las primeras observaciones gubernamentales a la información que les fue remitida por el Relator y se ha prolongado hasta el momento actual<sup>52</sup>.

A partir de este momento, la identificación de la actividad del Relator Especial con una actividad de investigación propia de un procedimiento público especial no ofrece ninguna duda. Lo que no significa, sin embargo, que en sus informes haya dejado de incluir consideraciones generales sobre el fenómeno de la intolerancia y la discriminación religiosas, consideraciones que —como ya hemos tenido ocasión de señalar— constituyen igualmente una parte de su mandato, pero cuya inclusión no produce en ningún caso el efecto de transformar la naturaleza investigadora y protectora de la actividad<sup>53</sup>.

Por otro lado, es preciso señalar que esta coexistencia de actividades claramente investigadoras con elementos que podríamos calificar como de promocionales es una característica de todos los procedimientos públicos especiales debida a su propia estructura y flexibilidad. Y se manifiesta de modo más acusado en los procedimientos públicos especiales por materias por cuanto el objeto de la investigación, al no estar identificado con el comportamiento de un único Estado sino con un derecho concreto o con una forma específica de violación de derechos humanos, es susceptible de un mayor grado de aproximación conceptual y construcción teórica. Por lo demás, entendemos que esta circunstancia no debe ser objeto de un rechazo frontal, por cuanto ofrece interesantes aportaciones al proceso de codificación y de establecimiento de mecanismos de protección convencionales, como lo demuestra la práctica del Relator Especial sobre la Tortura y es de esperar que lo hagan igualmente, en un futuro no muy lejano, las actividades pendientes en el plano de las desapariciones forzosas e involuntarias y en el propio de la intolerancia y la discriminación fundadas en la religión o las convicciones.

v) Por último, el perfil del mandato del Relator Especial no quedaría correctamente delimitado sin hacer mención a otro bloque de competencias que superan el estrecho margen de la determinación de los

---

<sup>52</sup> Esta división en dos fases de la actividad del Relator Especial queda suficientemente de manifiesto en su segundo informe y ha de enmarcarse en lo que el propio Relator Especial denomina una «evolución dinámica» del mismo (vid. E/CN.4/1988/45, párrafos 4-5, páginas 1-2; E/CN.4/1989/44, párrafo 10, pág. 2, y E/CN.4/1990/46, párrafo 10, pág. 3). Este carácter dinámico del mandato tendrá, presumiblemente, una nueva manifestación a partir del 46 período de sesiones de la Comisión, ya que como el mismo órgano básico de información indica en su informe, «en caso de que la Comisión decida renovar su mandato, el Relator Especial tiene la intención de incluir en su próximo informe un breve análisis del material remitido en el transcurso de los años desde su primer nombramiento» (E/CN.4/1990/46, párrafo 116, *in fine*, pág. 68).

<sup>53</sup> Vid., en este sentido, E/CN.4/1989/44, párrafo 86, pág. 52.

hechos: la obligación de formular medidas correctivas que se encuentra en íntima conexión con la exigencia metodológica de responder eficazmente a la información que le sea transmitida. Se trata de una competencia que puede aportar un importante componente protector y de eficacia inmediata al procedimiento, pero que —a nuestro entender— no ha desarrollado toda su virtualidad en el caso que nos ocupa. Temas, todos ellos, sobre los que volveremos más detenidamente al ocuparnos de los métodos de trabajo utilizados por el Relator Especial, así como del contenido de sus informes.

### 2.2.2. *Ambito espacial*

Como ya hemos puesto de manifiesto, el ámbito espacial sobre el que se proyectan los procedimientos públicos especiales, combinado con su ámbito material, permite la clasificación de los mismos en dos categorías: por países y por materias. En este segundo caso, en el que se sitúa el procedimiento que analizamos, el ámbito de aplicación es universal, por lo que el concepto de situación de violación de derechos humanos no se predica de un determinado Estado, sino de una pluralidad de éstos, independientemente de que en cada uno de ellos puedan producirse a su vez auténticas situaciones o meros incidentes aislados.

Por otro lado, es preciso recordar que la constatación, siquiera sea *prima facie*, de la existencia de la citada situación constituye un requisito *sine qua non* para el propio inicio del procedimiento. Requisito que queda suficientemente cubierto por las previsiones contenidas en el párrafo dispositivo 1 de la Resolución 1986/20, en la que la Comisión de Derechos Humanos «*manifiesta su gran inquietud* respecto de los informes sobre incidentes y actividades de los gobiernos que tienen lugar en todas partes del mundo y que no están conformes con las disposiciones de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones».

Por lo que se refiere al Relator Especial, hemos de destacar que ha respetado escrupulosamente los criterios antes mencionados respecto de la configuración de la situación. Y, así, se ha preocupado a lo largo de todos sus informes de constatar la existencia de una situación universal de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, al tiempo que ha incluido en los mismos referencias a hechos individualizados cometidos en diversos Estados<sup>54</sup>. A este respecto, conviene destacar que en los informes del Relator Especial se aprecia una interesante evolución que en un primer estadio le llevó a incluir en sus informes tan

---

<sup>54</sup> En relación con los supuestos en que la intolerancia y la discriminación por motivos religiosos o de convicción es atribuida a un Estado concreto, vid. E/CN.4/1988/45, párrafo 15, págs. 4-8; E/CN.4/1989/44, párrafos 27-28, págs. 7-49, y E/CN.4/1990/46, párrafos 22-93, págs. 6-61.

sólo a aquellos Estados en los cuales se aprecia una situación más o menos amplia de intolerancia<sup>55</sup>. Dicha postura, que integra una concepción mixta entre el procedimiento público especial por materias y por países, ha sido posteriormente corregida en sus dos últimos informes, en los que ha incluido hechos o actividades aisladas imputables a un Estado siempre que puedan contribuir a definir la situación de intolerancia y discriminación religiosa o por convicciones a escala mundial, independientemente de que por sí mismas no sean susceptibles de constituir una situación a escala nacional<sup>56</sup>.

### 2.2.3. *Ambito temporal*

Al analizar en este punto el ámbito temporal del mandato del Relator Especial no estamos haciendo referencia a la duración del mismo, tema del que ya nos hemos ocupado con anterioridad, sino a la determinación del período histórico en que se han cometido los hechos que pueden ser objeto de investigación.

Las resoluciones pertinentes de la Comisión guardan absoluto silencio al respecto, por lo que es preciso realizar una interpretación de este elemento en función del sistema de control y protección en que se integra. En este sentido, entendemos que el dato fundamental a tener en cuenta es el concepto de situación, que —por su propia naturaleza— permite una interpretación laxa de los términos temporales del mandato, de forma que resulta posible tomar en consideración aquellos hechos acaecidos con anterioridad al inicio del procedimiento siempre que su existencia resulte necesaria para la definición de la situación que se investiga<sup>57</sup>.

Estos elementos se reflejan en los informes elaborados por el Relator Especial, en los que si bien ha pretendido proyectarse sobre los hechos

---

<sup>55</sup> En efecto, las denuncias incluidas por el Relator Especial en su informe de 1988 respecto de Albania, Bulgaria, Burundi, República Islámica de Irán, Pakistán, Turquía y U.R.S.S. recogen todas ellas supuestos de una política gubernamental globalmente considerada que bien puede identificarse con el concepto de situación de intolerancia y discriminación por razones religiosas o de conciencia a nivel estatal (vid. E/CN.4/1988/45, párrafo 5, págs. 4-8).

<sup>56</sup> Como ejemplo de acto aislado podemos mencionar la información incluida por el Relator Especial respecto de nuestro país y que se refiere únicamente a la detención y encarcelamiento en Madrid, el 20 de noviembre de 1988, de once miembros de la Asociación Internacional de Cientología (vid. E/CN.4/1990/46, párrafos 78-79, págs. 48-51).

<sup>57</sup> Se trata, además, de una interpretación que ha sido recogida y consagrada por otros órganos internacionales de protección de derechos humanos, entre los que cabe destacar de modo muy especial a la Comisión y Tribunal Europeos de Derechos Humanos, que han establecido su jurisprudencia en este sentido básicamente en torno a la determinación de su competencia respecto de procesos judiciales internos ya en curso en el momento en que se lleva a cabo el correspondiente acto de atribución de competencia. La extensión de dicha jurisprudencia hace innecesaria e inútil su mención en este momento, baste —por tanto— con señalar en este momento uno de los últimos casos en que dicho criterio interpretativo ha sido utilizado por el Tribunal: el asunto Barberá, Messegué y Jabardo, en el que España ha sido condenada por primera vez, concretamente por el incumplimiento de las exigencias propias del juicio justo que se derivan del artículo 6 de la Convención Europea.



más recientes —como corresponde a una actividad protectora que pretenda ser eficaz—, no por ello ha dejado de incluir en sus trabajos elementos de juicio que, a pesar de su lejanía en el tiempo, resultan imprescindibles para apreciar adecuadamente la existencia y extensión de la situación de intolerancia y discriminación por motivos de religión o convicción a nivel mundial<sup>58</sup>.

### 2.3. *Métodos de trabajo y normas de procedimiento*

La actividad desarrollada por los órganos básicos de información en el marco de un procedimiento público especial no se encuentra sometida a norma alguna de procedimiento de carácter obligatorio que determine los parámetros básicos de la investigación<sup>59</sup>. Esta laguna normativa se manifiesta igualmente en la Resolución 1986/20, que guarda silencio respecto de estos extremos y que, por consiguiente, deja de modo implícito en manos del Relator Especial la decisión sobre los métodos de trabajo y las normas de procedimiento que han de regular su actividad.

Es preciso señalar, no obstante, que el silencio de la R. 1986/20 no es absoluto, puesto que se pronuncia sobre dos cuestiones básicas que afectan directamente a la labor de investigación: los principios que han de inspirar la tarea del Relator Especial y las fuentes de información a las que puede acudir en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, dichos extremos han sido objeto de un interesante proceso de interpretación por parte del Relator Especial que, en ejercicio de la competencia implícita de que gozan todos los órganos básicos de información en el plano de la adopción de normas de procedimiento, ha modificado parcialmente su alcance.

---

<sup>58</sup> El criterio empleado por el Relator Especial queda suficientemente claro en el siguiente párrafo del último informe sometido a la Comisión: «Ha utilizado preferentemente datos recientes relativos al período transcurrido desde la presentación de su anterior informe a la Comisión; sin embargo, en algunas ocasiones ha tenido en cuenta e incluido datos más antiguos, sobre todo en los casos de situaciones a las que ha hecho referencia por primera vez, o con objeto de exponer problemas cuyo origen, o por lo menos las manifestaciones, se remontan a varios años» (E/CN.4/1990/46, párrafo 12, *in fine*, págs. 3-4).

<sup>59</sup> Las normas tipo de procedimiento contenidas en el documento E/CN.4/1.134, de las que el ECOSOC tomó nota en su R. 1870(LVI), carecen de valor vinculante y se ofrecen a los órganos básicos de información a título meramente orientativo. La elaboración de un reglamento tipo de carácter obligatorio en el marco de los procedimientos públicos especiales se viene manifestando como una necesidad en los últimos períodos de sesiones de la Comisión. Ello se ha reflejado en la celebración en 1988 de un seminario internacional que, bajo los auspicios de la asociación Minesotta Lawyers, reunió a los órganos básicos de información, altos funcionarios de Naciones Unidas y representantes de ONGs interesadas en derechos humanos. La problemática de las normas de procedimiento, integrada en el plano más general de la valoración y mejora del sistema de protección, ha tenido igualmente como consecuencia la adopción de la R. 1989/48, de 7 de marzo, en la que se insta al Secretario General a que considere la posibilidad de convocar una reunión de similares características a la que hemos mencionado. En relación con el proceso de elaboración de normas tipo de procedimiento, vid. nuestro trabajo, ya citado, en especial páginas 1480-1487, y la bibliografía allí mencionada.

En aras a una más correcta comprensión de las distintas cuestiones incluidas bajo la denominación genérica de normas de procedimiento y métodos de trabajo, analizaremos separadamente los temas relativos a los principios inspiradores del procedimiento, las fuentes de información empleadas por el Relator Especial y los métodos o técnicas de trabajo que ha aplicado en el cumplimiento de su mandato. Con independencia de que, como se desprende fácilmente de la lectura de las siguientes páginas, se trata de cuestiones íntimamente relacionadas entre sí.

### 2.3.1. *Principios inspiradores del mandato*

Además del principio de la publicidad, la actividad del órgano básico de información está inspirada por una serie de elementos que podemos identificar con la objetividad, la discreción y la necesidad de garantizar el mayor nivel posible de cooperación gubernamental. Y todo ello en el buen entendimiento de que se configuran como criterios tendenciales que permiten garantizar la eficacia del procedimiento de investigación.

Si exceptuamos la publicidad, el resto de los principios enunciados se recogen en la resolución 1986/20 y en las restantes resoluciones que prorrogan la vigencia del citado procedimiento. Así, en aquélla se recuerda al Relator Especial la necesidad de «realizar su labor con discreción e independencia»<sup>60</sup>, expresión que se reproduce literalmente en las resoluciones 1987/15, 1988/55 y 1989/44<sup>61</sup>. De igual manera, se contiene en las mismas menciones —más o menos explícitas— a la cooperación gubernamental<sup>62</sup>, así como al elemento tendencial de la eficacia, que se recoge en los citados textos por referencia a la necesidad de que el Relator Especial responda eficazmente a la información de la que tenga conocimiento<sup>63</sup>.

Respecto de las citadas referencias, es preciso señalar, en primer lugar, que se trata de una especificación innecesaria, puesto que los principios mencionados constituyen criterios lógicos que se encuentran implícitos en la actividad de todo órgano que responda al concepto de experto. No obstante, su mención expresa no carece de importancia, ya que ha tenido notables consecuencias en la forma en que el Relator Especial ha ejercido su mandato, produciéndose al mismo tiempo un efecto de retorno en la medida en que la Comisión ha integrado en sus resoluciones elementos inspiradores de la actuación del Relator Especial que ya habían sido apli-

<sup>60</sup> R. 1986/20, párrafo dispositivo 7.

<sup>61</sup> R. 1987/15, párrafo dispositivo 14; R. 1988/55, párrafo dispositivo 13, y R. 1989/44, párrafo dispositivo 11.

<sup>62</sup> R. 1986/20, párrafo dispositivo 5; R. 1988/55, párrafo dispositivo 14, y R. 1989/44, párrafo dispositivo 12.

<sup>63</sup> R. 1986/20, párrafo dispositivo 7; R. 1987/15, párrafo dispositivo 14; R. 1988/55, párrafo dispositivo 13, y R. 1989/44, párrafo dispositivo 11.

cados por éste con anterioridad. Hechas estas advertencias, nos ocuparemos a continuación de los citados principios y de su concreción en el procedimiento que nos ocupa.

Como ya hemos señalado, los principios de la *discreción* y de la *independencia* se encuentran recogidos en todas las resoluciones de la Comisión referidas a este procedimiento. Por otro lado, no se trata de una práctica novedosa, ya que dichos principios se recogen igualmente en resoluciones que regulan otros procedimientos públicos especiales, tanto por materias como por países. Con dicha mención se pretende garantizar la imparcialidad y objetividad de la investigación y, por ende, del procedimiento, al tiempo que se favorece la cooperación gubernamental.

Aparece de esta manera el tercero de los principios a que nos hemos referido en los párrafos anteriores. Respecto de este principio ha de tenerse en cuenta que sin la necesidad extrema de garantizar al máximo nivel la *cooperación gubernamental*, no pueden entenderse alguno de los restantes principios inspiradores de la investigación a los que hemos hecho referencia, y muy especialmente la *discreción*.

En efecto, si tenemos en cuenta que nos encontramos ante un procedimiento que se caracteriza por la publicidad de todas sus actuaciones y que dicha publicidad actúa como garantía de la efectividad del mismo, la referencia expresa a la *discreción* plantea algunos problemas que es preciso clarificar.

En primer lugar, hemos de señalar que la *discreción* del Relator Especial en el ejercicio de sus funciones no puede confundirse en modo alguno con la *confidencialidad* de las mismas. Por el contrario, dicha actividad sigue presidida por el principio de la *publicidad*, que va a reflejarse en última instancia en el momento de la emisión del correspondiente informe. Sin embargo, como ya hemos señalado anteriormente, dicha *publicidad* puede verse sujeta a pequeños correctivos derivados de la necesidad de garantizar la eficacia del procedimiento y, especialmente, la *cooperación gubernamental*. Dichos correctivos se reflejarán —lógicamente— en la forma en que el Relator Especial conduce las investigaciones y en los contactos mantenidos con las distintas partes interesadas, y muy particularmente los Gobiernos. Pero sin que ello pueda tener como consecuencia la exclusión de dichas actividades en los informes finales sometidos a la Comisión de Derechos Humanos.

En el caso que nos ocupa, la *discreción* que preside la actuación del Relator Especial se ha manifestado fundamentalmente en su primer informe por la decisión de no incluir referencias expresas a los Estados cuyas prácticas intolerantes o discriminatorias en el plano de la religión o las convicciones estaban siendo investigadas. Como ya pusimos de manifiesto en un trabajo anterior, dicha práctica, que si se contempla aisladamente y se prolonga a lo largo del tiempo es evidentemente contraria al mandato y a la naturaleza de los procedimientos públicos especiales, se puede jus-

tificar —sin embargo— en base al principio de la discreción e incluso de la independencia e imparcialidad, ya que —como señala el propio Relator Especial— «hubiera sido contrario a las exigencias de la objetividad citar a los países sin haberles comunicado antes una descripción de las acusaciones que les conciernen, a fin de permitirles presentar sus aclaraciones»<sup>64</sup>.

Se trata, pues, de una práctica que por su carácter transitorio se encuentra plenamente justificada y que constituye uno de los correctivos de la publicidad a los que antes nos hemos referido. Correctivo que, sin embargo, no afecta de modo absoluto a la propia publicidad del procedimiento ni a su eficacia, como lo han demostrado los desarrollos posteriores a 1987. En este sentido, conviene destacar que en los informes sometidos a la Comisión de Derechos Humanos a partir de 1988, se ha incluido una mención expresa de los Estados y supuestos de intolerancia y discriminación por motivos religiosos y de convicción que estaban siendo investigados<sup>65</sup>, incluso en aquellos casos en que el Gobierno afectado no ha expresado las oportunas observaciones, a pesar de haber sido convenientemente informado de los hechos que se le imputan<sup>66</sup>. Por otro lado, es preciso tener en cuenta que el silencio inicial que se refleja en el primer informe respecto de los Estados objeto de investigación no es absoluto, ya que a pesar de las intenciones declaradas por el Relator Especial, no resulta difícil imaginar el nombre del país al que se está haciendo referencia en algunos párrafos<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> Vid. E/CN.4/1987/35, párrafo 19, pág. 5.

<sup>65</sup> En sus sucesivos informes el Relator Especial ha mencionado a diversos países a los que ha remitido información. La lista de los mismos se incluye a continuación, con indicación del documento en que se produce la publicación de los supuestos. E/CN.4/1988/45: Albania, Bulgaria, Burundi, República Islámica de Irán, Pakistán, Turquía y U.R.S.S. E/CN.4/1989/44: Albania, Arabia Saudita, Bulgaria, Burundi, República de Corea, Checoslovaquia, China, Estados Unidos de América, Indonesia, República Islámica del Irán, Iraq, Irlanda, Italia, Malasia, Nepal, Nicaragua, Pakistán, Rumanía, Singapur, Sudán, Turquía, U.R.S.S. y Viet Nam. E/CN.4/1990/46: Afganistán, Albania, Arabia Saudita, Bulgaria, Burundi, Canadá, Checoslovaquia, China, Egipto, España, Etiopía, Grecia, India, Indonesia, República Islámica del Irán, Iraq, Israel, Italia, Malasia, Mauritania, México, Nepal, Nicaragua, Pakistán, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rumanía, República Árabe Siria, Somalia, Turquía, Unión de Myanmar, U.R.S.S., Viet Nam y Zaire. Como se puede comprobar, el número de Estados investigados se ha ido ampliando progresivamente, lo que impide cualquier alegación de selectividad o parcialidad y pone de relieve el alcance auténticamente universal del procedimiento.

<sup>66</sup> Hasta la elaboración de su último informe por el Relator Especial no había recibido respuesta de los Gobiernos de Afganistán, Burundi, China, Etiopía, Irán, Israel, Mauritania, México, Nepal, Somalia, U.R.S.S. (respecto de algunas informaciones) y Zaire. Se trata de un número relativamente pequeño si lo comparamos con la lista de Estados a los que se ha transmitido informaciones, lo que pone de manifiesto el alto nivel de cooperación gubernamental lograda por el Relator Especial respecto de su procedimiento. Si bien es preciso señalar que las respuestas recibidas carecen en muchos casos de contenido material.

<sup>67</sup> Así, es fácil identificar a Albania en la referencia a «un país cuya legislación proclama que se trata de “el primer Estado ateo del mundo” y en el cual la religión ha sido decretada ilegal por decisión del Parlamento» (E/CN.4/1987/35, párrafo 31, pág. 9). O al Líbano en la siguiente descripción: «En otro país multiconfesional, donde se libra una guerra civil desde hace diez años, la incomprensión recíproca y los odios religiosos vienen

Por último, es preciso tener en cuenta que el empleo de esta técnica venía parcialmente impuesto al Relator Especial por la R. 1986/20, ya que en la misma se le invita a «intent(ar) obtener información segura y fidedigna de los Gobiernos»<sup>68</sup>, tarea cuyo logro se habría visto seriamente comprometido de utilizar un mecanismo distinto que no permitiese a los Estados directamente concernidos un pronunciamiento previo. Por otro lado, la obligación de remitir la información recibida por otras fuentes a los Gobiernos interesados ha sido incorporada por la Comisión a sus resoluciones a partir de 1988<sup>69</sup>, configurándose como un elemento que garantiza la objetividad y la cooperación gubernamental.

De todo lo anteriormente dicho es fácil deducir el gran papel que la cooperación gubernamental juega a lo largo de la investigación, papel que resulta lógico si tenemos en cuenta que sin su concurso difícilmente podrían obtenerse determinados elementos de juicio necesarios para una adecuada valoración de los hechos, ni llevarse a cabo actividades de gran valor para la investigación, tales como la realización de visitas o investigaciones *in situ*.

Estas circunstancias han sido suficientemente tenidas en cuenta por la Comisión de Derechos Humanos, que a lo largo de todas sus resoluciones referidas al procedimiento que nos ocupa ha solicitado de los Gobiernos la oportuna cooperación, en primer lugar, a través del intermedio del Secretario General y, después, de modo directo<sup>70</sup>. Si bien es cierto que la respuesta a esta solicitud ha sido muy variada, es preciso destacar igualmente que el número de Estados que han remitido respuestas al Relator Especial ha sido muy alto, independientemente de la valoración material que pueda merecernos cada una de ellas<sup>71</sup>.

---

a sumarse a otros motivos de desacuerdo para perpetuar una situación de continuos conflictos y violencias» (*Ibidem*, párrafo 44, pág. 13).

<sup>68</sup> R. 1986/20, párrafo dispositivo 4.

<sup>69</sup> R. 1988/55, párrafo dispositivo 13, y R. 1989/44, párrafo dispositivo 11.

<sup>70</sup> Las solicitudes de cooperación se han ido reforzando en los dos últimos años. Así, mientras que en 1988, la Comisión se limita a instar «a los Gobiernos que todavía no lo han hecho a que cooperen con el Relator Especial», entre otras cosas, respondiendo rápidamente a las solicitudes de las opiniones y observaciones referidas a la información remitida por el Relator, en la resolución aprobada en su 45 período de sesiones, celebrado en 1989, dicha petición se concreta, al recabar «en especial la cooperación de los Gobiernos cuya falta de respuesta se ha señalado en dos informes sucesivos del Relator Especial».

<sup>71</sup> Vid., *supra*, notas 65 y 66. Limitándonos a la información remitida al Gobierno español, y a su respuesta de 6 de junio de 1989, entendemos que no puede obviarse una consideración crítica de esta última, no tanto por lo que se refiere a los postulados materiales en ella mantenidos respecto de la Asociación Internacional de Cientología, como por lo que se refiere a la posición negativa que muestra hacia el mandato del Relator Especial y hacia el procedimiento mismo. En este sentido cabe interpretar el párrafo final de la respuesta, en el que —no obstante— se pretende salvar el principio de cooperación con Naciones Unidas: «Por otra parte, el Estado español está en disposición de responder a las alegaciones formuladas por estas personas. Sin embargo, no creemos que este escrito, dirigido al Relator Especial encargado de la cuestión de la intolerancia religiosa, sea el lugar adecuado, ya que dichas alegaciones se refieren a presuntas violaciones de derechos civiles y nada tienen que ver con las disposiciones de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de

No podemos finalizar este apartado sin señalar que, evidentemente, la consecución de la cooperación gubernamental implica el otorgamiento de concesiones que —de modo más o menos directo— pueden suponer alguna forma de autolimitación a las competencias genéricas del Relator Especial. Sin embargo, es igualmente preciso señalar muy especialmente que dicha garantía de la cooperación no constituye el elemento esencial del procedimiento y cede, por consiguiente, ante otros principios de rango fundamental, tales como la publicidad y la eficacia. Baste con señalar a este respecto la práctica ya mencionada en relación con la publicación de hechos cuya responsabilidad se imputa a Gobiernos individualizados. Ello se justifica, sin lugar a dudas, sobre la base de una doble configuración de la cooperación gubernamental, que si bien actúa como garantía de la eficacia del procedimiento, constituye al mismo tiempo una obligación estatal derivada de la Carta de Naciones Unidas, y muy particularmente de sus artículos 2/2 y 56, en relación con el artículo 55<sup>72</sup>. Y ello a pesar de que las resoluciones pertinentes de la Comisión se refieran a la misma en términos de solicitud para no herir la, en ocasiones, excesiva y mal entendida sensibilidad de los Gobiernos y lograr una más amplia cooperación.

Esta configuración de la cooperación con la Organización y con la Comisión como una obligación del Estado, configuración que ya mantuvimos en un trabajo anterior, ha venido a ser apoyada recientemente por la propia Comisión respecto del procedimiento sobre la intolerancia y la discriminación por motivos religiosos, en relación con Albania. La negativa reiterada de dicho país a responder a las solicitudes del Relator Especial, motivó la presentación —en el marco del tema 12 del programa— de un proyecto de resolución<sup>73</sup>, finalmente aprobado, en el que la Comisión, tras mostrarse seriamente preocupada por la situación de los derechos humanos en Albania, pide a su Gobierno que colabore con el Relator Es-

---

intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones. Consideramos, por ello, que existen otros órganos de las Naciones Unidas más adecuados para el tratamiento de estas denuncias y con los cuales España ha demostrado y muestra una total disponibilidad para cooperar» (E/CN.4/1990/46, párrafo 79, *in fine*, pág. 51).

<sup>72</sup> De conformidad con el artículo 2.2, «Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta». Por su parte, el artículo 56 establece que «todos los Miembros se comprometen a tomar medidas, conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55», en cuyo apartado c) se incluye «el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y a la efectividad de tales derechos y libertades».

<sup>73</sup> Bajo el tema 12 del programa de la Comisión, «Cuestión de la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier parte del mundo, y en particular en los países y territorios coloniales y dependientes», se desarrollan tradicionalmente la mayor parte de los procedimientos públicos especiales. El proyecto de resolución referido a Albania fue presentado bajo la signatura E/CN.4/1989/L.87, bajo el patrocinio de Bélgica, Canadá, Estados Unidos de América, Marruecos, Países Bajos, Portugal y el Reino Unido.

pecial sobre la intolerancia y la discriminación basadas en la religión y las convicciones, después de reiterar que la cooperación con la Comisión de Derechos Humanos constituye una obligación derivada de la Carta <sup>74</sup>. Los resultados de la R. 1989/69 no se han hecho esperar, y en su informe remitido a la Comisión en 1990, el Relator Especial indica que ha recibido respuesta del Gobierno albanés, siendo preciso destacar —sin embargo— que en la misma se limita a negar los hechos que se le imputan <sup>75</sup>.

### 2.3.2. Fuentes de información

En relación con las fuentes de información, el párrafo dispositivo 4 de la R. 1986/20 autoriza al Relator Especial a que «intente obtener información segura y fidedigna de los Gobiernos, así como de los organismos especializados, las organizaciones gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, incluidas las comunidades de religión o credo».

A este respecto conviene llamar la atención sobre la inexistencia de una norma única que determine con carácter general las fuentes de información que pueden ser utilizadas por cualquier órgano básico de información respecto de un procedimiento público especial. Por consiguiente, las previsiones contenidas en las resoluciones que establecen cada uno de los procedimientos en concreto adquieren un rango fundamental. De tal forma que, al menos *prima facie*, podríamos concluir que las fuentes que pueden ser utilizadas por el Relator Especial sobre la intolerancia y la discriminación basadas en la religión o las convicciones son las incluidas en el ya citado párrafo dispositivo 4 de la R. 1986/20. Ya que las restantes resoluciones adoptadas posteriormente en el marco de este procedimiento guardan absoluto silencio sobre la cuestión, a excepción de la obligación de transmitir a los Gobiernos interesados toda la información recibida a fin de obtener y tomar en consideración sus oportunas observaciones, con lo que simplemente se produce un reforzamiento de la información gubernamental <sup>76</sup>.

No obstante, la redacción del mencionado párrafo dispositivo no permite concluir si nos encontramos ante una lista cerrada y exhaustiva de fuentes de información o si, por el contrario, se trata de una mera indicación en la que se incluyen las fuentes de mayor relevancia o que pueden ofrecer informaciones de mayor interés. Por su parte, el Relator Especial ha procedido a una interpretación extensiva de su mandato a este respecto.

---

<sup>74</sup> Se trata de la R. 1989/69, de 8 de marzo, aprobada en votación nominal por 23 votos a favor, 3 en contra y 13 abstenciones. Votaron *a favor*: Alemania (República Federal de), Bélgica, Botswana, Brasil, Canadá, Colombia, Chipre, España, Estados Unidos de América, Filipinas, Francia, Gambia, Marruecos, Perú, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Suecia, Swazilandia, Togo y Venezuela; *en contra*: Cuba, China y Pakistán; *abstenciones*: Argentina, Bangladesh, Etiopía, India, Iraq, Japón, México, Nigeria, Panamá, Somalia, Sri Lanka y Yugoslavia.

<sup>75</sup> Vid. E/CN.4/1990/46, párrafo 26, págs. 7-8.

<sup>76</sup> R. 1988/55, párrafo dispositivo 13, y R. 1989/44, párrafo dispositivo 11.

De forma que en sus informes, junto a los datos procedentes de las fuentes mencionadas en la R. 1986/20, hace claramente referencia a informaciones obtenidas tras entrevistas y audiencias de particulares, así como a través de los medios de comunicación. Técnicas que hacen referencia expresa a la utilización de fuentes de información distintas de las formalmente mencionadas en la resolución.

Se trata de una práctica seguida igualmente por otros órganos básicos de información, por la que proceden a una ampliación progresiva de los términos de sus mandatos, tal y como se configuran en las resoluciones de constitución. Ello, que no es sino el resultado del carácter escasamente estructurado de los procedimientos públicos especiales y de la ausencia de normas de procedimiento de carácter obligatorio, no permite extraer la conclusión de que al proceder a dicha interpretación extensiva el órgano básico de información haya actuado al margen de su mandato. Por el contrario, se trata —a nuestro entender— del ejercicio de poderes implícitos sin los cuales no puede concebirse la actividad investigadora.

En concreto, por lo que se refiere a la actividad del Relator Especial sobre la intolerancia y la discriminación basadas en la religión y las convicciones, baste con destacar que la referencia a las citadas fuentes de información se refleja en todos los informes sometidos a la Comisión, sin que en ningún caso se hayan suscitado alegaciones de ilegalidad al respecto en los debates desarrollados en su seno. Por otro lado, la redacción de las resoluciones adoptadas a partir de 1987 puede interpretarse en el sentido de convalidar esta práctica, puesto que en ella se suprime toda referencia a fuentes concretas de información y se limitan a señalar al Relator Especial la necesidad de responder eficazmente a la información que pueda recibir, con la única limitación de que se trate de información segura y fidedigna; elementos que habrán de ser valorados por el propio Relator Especial.

### 2.3.3. *Métodos de trabajo*

Por lo que se refiere a los métodos de trabajo empleados por el Relator Especial, nos encontramos nuevamente ante una laguna normativa que ha de ser integrada caso por caso por los distintos órganos básicos de información. A este respecto, cabe destacar que la práctica de dichos órganos es muy variada, inclinándose hacia un tratamiento coyuntural del problema, sin ofrecer técnicas ni mecanismos uniformes.

Sin embargo, en el caso del procedimiento sobre la intolerancia y la discriminación basadas en la religión y las convicciones, al igual que sucede en otros procedimientos por materias<sup>77</sup>, esta regla general encuentra una honrosa excepción, ya que el Relator Especial se ha preocupado desde el

---

<sup>77</sup> Cabe destacar de modo muy especial las normas de procedimiento elaboradas por el Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas e involuntarias.



inicio de sus actividades de ofrecer unas reglas generales en torno a sus métodos de trabajo; reglas que ha incluido sistemáticamente en sus informes <sup>78</sup>.

De esta forma, el Relator Especial aporta a la Comisión los criterios y técnicas utilizadas a lo largo de la investigación. Técnicas que giran en torno a la solicitud de información a los Gobiernos, los Organismos especializados, las Organizaciones gubernamentales y las Organizaciones no gubernamentales, en especial las comunidades de credo y religión, el mantenimiento de entrevistas y audiencias con particulares y —en un caso— la realización de visitas *in situ*. Analizaremos a continuación cada una de estas técnicas.

Por lo que se refiere a la *información obtenida de las fuentes mencionadas en la R. 1986/20*, hemos de destacar que el Relator Especial ha seguido siempre una técnica idéntica, consistente en la remisión de cartas en demanda de información dirigidas a Gobiernos, Organismos especializados y Organizaciones gubernamentales y no gubernamentales interesadas en el tema. La información obtenida por esta vía, que ha tenido muy diversas respuestas, no se recoge individualizadamente en el informe, sino que ha servido al Relator Especial para obtener una primera información que le permite fijar el marco general sobre el que se proyecta la investigación.

A esta solicitud de información ha de añadirse la remitida directamente a los Gobiernos interesados en la que comunican diversos supuestos de intolerancia y discriminación por motivos religiosos o de convicción cometidos en su territorio y de los que solicita información. El contenido de estas comunicaciones se recoge expresamente en los informes del Relator Especial a partir de su segundo informe y constituye el núcleo esencial de los mismos <sup>79</sup>. Por otro lado, el Relator ha decidido incluir igualmente de modo literal las respuestas y observaciones remitidas por los Gobiernos, ofreciendo de esta manera a los miembros de la Comisión datos que facilitan un ejercicio equilibrado del control <sup>80</sup>.

En segundo lugar, el Relator Especial, en el ejercicio de sus funciones, ha mantenido contactos directos con particulares con los que ha celebrado entrevistas en Lisboa y Ginebra. Dichos contactos se han extendido igualmente a las Organizaciones no gubernamentales interesadas en el tema, incluidas las comunidades de credo y religión, así como a representantes

<sup>78</sup> Vid. E/CN.4/1987/35, párrafos 20-27, págs. 6-7; E/CN.4/1988/45, párrafos 9-15 y 23-26, págs. 3-4 y 19-23, respectivamente; E/CN.4/1989/44, párrafos 2-18, 19-25 y 80-81, páginas 2-5, 6-7 y 49-50, respectivamente, y E/CN.4/1990/46, párrafos 10-14, 15-21 y 94-101, págs. 3-4, 4-6 y 61-63, respectivamente.

<sup>79</sup> Vid. E/CN.4/1988/45, párrafo 15, págs. 3-8; E/CN.4/1988/44, párrafos 27-78, páginas 7-49, y E/CN.4/1990/46, párrafos 22-92, págs. 6-61.

<sup>80</sup> En el informe E/CN.4/1988/45, el texto de las informaciones remitidas y el de las observaciones gubernamentales se publica de modo separado (vid. párrafos 17-21, págs. 8-19, y E/CN.4/1988/45/Add. 1 y Corr. 1). A partir de 1989, información remitida y respuesta gubernamental se presentan de forma integrada, facilitando con ello la valoración de ambas.

gubernamentales. Todas estas actividades han sido agrupadas por el Relator Especial bajo la categoría de *consultas*. Estas técnicas se han visto completadas en el caso de Bulgaria por la realización de una investigación *in situ* a instancia del propio Gobierno interesado. Se trata de una interesante práctica, ya empleada en otros procedimientos públicos especiales, tanto por materias como por países, que permite al Relator Especial emitir un informe si cabe más objetivo sobre la realidad de los hechos de que ha tenido conocimiento. Su desarrollo se llevó a cabo con plena cooperación del Gobierno búlgaro del 12 al 16 de octubre de 1987 y sus resultados se recogen en el informe sometido a la Comisión en 1988, en el que se pone claramente de manifiesto que el logro de la cooperación gubernamental no ha de tener como necesario resultado una disminución de la objetividad e imparcialidad de la investigación<sup>81</sup>.

Esta actividad no ha ido seguida posteriormente por otras visitas de similares características, lo que sería de desear, dada la importancia e interés que reviste esta técnica en el proceso de determinación de los hechos. No obstante, en ejercicio de sus funciones, el Relator Especial ha realizado visitas de diversa naturaleza, bien a título oficial, bien particular, en los que ha tenido ocasión de mantener contactos o participar en actividades relacionadas con su mandato<sup>82</sup>.

En íntima relación con estas visitas, el Relator Especial ha asistido a coloquios referidos a la eliminación de la intolerancia y la discriminación por motivos religiosos<sup>83</sup>. Dicha participación, en la que el Relator ha actuado oficialmente y no a título particular, constituye un interesantísimo nexo de unión con la actividad promocional en el plano de los derechos humanos. Actividad que en el marco de la Organización de Naciones Unidas no puede separarse de modo radical de la función protectora y que, en el caso del procedimiento sobre la intolerancia y la discriminación basadas en la religión o las convicciones ocupa un papel muy importante.

Para finalizar, es preciso que realicemos una última consideración crítica respecto de los métodos de trabajo empleados por el Relator Especial.

<sup>81</sup> Vid. E/CN.4/1988/45, párrafos 25-36, págs. 20-23. El tratamiento de la situación de la comunidad musulmana en Bulgaria se ha continuado a través de reuniones oficiales mantenidas por el Relator Especial con los representantes de Bulgaria y Turquía, cuyos resultados se reflejan en el último informe sometido a la Comisión (E/CN.4/1990/46, párrafos 95-100, págs. 61-63).

<sup>82</sup> En esta categoría hay que incluir las visitas realizadas por el Relator Especial a Estados Unidos en diciembre de 1986, por invitación de varias asociaciones religiosas y laicas; a Estambul en septiembre de 1987, a título personal y en su calidad de jurista por invitación del Colegio de Abogados de dicha ciudad; a Dublín en diciembre de 1987, invitado por diversas organizaciones no gubernamentales, y a Moscú y Zagorsk, en junio de 1988, invitado por la Iglesia ortodoxa rusa, para asistir a las fiestas del jubileo conmemorativo del milenario de la introducción del cristianismo en Rusia.

<sup>83</sup> Así, el Relator Especial participó en la Conferencia sobre la tolerancia para la diversidad de religiones o de convicciones, organizada por la Universidad de Minesotta, en Mineápolis, del 19 al 22 de octubre de 1986. Igualmente, con ocasión de su viaje a Estambul, en septiembre de 1987, participó como observador en un coloquio sobre la situación de la minoría musulmana en Bulgaria.

Se trata de la ausencia de recurso a las denominadas «medidas de urgencia» o «procedimientos especiales o de urgencia» seguidos por otros órganos básicos de información en el ámbito de los procedimientos públicos especiales por materias, en particular por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones y por los Relatores Especiales sobre Ejecuciones Sumarias y Arbitrarias y sobre la Tortura<sup>84</sup>.

Se trata de actuaciones inmediatas y urgentes por las que el órgano básico de información, tras el conocimiento de un hecho que queda cubierto por su mandato, insta directamente al Gobierno interesado para que ponga fin al hecho en cuestión, en aquellos supuestos en los que se pueden producir consecuencias irreversibles para derechos básicos del particular, tales como la vida y la integridad física.

Si bien es cierto que este tipo de actuaciones no se contempla inicialmente en los textos que inspiran los procedimientos públicos especiales, tampoco existe en los mismos disposición alguna que se oponga a su ejercicio, apreciándose en la práctica de los últimos años una tendencia hacia su consolidación. Por otro lado, en los términos del mandato del Relator Especial sobre la intolerancia y la discriminación fundadas en la religión y las convicciones no se encuentra obstáculo alguno para la utilización de dichas técnicas o métodos de trabajo, ya que en las distintas resoluciones que regulan su actividad se le insta reiteradamente a que responda eficazmente a la información que pueda recibir. No obstante, tan sólo podemos encontrar una leve manifestación de dichas actuaciones, en la referencia que en el último informe realiza al caso de Salman Rushdie, junto con la petición de que no se cumplan las amenazas de darle muerte<sup>85</sup>. Nos encontramos, pues, ante un comportamiento abstencionista en relación con las medidas urgentes, que es tanto más criticable cuanto que contrasta con la interpretación extensiva de su mandato realizada por el Relator Especial respecto de otros extremos, y priva al procedimiento de un mecanismo de protección individualizada que se ha demostrado eficazísimo en otros procedimientos públicos especiales por materias.

### 3. *El informe del Relator Especial: estructura y contenido*

Entre los elementos que integran el mandato del Relator Especial se encuentra la obligación de presentar un informe anual a la Comisión de Derechos Humanos<sup>86</sup>. Mandato del que se ha descargado con la presen-

<sup>84</sup> Vid. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *La Comisión de Derechos Humanos...*, op. cit., páginas 1168-1174, 1245-1247 y 1309-1310.

<sup>85</sup> Vid. E/CN.4/1990/46, párrafo 104, pág. 64. No se trata de una medida urgente en sentido estricto, amén de la ambigüedad del texto del informe en el que la referencia al caso en cuestión se realiza de modo implícito, sin citar el nombre, y por la simple mención de «la condena a muerte del autor de un libro en el que se expresan opiniones consideradas como ofensivas por los fieles de una religión mundial».

<sup>86</sup> En el párrafo dispositivo 8 de la R. 1986/20 se «pide al Relator Especial que pre-

tación de los documentos E/CN.4/1987/35, E/CN.4/1988/45<sup>87</sup>, E/CN.4/1989/44 y E/CN.4/1990/46, todos ellos de naturaleza pública.

Los mencionados informes responden a la misión básica de determinación de los hechos asignada al Relator Especial, y en este sentido, dedican su núcleo central a los supuestos específicos de intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones que han llegado a conocimiento del Relator Especial. Su tratamiento se realiza siempre por la vía de reproducir la información remitida a los Estados afectados, a fin de proporcionar a la Comisión elementos que le permitan formarse un juicio sobre la situación investigada, pero sin que en ningún supuesto la inclusión de un determinado caso implique un juicio de valor por parte del Relator Especial<sup>88</sup>. No obstante, se trata de un planteamiento que ofrece flancos a la crítica, ya que resulta evidente que en la labor de determinación de los hechos el Relator Especial habrá de realizar necesariamente una valoración previa de la información recibida, siquiera sea *prima facie*, y al menos por lo que se refiere a su carácter seguro y fidedigno. Todo ello con independencia de que el auténtico control sea ejercitado por la Comisión. En cualquier caso, conviene tener presente que esta aproximación del Relator Especial respecto de cada una de las informaciones aisladas que llegan a su conocimiento se corresponde plenamente con el sistema de protección en que se enmarca el procedimiento analizado en este trabajo, que se basa en la existencia de una situación y en el que el pronunciamiento sobre supuestos individualizados de violación está totalmente excluido.

Este planteamiento se corresponde, además, plenamente con la posibilidad de formular consideraciones globales respecto de la situación investigada, potestad a la que el Relator Especial no renuncia y que tiene su reflejo en los correspondientes informes, si bien es cierto que estas consideraciones se han ido reduciendo a lo largo del mandato y se han reconducido, como era de esperar, a las conclusiones que —por mandato de la R. 1986/20— han de contenerse en los mismos, y a sendos apartados que bajo diversos títulos aparecen en todos los informes<sup>89</sup>.

Por otro lado, como ya tuvimos ocasión de señalar en relación con la competencia del Relator Especial, su labor no se agota con la pura descripción de los hechos, ya que la Comisión le insta igualmente a la formu-

---

sente a la Comisión, en su 43 período de sesiones, un informe sobre sus actividades acerca de las cuestiones relativas a la aplicación de la Declaración, en particular de la frecuencia y la extensión de los incidentes y actividades no conformes con las disposiciones de la Declaración, junto con sus conclusiones y recomendaciones». Las referencias a la obligación de presentar un informe se han mantenido de forma indirecta en las resoluciones 1987/15, párrafo dispositivo 15; 1988/55, párrafo dispositivo 15, y 1989/44, párrafo dispositivo 13.

<sup>87</sup> Dicho informe se completa con los documentos E/CN.4/1988/45/Add. 1 y E/CN.4/1988/45/Add. 1/Corr. 1.

<sup>88</sup> Vid., *supra*, nota 51.

<sup>89</sup> Vid. E/CN.4/1988/45, capítulo III; E/CN.4/1989/44, capítulos III y IV, en especial este último, y E/CN.4/1990/46, capítulo III.

lación de conclusiones y recomendaciones, especialmente de medidas correctivas, incluidas —en su caso— la celebración de conversaciones entre las comunidades de religión o credo y sus Gobiernos<sup>90</sup>. Por consiguiente, el Relator Especial ha incluido en sus informes las oportunas conclusiones y recomendaciones, que tras presentarse de modo diferenciado en los dos primeros informes, se configuran como una unidad en los dos últimos años.

Si con las conclusiones el Relator Especial responde a la exigencia de ofrecer a la Comisión una visión de conjunto en la que se haga especial hincapié en la extensión y manifestaciones más importantes del fenómeno de la intolerancia y discriminación basadas en la religión o en las convicciones en el mundo, las recomendaciones se han convertido en un instrumento privilegiado para formular todas aquellas propuestas relacionadas con el mandato que puedan favorecer la desaparición del fenómeno investigado.

En relación con dichas medidas, hemos de destacar que el Relator Especial se ha abstenido de formular recomendaciones particularizadas dirigidas a un Estado concreto, centrándose fundamentalmente en aquellas propuestas generales que tienden a la elaboración de textos internacionales, en particular una convención, así como a la adopción a nivel nacional de medidas para la remoción de los obstáculos existentes. A lo que se añade la formulación de propuestas concretas sobre la asistencia técnica y los servicios consultivos que podrían ser ofrecidos por la Organización de Naciones Unidas. De esta manera, se puede afirmar que las recomendaciones formuladas por el Relator Especial se sitúan preferentemente en el plano de la promoción, al tiempo que se pone una vez más de manifiesto el paralelismo que cabe establecer entre los servicios consultivos de Naciones Unidas en materia de derechos humanos y la tarea de protección desarrollada en el marco de los procedimientos públicos especiales<sup>91</sup>.

#### 4. *Medidas adoptadas por la Comisión de Derechos Humanos*

Como ya se ha señalado, el ejercicio del control en el marco de un procedimiento público especial no se agota ni perfecciona hasta la producción de los debates correspondientes en el seno de la Comisión y la adopción por ésta de las medidas oportunas, habitualmente mediante la forma de resoluciones de alcance general.

En el caso del procedimiento sobre la intolerancia y la discriminación basadas en la religión o las convicciones, la Comisión de Derechos Huma-

---

<sup>90</sup> Vid. R. 1986/20, párrafo dispositivo 2. En este mismo sentido, vid. 1987/15, párrafo dispositivo 13, y R. 1988/55, párrafo dispositivo 12.

<sup>91</sup> El papel de los servicios consultivos de Naciones Unidas se contempla de modo especial en los dos últimos informes del Relator Especial, en los que se enumeran de una forma detallada las distintas funciones que podrían ser asumidas por la Organización. Vid. E/CN.4/1989/44, párrafo 104, c), págs. 59-60, y E/CN.4/1990/46, párrafo 121, págs. 69-80.

nos ha adoptado las resoluciones 1986/20, 1987/15, 1988/55 y 1989/44, todas ellas bajo el título genérico de «Aplicación de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones». Si exceptuamos la R. 1986/20, que es dedica únicamente al establecimiento del mecanismo de protección, las restantes resoluciones adoptadas hasta la fecha responden a una concepción más amplia en la que se refleja la propia complejidad de la actividad llevada a cabo por el Relator Especial<sup>92</sup>.

Desde una perspectiva descriptiva, hemos de señalar en primer lugar que en todas ellas se incluye, en su párrafo dispositivo 1, un pronunciamiento general relativo al derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o convicciones, a modo de frontispicio que enmarca el resto de la resolución. Esta se puede dividir en dos partes claramente diferenciadas, dedicadas, respectivamente, a los aspectos promocionales y de protección implícitos en el procedimiento. Así, en una primera parte se incluyen pronunciamientos que reproducen de forma casi literal las consideraciones generales formuladas por el Relator Especial en su informe, así como las recomendaciones aportadas por el mismo en el ámbito de la promoción interna e internacional de los derechos contenidos en la Declaración de 1981, incluidas las relativas al proyecto codificador en curso. En la segunda parte se integran aquellas disposiciones relativas a la renovación del mandato, así como a la formulación de las escasas orientaciones metodológicas que han de inspirar la actividad del Relator Especial.

Por otro lado, si nos situamos en el plano material del ejercicio del control, todas las resoluciones analizadas parten de la constatación de la existencia de una situación universal de intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones; constatación que tiene como única consecuencia la formulación de consideraciones generales, sin que hasta la fecha se haya producido ninguna referencia expresa al comportamiento de un determinado Estado. Nos encontramos, pues, ante una forma minimizada del control que obedece al propio ámbito espacial y subjetivo del procedimiento, que hace prácticamente imposible la mención individualizada de un Estado sin que se formulen automáticamente las siempre dispuestas alegaciones de selectividad y politización. No obstante, esta deficiencia del sistema queda parcialmente paliada por la remisión de las respectivas resoluciones al informe del Relator Especial, documento público de distribución general en el que se incluyen un catálogo de violaciones concretas con identificación de los presuntos Estados responsables. De este modo, se facilitan las medidas de presión internacional que pueden derivarse de los procedimientos públicos especiales y que —en úl-

---

<sup>92</sup> Por otro lado, esta diversidad de tratamiento de la intolerancia y la discriminación fundadas en la religión o las convicciones es puramente formal, puesto que en 1986 la Comisión adoptó la R. 1986/19, en la que se contempla dicho fenómeno desde una perspectiva promocional.

tima instancia— constituyen uno de los elementos determinantes de su eficacia.

No obstante, es preciso destacar que en 1989 se ha producido una importante inflexión en la práctica de la Comisión a este respecto. Y así, si bien es cierto que en la resolución principal sobre el procedimiento que nos ocupa ha seguido sin mencionarse a Estado alguno, la Comisión ha aprobado la R. 1989/69, que bajo el título «Situación de los Derechos Humanos en Albania», se refiere directamente a la actividad del Relator Especial sobre la intolerancia y la discriminación por motivos religiosos o de convicción. Se trata de una medida que tiene su origen en la reiterada negativa del gobierno albanés a colaborar con la Comisión y en la que la individualización de un determinado Estado se configura a modo de sanción institucionalizada que sólo puede entenderse en el marco de la situación en que se produce<sup>93</sup>.

En relación con esta medida podría plantearse su posible carácter discriminatorio, por cuanto puede identificarse a otra serie de Estados que tampoco han respondido al Relator Especial y respecto de los cuales la Comisión no ha emitido pronunciamiento alguno. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que se trata de un país cuya situación general de respeto de los derechos humanos es objeto de seria preocupación en el seno de la Comisión<sup>94</sup> y que además es el único país del mundo cuya Constitución proclama un Estado ateo y sanciona penalmente la manifestación de todo tipo de creencias religiosas como un delito contra la seguridad nacional, por lo que su relevancia en el marco del procedimiento que analizamos no puede ser mayor. Por otro lado, no puede olvidarse tampoco que la alegación de selectividad es —en la mayoría de los casos— un argumento interesado que, además, no introduce alteración alguna en la competencia genérica de la Comisión para pronunciarse respecto de cualquier situación de violación de derechos humanos. Ni tampoco puede suponer, aun en el caso de que la selectividad se produzca efectivamente, una derogación tácita de obligaciones jurídicas que, como la de cooperar con la Organización y, por consiguiente, con la Comisión en el plano de la promoción y protección de los derechos humanos, se derivan directamente de la Carta de San Francisco<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Vid., *supra*, la mención que a dicha resolución hemos hecho al analizar los principios inspiradores de la actividad del Relator Especial. En particular, notas 73, 74 y 75 y texto al que se refieren.

<sup>94</sup> En este sentido, no puede olvidarse que la situación de los derechos humanos en Albania es objeto de estudio por la Comisión en el marco del procedimiento confidencial 1503.

<sup>95</sup> A este respecto, el párrafo dispositivo 1 de la R. 1989/69 no puede ser más explícito: «*Recuerda* al Gobierno de Albania su obligación, en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, de prestar su plena cooperación a la Comisión de Derechos Humanos.» Y, en consecuencia, «*exhorta* al Gobierno de Albania a que proporcione información sobre la forma concreta en que las medidas constitucionales y jurídicas son acordes con las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos y a que responda a las denuncias

Nos encontramos, pues, ante una medida que no puede sino ser objeto de una favorable valoración, puesto que viene a cerrar una polémica abierta hasta entonces en el seno de la Comisión de Derechos Humanos en torno a la obligatoriedad de cooperación con dicho órgano en el desarrollo de los procedimientos públicos especiales. En este sentido, es deseable que pronunciamientos de idéntico contenido comiencen a extenderse a aquellos procedimientos, tanto por materias como por países, en los que la cooperación gubernamental es inexistente o ha sido objeto de reiteradas renuencias.

## CONSIDERACIONES FINALES

El estudio llevado a cabo en las páginas precedentes, en el que hemos analizado el procedimiento público especial sobre la intolerancia y la discriminación basadas en la religión o las convicciones desde una perspectiva procesal, cobra, a nuestro entender, su pleno significado si tenemos en cuenta que dicho procedimiento no es sino un sistema de protección de los derechos humanos y que en ello radica su novedad, ya que constituye la primera manifestación de la protección global del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión en el plano universal.

Como hemos puesto de manifiesto a lo largo de nuestro trabajo, la elección de los procedimientos públicos especiales de la Comisión de Derechos Humanos como mecanismo de control de los comportamientos estatales tiene importantes consecuencias en el ejercicio de la protección. Consecuencias que se concretan en una pluralidad de deficiencias del sistema sobre las que hemos llamado la atención en los momentos adecuados y que son el resultado inmediato del carácter intergubernamental del órgano que efectúa el control —la propia Comisión— y de la escasa estructuración típica de los procedimientos públicos especiales. Esta última característica, si bien en ocasiones ofrece una flexibilidad que redundan en beneficio del procedimiento, integra siempre el peligro del amplio margen de discrecionalidad otorgado al órgano básico de información y a la propia Comisión, lo que —cuanto menos— perjudica la seguridad jurídica y favorece el florecimiento de todo tipo de alegaciones referidas a la politización, selectividad y falta de objetividad del procedimiento. A estos elementos hemos de añadir el hecho de que la Comisión de Derechos Humanos no es un órgano jurisdiccional o cuasijurisdiccional, por lo que —en última instancia— la eficacia del procedimiento depende de la buena

---

específicas que le ha transmitido el Relator Especial de la Comisión encargado de examinar la aplicación de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones» (párrafo dispositivo 2). En relación con este tema, vid., *supra*, nota 72 y texto al que se refiere.



fe de los Estados y de las medidas de presión internacional que pueden generarse a partir del mismo.

Sin embargo, a pesar de todas estas consideraciones, el procedimiento público especial que hemos venido analizando merece, a nuestro entender, una valoración positiva. A este respecto, cabe afirmar, en primer lugar, que, a pesar de que el Relator Especial no ha desarrollado todas las potencialidades del mandato que le fue otorgado por la Comisión en 1986, nos encontramos ante un procedimiento que ha ido aproximándose progresivamente hacia el plano de la protección, a pesar de que los primeros resultados de la investigación no fueron todo lo satisfactorios que cabía esperar.

Pero si este dato es importante, entendemos que el auténtico valor del procedimiento se encuentra en su propia creación, ya que constituye una respuesta eficaz ante la inoperancia de la Organización de las Naciones Unidas para elaborar una Convención internacional que de forma global regule el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Desde esta perspectiva, el inicio de un mecanismo de protección, por débil que sea, constituye un logro cuya importancia no puede ser minusvalorada. Por otro lado, no debe olvidarse que la protección en cuestión se está realizando a partir de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones, aprobada por la Asamblea General en 1981, que por esta vía produce efectos superiores a los que inicialmente se le pretendió atribuir.

Para finalizar, es preciso llamar igualmente la atención sobre el hecho de que el inicio del procedimiento público especial analizado ha constituido un decisivo impulso para el retorno a un proceso de codificación abandonado durante un largo período de tiempo, y que es previsible que la Convención internacional finalmente aprobada incluya medidas de protección que vengán a acumularse al actual procedimiento público especial. A este respecto, conviene destacar que el propio procedimiento es configurado como una medida transitoria, en tanto que no exista un mecanismo *ad hoc*, de naturaleza convencional, más adecuado. No obstante, consideramos que, aunque llegase a producirse esta última situación, no se puede presumir la desaparición del procedimiento público especial, ya que entrarían en juego consideraciones relativas a la subjetividad y al objeto investigado que impedirían afirmar la existencia de la identidad de presupuesto que justificase tal desaparición.

Por lo demás, si bien es cierto que se trata de un juicio de futuro, no lo es menos que la afirmación referida al mantenimiento del procedimiento público especial sobre la intolerancia y la discriminación fundadas en la religión o las convicciones encuentra su apoyo en la práctica de la Comisión, como lo demuestra el caso de la tortura. Por otro lado, dicha supervivencia sería deseable por cuanto constituye un último reducto de alcance general que, al margen de obligaciones convencionales *ad hoc* vo-

luntariamente asumidas por los Estados, posibilita la protección internacional de un derecho que, por su propia naturaleza y contenido, es objeto de injerencias de muy distintos tipos y tendencias por parte de los Estados, y cuya violación puede incidir muy negativamente en el ejercicio de otros derechos fundamentales, cuya importancia ha sido adecuadamente puesta de manifiesto por el Relator Especial.