

L'OMBUDSMAN DEL CONSELL DE SEGURETAT DE L'ONU: UNA INSTITUCIÓ ORIGINAL ENCARA EN CONSTRUCCIÓ

Jaume Saura Estapà*

Resum

El Consell de Seguretat de les Nacions Unides ha establert una Oficina de l'Ombudsman per atendre les reclamacions de persones o entitats sotmeses a sancions imposades en el marc de la lluita contra el terrorisme internacional. L'article examina les raons que han conduït l'ONU a crear aital mecanisme i si, per la seva configuració i funcions, aquest òrgan reuneix els requisits que tradicionalment s'espera d'una institució de l'Ombudsman. Conclourem que, malgrat alguns defectes institucionals, l'Ombudsman del Consell de Seguretat ha mostrat una alta taxa d'efectivitat, i que és una figura amb potencialitat per enfortir el procés just en aquest àmbit de les relacions internacionals.

Paraules clau: Ombudsman; Consell de Seguretat; drets humans; Nacions Unides.

THE UN SECURITY COUNCIL OMBUDSPERSON: AN ORIGINAL INSTITUTION STILL UNDER CONSTRUCTION

Abstract

The United Nations Security Council has set up an Ombudsman's Office to deal with complaints from individuals or entities subject to sanctions imposed within the framework of the fight against international terrorism. This article examines the reasons that have led the UN to create such a mechanism and whether, given its configuration and functions, this body meets the requirements traditionally expected of an ombudsman. We conclude that, despite some institutional shortcomings, the Security Council Ombudsman has shown a high degree of effectiveness, and that this is a figure with the potential to strengthen the due process in this field of international relations.

Keywords: Ombudsman; Ombudsman; Security Council; human rights; United Nations.

* Jaume Saura Estapà, adjunt general al Síndic de Greuges de Catalunya i professor titular (catedràtic acreditat) de dret internacional i relacions internacionals a la Universitat de Barcelona. Síndic de Greuges de Catalunya, passeig de Lluís Companys, 7, 08003 Barcelona, jsaura@sindic.cat

Article rebut el 26.09.2016. Avaluació cega: 03.10.2016 i 26.10.2016. Data d'acceptació de la versió final: 22.12.2016.

Citació recomanada: SAURA ESTAPÀ, Jaume. «L'Ombudsman del Consell de Seguretat de l'ONU: una institució original encara en construcció». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 54 (juny 2017), p. 185-198, DOI: [10.2436/rcdp.i54.2017.2873](https://doi.org/10.2436/rcdp.i54.2017.2873).

Sumari

1 Introducció

2 Les sancions selectives o intel·ligents del Consell de Seguretat i la necessitat d'un mecanisme de control

2.1 Evolució dels règims de sancions del Consell de Seguretat

2.2 Reptes que plantegen les sancions intel·ligents

3 L'Ombudsman del Consell de Seguretat des de la perspectiva de l'Ombudsman

3.1 Caracterització bàsica de l'Ombudsman en el pla internacional

3.2 L'Ombudsman del Consell de Seguretat: configuració, funcions i funcionament

4 Consideracions finals

Bibliografia

1 Introducció

Des de mitjan 2010, el Consell de Seguretat de l'ONU disposa d'un Ombudsman, un *defensor de les persones*, encarregat de supervisar, a instància de part, les sancions que aquest òrgan imposa a persones físiques i jurídiques en el marc de la seva competència de manteniment de la pau i la seguretat internacionals. La figura de l'Ombudsman, que neix a Suècia l'any 1809, s'ha estès per tot el planeta, sobretot a partir del darrer terç del segle xx, amb una gran diversitat des de la perspectiva tant competencial (institucions generalistes i especialitzades) com territorial (institucions d'àmbit estatal i subestatal). Fins i tot n'hi ha d'internacionals, com ara l'Ombudsman de la Unió Europea. A la mateixa ONU hi ha una Oficina de Serveis de l'Ombudsman i de Mediació, que atén els treballadors del sistema de les Nacions Unides.¹

Malgrat l'eclosió de la institució, no deixa de sorprendre que un òrgan tan singular com el Consell de Seguretat, que fou establert i ha funcionat tradicionalment dins una lògica de relacions internacionals tradicionals (entre estats o, com a molt, entre subjectes de dret internacional), s'hagi dotat d'una figura pensada per defensar els drets de les persones. Certament, ho ha fet en un àmbit (un règim de sancions determinat) i amb unes competències (l'exclusió del peticionari de la llista de persones sancionades) ben delimitades, però això no exclou, ans al contrari, el caràcter innovador de la institució.

L'objecte de la nostra contribució és, doncs, l'anàlisi d'aquesta figura innovadora en el pla internacional: els seus orígens i disseny; les seves funcions i funcionament; i, en suma, si les seves característiques institucionals permeten assimilar-lo a un veritable Ombudsman, tal com s'entén en la pràctica internacional. Dividirem l'article en dues grans parts. En primer lloc, explicarem els motius que duen el Consell de Seguretat a crear aquesta figura, que no són altres que l'evolució en el model de sancions que s'ha anat produint en el si d'aquest òrgan i llur afectació als drets de les persones. En segon lloc, analitzarem les característiques institucionals de l'Ombudsman del Consell de Seguretat i el seu funcionament durant els darrers sis anys, i estudiarem en quina mesura és comparable amb els ombudsmen d'abast nacional. Les nostres consideracions finals apuntaran als déficits que l'Ombudsman del Consell de Seguretat ha de superar i a la potencialitat de la institució en la defensa dels drets de les persones objecte de sanció per part del mateix Consell.

2 Les sancions selectives o intel·ligents del Consell de Seguretat i la necessitat d'un mecanisme de control

En aquest primer apartat veurem com el règim de sancions del Consell de Seguretat ha passat d'adreçar-se a estats sobirans a fer-ho a individus, i com això ha plantejat seriosos dubtes des del punt de vista dels principis democràtics i de l'estat de dret, particularment des de la perspectiva del dret a un procés just de les persones sancionades pels estats a instàncies del Consell de Seguretat.

2.1 Evolució dels règims de sancions del Consell de Seguretat

El Consell de Seguretat és l'òrgan principal encarregat d'assolir el primer propòsit de l'Organització de les Nacions Unides, que no és altre que el manteniment de la pau i la seguretat internacionals.² Per fer-ho, disposa de l'habilitació atorgada pels membres de l'Organització per emetre resolucions de caràcter jurídicament vinculant, particularment quan es produeix una amenaça a la pau, una ruptura de la pau o un acte d'agressió, en els termes del capítol VII de la Carta.³ És sobradament conegut que, tant en aquest com en d'altres àmbits d'actuació, els membres permanents del Consell de Seguretat disposen de la capacitat de vetar l'adopció de decisions, encara que aquestes hagin assolit la majoria qualificada de nou vots que estableix la Carta (art. 27.3). Quan les seves resolucions en el marc d'aquest capítol no són respectades per

1 El reglament de l'Oficina està publicat al Butlletí del Secretari General: «Terms of Reference for the Office of the United Nations Ombudsman and Mediation Services». Document ST/SGB/2016/7, de 23 juny 2016. Aquests termes de referència substitueixen els adoptats originàriament l'any 2002, quan es creà l'Oficina.

2 *Vid.* l'article 24.1 de la Carta en relació amb el seu article 1.1.

3 L'article 25 de la Carta assenyala literalment que «els Membres de les Nacions Unides convenen a acceptar i complir les decisions del Consell de Seguretat d'acord amb aquesta Carta».

l'estat a qui van adreçades, el Consell de Seguretat pot imposar sancions de tipus diplomàtic, econòmic o militar, entre d'altres, que han de ser posades en pràctica per la resta d'estats membres de l'Organització.

A partir dels anys 1990, després de dècades pràcticament inactiu, el Consell de Seguretat ha fet un ampli ús de les seves competències en el marc del capítol VII de la Carta. Ha estat especialment freqüent la imposició de sancions de caire diplomàtic i econòmic, i ha autoritzat en força ocasions l'ús de la força armada contra estats refractaris a les seves resolucions. Una interpretació extensiva del seu mandat en aquest camp li ha permès fins i tot crear tribunals penals internacionals,⁴ dirigir-se contra actors no estatals⁵ i adoptar quasilegislació internacional antiterrorista arran dels atemptats de l'11 de setembre de 2001.⁶ Val a dir, en aquest darrer sentit, que aquesta ampliació dels instruments a l'abast del Consell de Seguretat per mantenir la pau i la seguretat internacionals ha estat acompanyada d'un concepte també més ampli dels termes «pau» i «seguretat», que ja no es limiten a les relacions entre estats, sinó que també incorporen noves amenaces com ara el terrorisme internacional o el crim organitzat. Tot plegat fa que les resolucions del Consell de Seguretat, per bé que a través dels estats membres, tinguin cada cop uns efectes més sensibles sobre individus particulars.

Simultàniament, les tradicionals sancions econòmiques que el Consell de Seguretat emprava contra estats sobirans, en forma d'embargaments més o menys amplis de llur comerç internacional,⁷ han rebut fortes crítiques de la doctrina i les organitzacions humanitàries pels seus devastadors efectes sobre la població civil.⁸ Certament, la Carta de les Nacions Unides és força escadussera en el tractament dels efectes secundaris d'aquest tipus de sanció i només preveu, en el seu article 50, que un estat negativament afectat per les mesures preventives o coercitives adoptades pel Consell de Seguretat vers un tercer puguí «consultar el Consell de Seguretat respecte a la solució d'aquests problemes». Ni una paraula sobre els efectes negatius que la població civil pugui patir, com va succeir durant el decenni llarg de sancions a l'Iraq arran de la primera guerra del Golf (1991). Els centenars de milers de morts que s'atribueixen a aquestes sancions, que al seu torn no van tenir cap impacte sobre la cúpula governant i el seu líder, Sadam Hussein, van fer reconsiderar a la comunitat internacional l'abast i l'oportunitat de les sancions que «no impliquen l'ús de la força», en la terminologia de la Carta (art. 41). El secretari general de l'ONU, en el seu informe de l'any 2000, *Nosaltres els Pobles*, tenia dures paraules contra les sancions econòmiques:

«Quan s'imposen sancions econòmiques enèrgiques i generals a règims autoritaris [...], sol succeir que pateix la població i no les elits polítiques la conducta de les quals va motivar les sancions inicialment. De fet, aquells que estan en el poder solen beneficiar-se perversament d'aquestes sancions perquè poden controlar el mercat negre i beneficiar-se'n, així com emprar les sancions com a pretext per eliminar les fonts internes d'oposició política».⁹

I conclouïa que les sancions econòmiques havien resultat ser un «instrument cec i àdhuc contraproductiu», raó per la qual demanava al Consell de Seguretat que ho tingués en compte de cara a elaborar i aplicar els futurs règims de sancions.¹⁰

En realitat, el Consell de Seguretat ja havia iniciat aquest camí l'any anterior, amb la Resolució 1267 (1999), relativa a l'Afganistan i a la vinculació del règim dels talibans i l'organització terrorista Al-Qaida amb els atemptats a les ambaixades nord-americanes de Nairobi i Dar es Salaam.¹¹ I ho feia des del doble concepte

4 Els tribunals per a l'ex-Iugoslàvia i per a Ruanda, respectivament, a Resolucions 827 (1993), de 25 de maig, i 955 (1994), de 8 de novembre, del Consell de Seguretat.

5 El cas de la pirateria davant les costes de la Banya d'Àfrica a partir de la Resolució 1816 (2008) del Consell de Seguretat, de 2 de juny. De fet, les sancions contra actors no estatals es poden remuntar a l'any 1997, contra membres d'UNITA, a Angola [Res. 1127 (1997)]. La singularitat de les sancions contra la pirateria rau en el fet que, per primer cop, les sancions no s'ubiquen en el territori sobirà d'un estat.

6 Resolució 1373 (2001) del Consell de Seguretat, de 28 de setembre.

7 Com diu REINISCH, la «teoria» de les sancions econòmiques establia que la pressió econòmica sobre els civils es traslladaria als governs, que estarien obligats a canviar de comportament. *Vid.* REINISCH (2001: p. 851).

8 *Vid.*, per exemple, SEGALL (1999).

9 *Vid.* ONU (2000: par. 231). (Traducció de l'autor.)

10 *Ibid.*, par. 232 i 233.

11 *Vid.* *Decimosexto informe del Equipo Encargado de Prestar Apoyo Analítico y Vigilar la Aplicación de las Sanciones, presentado*

segons el qual, d'una banda, el terrorisme internacional s'havia de caracteritzar com una amenaça a la pau i la seguretat internacionals, i, de l'altra, que els individus, més que els estats, havien de ser l'objectiu de les sancions.¹²

En essència, el sistema de sancions establert a partir de la Resolució 1267 (1999) consistia a imposar un seguit de sancions (prohibició de vols, congelació d'actius financers, etc.) *intuitu personae* als membres del moviment talibà i d'Al-Qaida, així com a persones o entitats «associades» als uns o als altres. Atès que calia anar identificant quines eren aquestes «persones i entitats» —més enllà dels seus líders—, es crea com a òrgan subsidiari un «comitè» integrat pels mateixos membres del Consell de Seguretat,¹³ encarregat d'elaborar una «llista consolidada», seguint els criteris de l'òrgan principal, de persones i entitats a qui s'adreçarien les sancions, així com de fer seguiment de les mesures que adoptin els estats membres tant per executar aquestes sancions com per, eventualment, aixecar-les, tal com veurem amb més detall a la propera secció.

Des d'aleshores, aquesta tècnica s'ha generalitzat, i actualment hi ha una dotzena de comitès de sancions, que s'ocupen de conflictes com ara els de Somàlia-Eritrea, República Democràtica de Congo, Corea del Nord, Sudan, Líbia, Guinea-Bissau, Iemen o República Centreafricana, entre d'altres,¹⁴ per bé que el comitè creat per la Resolució 1267 és, amb diferència, el que més individus i entitats ha identificat com a objecte de llurs sancions. Tant és així que l'any 2011, en una decisió força controvertida,¹⁵ es va dividir el mandat per separar, d'una banda, les sancions adreçades als talibans i contextualitzades a l'Afganistan (el nou *Comitè 1988*), i, de l'altra, les adreçades a Al-Qaida (el mandat i nom del qual ha evolucionat a mesura que l'ISIS substituïa Al-Qaida en el focus de l'atenció internacional).¹⁶ Només aquest segon comitè identificava, el 19 de desembre de 2016, un total de 256 persones i 75 entitats objecte de sancions.¹⁷

2.2 Reptes que plantegen les sancions intel·ligents

En aquest punt, la solució d'un vell problema en planteja un de nou. Les llistes d'individus i entitats objecte de sancions s'aproven en el marc d'un òrgan, el Consell de Seguretat, que malgrat que no es troba per sobre del dret internacional,¹⁸ de facto no respon davant de res ni de ningú;¹⁹ sovint a instància d'estats poc o gens democràtics (tot i que la decisió formal correspon al comitè); i sobre la base d'informació classificada, de caràcter per tant confidencial.²⁰ La indefensió dels individus i les entitats a qui s'inclou des del primer

de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2161 (2014), relativa a Al-Qaida y las personas y entidades asociadas. Document S/2014/770, de 29 d'octubre, par. 38.

12 Vid. WILLIS (2011: p. 679).

13 Per tant, amb quinze membres, dels quals cinc seran sempre els permanents del Consell de Seguretat —però sense dret de vet—, i deu membres més que aniran canviant cada dos anys.

14 Vid. la [relació de comitès de sancions de l'ONU](#) [Consulta: desembre 2016].

15 Controvertida singularment perquè la segregació dels presumptes talibans en un nou comitè de sancions fa que les persones que estaven a la Llista o que hi són incorporades amb posterioritat ja no puguin accedir a l'Ombudsman. L'argument per excloure l'Ombudsman d'aquest comitè és que ara se centra en un únic país durant un període determinat, mentre que la lluita contra Al-Qaida (i ara l'ISIS) no té limitacions ni de temps ni d'espai. Vid. MIRSHAHI (2012: p. 9).

16 Després de passar per diverses denominacions, des del desembre de 2015 el seu nom oficial és *Comitè de Sancions contra l'EIL (Daesh) i Al-Qaida 1267/1989/2253*. Vid. Resolució 2253 (2015), de 18 de desembre, del Consell de Seguretat, par. 1.

17 Es pot trobar informació actualitzada sobre la llista de persones i entitats sancionades pel Comitè 1267/1989/2235 [en aquest enllaç](#). Per la seva banda, [la llista de sancions del Comitè 1988](#) conté els noms de 136 persones i 5 entitats (dades actualitzades el 19 de desembre de 2016) [Consulta: desembre 2016].

18 Vid. REINISCH, *op. cit.*, p. 855-858.

19 La Cort Internacional de Justícia ha establert que el Consell de Seguretat, malgrat ser un òrgan de caire polític, està sotmès al dret internacional general i als límits funcionals que l'imposa la mateixa Carta de les Nacions Unides (cas Lockerbie). En el mateix sentit s'ha pronunciat, per exemple, la Sala d'Apel·lacions del Tribunal Penal per a l'Ex-Iugoslàvia (cas Tadic). Però aquestes constriccions formals no tenen per ara cap traducció en un control efectiu, legal i jurisdiccional del seu capteniment; que, a més, queda subsumit en la seva manca de personalitat jurídica internacional, de manera que qualsevol responsabilitat internacional que es pogués derivar d'una infracció del dret internacional seria atribuïble a l'Organització de les Nacions Unides com a tal.

20 Segons el relator especial per a la promoció i protecció dels drets humans en la lluita contra el terrorisme, Ben Emmerson, qualsevol estat pot fer una proposta d'inclusió amb unes dades mínimes de motivació. A la pràctica, el comitè segueix un procediment de «no-objecció», de manera que si cap membre s'oposa a la inclusió, aquesta es fa efectiva en un termini de 10 dies hàbils. De fet, el comitè en conjunt no examina les proves que sustenten una designació, i els riscos d'ús indegut del procediment són elevats. Vid. ONU (2012: par. 25-27).

moment a la *Llista consolidada* és notòria, com ha reconegut l'Equip de Vigilància de les sancions, un òrgan d'experts que assessorava des de 2004 el Comitè 1267.²¹ Per exemple, fins a 2002 (tres anys després de l'adopció d'aquest règim de sancions) no es va aprovar una primera «guia» de criteris per identificar una persona com a sospitosa, en particular per interpretar què vol dir estar «associat» a Al-Qaida, als talibans o a Osama bin Laden²² (tal com es formulava el règim inicialment). I fins a 2006 no es fa obligatori notificar als sancionats la seva inclusió a la llista.²³

Aquesta indefensió s'accentuava per la impossibilitat, primer, i les dificultats, després, per impugnar la inclusió a la Llista. Fins a 2002 no es preveu un procediment, que passa perquè la persona interessada o el seu representant demani al govern de l'estat de residència o nacionalitat que requereixi una revisió del cas al comitè. Atès que sovint aquest govern era el mateix que proposava incloure la persona a la Llista en primer lloc, l'any 2006 es va establir l'obligació per als estats de crear un únic Punt Focal per adreçar-hi les peticions de revisió de tots els comitès de sancions del Consell de Seguretat. Es tracta, però, d'un òrgan merament administratiu, que assegura que la petició arriba on toca i que es fan les notificacions pertinents, però que ni fa una revisió independent del cas ni té cap potestat decisòria.²⁴ D'altra banda, així com els criteris per ser incorporat a la Llista s'havien aprovat el 2002, no és fins a 2006 que s'aproven els criteris perquè se'n supprimeixi un nom.²⁵

Atès que les decisions del Consell de Seguretat o dels seus òrgans subsidiaris no poden ser objecte de recurs judicial (directament), el conflicte sobre la legitimitat del règim de sancions es trasllada als estats membres. En efecte, l'execució de les sancions internacionals correspon als estats, en particular a aquells on la persona sancionada té el seu domicili, els comptes corrents, etc. Són ells els qui han de prendre les mesures legals i reglamentàries per fer efectius «la congelació de dipòsits financers, la suspensió de crèdits i ajuts econòmics, la denegació i limitació de l'accés a mercats financers estrangers, embargaments comercials sobre armes i béns de luxe, prohibicions de vols i denegació de desplaçaments internacionals, visats i realització d'estudis a l'estranger», etc.²⁶ El Consell s'ha preocupat d'afirmar reiteradament el caràcter administratiu i no penal d'aquestes mesures,²⁷ una valoració amb la qual havia coincidit, per exemple, el Tribunal de Primera Instància de la Unió Europea al cas Kadi.²⁸ Amb aquesta tesi, el Consell de Seguretat intenta esquivar les mínimes exigències del procés just en situar les sancions en una fase preprocessal, de perfil administratiu i caràcter temporal. Ara bé, les conseqüències de les sancions són prou greus i continuades en el temps per posar en dubte aquesta qualificació, com a mínim des del punt de vista de llurs efectes pràctics.²⁹

De fet, un dels principals contratemps amb què s'ha trobat el Consell de Seguretat en l'aplicació d'aquest i altres règims de sancions són els intents d'impugnar-les judicialment a escala nacional i internacional, tot qüestionant les lleis i els procediments de l'estat que donaven compliment a les resolucions del Consell de Seguretat.³⁰ En un principi, la jurisprudència internacional va evitar entrar en el fons dels afers tot escudant-se en el caràcter vinculant per als estats de les resolucions del Consell de Seguretat i en el principi

21 En fer el balanç dels 15 anys del règim de sancions, l'Equip reconeix que «*algunos comentarios han sido críticos al argumentar que el Consejo de Seguridad introdujo un régimen mundial de sanciones selectivas sin proporcionar suficientes salvaguardias para asegurar que la base de pruebas fuera sólida ni permitir que las personas incluidas en la Lista impugnaran las razones de su inclusión*». Vid. document S/2014/770, *op. cit.*, par. 43.

22 Resolució 1390 (2002), del Consell de Seguretat, par. 2. Vid. KIRSCHNER (2010: p. 589).

23 Resolució 1735 (2006), del Consell de Seguretat, par. 5.

24 Vid. KIRSCHNER, *op. cit.*, p. 590-591.

25 Resolució 1735 (2006), *op. cit.*, par. 14.

26 Vid. GORDILLO (2012: p. 211).

27 Vid., per a totes, Resolució 2253 (2015), *op. cit.*, par. 44 i 58: «*Reitera que las medidas a que se hace referencia en el párrafo 2 de la presente resolución son de carácter preventivo y no se basan en criterios penales establecidos en el derecho interno*».

28 Judgment of the Court of First Instance (Second Chamber, extended composition) of 21 September 2005.

Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities. Cas T-315/01.

29 Vid. MIRSHAHI, *op. cit.*, p. 33.

30 Vid. REINISCH, *op. cit.*, p. 855-858.

de presumpció de conformitat amb els estàndards de drets humans,³¹ però des de fa anys un degoteig de sentències nacionals i internacionals estan anul·lant en alguns estats els procediments nacionals per falta de garanties judicials efectives en la inclusió i l'exclusió de les llistes.³² És en aquest context que el Consell de Seguretat intenta reforçar les garanties del procés just a escala internacional i estableix, a partir de 2010 i en el marc exclusivament del Comitè 1267, una Oficina de l'Ombudsman,³³ amb l'objectiu poc dissimulat que les seves decisions guanyin en legitimitat i no puguin ser qüestionades per les jurisdiccions nacionals per vulneració de drets fonamentals de les persones sancionades.

3 L'Ombudsman del Consell de Seguretat des de la perspectiva de l'Ombudsman

En aquest segon apartat examinarem la configuració, la funció i el funcionament de l'Ombudsman del Consell de Seguretat per determinar si reuneix els elements característics d'aquesta figura, tal com s'han anat consolidant en la pràctica internacional, així com les potencialitats que té la nova institució en la defensa dels drets humans en el marc del règim de sancions del Consell de Seguretat.

3.1 Caracterització bàsica de l'Ombudsman en el pla internacional

S'afirma comunament que la figura de l'Ombudsman neix el 1809 a Suècia, des d'on s'ha anat estenent a la resta del món.³⁴ En realitat, l'antic *justitieombudsman* suec és només un antecedent de l'actual Ombudsman, i entre altres coses podia supervisar no només l'Administració pública sinó també el poder judicial, i les seves decisions eren vinculants; dos elements completament aliens a la configuració contemporània de l'Ombudsman. A més, fins a la Segona Guerra Mundial la institució només s'havia desplegat als països escandinaus, i no és fins al darrer terç del segle xx que es produeix una expansió imparable de la figura per tots els continents.³⁵

En l'actualitat, la proliferació de la figura, també a les Nacions Unides, obliga a demanar-se quines característiques ha de tenir la institució per ser considerada una veritable defensoria pública. Fonts doctrinals,³⁶ resolucions d'organitzacions internacionals³⁷ i altres informes³⁸ han procurat fer llum en aquesta

31 *Vid.* l'informe del relator especial, doc. A/67/396, *op. cit.*, par. 17.

32 Alguns dels casos més emblemàtics a escala europea són *Nada contra Suïssa*, sentència del TEDH de 13 de setembre de 2012, i *Kadi*, sentència del TJUE (Gran Sala) de 18 de juliol de 2013, ambdues sobre casos anteriors a la creació de la figura de l'Ombudsman. Com a cas més recent, es pot citar la sentència de la Gran Sala del TEDH en el cas d'*Al-Dulimi i Montana Management Inc. contra Suïssa*, de 21 de juny de 2016 (la sentència de la Sala de la secció segona és de 2013). Cal assenyalar que en aquest cas el comitè qüestionat és el de la Resolució 1518 (2003), relatiu a l'Iraq, que no disposa d'Oficina de l'Ombudsman. Als informes semestrals de l'Equip de Vigilància del Comitè 1267 es poden trobar ressenyes de les sentències que es van dictant a escala nacional i internacional sobre individus i entitats inclosos a la Llista. Sobre aquesta qüestió, *vid.* també SENA (2009: p. 193-228).

33 Sembla que va ser Dinamarca qui, en incorporar-se com a membre no permanent del Consell de Seguretat l'any 2005, va proposar per primer cop la instauració d'un mecanisme de revisió independent en forma d'Ombudsman. *Vid.* KIRSCHNER, *op. cit.*, p. 597.

34 En l'actualitat, la principal associació internacional d'ombudsmen a escala mundial, l'[Institut Internacional de l'Ombudsman](#) (IOI), aplega 170 institucions de més de 90 països diferents [Consulta: desembre 2016].

35 *Vid.* REIF (2011: p. 269-271).

36 A banda de REIF (*op. cit.*), cal citar l'obra de RIBÓ [*et al.*], en línia [aquí](#) [Consulta: desembre 2016]. Sobre les diferències i similituds entre l'Ombudsman i les anomenades «institucions nacionals de drets humans», es pot consultar STEINERTE I MURRAY (2009: p. 54-72).

37 Entre les més significatives, es pot citar, a escala universal: «El papel de los ombudsman, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos», Resolució 69/168 de l'Assemblea General de l'ONU, de 18 de desembre de 2014. A escala europea: «Strengthening the institution of Ombudsman in Europe», Parliamentary Assembly Resolution 1959 (2013), de 4 d'octubre. També hi ha hagut pronunciaments en l'àmbit africà («OR Tambo Minimum Standards for Effective Ombudsman Institution and Cooperation», de 26 de febrer de 2014) i en el llatinoamericà («Fortalecimiento de los sistemas nacionales de derechos humanos de los Estados Miembros y apoyo a la labor de los Defensores del Pueblo, Defensores de los Habitantes, Procuradores o Comisionados de Derechos Humanos (Ombudsmen)», Resolució de l'AG de l'OEA, de 6 de juny de 2006).

38 Com per exemple, de la Comissió de Venècia del Consell d'Europa: *Compilation on the Ombudsman institution*. CDL (2011) 079, 1 de desembre. O la *Declaració de Wellington*, adoptada per unanimitat a la X Conferència Mundial de l'[IOI](#) [Consulta: desembre 2016].

qüestió. Seguint esquemàticament l'estudi promogut pel Síndic de Greuges de Catalunya, podem apuntar-ne els següents trets distintius:

a. Des del punt de vista de la *configuració* de l'Ombudsman, els textos internacionals citats apunten a la necessitat —i no només oportunitat— de disposar d'un òrgan independent encarregat de la defensa pública dels drets humans, com a exigència de l'estat democràtic i de dret. Es recomana, amb caràcter general, que els elements essencials de la institució estiguin regulats al màxim nivell, el constitucional, de manera que no quedin a expenses de majories parlamentàries canviants.³⁹ La finalitat de la institució és, per sobre de tot, la protecció i la promoció dels drets humans. Naturalment, es manté la tradicional vigilància de la «mala administració», però des de fa dècades l'eix de l'Ombudsman se situa en l'àmbit dels drets humans reconeguts a escala nacional i internacional. D'altra banda, es tracta d'una magistratura de persuasió, és a dir, les seves resolucions tenen valor de recomanació i basen la seva força no en llur caràcter jurídicament vinculant, sinó en l'*auctoritas* que donen el prestigi i el rigor de l'Oficina.⁴⁰ Finalment, una de les raons de la proliferació de la institució rau en el fet que se n'han establert tant a escala regional i local com amb diverses especialitzacions (per exemple, els ombudsmen o mediadors de serveis energètics del Regne Unit, França o Bèlgica), una tendència que en general s'aplaudeix des d'instàncies internacionals, però que no està exempta de crítiques.⁴¹

b. Un segon element fonamental que defineix la figura de l'Ombudsman és la seva *independència*, tant des del punt de vista de la institució com del de la persona que en deté el mandat. Aquest requeriment es tradueix en l'exigència d'altres qualificacions personals del titular de la institució i en el seu allunyament de qualsevol condició partidista. Hi ha d'haver també garanties en el nomenament, que només pot provenir de la institució representativa de la sobirania popular (assemblea legislativa o similar) i amb majories qualificades que garanteixin que no es tracta d'una imposició del govern o només dels partits que li donen suport. També és important, des del punt de vista de garantir la independència de la institució, que aquesta disposi de suficients recursos humans i pressupostaris i de plena autonomia organitzativa, ja que sovint la independència formal topa amb la manca efectiva de possibilitats reals d'actuar.⁴²

c. En tercer lloc, pel que fa a les *competències i àrees d'activitat*, ja hem assenyalat que el nucli de les activitats de l'Ombudsman rau en la vigilància de l'Administració pública en general, i particularment en allò que afecta els drets de la ciutadania, amb la clara exclusió d'aquelles matèries que es trobin sota l'escrutini del poder judicial. No obstant, és cada cop més freqüent veure oficines d'Ombudsman amb competències respecte d'empreses privades que presten serveis d'interès públic o general. En qualsevol cas, l'Ombudsman pot actuar d'ofici o a instància de part, i si bé les seves resolucions no són jurídicament vinculants, sí que hi ha d'haver un deure jurídic de col·laborar amb la institució per part de totes les administracions que estan sota la seva supervisió; un deure que es tradueix en l'obligació de respondre a les seves peticions d'informació, de donar accés a tot tipus de documentació i de tenir en compte de bona fe llurs recomanacions.

3.2 L'Ombudsman del Consell de Seguretat: configuració, funcions i funcionament

Arran de les crítiques rebudes pels déficits en matèria de procés just i transparència en la incorporació i supressió de noms a la Llista consolidada, en el marc de la Resolució 1267 (1999), el Consell de Seguretat ha anat introduint diferents millores que culminen, en el seu moment, amb la creació de l'Oficina de l'Ombudsman a la Resolució 1904 (2009), de 17 de desembre.⁴³ Les seves funcions i funcionament s'han

39 En el cas dels ombudsmen subestats, llur regulació s'hauria de recollir a un nivell estatutari o equivalent.

40 Vid. RIBÓ [et al.], *op. cit.*, p. 10.

41 El Consell de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa, a la seva Resolució CPLRCE 80 (1999), sense rebutjar l'especialització, n'assenyala els perills: «[E]l nomenament dels ombudsmen la competència dels quals és limitada a un camp específic (salut, telecomunicacions, etc.) o per a un grup específic de persones que requereixen protecció (persones amb discapacitat, immigrants, minories, etc.) no és pas una alternativa a l'ombudsman amb competència general. No hi ha cap objecció de principi a la designació d'aquests ombudsmen especialitzats, a més d'altres ombudsmen. No obstant això, hi ha una necessitat d'evitar una excessiva proliferació que podria interferir en el funcionament del sistema general de protecció dels drets humans» (principi 15, citat a RIBÓ [ET AL.], p. 14).

42 Vid. *Declaració de Wellington*, *op. cit.*, par. 10.

43 Vid. especialment els paràgrafs 20 a 27 i l'annex II.

revisat en diverses ocasions, entre les quals destaquen les operades per les resolucions 1989 (2011) i, més recentment, 2253 (2015). L'Oficina ha tingut fins avui dues titulars: Kimberley Prost (2010-2015) i Catherine Marchi-Uhel (des del 27 de juliol de 2015).⁴⁴

Configuració i independència

La Resolució 1904 (2009) va crear en el seu moment la institució de l'Ombudsman per un període de 18 mesos, i s'ha anat renovant successivament des d'aleshores per períodes similars fins a arribar a la Resolució 2253 (2015). En aquell moment (desembre de 2015), la institució tenia una existència «assegurada» fins a 2017, i la resolució n'estableix una pròrroga per 24 mesos més, fins al desembre de 2019. Amb aquesta mesura es volia dotar d'una certa estabilitat i seguretat jurídica l'Oficina, però no deixa de ser criticable aquest caràcter temporal que té l'Ombudsman en l'esquema del Consell de Seguretat.

Aquesta manca d'estabilitat va lligada al rang legal que té la nova institució. A diferència del que recomana la pràctica internacional, l'Ombudsman del Consell de Seguretat no té rang «constitucional» (Carta de les Nacions Unides) sinó «orgànic» (resolució del Consell de Seguretat). Atès que reformar la Carta és, a la pràctica, una quimera, segurament no hi ha alternativa a un nomenament via resolució. Ara bé, sembla raonable exigir com a mínim que es doti l'Oficina d'un caràcter permanent, com tenen tants i tants òrgans subsidiaris de l'ONU, almenys mentre existeixi el Comitè 1267 (o els comitès de sancions en general si, com proposarem, les competències de l'Ombudsman s'estenen a tot el règim de sancions de l'Organització). D'aquesta manera, una extinció sobrevinguda de l'Oficina no seria possible només pel mer pas del temps, sinó que caldria una nova resolució, amb la majoria reforçada que requereixen les decisions del Consell de Seguretat.⁴⁵

Tampoc no ajuda a assegurar la independència de l'Ombudsman que el seu nomenament correspongui al secretari general de l'ONU. Certament, les alternatives no són evidents. Encertadament, s'ha evitat que fos el mateix Consell de Seguretat qui nomenés el titular d'una institució que l'ha de vigilar. Descartat el Consell de Seguretat, la candidata òbvia per designar l'Ombudsman era l'Assemblea General de l'ONU, on estan representats en peu d'igualtat tots els estats membres de l'Organització i que és el més semblant a un «parlament de la humanitat» de què disposa la comunitat internacional.⁴⁶ Alternativament, i per raó de la matèria, se'n podria haver encarregat el Consell de Drets Humans, que també és un òrgan intergovernamental, tot i que de composició restringida. En lloc d'això, és el secretari general qui nomena el titular de l'Oficina, i ho fa després d'escoltar, únicament, el comitè de sancions establert per la resolució 1267.⁴⁷ En aquest sentit, i sense posar en dubte la capacitat i la integritat de les dues persones que han ocupat el càrrec fins ara, no deixa de ser significatiu que ambdues provenguin de països del primer món, i que fins i tot la segona sigui nacional d'un membre permanent del Consell de Seguretat.⁴⁸ És possible que la participació de l'Assemblea General allargués i polititzés el procés de nomenament, però cal no oblidar que és l'òrgan més representatiu de la comunitat internacional i que la Carta també li dona un paper en el manteniment de la pau i la seguretat internacionals (art. 11).

El fet que el nomenament de l'Ombudsman el faci el secretari general de l'ONU evidencia llur situació de dependència vers el cap administratiu de l'Organització. Aquesta dependència s'accentua en constatar que a l'Ombudsman se'l contracta com a «consultor» i que està sota el control i l'avaluació «laborals» de la Secretaria. No té cap autoritat respecte del pressupost, el personal i la gestió de recursos de la seva Oficina,

44 *Vid. Informe de la Oficina del Ombudsman presentado en cumplimiento de la resolución 2253 (2015) del Consejo de Seguridad*. Document S/2016/96, de 2 de febrer, par. 2.

45 En la situació actual, qualsevol membre permanent podria vetar la pròrroga del mandat de l'Ombudsman. En canvi, si una resolució estableix l'Oficina amb caràcter permanent, caldria una nova resolució per suprimir-la, i aleshores n'hi hauria prou que un membre permanent no hi estigués d'acord (i en vetés la proposta) per impedir-ho.

46 Títol de l'obra de Paul Kennedy *El Parlamento de la Humanidad. Historia de las Naciones Unidas*, de 2007.

47 *Vid. Letter dated 13 July 2015 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*. Document S/2015/534, on literalment diu: «I wish to inform you that, after consulting the Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities, I have appointed Catherine Marchi-Uhel (France) as Ombudsperson».

48 La biografia de l'actual titular del mandat, francesa, es pot trobar [aquí](#) [Consulta: desembre 2016]. L'anterior titular, canadenc, era també magistrada al seu país.

que estan «cedits» i per tant, controlats, per la Secretaria.⁴⁹ De fet, en el seu darrer informe i en la seva carta de comiat, la primera Ombudsman deixava palesa la seva preocupació per les mancances que encara subsistien en matèria «contractual, administrativa i organitzativa», que suposaven una amenaça a «la independència i sostenibilitat del mecanisme».⁵⁰ Les carències pressupostàries, que tenallen l'ONU en general, arriben al punt de fer que resulti problemàtic obtenir traduccions ràpides i completes de la informació que prové de peticionaris i d'estats, o bé de la que se'ls ha de trametre.⁵¹ En el seu informe d'agost de 2016, la nova Ombudsman ha tornat a insistir en les deficiències institucionals de la seva Oficina.⁵²

Des d'un punt de vista de configuració institucional, doncs, la figura de l'Ombudsman del Consell de Seguretat presenta deficiències força notables, amb una clara incidència sobre la independència formal del mecanisme. Aparentment, aquests dèficits no han impedit que a la pràctica la institució funcionés amb una raonable eficàcia en els seus primers anys, però no deixen de ser una amenaça que en qualsevol moment podria qüestionar-ne el prestigi i el funcionament.

Funcions i funcionament

En el context del sistema de sancions intel·ligents del Consell de Seguretat, la tasca de l'Ombudsman i de la seva Oficina es pot considerar relativament modesta. Se circumscriu *només* a la fase de supressió de la Llista d'una persona o entitat que hi ha estat inclosa pel Comitè 1267 (i *només* per aquest comitè). Tal com hem vist més amunt, fins la seva creació l'any 2009, les peticions de supressió de la Llista s'adreçaven a un Punt Focal nacional, que al seu torn les trametia, sense cap estudi ni recomanació, al comitè de sancions. Aquesta continua sent la pràctica per part de la resta de comitès de sancions, incloent-hi el *Comitè 1988* dels talibans, mentre que si un individu o entitat estan inclosos a la Llista del 1267, té l'opció de fer la petició via Ombudsman.

A partir de la sol·licitud de supressió de la Llista consolidada s'inicia un procediment que passa, en essència, per tres fases.⁵³ En primer lloc, l'Ombudsman ha de demanar informació oficial a tots els interlocutors rellevants; és a dir, «als membres del Comitè, els Estats proponents, els Estats de residència i nacionalitat, o de constitució en el cas de les empreses, els òrgans pertinents de les Nacions Unides i qualsevol altre Estat que l'Ombudsman consideri pertinent».⁵⁴ Com passa amb els ombudsmen nacionals, «l'administració» (l'ONU, i sobretot els estats membres) tenen el deure de col·laborar amb l'Ombudsman i proveir-lo de tota la informació que demani, fins i tot la de caràcter confidencial.⁵⁵ Aquest és un moment clau del procés des del punt de vista d'aconseguir un tracte just i equitatiu per al peticionari. Ara bé, nombrosos comentaristes i les mateixes titulars de l'Oficina han posat de manifest les dificultats que s'han trobat amb alguns estats per accedir a informació rellevant, sobretot la d'intel·ligència.⁵⁶ Per fer efectiu aquest deure de col·laboració,

49 *Vid.* el document de treball [Fair and clear procedures for a more effective UN sanctions system. Proposal to the UN Security Council by the Group of Like-Minded States on targeted sanctions](#), de 12 de novembre de 2015 [Consulta: desembre 2016]. Els estats autors del document són Alemanya, Àustria, Bèlgica, Costa Rica, Dinamarca, Finlàndia, Liechtenstein, Noruega, Països Baixos, Suècia i Suïssa.

50 *Vid.* el document S/2015/533 i la carta de 13 de juliol de 2015 al [web de l'Oficina de l'Ombudsman](#) [Consulta: desembre 2016].

51 *Vid.* ECKERT I BIERSTEKER (2012: p. 22).

52 *Vid.* *Informe de la Oficina de l'Ombudsman, presentado en cumplimiento de la resolución 2253 (2015) del Consejo de Seguridad*, document S/2016/671, d'1 d'agost de 2016, en especial els paràgrafs 36-45.

53 Aquestes fases queden definides a partir de la Resolució 2083 (2012) del Consell de Seguretat. Estan explicades també al web de l'Oficina de l'Ombudsman, a l'apartat de «[Procediment](#)» [Consulta: desembre 2016].

54 *Vid.* Resolució 2253 (2015), *op. cit.*, annex II, par. 2. (Traducció de l'autor.)

55 Els termes emprats per les resolucions del Consell de Seguretat, però, podrien ser més contundents. Ara per ara, el Consell de Seguretat només «*insta encarecidamente a los Estados Miembros a que proporcionen toda la información pertinente al Ombudsman, incluida toda información confidencial pertinente, cuando proceda, alienta a los Estados Miembros a proporcionar información pertinente de manera oportuna, incluida toda la información detallada y específica de que dispongan*» [Resolució 2253 (2015), par. 60; destacat a l'original].

56 *Vid.* ECKERT I BIERSTEKER, *op. cit.*, p. 22 i 24. *Vid.* també l'informe del relator especial Ben Emmerson a A/67/396, par. 38. En discrepa més recentment Hovell, per a qui els estats estan col·laborant amb normalitat (i tenen incentius per fer-ho, com ara que la manca d'informació sobre un cas pot portar l'Ombudsman a recomanar la supressió de la Llista) amb l'Ombudsman. *Vid.* HOVELL (2016: p. 28-29).

l'Oficina de l'Ombudsman ha concertat acords bilaterals amb 17 països, tots menys un de l'òrbita occidental, mentre que amb la resta es funciona, quan cal, de manera *ad hoc*.⁵⁷

En qualsevol cas, el ple accés a informació completa i fidedigna és una de les evidències més diàfanques del correcte funcionament d'una institució d'Ombudsman, i en aquest punt, com en d'altres, les carències de l'Ombudsman del Consell de Seguretat són encara significatives.

En una segona fase del procediment, anomenada «de diàleg», l'Ombudsman ha de traslladar al peticionari l'essència de la informació obtinguda i donar-li l'oportunitat de ser escoltat. Aquesta és una de les funcions de l'Ombudsman que suposa un plus respecte del procés judicial tradicional. El fa una figura més versàtil i proactiva perquè pot viatjar al país de residència, o almenys comunicar-s'hi telefònicament o per altres mitjans, sense formalitats ni costos per al peticionari i amb més rapidesa i diligència que en qualsevol procediment judicial.⁵⁸ També és una fase on una manca de mitjans materials de l'Oficina de l'Ombudsman (viatges i mitjans de comunicació; traducció de documents i intèrprets per a les entrevistes personals) podria frustrar les expectatives que genera la institució.

Com a conclusió d'aquesta fase, l'Ombudsman redacta un informe integral (*comprehensive report*) amb una proposta fonamentada de suprimir o no de la Llista l'individu o entitat. Sorprenentment, el peticionari no té accés a aquest document, un fet que les mateixes titulars del mandat i els estats que hi donen suport han criticat.⁵⁹ Aquesta opacitat és particularment greu quan l'Ombudsman recomana mantenir la persona o entitat a la Llista consolidada, perquè això impedeix que el peticionari o els seus representants en coneguin els motius i puguin orientar millor la seva defensa en el futur. Augmentar la transparència del règim en general, però sobretot del mandat de l'Ombudsman en particular, constitueix un clam generalitzat entre els analistes.⁶⁰

En la darrera fase, el comitè ha de conèixer l'informe de l'Ombudsman tant per escrit com a través d'una presentació oral en sessió oficial. Si l'Ombudsman proposa mantenir la persona o entitat a la Llista, aquesta decisió es pren per defecte, tot i que en teoria n'hi hauria prou que un membre del comitè en discrepés per forçar una decisió formal de l'òrgan a favor o en contra.

Si l'Ombudsman proposa suprimir un individu o entitat de la Llista, el peticionari en surt automàticament, llevat que en un termini de 60 dies el comitè decideixi per consens que aquella persona o entitat ha de continuar-hi. Aquesta pràctica unanimitat s'albira com a molt improbable, però hi ha un escenari alternatiu: només que un membre s'oposi a la supressió del nom, el president del comitè haurà de sotmetre la qüestió al Consell de Seguretat, que té un nou termini de 60 dies per prendre una decisió. En aquest punt ja no caldria el consens de tots els membres, sinó la majoria habitual de nou vots favorables, incloent-hi el vot afirmatiu dels cinc membres permanents.

L'Oficina de l'Ombudsman publica llurs informes al Consell de Seguretat amb periodicitat semestral i té la informació institucional, de procediment i sobre els casos estudiats en línia al web de la institució.⁶¹ L'1 de desembre de 2016, l'Ombudsman ha conclòs 65 expedients, amb l'elaboració i presentació dels corresponents informes integrals. En la majoria de casos (52) ha recomanat la supressió de la llista de la persona o entitat sol·licitant. En tots aquests casos (igual que quan n'ha recomanat el manteniment), el Comitè 1267 ha acceptat la recomanació de l'Ombudsman.⁶²

57 Són Alemanya, Àustria, Austràlia, Bèlgica, Costa Rica, Dinamarca, Estats Units, Finlàndia, França, Irlanda, Liechtenstein, Luxemburg, Nova Zelanda, Països Baixos, Portugal, Regne Unit i Suïssa. *Vid.* el document S/2016/96, de 2 de febrer, *op. cit.*, par. 16.

58 *Vid.* HOVELL, *op. cit.*, p. 24.

59 *Vid.* *Fair and clear procedures for a more effective UN sanctions System...*, *op. cit.*, p. 7. A part d'inseguretat jurídica, la manca de publicitat dels informes integrals que s'han anat elaborant dificulta conèixer la doctrina de l'Oficina i, en conseqüència, la presentació de casos viables davant l'Ombudsman. *Vid.* el document S/2016/96, de 2 de febrer, *op. cit.*, par. 36.

60 *Vid.* *Fair and clear procedures for a more effective UN sanctions System...*, *op. cit.*, p. 7. També ECKERT I BIERSTEKER, *op. cit.*, p. 21-22.

61 *Vid.* el [web de l'Oficina de l'Ombudsman](#) [Consulta: desembre 2016]. La relació d'informes al Consell de Seguretat es pot trobar [en aquest enllaç](#) [Consulta: desembre 2016].

62 Aquesta efectivitat del 100% de les recomanacions no significa que no hi hagi hagut casos controvertits, en què alguns membres del comitè discrepaven de la recomanació de l'Ombudsman. *Vid.* ECKERT I BIERSTEKER, *op. cit.*, p. 18 i 20. L'existència d'aquestes

Així doncs, malgrat alguns auguris que apuntaven que aquesta instància tindria una escassa eficàcia,⁶³ l'Oficina de l'Ombudsman ha permès al sistema guanyar en accessibilitat i garanties. Més que la institució en si, el sistema de sancions continua rebent crítiques d'aquells autors que denuncien que, malgrat les millores que suposa respecte de la situació anterior, la seva intervenció no dona una protecció judicial als peticionaris ni dota el procediment dels elements imprescindibles per fer-lo un *judici just*.⁶⁴ Aquestes crítiques, incloent-hi les que fan referència al caràcter no vinculant de les seves recomanacions,⁶⁵ posen de manifest un clar desconeixement del que és la figura de l'Ombudsman, que en cap cas no substitueix, en règims democràtics, la necessària existència i independència del poder judicial. A més, com assenyalen alguns autors, tot i que des del punt de vista formal l'Ombudsman no equival a un recurs judicial, «ofereix elements equivalents que adrecen les principals preocupacions del procés just i, en essència, constitueix una revisió judicial *de facto*».⁶⁶ Es més, per a alguns l'Ombudsman és «superior als marcs judicials internacionals en la seva capacitat d'aconseguir els objectius» d'un model de justícia basat en l'interès públic.⁶⁷

Més que determinar si l'Ombudsman equival o no a una garantia que satisfaci les exigències del procés just, entenem que el repte rau a explotar les potencialitats que té la institució. A parer nostre, el mandat de l'Ombudsman s'hauria d'estendre progressivament a la resta de règims de sancions del Consell de Seguretat, amb el consegüent augment de dotació humana i pressupostària.⁶⁸ I es podrien ampliar les seves funcions, per valorar sol·licituds d'exempció humanitària de les sancions i donar assistència a persones o entitats que han estat exclosos de la Llista, però que per manca de diligència continuen subjectes a sancions a un o més estats.⁶⁹ Aquestes competències les té atribuïdes en l'actualitat el Comitè 1267, mitjançant els respectius Punts Focals, però sembla clar que la intervenció de l'Ombudsman donaria més neutralitat a la decisió que calgui prendre en un sentit o un altre. Així mateix, es podria explorar la possibilitat que l'Ombudsman actués d'ofici, i no només a instància de part, en el marc d'aquestes competències ampliades. No debades, sovint les persones més vulnerables són aquelles que desconeixen l'existència dels mecanismes de garantia dels drets o que no hi tenen materialment accés.

4 Consideracions finals

L'establiment de l'Oficina de l'Ombudsman en el marc del règim de sancions del *Comitè 1267/1989/2253* ha millorat significativament les garanties que tenen les persones i entitats afectades, tot i que el sistema en conjunt encara presenta deficiències des del punt de vista del dret a un procés just.

Centrant-nos en la figura de l'Ombudsman, cal reconèixer-ne el bon funcionament pràctic en aquests primers anys: totes les seves recomanacions han estat acceptades i els expedients en tràmit avancen sense demores injustificades, un balanç que ja voldrien en general els Ombudsman nacionals. Malgrat tot, cal millorar diversos aspectes de la configuració i les funcions del mecanisme per tal de blindar-lo davant d'interessos polítics espuris i garantir-ne el bon funcionament més enllà de la bona voluntat dels estats.

Aquestes millores s'haurien de centrar a potenciar la independència funcional i material de l'Ombudsman. En primer lloc, caldria convertir la institució en un òrgan permanent i democratitzar-ne l'elecció del titular. A continuació, és imprescindible dotar-la de recursos suficients i estables perquè dugui a terme la seva funció.

discrepàncies, i el fet que en cap cas un estat membre hagi elevat la qüestió al Consell de Seguretat, posa en evidència la legitimitat i l'autoritat que ràpidament han assolit les recomanacions de l'Ombudsman.

63 Vid. KIRSCHNER, *op. cit.*, p. 602.

64 Ibid., p. 599. També, WILLIS, *op. cit.*, p. 736; MIRSHAHI, *op. cit.*, p. 28.

65 En el marc de la Carta de les Nacions Unides, resultaria problemàtic crear un òrgan amb capacitat per emetre resolucions vinculants per al Consell de Seguretat. Per aquest motiu, el relator especial Emerson proposava, en el seu moment, que el Consell de Seguretat aprovés una resolució per la qual es comprometés voluntàriament a atènyer-se a les conclusions d'un «àrbitre independent» (que podria ser el mateix Ombudsman). Vid. el document A767/396, *op. cit.*, par. 23.

66 Vid. ECKERT I BIERSTEKER, *op. cit.*, p. 24.

67 Vid. HOVELL, *op. cit.*, p. 23.

68 Vid. *Fair and clear procedures for a more effective UN sanctions System...*, *op. cit.*, p. 13; ECKERT I BIERSTEKER, *op. cit.*, p. 25.

69 Vid. *Fair and clear procedures for a more effective UN sanctions System...*, *op. cit.*, p. 8-9.

No menys important és el fet que ha de tenir accés a tota la documentació necessària per a la correcta tramitació dels expedients i que, dins dels límits de la necessària confidencialitat de la informació d'intel·ligència, tot el procediment ha de guanyar en transparència.

Finalment, caldria ampliar les funcions i el mandat de l'Ombudsman per tal d'explotar-ne totes les potencialitats. D'una banda, per fer-lo més present en la garantia dels drets de les persones i entitats subjectes a sancions, és a dir, que pugui actuar d'ofici i fer-ho en altres fases i per a altres comeses, i no únicament en el procediment de supressió de noms de la Llista consolidada. De l'altra, per equiparar el nivell de garanties que tenen les persones sancionades conforme a altres règims de sancions del Consell de Seguretat. La singularitat del règim del *Comitè 1267/1989/2253*, que no se circumscriu a cap estat en concret, no és un argument suficient perquè la resta de persones que pateixen sancions similars per part d'altres comitès no disposin d'una garantia internacional com la de l'Ombudsman del Consell de Seguretat.

Bibliografia

ECKERT, Sue E. [et al.]. *Due Process and Targeted Sanctions: Update of the "Watson Report"* [Providence, Rhode Island: Watson Institute for International Studies], 2012.

GORDILLO PÉREZ, Luis I. «Hacia una progresiva constitucionalización del poder sancionador del Consejo de Seguridad de la ONU». *Estudios Constitucionales* [Santiago de Xile: Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca], vol. 1, núm. 1 (2012), p. 201-244.

HOVELL, Devika. «Due Process in the United Nations». *The American Journal of International Law* [Washington D. C.: American Society of International Law], vol. 110, núm. 1 (gener 2016), p. 1-48.

KENNEDY, Paul. *El Parlamento de la Humanidad. Historia de las Naciones Unidas* [Madrid: Debate], 2007.

KIRSCHNER, Adele J. «Security Council Resolution 1904 (2009): A Significant Step in the Evolution of the Al-Qaida and Taliban Sanctions Regime?». *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* [Heidelberg: Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht], vol. 70 (2010), p. 585-607.

MIRSHAHI, Farnaz. *The UN 1267 Sanctions Regime: Due Process and Intelligence Evidence*. Tesi de màster. [Toronto: Universitat de Toronto. Facultat de Dret], 2012.

ONU. *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Informe del Secretario General*. Document A/54/2000, de 27 de març de 2000.

ONU. *Promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Informe del Relator Especial*. Document A/67/396, de 26 de setembre de 2012.

REIF, Linda C. «Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman». *Boston College Third World Law Journal* [Boston: Boston College Law School], vol. 31, núm. 2 (2011), p. 269-309.

RIBÓ, Rafael [et al.]. [El marc internacional de la institució de l'ombudsman](#), 2a rev. [Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya], 2016. També disponible en línia [Consulta: desembre 2016].

REINISCH, August. «Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions». *The American Journal of International Law*, [Washington D. C.: American Society of International Law], vol. 95, núm. 4 (2001), p. 851-872.

SEGALL, Anna. «Economic sanctions: legal and policy constraints». *Revue Internationale de la Croix-Rouge/ International Review of the Red Cross* [Ginebra: Cambridge University Press], vol. 81, núm. 836 (1999), p. 763-784.

SENA, Pasquale de; VITUCCI, Maria Chiara. «The European Courts and the Security Council: Between *Dédoublément Fonctionnel* and Balancing of Values». *European Journal of International Law* [Florència: European University Institute], vol. 20, núm. 1 (2009), p. 193-228.

STEINERTE, Elina; MURRAY, Rachel. «Same but Different? National human rights commissions and ombudsman institutions as national preventive mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture». *Essex Human Rights Review* [Essex: University of Essex. Human Rights Centre], número especial (2009), p. 54-72.

WILLIS, Grant L. «Security Council Targeted Sanctions, Due Process and the 1267 Ombudsperson». *Georgetown Journal of International Law* [Washington D. C.: Georgetown University], vol. 42 (2011), p. 673-745.