

PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL*

MARÍA FRANCISCA IZE-CHARRIN

LA CODIFICACIÓN de los derechos humanos, principalmente en el marco de las Naciones Unidas, se ha desarrollado en los últimos 40 años. Se han aprobado numerosos instrumentos internacionales (pactos, convenios, etc.) que protegen determinados derechos humanos y libertades fundamentales, y que han previsto mecanismos de control y métodos de acción para promover una aplicación efectiva de las disposiciones que esos mismos instrumentos enuncian.

A pesar de los procedimientos existentes, siguen ocurriendo numerosas violaciones de los derechos humanos en el escenario internacional. Al mismo tiempo, debido a los procedimientos existentes, la situación de uno o varios individuos, ya sea en el pasado o en el presente, puede haber mejorado. En el campo de los derechos humanos, lo que beneficia aunque sea a un solo individuo es en sí alentador. De ahí el interés por conocer el funcionamiento de esos procedimientos que, de hecho, son cada vez más relevantes para un número creciente de personas porque ningún gobierno hoy en día puede ignorar completamente el tema de los derechos del hombre.

En la primera parte describo la labor de codificación internacional en este campo que tuvo como punto de partida la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La concepción actual de éstos incluye tanto los civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales.

En la segunda parte hablo de los procedimientos establecidos por tiempo indeterminado que permiten el examen de denuncias de violaciones de derechos humanos. Éstos son, a nivel universal: a) el procedimiento confidencial basado en la resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y otras resoluciones pertinentes, que permite a la Comisión de Derechos Humanos (CDH) examinar "situaciones que parecen revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos" (desde 1978 la situación de 27 países ha sido objeto de examen por la CDH en virtud de este procedimiento; desde esa fecha se publican

* Las opiniones expresadas en este artículo no reflejan necesariamente las de la organización a la que la autora presta sus servicios.

en el informe de la CDH los nombres de los países sometidos a la consideración de la misma en virtud de este procedimiento); b) los procedimientos dispuestos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los Estados partes de este Pacto —más de 80— se comprometen a presentar informes sobre las disposiciones vigentes en los mismos, destinadas a asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el pacto, y sobre los progresos realizados en cuanto al goce de esos derechos. Se ha establecido el CDH para estudiar dichos informes y efectuar las observaciones pertinentes. Además, el comité tiene la capacidad —si un Estado parte hace la declaración apropiada, se trata de algo facultativo— de recibir y examinar las comunicaciones o quejas en que un Estado alegue que otro no cumple las obligaciones que le impone el pacto. También tiene el derecho, si los Estados son parte del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de recibir y considerar comunicaciones o denuncias de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en ese convenio; y c) el procedimiento dispuesto por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cuando se constituya el comité del mismo nombre, examinará los informes que los Estados partes de ese pacto tienen el deber de presentar. Dichos informes deberían señalar las circunstancias y dificultades que afecten el cumplimiento de las obligaciones previstas en ese tratado.

Otros instrumentos internacionales han previsto disposiciones para que los Estados partes cumplan las obligaciones que han contraído en virtud de los mismos. Hablo de instrumentos “específicos” o de protección de grupos sociales en el sentido de que éstos se refieren principalmente a un tema, por ejemplo, la discriminación, la tortura, la libertad de asociación, y cumplen el propósito de proteger a un determinado grupo social, por ejemplo, a los trabajadores, a las mujeres, y a los niños, etc. Se trata de los procedimientos establecidos por: a) la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (el artículo 8 de esta convención, que cuenta con 124 Estados partes, establece una junta del mismo nombre que tiene ya una larga experiencia en cuanto al examen de los informes que los Estados partes tienen la obligación de presentar. Este comité puede también ejercer funciones de negociación y conciliación en caso de quejas entre Estados, o examinar comunicaciones de individuos o de grupos); b) la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, aprobada por la Asamblea General en diciembre de 1984, dispone la creación de una junta (sus funciones serán similares a las de otros comités arriba mencionados, lo cual permite afirmar que existen ya en el plano internacional pautas admitidas por los Estados), y c) y d) los procedimientos desarrollados por organismos especializados, en particular por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Existen más de 150 convenios internacionales en el marco de la OIT; sus mecanismos de control son variados y se reconoce generalmente su eficacia. Algunos de éstos derivan de la constitución de la misma y otros han sido establecidos por mutuo acuerdo entre el Consejo

de Administración de la OIT y el ECOSOC, para tramitar casos de violaciones de derechos sindicales. El Comité de Convenciones y Recomendaciones de la UNESCO examina los informes periódicos de los Estados, así como las comunicaciones individuales relacionadas con casos y asuntos relativos al ejercicio de los derechos humanos en las áreas de competencia de la UNESCO, es decir, principalmente, el derecho a la educación y a la libre participación en el desarrollo científico y en la vida cultural, así como en las libertades de información, opinión y expresión.

A nivel regional, tanto la convención europea de derechos humanos como el Pacto de San José (así como sus antecedentes) han establecido órganos que deben velar por el adecuado cumplimiento de las disposiciones de estos instrumentos internacionales.

Esos órganos, en Europa, son la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Las demandas interpuestas ante la comisión europea pueden ser de dos tipos, según su origen: a) las intercaladas por los Estados partes de la convención contra otro (mecanismo obligatorio) y b) las interpuestas por particulares u organizaciones o grupos no gubernamentales frente a Estados que hayan admitido (mecanismo facultativo), de conformidad con el artículo 25 de la convención, la competencia de la comisión para conocer tales demandas. Ambos mecanismos han funcionado en la práctica. En el caso de las comunicaciones individuales consideradas admisibles, la comisión intenta primero que las partes lleguen a concluir un arreglo amistoso y, si no obtienen éxito, redacta un informe y el asunto es referido al Tribunal Europeo o al Comité de Ministros, el cual ha establecido un Comité de Expertos para recibir y examinar los informes que los Estados partes deben presentar sobre la forma en que aplican la Carta Social Europea que se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales.

En lo que respecta al continente americano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada en 1960 y sus funciones se ampliaron en el transcurso de los años. La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José fue adoptada en 1969 y entró en vigor en 1978. La comisión interamericana continúa aplicando sus viejos Estatuto y Reglamento a los Estados que son partes de la americana, y sus nuevos Estatuto y Reglamento a los que la han aceptado. Las actuales funciones de la comisión interamericana comprenden: examinar situaciones de violaciones de los derechos humanos en los Estados parte, pedir información pertinente a los interesados, efectuar observaciones sobre el terreno, hacer recomendaciones, preparar informes y examinar quejas individuales (mecanismo obligatorio). Además, si los Estados partes han hecho la declaración pertinente, la comisión puede examinar quejas presentadas por un país en contra de otro. La Corte Interamericana de Derechos Humanos posee amplios poderes pero pocos Estados han aceptado la jurisdicción obligatoria de la misma.

A nivel regional menciono también, a título de información, los trabajos realizados en África y en los países árabes. La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, aprobada en 1981, prevé la creación de una comi-

sión africana que empezará a funcionar cuando 26 naciones hayan ratificado la carta (la cifra actual es de 15). La comisión africana examinará informes de los Estados partes y podrá recibir tanto quejas entre países como peticiones individuales (en principio, mecanismos obligatorios). Desde 1968 existe una Comisión Regional Árabe permanente de derechos humanos encargada de redactar un proyecto de convención en la materia, que hasta la fecha no ha sido elaborado.

En la tercera parte me refiero —no en forma exhaustiva— a diversos procedimientos para los que se ha establecido un plazo de duración, que se han desarrollado en los últimos años para dar respuesta a situaciones de violaciones masivas de los derechos humanos en determinados países o a ciertas violaciones específicas que se cometen en diversos países. Estos procedimientos especiales están principalmente a cargo de comités de encuesta, grupos de trabajo o relatores especiales, expertos, etc., y en todos ellos se llevan a cabo investigaciones que tienen por objeto obtener información precisa y actualizada que sirva de base a los órganos competentes para proponer medidas tendientes a lograr el restablecimiento de los derechos humanos. Estos mecanismos *ad hoc* sólo son creados si la comunidad internacional los aprueba por unanimidad o por amplia mayoría; de ahí que sean relativamente pocos, si se toma en cuenta la proliferación en el mundo de situaciones en que se violan algunos o todos los derechos humanos.

Me refiero en la ponencia a los siguientes comités o grupos especiales: i) el Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, conocido comúnmente como el Comité Especial de los 24; ii) el Grupo de Expertos sobre África Meridional, encargado de examinar las políticas y prácticas que violan los derechos humanos en África del Sur y Namibia, y que trabaja en gran medida sobre la base de testimonios orales obtenidos durante sus giras; iii) el comité especial encargado de investigar las prácticas de Israel que afectan a los derechos humanos de la población de los territorios ocupados (a pesar de sus reiteradas demandas, nunca ha obtenido la cooperación de Israel y, por lo tanto, no ha podido realizar investigaciones sobre el terreno y ha tenido que recurrir a otros métodos de trabajo), y iv) el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, establecido en 1980 por la CDH y cuyo mandato ha sido renovado desde entonces anualmente. El grupo de trabajo se reunió en junio pasado en Buenos Aires a invitación del gobierno argentino y posteriormente algunos de sus miembros visitaron Perú. En su informe de 1985 ante la CDH, el grupo dio a conocer información relativa a miles de desapariciones que ocurrieron en 29 países.

La CDH ha denominado de diversas maneras a las personas a quienes ha otorgado a título personal el mandato de investigar determinada situación o efectuar estudios. Se les llama relatores, enviados o representantes especiales, expertos, representantes designados por el Secretario General y personas encargadas de llevar a cabo contactos directos. Generalmente, el Secretario y sus colaboradores han sido los encargados de los buenos oficios.

Las situaciones, pasadas o actuales, de Afganistán, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Irán y Polonia han sido consideradas lo suficientemente graves y urgentes como para justificar mandatos otorgados a determinadas personas. Los informes de los relatores, enviados especiales, etc., han favorecido discusiones relativamente serias en el seno de la comisión. En todos estos casos, los Estados "acusados" se han defendido o se defienden con verdadero ahínco.

Dado que miles de individuos hoy en día siguen siendo víctimas de ejecuciones sumarias o arbitrarias, o son sometidos a torturas, la comisión en sus últimos periodos de sesiones también ha nombrado relatores especiales encargados de investigar esas cuestiones.

Cierro esta tercera parte mencionando brevemente la muy útil labor desempeñada por las organizaciones internacionales no gubernamentales, como Amnistía Internacional, tanto en lo que respecta a la "codificación" de normas como en el ámbito de su aplicación. Los estudios y las misiones de investigación que estas organizaciones llevan a cabo, a menudo sirven como "detonante" para que la comunidad internacional no pueda seguir cerrando los ojos.

Como conclusión, pongo de relieve la necesidad de que existan procedimientos internacionales que se ocupen de promover un mejor cumplimiento y un mayor respeto de los derechos humanos en beneficio de la humanidad en su conjunto.

Introducción

Para los fines del presente artículo, entiendo por "violación" de los derechos humanos una acción o la falta de ésta por parte de las autoridades de determinado Estado, que implica despojar arbitrariamente a uno o varios individuos de cualquiera de los derechos que ese mismo Estado, en virtud de obligaciones contraídas libremente a nivel internacional o regional, se comprometió a respetar a nivel nacional. Como consecuencia de esas violaciones, a veces se formulan "acusaciones". Un individuo, un Estado o grupos de individuos (organizaciones no-gubernamentales) denuncian que el Estado de que se trata no ha respetado ciertas normas. Las denuncias son examinadas por órganos internacionales que utilizan diversos procedimientos —mecanismos de control y métodos de acción— para indagar si responden a la realidad y en qué medida se reflejan. El objetivo principal, sin embargo, no puede ser el de condenar o castigar al Estado "culpable", sino el de prestarle ayuda para que logre el pleno restablecimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, o para que los individuos perjudicados obtengan una reparación.

Esos mecanismos y métodos pueden consistir en el análisis de quejas presentadas por uno o varios Estados contra otro, el examen de comunicaciones (denuncias) individuales, el establecimiento de misiones de investigación y la revisión periódica de informes presentados por los Estados mismos. Generalmente he excluido de este artículo los órganos integrados por representantes

gubernamentales, que sólo pueden utilizar el llamado “mecanismo de supervisión” basado exclusivamente en los informes de los Estados, pues en estos casos falta el elemento de la crítica.

He establecido una distinción entre los procedimientos establecidos por tiempo indeterminado, cuya existencia es independiente del hecho de que sean o no utilizados en determinado momento, y los procedimientos *ad hoc* para los cuales se ha fijado un plazo de duración, cuya existencia es resultado de determinada situación que preocupa a la comunidad internacional.

Comenzaré por describir los rasgos principales de los derechos humanos a nivel internacional.

LOS DERECHOS HUMANOS A NIVEL INTERNACIONAL

Puntos de referencia

La concepción de los derechos humanos y libertades fundamentales tiene su origen positivo inmediato —dejando de lado otros precedentes históricos como, por ejemplo, en Inglaterra, la Carta Magna de 1215 y el *Bill of Rights* de 1689— en las declaraciones americanas y francesas del siglo XVIII.

La Declaración Francesa, en particular, afirma dos categorías de derechos. Los del hombre, concebidos como naturales, que cumplen el objetivo de proteger a los individuos contra los abusos de poder del Estado, y los derechos del ciudadano creados por el Estado para permitir al hombre participar, sobre la base del principio de igualdad, en la administración pública. Los derechos del individuo-ciudadano se transforman en el primordial, si no el único, objeto de las instituciones sociales durante los siglos XVIII y XIX.

El artículo 24 de la Constitución de Apatzingán textualmente dice: “La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.” José María del Castillo Velasco, al comentar nuestra Constitución de 1857, escribe “. . . los derechos del hombre, las garantías que otorga la constitución, son superiores a las leyes y a las autoridades: la sociedad mexicana se instituye para sostener esos mismos derechos”.¹

La constitución vigente, “a diferencia de la del 57, ya no considera los derechos del hombre como base y objetivo de las instituciones sociales, sino que los refuta como un conjunto de garantías individuales que el Estado concede u otorga a los gobernados”² y, sobre todo, consigna las llamadas garantías sociales, es decir, “un conjunto de derechos otorgados a determinadas clases sociales que tienden a consolidar su situación económica primordialmente. Estos derechos sociales se hallan sobre todo en los artículos 27 y 123 constituciona-

¹ José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, p. 16.

² Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, p. 137.

les, preceptos que cristalizan las aspiraciones revolucionarias fundamentales consistentes en resolver, en beneficio de las masas desvalidas, los problemas obrero y agrario.”³ En otras palabras, ya en 1917 se afirmó, en el plano nacional, que el hombre debe disfrutar de las “garantías individuales” —hoy en día hablaríamos de derechos civiles y políticos— para lograr su respetabilidad como persona, y de las “garantías sociales” —hoy en día hablaríamos de derechos sociales, económicos y culturales— para permitir su desarrollo vital dentro de la comunidad. Nuestra Constitución, así como la de la Unión Soviética de 1918, son consideradas antecedentes históricos importantes, por haber contemplado de manera más completa los derechos humanos en su conjunto.

Los primeros esfuerzos jurídicos a nivel regional e internacional

En el Congreso de Viena de 1815, los Estados partícipes adoptaron una declaración solemne condenando la práctica del tráfico de esclavos. Posteriormente, los 18 Estados signatarios del Acta General y de la Declaración de Bruselas de 1890 afirmaron su propósito de lograr la completa abolición de la esclavitud en todas sus formas y la supresión de la trata de esclavos por tierra y por mar. El 25 de septiembre de 1926 fue firmada en Ginebra la convención sobre la esclavitud, que entró en vigor el 9 de marzo de 1927. Incluso los Estados no miembros de la Sociedad de Naciones podían adherirse a la convención. Este primer gran tratado internacional en materia de derechos humanos está aún vigente. Con la primera convención de Ginebra (1864), destinada a la protección de los más elementales derechos individuales en caso de conflicto armado, se inició el derecho humanitario.

Algunos tratados, elaborados en el marco de la Sociedad de Naciones, relativos a la protección de las minorías étnicas, lingüísticas y religiosas, principalmente de Europa central, son también antecedentes importantes de un derecho internacional que deja de ocuparse exclusivamente de las relaciones entre los Estados para abarcar, aunque todavía de manera muy limitada, cuestiones relativas al estatuto o al tratamiento de los individuos. Cierra esta lista de antecedentes la labor de la Organización Internacional del Trabajo para promover la defensa de una serie de derechos económicos y sociales. Ya en 1930 fue adoptado el convenio sobre el trabajo forzoso, aún vigente.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos

El 10 de diciembre de 1948, en París, por 48 votos a favor, ninguno en contra y 8 abstenciones (bloque socialista, Sudáfrica y Arabia Saudita), la Asamblea General adoptó, por medio de la resolución 217 (III), la Declaración Universal de Derechos Humanos. Se había acordado atenuar el valor jurídico del texto

³ *Idem*, p. 139.

para que no tuviese la jerarquía de una convención o tratado multilateral.

La declaración proclama, por una parte, una serie de derechos civiles y políticos que incluyen el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de todo individuo, a no estar sometido a esclavitud, servidumbre, torturas ni malos tratos, a la participación política, el derecho de propiedad, a casarse y formar una familia, las libertades fundamentales de opinión, religión, asociación, libre circulación y, por otra parte, los derechos de tipo económico, social y cultural que se relacionan con el trabajo, la educación, el nivel de vida y la participación en la vida cultural. La declaración universal ha adquirido, en el transcurso del tiempo, una legitimidad cada vez mayor; es un marco de referencia continuamente utilizado en el plano nacional (para la redacción, por ejemplo, de constituciones nacionales) e internacional. En 1968, la Conferencia Internacional de Derechos Humanos adoptó la llamada Proclamación de Teherán y declaró solemnemente que “la declaración universal enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”, y la declaró “obligatoria para la comunidad internacional”.

La conferencia afirmó, sin duda para poner fin a continuas controversias respecto a qué categoría de derechos humanos es más importante, que “como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible”. En 1977, la Asamblea General, por medio de la resolución 32/130, intentó a su vez poner fin a estas disputas afirmando que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes, y todos deben ser objeto de atención.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

La resolución 217 (III) adoptada por la Asamblea General en 1948 estableció también que el trabajo debía continuar. Empezó un largo periodo de discusiones, redacción y negociación que duró 18 años. Se acordó establecer dos tratados. El 16 de diciembre de 1966, la Asamblea General aprobó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (los Estados partes de éste se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción las disposiciones que este convenio define), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (cada uno de los Estados partes se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos ahí reconocidos). Ambos tratados tienen en común el artículo 1 que se refiere al derecho de libre determinación de todos los pueblos.

Situación actual

Los derechos humanos a nivel internacional no se limitan hoy a lo establecido en la declaración y en los pactos de las Naciones Unidas. Numerosos convenios y declaraciones internacionales se han ocupado de aspectos específicos de dichos textos o de nuevos derechos y libertades merecedores del reconocimiento y la protección internacional. Algunas de estas convenciones establecen a su vez nuevos sistemas de promoción y protección de estos derechos, a través de los órganos de la ONU o de sus organismos especializados, sobre todo la OIT y la UNESCO.

Generalmente, tiempo después de emitida una declaración que no tiene el valor de un tratado, se aprueba una convención. Entre una y otra pueden transcurrir lapsos de muy variada extensión. En 1963 se aprobó la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, y en 1965 se aprobó el convenio correspondiente. En cambio, fueron necesarios 28 años para que la Asamblea General aprobase, en 1981, una declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación basada en la religión o creencia. En materia de derechos humanos, se han aprobado hasta la fecha más de 30 declaraciones, si se toman en cuenta las de la ONU y las de los organismos especializados, y aproximadamente el mismo número de convenios; el último fue la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1984. La declaración sobre el mismo tema había sido emitida en diciembre de 1975. Además, deben mencionarse las convenciones internacionales de ámbito regional. No presentan grandes novedades en cuanto a la lista de derechos reconocidos, pero sí en cuanto a los medios y formas de protección de los mismos.

De manera general podría decirse que a partir de 1945 la comunidad internacional y los órganos interesados concentraron sus esfuerzos en la promoción y establecimiento de normas (*standard setting*) en materia de derechos humanos. En épocas más recientes, esa misma comunidad ha prestado mayor atención a la protección misma y a las medidas de aplicación de esas normas.

Los individuos o determinados grupos sociales se consideran como sujetos del derecho internacional. Los derechos humanos en sentido estricto son derechos —o demandas que pueden ser legalmente ejecutadas— de los individuos en tanto que seres humanos. Utilizando los términos de la teoría clásica, se trata de derechos “inherentes” e “inalienables”; de ahí la redacción usual en los instrumentos internacionales: “todo individuo tiene derecho a . . .”, “nadie será sometido a . . .”. Estos derechos deben ser fundamentalmente respetados por los Estados y sus autoridades sobre la base de la no discriminación. Todos los individuos o todos los miembros de un mismo grupo protegido deben ser tratados con plena igualdad. Estos derechos están estipulados en declaraciones generales o en convenciones de carácter multilateral que han sido libremente negociadas, adoptadas y ratificadas por Estados con orientaciones políticas, culturales, etc., distintas. Existe todavía una reticencia por parte de

numerosos países a someterse a una jurisdicción internacional. Incumbe a las organizaciones internacionales gubernamentales y a los organismos establecidos por los pactos, convenciones, etc., aplicar medios y técnicas de protección de dichos derechos humanos. A continuación se describirán esos “medios y técnicas de protección”

PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS POR TIEMPO INDETERMINADO

Procedimientos basados en, o establecidos por, instrumentos universales generales

1. La Comisión de Derechos Humanos y el examen de situaciones que parecen revelar “un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos” de conformidad con la resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social

Desde la creación de las Naciones Unidas se recibieron miles de comunicaciones, o denuncias de violaciones de los derechos humanos, escritas por individuos u organizaciones en numerosos países. Sin embargo no existía ningún procedimiento para tramitarlas.

Cabe mencionar, al respecto, dos artículos de la Carta de las Naciones Unidas que ilustran un conflicto que no ha dejado de tener vigencia. Por una parte, algunos países hacen hincapié en el artículo 55 de la carta cuyo texto establece que la organización promoverá el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza y, por otra parte, otros países insisten en el contenido del párrafo 7 del artículo 2: “Ninguna disposición de esta carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados. . .” Es difícil romper el velo de la soberanía nacional y aceptar que el tratamiento otorgado por determinado país a sus nacionales deja de ser un asunto meramente doméstico y puede ser objeto de una atención, e incluso de un control, de carácter internacional.

El énfasis en la absoluta soberanía del Estado y el consiguiente rechazo a todo intento de control internacional son particularmente fuertes en los países socialistas, porque son portadores de una concepción de los derechos humanos que es distinta de la imperante en las llamadas democracias liberales. Para estas últimas, tales derechos son esencialmente del individuo, derechos de exclusión que se tienen tanto frente a los demás como frente al Estado. En la concepción socialista los derechos humanos son conquistas históricas de la comunidad, a las que se accede no en contraposición con el Estado sino junto con y aun a través de éste. Según esta concepción es difícil aceptar cualquier limitación de la soberanía del Estado, proveniente de la esfera nacional o internacional.

Todavía en 1959 el ECOSOC confirmó, pese al volumen de denuncias y a ciertas solicitudes de que la CDH pudiese actuar al respecto, que ésta no

estaba facultada para tomar ninguna medida respecto a las reclamaciones relativas a las libertades del hombre, y confirmó que debían compilarse listas confidenciales de comunicaciones y enviarse copias a los gobiernos.

En 1967, la situación en África Meridional (problema del *apartheid*) y en el Medio Oriente favoreció la obtención del consenso necesario para romper la barrera de la no intervención en materia de estos derechos y el ECOSOC dio autoridad a la CDH, por medio de su resolución 1235 (XLII), para examinar en debate público el tema 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", y para examinar, en reuniones privadas, la información contenida en las comunicaciones.

En 1970, por medio de la resolución 1503 (XLVIII) el ECOSOC estableció un mecanismo para que la CDH, con la ayuda de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, pudiera en la práctica incluir determinadas comunicaciones relativas a violaciones masivas de estos derechos en su material de trabajo y tomar decisiones al respecto.

Este procedimiento se lleva a cabo en reuniones privadas. Empezó a funcionar en 1972 del siguiente modo:

La Secretaría de las Naciones Unidas prepara continuamente resúmenes de miles de comunicaciones que se publican en listas mensuales confidenciales y se entregan a los miembros de la CDH y de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, indicando los artículos de la Declaración Universal de Derechos Humanos que parecen haber sido violados. Se envía copia de la comunicación al Estado interesado, y en el acuse de recibo se informa al autor de la comunicación que ésta ha sido tramitada de conformidad con la resolución 1503 (XLVIII) del ECOSOC y otras pertinentes. El Estado, si lo desea, envía una respuesta y ésta es publicada en un documento confidencial.

Un grupo de trabajo de cinco miembros de la subcomisión revisa una vez por año los resúmenes y, si lo desea, los textos completos de las comunicaciones recibidas por las Naciones Unidas y las respuestas de los gobiernos al respecto. Aquellas comunicaciones que parecen reunir los criterios de admisibilidad establecidos en las resoluciones pertinentes son sometidas a la consideración de la subcomisión. Ésta determina entonces "si procede someter a la Comisión de Derechos Humanos determinadas situaciones que parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos".

Desde 1974, en que por primera vez llegó a la CDH material preparado de conformidad con este procedimiento, ésta dispuso su propio grupo de trabajo sobre situaciones, que le recomendó medidas que podrían tomarse en cada situación particular. La CDH decidió que, en todos los casos en que la subcomisión recomendara someter una determinada situación a la comisión, el Estado interesado debería ser informado e invitado a presentar a esta última sus observaciones por escrito. Además, los Estados interesados reciben copia de la recomendación del Grupo de Trabajo sobre Situaciones y se les invita a estar pre-

sentes cuando la CDH, en sesión privada, se ocupe del caso. Es curioso notar que los Estados interesados, con muy pocas excepciones, han aceptado dichas invitaciones de la comisión. Desde 1978 el presidente de la CDH ha dado a conocer públicamente los nombres de los países que han sido sometidos a la consideración de ésta, de conformidad con el procedimiento de la resolución 1503. La lista completa, desde 1978, es la siguiente: Afganistán, Albania, Argentina, Benin, Bolivia, Burma, Chile, El Salvador, Etiopía, Filipinas, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Haití, Indonesia, Irán, Japón, Malawi, Mozambique, Paraguay, República Centroafricana, República Democrática Alemana, República de Corea, Turquía, Uganda, Uruguay, Venezuela y Zaire.

Desde 1984, el Presidente de la CDH da a conocer públicamente los nombres de los países respecto de los cuales ésta ha decidido poner fin al examen de determinada situación.

La resolución 1503 sigue siendo hoy en día el único procedimiento de aplicación universal porque se basa en la Declaración Universal de Derechos Humanos para los individuos, grupos u organizaciones que deseen someter denuncias de violaciones de derechos del hombre a la consideración de las Naciones Unidas. Su debilidad radica en el hecho de que justamente no está basado en un tratado internacional. Es objeto, en todo caso, de múltiples críticas.

En particular se critica: i) su confidencialidad (que no deja de ser relativa si se recuerda que la CDH está compuesta por 43 Estados miembros); ii) su extrema lentitud, pues, en efecto, el grupo de trabajo de la subcomisión se reúne en julio de cada año y la comisión en febrero del año siguiente; ocho meses por lo menos transcurren antes de que la comisión pueda tomar conocimiento de una situación que parece revelar un cuadro persistente de violaciones, y iii) la no utilización de los mecanismos de estudio o de investigación por juntas especiales previstas en la resolución 1503, incluso en los casos más graves. La CDH ha utilizado otros mecanismos, por ejemplo, relatores especiales o contactos directos con el gobierno interesado, como en el caso de Uruguay. Recientemente, los gobiernos de Uruguay y de Argentina han solicitado que todo el material relativo a sus países que la CDH haya tenido ante sí de conformidad con la resolución 1503, deje de ser confidencial. Se trata de un importante acontecimiento que abre nuevas perspectivas para el curso de este procedimiento. Sólo en dos ocasiones anteriores, pero por motivos totalmente distintos, el material confidencial se había hecho público (casos de Guinea Ecuatorial y Malawi).

Una última observación: este procedimiento ha persistido. Su sobrevivencia misma parece confirmar que el sistema internacional de derechos humanos no puede ignorar las quejas escritas de individuos, grupos u organizaciones relativas a violaciones de derechos humanos en cualquier parte del mundo.

Debido a las características del procedimiento 1503, la queja de un solo individuo denunciando su propio caso o el de unas cuantas personas no tiene ninguna probabilidad de llegar hasta la CDH; a pesar de ello ciertos gobiernos, al recibir copias de determinadas denuncias individuales, intentan actuar al respecto. Para los casos individuales existen otros mecanismos, siempre que

hayan sido previamente aceptados por el país con el que se relacionan las demandas.

2. Comité de Derechos Humanos

El artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé el establecimiento de un Comité de Derechos Humanos compuesto por 18 expertos que ejercen sus funciones por cuatro años y pueden ser reelegidos. Más de 80 Estados son hoy en día parte del pacto. Es un tratado internacional, en virtud del cual los Estados partes tienen la obligación contractual de adecuar sus leyes y prácticas a las normas establecidas en ese convenio. A los derechos protegidos por éste se les conoce como los "sacrosantos derechos", es decir: el derecho a la vida, la prohibición de la tortura y los malos tratos, de la esclavitud, la servidumbre y el encarcelamiento por incumplimiento de obligaciones contractuales, la no retroactividad de la ley penal, el derecho a un juicio justo, el reconocimiento de la personalidad jurídica de todo ser humano y la libertad de pensamiento, conciencia y religión, para citar los principales.

El comité se reúne tres veces al año, generalmente una de ellas en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y las dos otras en Ginebra. Su principal labor es examinar los informes que los Estados partes tienen la obligación de presentar cada cinco años. Hasta la fecha —empezó sus labores en 1976— ha examinado más de 50 informes. México, que es un Estado parte desde el 23 de junio de 1981, presentó su primer informe en octubre de 1982. Dichos informes se examinan en público y generalmente están presentes uno o varios representantes del país interesado. Los expertos formulan preguntas, los representantes contestan oralmente y por escrito. Los Estados no están obligados a poner en práctica las recomendaciones y sugerencias hechas por el comité, pero como se formulan en público, existe indudablemente una "presión".

Algunos autores opinan que el sistema de informes de dicho comité sería más eficaz si éste estuviera oficialmente facultado para obtener información crítica por parte de otras fuentes, por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales (ONG). Tal posibilidad existe en los sistemas establecidos por la OIT en materia de convenciones internacionales de trabajo y por el Consejo de Europa respecto a la Carta Social Europea.⁴

En 1984, 16 Estados habían declarado reconocer en cualquier momento la competencia del comité para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro no cumple las obligaciones que le impone el pacto (artículo 41). Si un asunto remitido al comité con arreglo al artículo 41 no se resuelve a satisfacción de los Estados partes interesados, el comité, con el previo consentimiento de éstos, podría designar una Comisión Especial de Conciliación (artículo 42). Este procedimiento ha entrado en vigor pero nunca se ha utilizado.

⁴ Ver A.H. Robertson, *Human Rights in the World*, pp. 47-50.

El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos autoriza al comité para recibir y examinar comunicaciones (denuncias) de individuos que pretenden ser víctimas de una o varias violaciones de los derechos enunciados en el pacto. Los 35 Estados partes del protocolo son los siguientes: Barbados, Bolivia, Camerún, Canadá, Colombia, Congo, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, España, Finlandia, Francia, Islandia, Italia, Jamaica, Luxemburgo, Madagascar, Mauricio, Nicaragua, Noruega, Países Bajos, Panamá, Perú, Portugal, República Centroafricana, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Senegal, Suecia, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela, Zaire y Zambia. México no es un Estado parte del protocolo facultativo.

Hasta la fecha el comité ha examinado poco menos de 200 casos, ha efectuado observaciones (decisiones finales) en más de 60 casos (más de 40 relativos a Uruguay). El procedimiento es confidencial hasta la aprobación de las observaciones finales, que se incluyen en el informe anual del comité a la Asamblea General. En la práctica, este procedimiento tiene las siguientes características: la comunicación debe estar escrita por la víctima misma, por un pariente cercano o por su representante legal; se envía copia de la comunicación al Estado parte pidiendo comentarios sobre su admisibilidad; el comité adopta una decisión acerca de si es admisible (los criterios para esto son: el agotamiento de los recursos internos o su excesiva prolongación, y que el mismo asunto no se encuentre en trámite según otro procedimiento de examen o arreglos internacionales, por ejemplo, ante la Comisión Europea de Derechos Humanos o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos); una vez que la comunicación ha sido declarada admisible, el Estado tiene medio año para contestar sobre el fondo del asunto. Transcurren unos 18 meses antes de que se aprueben las observaciones finales.

Aunque el comité carece de medios para obligar a los Estados a otorgar una reparación o para tomar medidas que aseguren que en el futuro no se cometan violaciones similares, ciertos Estados han reaccionado muy favorablemente a las observaciones de éste, incluso modificando sus leyes nacionales.

Se encuentra en estudio el proyecto de elaboración de otro protocolo facultativo para la abolición de la pena capital.

3. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El ECOSOC, en 1978, estableció un grupo de trabajo integrado por representantes gubernamentales para examinar los informes presentados por los Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En mayo de 1985 decidió el establecimiento de un Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que se compondrá de 18 miembros y se reunirá cada año, y que presentará un informe anual al ECOSOC con recomendaciones de carácter general, así como un resumen de la información recibida de los Estados partes y de los organismos especializados acerca de las medidas

adoptadas y los progresos realizados para lograr el respeto general de los derechos reconocidos en ese pacto, el cual, por los términos en que ha sido redactado, se dirige fundamentalmente al futuro en el sentido de que no establece obligaciones que deban respetarse hoy mismo, sino que establece normas-objetivos que los Estados partes deben promover progresivamente. Se ha mencionado la próxima creación de este comité, dada la importancia misma del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pero en realidad, como puede verse, los poderes que tendrá son muy limitados.

Procedimientos establecidos por instrumentos específicos o de protección de grupos sociales

1. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

En julio de 1985, 124 Estados formaban parte de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, cuyo artículo 8 estableció el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial integrado por 18 miembros. Su principal función es examinar los informes que los Estados partes tienen la obligación de presentar. Está facultado para ejercer funciones de negociación y conciliación (mecanismo obligatorio) en caso de quejas entre Estados partes. El comité puede también examinar comunicaciones de individuos o de grupos (mecanismo facultativo, artículo 14 de la convención). Once Estados: Costa Rica, Francia, Ecuador, Islandia, Italia, Noruega, Países Bajos, Perú, Senegal, Suecia y Uruguay, han aceptado ese mecanismo que se encuentra en vigor, aunque no han aprobado ninguna decisión definitiva. El comité también coopera con otros órganos de las Naciones Unidas en el examen de las denuncias de individuos que se encuentran en territorios no autónomos y alegan discriminación racial.

2. Comité contra la Tortura

De conformidad con la convención contra la tortura, aprobada por la Asamblea General en diciembre de 1984, se establecerá un Comité contra la Tortura integrado por diez expertos, que tendrá a su cargo las siguientes funciones: examen de los informes que presenten los Estados partes, investigaciones confidenciales y visitas sobre el terreno, examen de quejas interestatales y de comunicaciones individuales (mecanismos facultativos).

A título informativo, existe un Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura, desde diciembre de 1981. Los torturados y sus familiares directamente perjudicados pueden obtener, a través de determinadas organizaciones nacionales, una ayuda de tipo médico, psicológico, asistencial, etcétera.

3. Comité de Convenciones y Recomendaciones de la UNESCO

En 1960 fue aprobada por la Conferencia General de la UNESCO la convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza. En 1962 fue creada una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios cuya misión era examinar toda queja presentada por un Estado parte en contra de otro en la que se alegara incumplimiento de determinadas obligaciones establecidas en la convención. En 1965 se creó un comité especial, el cual cambió de nombre varias veces, encargado de examinar los informes de los Estados partes sobre la aplicación de la convención y recomendación contra la discriminación en la educación. Se fueron multiplicando los instrumentos internacionales aprobados por la UNESCO y desde 1978 se le denomina Comité de Convenciones y Recomendaciones. Está integrado por 25 personas y sus tareas son las siguientes: i) examinar los informes periódicos de los Estados partes sobre la aplicación de las convenciones y recomendaciones de la UNESCO que hayan ratificado, y ii) examinar comunicaciones individuales relacionadas con casos y asuntos relativos al ejercicio de los derechos humanos en las áreas de competencia de la UNESCO (éstas abarcan principalmente el derecho a la educación, a la libre participación en el desarrollo científico y en la vida cultural, y los derechos de información, opinión, expresión, así como ciertos derechos subsidiarios: los derechos de autor, la libertad de reunión y de asociación respecto a actividades relacionadas con la ciencia, la cultura, la educación, etc.). El procedimiento relativo a las comunicaciones individuales es confidencial y el objetivo del comité es lograr arreglos amistosos. Al igual que en el procedimiento 1503, el denunciante no tiene la oportunidad de efectuar observaciones sobre la respuesta del gobierno. Únicamente el gobierno interesado puede estar presente cuando el Comité de Convenciones y Recomendaciones examina una denuncia. Debido a la confidencialidad misma del procedimiento es difícil evaluar los resultados obtenidos. Se prevé también que las cuestiones relativas a violaciones masivas, sistemáticas y flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las áreas de competencia de la UNESCO, serán examinadas por el Consejo Ejecutivo y la Conferencia General en reuniones públicas. Sin embargo, en la práctica ha prevalecido una interpretación restrictiva.

4. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la Comisión sobre la Aplicación de las Normas Internacionales, el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de Libertad Sindical de la OIT

La Conferencia de la OIT, desde 1919, ha adoptado más de 150 convenios internacionales, y el número actual de ratificaciones sobrepasa las 5000. Los mecanismos de control existentes son variados y poseen generalmente una merecida fama de eficacia.

La propia constitución de la OIT (artículos 24, 25 y 26) permite la presentación de denuncias ya sea por Estados partes o por organizaciones de empleadores o trabajadores, en contra de otro Estado por incumplimiento de las disposiciones de determinada convención. El consejo de administración puede iniciar ciertos procedimientos o referir el asunto a una comisión de encuesta que puede efectuar investigaciones sobre el terreno.

De conformidad con el artículo 22 de la constitución de la OIT, todos los Estados deben enviar informes sobre las medidas que hayan tomado para dar efecto a las disposiciones de los convenios ratificados. Esos informes generalmente tienen que ser presentados cada dos o cuatro años. Los Estados partes tienen la obligación de enviar sus informes a las organizaciones nacionales de empleadores y trabajadores, y éstas pueden formular observaciones. Los informes son examinados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones integrada por 18 personas independientes, nombradas por tres años. Esta comisión, que en 1984 examinó 1 700 informes de gobierno, puede dirigirse confidencialmente a los gobiernos interesados. Presenta sus observaciones anualmente a la conferencia de la OIT. Dichas observaciones son consideradas durante ésta por la Comisión sobre la Aplicación de las Normas, de composición tripartita, la cual puede pedir informaciones adicionales a los gobiernos y orientar a la conferencia en plenaria.

Existe otro procedimiento que no deriva de la constitución de la OIT y que fue establecido en 1950 por mutuo acuerdo entre el Consejo de Administración de la OIT y el ECOSOC. Este procedimiento relativo a violaciones de derechos sindicales se ha desarrollado considerablemente. Las denuncias pueden ser enviadas por organizaciones nacionales o por algunas internacionales no gubernamentales. Pueden estar dirigidas a las Naciones Unidas o a la OIT y formular denuncias contra cualquier Estado miembro o no de ésta o de determinado convenio. El Comité de la Libertad Sindical del Consejo de Administración —organismo tripartito integrado por nueve miembros que se reúnen seis veces por año— determina si la queja es admisible y después de un examen minucioso y de contactos con el gobierno interesado, hace recomendaciones al consejo de administración. Si el Estado interesado lo acepta (y esa aceptación es indispensable en los casos en que éste no ha ratificado los convenios sobre la libertad sindical), el consejo puede enviar la queja a la Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de libertad sindical, que generalmente tramita los casos más difíciles y que está integrada por nueve personas independientes, nombradas por el Consejo de Administración, que investigan los casos por grupos de tres a cinco.

Procedimientos establecidos por instrumentos regionales generales

1. La Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

En 1984, los 21 miembros del Consejo de Europa eran parte de la Convención

Europea de Derechos Humanos (entró en vigor el 3 de septiembre de 1953), 17 habían reconocido la competencia de la CDH europea para recibir denuncias individuales y 19 habían reconocido la jurisdicción obligatoria del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Las demandas interpuestas ante esta comisión pueden ser de dos tipos, según su origen: por una parte, las que interponen los Estados que hayan ratificado la convención contra otro Estado contratante (mecanismo obligatorio) y las interpuestas por particulares u organizaciones o grupos no gubernamentales contra Estados que hayan admitido, con base en el artículo 25 de la convención, la competencia de la comisión para conocer tales demandas (mecanismo facultativo). Ambos mecanismos han funcionado en la práctica.

El examen previo de las comunicaciones individuales lo realiza un relator. Este miembro de la comisión puede recabar todo tipo de información del individuo demandante o del Estado interesado. En todo caso ésta, en sesión plenaria, decide sobre la cuestión de la admisibilidad. Más de 10 000 quejas individuales han sido sometidas a la consideración de la comisión europea, pero tan sólo un número reducido (ni siquiera 300) han sido aceptadas. Si la comunicación se declara válida, la comisión intenta que las partes lleguen a un acuerdo amistoso y redacta un pequeño informe, con lo que se da por terminado el asunto. Si no obtiene éxito, ésta redacta un informe en el que hace constar los hechos y formula su opinión sobre si éstos implican, por parte del Estado interesado, una violación de las obligaciones que le incumben de conformidad con la convención europea. Luego, existen dos posibilidades: el caso puede ser referido al Tribunal Europeo en un plazo de tres meses, si el Estado parte ha reconocido la jurisdicción del tribunal y se considera que el caso debe ser objeto de una interpretación sobre el alcance o la aplicación de ciertas disposiciones de la convención. Si el Tribunal Europeo declara la existencia de una violación, el Estado que la ha cometido o causado debe remediarla, pues en caso de no hacerlo, el artículo 50 de la convención permite que el tribunal conceda, si procede, “una satisfacción equitativa a la parte lesionada”. La segunda posibilidad es que el caso sea sometido a la consideración del Comité de Ministros,⁵ el cual vigila la ejecución de la sentencia del tribunal. Fue necesario otorgar al Comité de Ministros la competencia para decidir en los casos que no fuera posible someter ante el Tribunal Europeo, pues varios países del Consejo de Europa se oponían a la jurisdicción obligatoria del Tribunal Europeo. Si después de examinar un caso el Comité de Ministros declara la existencia de una violación de la convención, fija un plazo dentro del cual el Estado interesado deberá tomar las medidas necesarias para satisfacer las exigen-

⁵ El Comité de Ministros no es un órgano creado por la Convención Europea de Derechos Humanos, aunque la misma contenga disposiciones que hacen referencia a su existencia y le atribuyen funciones. Se creó, tras la aprobación del Estatuto del Consejo de Europa, como órgano ejecutivo del mismo. Sus miembros son los Ministros de Asuntos Exteriores de los países del consejo. Normalmente, gran parte de los asuntos del comité son solucionados por los delegados ministeriales que, en ocasiones, tienen carácter permanente. Ver E. Linde *et al.*, *El sistema europeo de protección de los derechos humanos*, p. 135.

cias de ésta y, al mismo tiempo, sugiere o aconseja la adopción de medidas determinadas. Si el Estado en cuestión no respeta o hace caso omiso de la decisión del Comité de Ministros, éste puede, con arreglo a la convención, hacer público el informe que la comisión ha redactado. Mucho más importante, sin embargo, es la facultad que le confiere el artículo 8 del estatuto del Consejo de Europa de proceder a la expulsión de aquellos miembros que no garanticen a todas las personas bajo su jurisdicción el disfrute de los derechos humanos.

En el caso de la Grecia de los coroneles —ejemplo de una demanda presentada por Estados contratantes en contra de otro— el Comité de Ministros tuvo la posibilidad de ejercitar tales poderes, pero la retirada de Grecia por propia voluntad, de su carácter de miembro del Consejo de Europa, impidió la aplicación de dicha sanción.

El Comité de Ministros estableció un comité de expertos que cuenta con la asesoría de un representante de la OIT para recibir y examinar, cada dos años, los informes de los Estados partes sobre la manera en que aplican la Carta Social Europea (que se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales). Copias de los informes gubernamentales son enviadas a las organizaciones de empleadores y a los sindicatos solicitándoles que formulen las observaciones que deseen. Este sistema ha favorecido cambios en las legislaciones nacionales, sobre todo en asuntos relacionados con el derecho al trabajo, la situación de las mujeres, los trabajadores migrantes y los marineros.

2. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos

De la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá emanaron: la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), suscrita el 30 de abril de 1948; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, firmada el 2 de mayo de 1948, y la Carta Interamericana de Garantías Sociales, entre otros documentos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que es un órgano de la OEA, fue creada en 1960 por una reunión consultiva de los ministros de asuntos exteriores. Sus funciones eran simplemente de promoción de los derechos fundamentales. La comisión, en su primer periodo de sesiones, declaró que no estaba facultada por su estatuto para tomar ninguna decisión respecto a las comunicaciones o reclamaciones individuales que pudiese recibir. Sus funciones consistían únicamente en solicitar informes a los Estados miembros, estudiarlos y formular recomendaciones a los gobiernos respectivos. Fue la segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria de 1965 la que, en su resolución XXII, modificó el estatuto de la comisión autorizándola a examinar “las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier otra información disponible, para que se dirija al gobierno de cualquiera de los Estados americanos con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y para que les formule recomendaciones, cuando lo considere apropiado, con el fin de hacer

más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales”⁶.

La Conferencia de San José de Costa Rica adoptó, el 22 de noviembre de 1969, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida también como Pacto de San José. Entró en vigor el 18 de julio de 1978. México es parte de ésta desde el 24 de marzo de 1981. Dicha convención, ratificada hoy en día por 17 Estados, incorpora los llamados “sacrosantos”, derechos enumerados y mencionados anteriormente en relación con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, además, los derechos de propiedad, de asilo, de respuesta, de no ser expulsado de su propio país y la prohibición de expulsión colectiva de extranjeros.

El Consejo Permanente de la OEA aprobó una resolución el 20 de septiembre de 1978 por la que resolvió que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos continuara aplicando sus “viejos” Estatutos y Reglamentos, sin modificaciones, a los Estados miembros que no sean parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que aplicara los “nuevos” a los Estados partes de la referida convención.

La comisión interamericana está, como antes, integrada por siete miembros elegidos por cuatro años, que pueden ser reelegidos una vez. Se reúnen dos o tres veces por año, y sus funciones actuales incluyen: examinar situaciones de violaciones de los derechos humanos en los Estados partes, pedir información pertinente a los países interesados, efectuar investigaciones sobre el terreno, formular recomendaciones, preparar informes y examinar quejas individuales (mecanismo obligatorio).

De conformidad con el artículo 45 los Estados partes, si lo desean, pueden hacer una declaración facultando a la comisión para examinar quejas presentadas por uno o varios en contra de otro (mecanismo facultativo).

La comisión interamericana tiene la facultad de trasladarse al territorio de cualquier Estado americano, con la anuencia o por invitación del gobierno respectivo, a fin de observar la situación sobre el terreno, y puede afirmarse que es la organización con mayor experiencia en la materia⁷.

El programa de la comisión, en casos de visitas sobre el terreno, es principalmente entrevistarse con representantes de diversos sectores de la población, visitar cárceles y recibir denuncias individuales. Por ejemplo, en 1979, durante los 14 días de estancia en Argentina, se recibieron 5 580 denuncias individuales. Uno de los objetivos más importantes de estas inspecciones consiste en confirmar si existen determinadas violaciones. Al término de las visitas, la comisión aprueba, en plenaria, informes que son enviados a los gobiernos interesados. El de Argentina fue aprobado en 1980.

En cuanto al examen de comunicaciones individuales, la comisión recibe miles por año. El volumen es inmenso y la cooperación de los Estados es escasa. Los mecanismos de examen son muy similares a los de la comisión europea

⁶ O.E.A., *Manual de normas vigentes en materia de derechos humanos*, pp. 12-13.

⁷ Ver Edmundo Vargas, “Visits on the Spot. The experience of the Inter-American Commission on Human Rights”, *International Law and Factfinding in the Field of Human Rights*, pp. 137-150.

—verificar el agotamiento de los recursos internos, comprobar que haya transcurrido el plazo perentorio de seis meses desde la última decisión interna definitiva antes de que el caso fuera presentado a la comisión, intentar primero un arreglo amistoso con el Estado interesado y, si éste no adopta dentro de un plazo razonable las medidas recomendadas, la comisión lo hace público en su informe. El caso, en principio, podría también ser llevado hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los poderes de la cual son formalmente mayores que los del tribunal europeo (ver artículos 63 y 68 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). En la práctica, sólo Costa Rica, Perú y Honduras han aceptado la jurisdicción obligatoria de la corte.

3. Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos

La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos fue aprobada por la Conferencia de Jefes de Estado de la Organización de la Unidad Africana el 26 de junio de 1981 en Nairobi, Kenya. A diferencia de las instituciones europeas y americanas, el único órgano de supervisión de la carta será la comisión africana, pues no existirá una corte. La comisión estará integrada por 11 expertos. Para que empiece a funcionar se requieren 26 ratificaciones de la carta. En mayo de 1985 sólo había 15. La comisión examinará informes de los Estados partes y podrá recibir tanto denuncias de éstos como peticiones individuales. Su principal objetivo será lograr acuerdos amistosos.

Dicha comisión, de conformidad con el artículo 60 de la carta africana, se inspirará “en el derecho internacional relativo a los derechos humanos y de los pueblos”, es decir, en las disposiciones de diversos instrumentos africanos relativos a los derechos humanos, en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal, en las disposiciones de los demás instrumentos adoptados por las Naciones Unidas o en el seno de las instituciones especializadas dentro del campo de los derechos humanos.

La afirmación y el reconocimiento jurídico del derecho al desarrollo como uno de los del hombre y de los pueblos es una de las originalidades de la carta. Existe actualmente un grupo de trabajo sobre el derecho al desarrollo, en la CDH, formado por expertos gubernamentales, que se ocupa de la elaboración de una declaración al respecto.

4. Comisión Regional Árabe Permanente de Derechos Humanos

En el marco de la liga se creó en 1968 una Comisión Regional Árabe Permanente de Derechos Humanos encargada, entre otras cosas, de redactar un proyecto de convención en la materia, que hasta la fecha no se ha escrito. En 1979 la Unión de Abogados Árabes reiteró la urgencia de elaborar dicho documento, propuso el establecimiento de un comité permanente que no estuviese integrado por representantes gubernamentales, con la facultad de recibir denun-

cias individuales y de efectuar observaciones sobre el terreno. No se han tomado medidas concretas al respecto.

Los sistemas regionales de control pueden ser más eficaces que los universales porque sus miembros se conocen mejor y las tensiones internas políticas son a veces menores. Las experiencias de los países europeos y del continente americano parecen demostrarlo así. A la luz de lo anterior, los actuales esfuerzos africanos y árabes, u otros, son sin duda alentadores.

A continuación se mencionan otros mecanismos de control para efectuar averiguaciones relacionadas con violaciones específicas de los derechos humanos.

PROCEDIMIENTOS PARA LOS QUE SE HA ESTABLECIDO UN PLAZO DE DURACIÓN

Rasgos distintivos

Órganos de las Naciones Unidas han establecido “misiones” de encuesta (*fact-finding*) o de investigación para tratar de conseguir información precisa y actualizada sobre situaciones en donde parecen ocurrir violaciones masivas de los derechos humanos. Estas misiones revisten varias formas: por ejemplo, se nombran uno o varios expertos, relatores especiales, representantes del Secretario General; se establecen comités de encuesta, grupos de trabajo, o bien se recurre al sistema de contactos directos, buenos oficios, etcétera.

El ECOSOC, en mayo de 1974 (resolución 1870/LVI), adoptó un reglamento modelo, de utilidad para estas misiones u órganos especiales encargados de estudiar situaciones particulares de violaciones de los derechos humanos. A su vez, la Asociación de Derecho Internacional de Belgrado dio a conocer en 1980 una lista de requisitos mínimos que deben prevalecer en los casos de encuestas sobre situaciones de violaciones de los derechos del hombre, y subrayó que las misiones deben estar integradas por personas respetadas por su integridad, imparcialidad y objetividad, y que cumplan su mandato a título personal. En efecto, la aceptación o rechazo de un gobierno a colaborar con misiones de encuesta depende, en gran medida, de la imagen de imparcialidad de aquellos que han sido seleccionados para efectuar el trabajo y de los métodos de trabajo por ellos adoptados.

Estas misiones se enfrentarán a la delicada tarea de fijar los criterios de admisibilidad de la información para poder evaluar y conferirle el carácter de “prueba”. Las fuentes de información pueden ser los gobiernos, las organizaciones internacionales o nacionales, testigos, la prensa, etc. La información presentada por individuos que aleguen ser ellos mismos víctimas de violaciones de sus derechos humanos, ciertamente será de gran valor. Sin embargo, el primer objetivo de estas misiones no es encontrar soluciones para resolver o ayudar determinado caso personal, sino proveer las bases necesarias para poder “opinar” sobre una situación en general y proponer medidas capaces de lograr su mejoramiento.

Los integrantes de las misiones presentan sus informes e incumbe al órgano

competente adoptar las recomendaciones que juzgue pertinentes para favorecer el mejoramiento general de la situación objeto de examen, y pese a que no siempre cuentan con la aprobación del gobierno interesado, poseen generalmente un mandato conferido unánimemente por una gran mayoría de Estados. Incluso los países socialistas, generalmente en contra de una intervención de las Naciones Unidas en el área de los derechos humanos, actúan en forma diferente si se trata de violaciones de éstos que ocurren en una escala masiva y que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales. De ahí su apoyo a diversos comités o grupos especiales, o relatores, etc. La unanimidad requerida explica a su vez el hecho de que esas misiones de encuesta o investigación sean relativamente poco numerosas.

*Comités o grupos especiales*⁸

1. Comité Especial de los 24

Dicho comité, encargado de examinar la acción relativa a las aplicaciones de la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, conocido comúnmente como el Comité Especial de los 24 (en realidad está compuesto por 25 Estados miembros) es un órgano subsidiario de la Asamblea General. Su principal función es formular medidas específicas para llevar a cabo el proceso de descolonización. Puede efectuar visitas de encuesta y uno de sus subcomités se encarga de examinar denuncias de violaciones de los derechos humanos en los territorios no autónomos.

2. Grupo de Expertos sobre África Meridional

Se trata del primer grupo de trabajo establecido por la CDH. Fue creado en 1967 para investigar denuncias de tortura y malos tratos en contra de personas detenidas en Sudáfrica.

Su mandato fue posteriormente ampliado para incluir, en particular, el examen de las políticas y prácticas que violan los derechos del hombre en África del Sur y Namibia. Está integrado por seis miembros. Dado que el gobierno Sudafricano nunca ha cooperado y no ha aceptado que el grupo lleve a cabo investigaciones sobre el terreno, éste ha desarrollado otras modalidades de encuesta. Por ejemplo, efectúa una vez por año una gira de audiencias en varios países para obtener testimonios orales y presenta un informe anual a la comisión.

Desde 1962 existe un comité especial en contra del *apartheid*, integrado por 18 representantes gubernamentales, encargado de presentar informes anuales a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad y que ha creado un subcomité que se ocupa de recibir peticiones o quejas individuales relativas a las políticas raciales del gobierno sudafricano. Este comité ha felicitado al grupo de expertos en varias ocasiones por su labor y la calidad de sus informes.

⁸ Para mayores detalles ver: *United Nations Action in the Field of Human Rights* (1983).

3. Comité especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos de la población de los territorios ocupados

Creado en diciembre de 1968, es también un órgano subsidiario de la Asamblea General. Está integrado por tres miembros. Su primera decisión, en 1969, fue solicitar la cooperación de Israel para llevar a cabo encuestas en los territorios ocupados. El gobierno de este país se rehusó y alegó, en particular, la falta de imparcialidad del comité, dado que dos de sus miembros eran originarios de Estados que no tenían relaciones diplomáticas con Israel. Este órgano tuvo que basarse en testimonios orales y en la información de la prensa. A pesar de reiteradas demandas, Israel sigue negando toda cooperación. El comité presenta informes anuales a la Asamblea General. Basándose en éstos y en las recomendaciones de otros de sus órganos (el Comité sobre el Ejercicio de los Derechos Inalienables del Pueblo Palestino, creado en 1975), la Asamblea General ha solicitado en varias ocasiones al Consejo de Seguridad y al Secretario General que tomen medidas para solucionar la cuestión de Palestina.

4. El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias

En 1978, la Asamblea General expresó su preocupación por el fenómeno cada vez más extendido de las desapariciones forzadas o involuntarias de personas. En 1979 el ECOSOC, a solicitud de la Asamblea General, pidió a la CDH y a la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías, que otorgara suma prioridad a ese tema. Por medio de la resolución 29(XXXVI) del 29 de febrero de 1980, la comisión estableció, por un periodo de un año, un grupo de trabajo integrado por cinco de sus miembros, en calidad de expertos, a fin de que examinaran casos de desapariciones. Se le autorizó a buscar y recibir información de los gobiernos interesados, de las organizaciones intergubernamentales, de las humanitarias y de cualquier otra fuente fidedigna. En su último informe a la comisión (documento E/CN/4/1985/15 y *addendum* 1), el grupo dio a conocer información relativa a miles de desapariciones que ocurrieron en 29 países. Este grupo de trabajo actúa con rapidez en cuanto posee información suficiente sobre una desaparición (identidad de la persona desaparecida, fecha y lugar del arresto o secuestro, personas denunciadas como responsables) y su actuación, sin duda, ha permitido la feliz "reaparición" de muchos individuos.

*Misión de encuesta, relatores, enviados, etc., contactos directos y buenos oficios*⁹

1. Misión de encuesta de las Naciones Unidas a Vietnam del Sur (1963)

En 1963 varios Estados denunciaron en la Asamblea General que los derechos religiosos de los budistas no eran respetados en Vietnam del Sur. El propio

⁹ *Idem.*

gobierno interesado propuso que el presidente de la Asamblea nombrara una misión de encuesta que, por ser la primera, es muy conocida, para investigar los hechos denunciados. Ésta adoptó su propio reglamento que incluía: la obtención de información pertinente, investigaciones sobre el terreno, el examen de peticiones de grupos, individuos y asociaciones y la consideración de testimonios. La misión —encabezada por el presidente de la CDH— se encontraba en Vietnam del Sur cuando el presidente Diem fue destituido. La Asamblea General decidió poner fin al examen de esa cuestión en diciembre de 1963 debido al cambio de gobierno.

2. Relatores, enviados especiales y expertos

Chile. En 1975 se creó un grupo especial sobre la situación de los derechos humanos en Chile. El grupo viajó a ese país en 1978, y desde 1979 la CDH ha nombrado un relator especial cuyo mandato se ha renovado anualmente.

Guinea Ecuatorial. La comisión confió, en 1979, a Fernando Volio Jiménez (Costa Rica), en tanto relator especial, la tarea de elaborar un estudio a fondo sobre la situación de los derechos humanos en ese país. Por medio de su resolución 33(XXXVI) del 11 de marzo de 1980, la CDH tomó en cuenta el cambio de gobierno ocurrido en Guinea Ecuatorial (en agosto de 1979) y el ofrecimiento del mismo para colaborar con las Naciones Unidas. Solicitó al Secretario General que nombrara un experto con conocimiento de la situación prevaleciente en ese país para ayudar al gobierno a restaurar plenamente el respeto por los derechos del hombre.

Nuevamente fue nombrado el señor Volio Jiménez, quien visitó dicho país en tres ocasiones (1980, 1982 y 1984).

Bolivia. Héctor Gross Espiell en 1981 fue nombrado enviado especial de la CDH para examinar la situación de los derechos humanos en ese país, al cual visitó. Su mandato fue renovado en 1982, y en 1983 la comisión lo dio por terminado debido al cambio de gobierno, y desde entonces se han desarrollado programas de asistencia para promover el ejercicio de los derechos fundamentales del hombre.

El Salvador. En marzo de 1981 el presidente de la comisión, en consulta con la mesa directiva, nombró a José Antonio Pastor Ridruejo (España) como representante especial y desde entonces su mandato ha sido renovado. Ha visitado regularmente dicho país.

Guatemala. El vizconde Colville de Culross (Reino Unido) fue nombrado en 1982 relator especial para estudiar la situación de los derechos humanos en Guatemala, y también efectúa visitas anuales.

Irán. En 1982 la CDH pidió al Secretario General que estableciera contactos directos con el gobierno de Irán en relación con la situación de los derechos prevalecientes en dicho país y, en particular, respecto a la situación de los baháís. El Secretario General presentó un informe en 1983. Dado el deterioro creciente de la situación de las libertades y derechos en ese país, a partir

de 1984 fue nombrado Andrés Aguilar (Venezuela) representante especial. Su mandato fue renovado en 1985.

Polonia. En 1982 se solicitó al Secretario General, o a una persona nombrada por él, que llevara a cabo un examen detallado de la situación en ese país y presentara un informe en 1983. Desde 1984 la situación en Polonia ya no es objeto de debate.

Afganistán. La CDH decidió nombrar en 1984 un relator especial para examinar la situación de los derechos humanos en ese país. En diciembre de 1984, F. Ermacora (Austria) visitó campamentos de refugiados en Pakistán, pues el gobierno afgano no aceptó que visitara su país. El mandato de Ermacora ha sido extendido por un año más.

Cuestión de los derechos humanos y de los éxodos masivos. En 1981 se decidió nombrar por un año un relator especial (Sadrudin Aga Khan) para llevar a cabo un estudio sobre ese tema. Dicho estudio fue presentado a la comisión en 1982 y ésta lo transmitió a la Asamblea General.

Ejecuciones sumarias o arbitrarias. S. Amos Wako (Kenya) ejerce desde 1982, con la autorización del ECOSOC, la función de relator especial para examinar la cuestión de las ejecuciones sumarias o arbitrarias. Basándose en datos muy moderados, se estima que en los 15 últimos años al menos dos millones de individuos han sido víctimas de ejecuciones sumarias.

Tortura. En febrero pasado fue nombrado Peter Kooijmans (Países Bajos) como relator especial para examinar cuestiones relacionadas con este tema. Presentará su primer informe a la CDH en 1986.

3. Contactos directos y buenos oficios

El procedimiento de contactos directos fue establecido por primera vez por la OIT en 1969, a fin de que uno o varios representantes del Director General pudiesen examinar, directamente con las autoridades competentes del país interesado, las dificultades prácticas o legales para la aplicación de determinado pacto ya ratificado. Luego el procedimiento se extendió a la cuestión de los obstáculos que se oponen a la ratificación de un convenio. Se han llevado a cabo contactos directos en más de 30 países en el marco de la OIT y desde entonces ese mecanismo se ha generalizado. En el marco de las Naciones Unidas, el Secretario General —o un funcionario internacional, o cualquier otra personalidad designada por él— ha llevado a cabo contactos directos. Además, ejerce personalmente buenos oficios, ya sea por su propia iniciativa o a solicitud de órganos de las Naciones Unidas. La principal característica de los buenos oficios es su discrecionalidad. No sólo se ejercen respecto a situaciones de violaciones masivas, sino también en casos individuales.

Las organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG)

Existen actualmente miles de estas organizaciones que se ocupan de varios

aspectos de los derechos humanos y, aunque no se trata aquí de describir sus intereses o actividades, es indispensable decir, por lo menos, que sirven con eficacia la causa de los derechos humanos. Algunas, como la Comisión Internacional de Juristas, la Asociación Internacional de Derecho, la Asociación Internacional de Ley Penal, la Asociación Internacional de Abogados Democráticos y el Movimiento Internacional de Juristas Católicos (*pax romana*), han realizado actividades tendientes a promover la tarea de "codificación" del derecho internacional relativo a los derechos del hombre. Otras, y principalmente Amnistía Internacional (más de 250 000 miembros repartidos en más de 130 países), se ocupan continuamente de casos concretos. Muchas llevan a cabo misiones de investigación o encuestas y dan a conocer con seriedad los resultados de dichas investigaciones en determinadas situaciones.

CONCLUSIONES

Las Naciones Unidas tienen el mérito de haber desarrollado considerablemente, en estos últimos 40 años, el derecho internacional relativo a los derechos humanos. Se han establecido normas universales comúnmente consideradas hoy como preceptos de ley. Las Naciones Unidas han tenido menos éxito en lo que se refiere a la aplicación efectiva de esos derechos y libertades fundamentales. La organización está limitada por los escasos poderes que le confieren sus miembros y por la existencia de tradiciones y prácticas difíciles de erradicar, salvo mediante esfuerzos persistentes y de larga duración.

Si las sociedades respetaran los derechos humanos, su codificación internacional sería tan sólo un útil suplemento para mejorar las leyes nacionales, y las instituciones internacionales serían sólo un foro más para proveer una reparación a aquellos individuos cuyos derechos, por una u otra razón "excepcional", hubieran sido violados. Pero la situación es otra.

Muchos Estados violan los derechos humanos; por lo tanto, la protección internacional de los mismos se convierte en un conjunto paralelo y un suplemento indispensable de las leyes internas y, a pesar de que su aplicación sigue dependiendo fundamentalmente de las instituciones nacionales, deben establecerse unas internacionales capaces de promover el cumplimiento de esos derechos y de ayudar a aquellos cuyos derechos han sido violados.

¿Son eficaces los mecanismos internacionales de control existentes hasta la fecha? Para aquellas sociedades que respetan usualmente los derechos humanos, la respuesta en general es sí. Para las demás, las respuestas no pueden ser terminantes porque hay gradaciones y matices. Los mecanismos ciertamente han servido para "ensanchar" los límites de la protección nacional en beneficio de uno o varios individuos, y de esa manera progresan paulatinamente los intereses de la humanidad en su conjunto.