
La Comisión de Derechos Humanos. Notas sobre sus funciones y procedimientos

*Arturo Hernández Basave
Alejandro Negrín**

Introducción

La Comisión de Derechos Humanos (CDH) forma parte del sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos, conformado en forma progresiva tras el fin de la segunda guerra mundial. Actualmente, es el órgano más importante de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en ese ámbito.

Establecida en 1946 por mandato expreso de la Carta de las Naciones Unidas,¹ y como resultado de su dinámica interna y sus mecanismos, la CDH ha desarrollado gradualmente una compleja maquinaria jurídica e institucional para cumplir con su precepto original de elaborar normas internacionales en la materia; para responder a circunstancias y necesidades de distintas coyunturas políticas, y para atender los reclamos de la sociedad civil. A pesar de las dos magnas conferencias internacionales de derechos humanos (Teherán, 1967 y Viena, 1993), la CDH no siempre ha ampliado sus funciones y atribuciones de una manera ordenada —en algunos casos lo ha hecho sin el concurso explícito de la voluntad de todos sus Estados miembros.

* Funcionarios diplomáticos adscritos a la Representación Permanente de México ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra. Los autores agradecen al embajador emérito Antonio de Icaza su apoyo y orientación para la elaboración de este trabajo.

¹ El artículo 68 de la Carta se refiere al establecimiento de “comisiones de orden económico y social y para la promoción de los derechos humanos”.

En sus más de 50 años de existencia, ha tenido logros sin precedentes. Sus aportes en materia de codificación de normas internacionales de derechos humanos han incidido en la legislación nacional de muchos países, y contribuido a una mayor comprensión y conciencia universal respecto a la necesidad de la plena vigencia de los derechos humanos. En gran medida, gracias al trabajo de la CDH, la comunidad internacional ha aceptado la coexistencia del derecho interno y del derecho internacional para la defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

La lista de convenciones y declaraciones es extensa. De la Carta Internacional de Derechos Humanos, integrada por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se han derivado diversos convenios y declaraciones internacionales, negociados asimismo en el seno de la CDH, sobre cuestiones como la tortura, los derechos del niño, los derechos de la mujer, los derechos de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, el derecho al desarrollo y la eliminación de la discriminación racial y de la intolerancia religiosa, entre otros.

Del mismo modo, en las últimas décadas, la CDH ha creado mecanismos para la promoción y vigilancia del respeto a los derechos humanos y se ha convertido en el órgano internacional por excelencia al que recurre la sociedad civil a través de un número creciente de organizaciones no gubernamentales (ONG) para denunciar violaciones a los derechos humanos y libertades fundamentales. Algunos mecanismos con los que cuenta comprenden procedimientos para la presentación de denuncias individuales mediante la tramitación de comunicaciones en las cuales cualquier persona puede declarar, ella misma o a través de terceros, que es o ha sido víctima de violaciones a sus derechos humanos por parte de agentes del Estado del que es nacional o en el que radica. Otros mecanismos se orientan a la determinación de casos nacionales que configuran escenarios de violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos humanos.

La CDH es además un foro multilateral en cuyos debates anuales converge una multiplicidad de actores para el examen y la discusión política de cualquier tema relacionado con los derechos humanos. No sólo se ha constituido en portavoz de las preocupaciones centrales de los gobiernos y de las ONG sino que en su seno se han diseñado, en forma

progresiva, la agenda política y las prioridades de la comunidad internacional en torno al tema.

La importancia de la CDH para la plena vigencia de los derechos humanos es incuestionable. Los Estados se disputan el derecho a estar representados en este órgano de composición limitada; la opinión pública internacional observa con atención sus sesiones anuales; y las ONG, que se han constituido en uno de sus motores, despliegan año con año una participación cada vez más activa, coordinada y profesional.

No obstante, la dinámica de las relaciones internacionales afecta de manera directa los trabajos de la CDH, ya que con frecuencia ha sido utilizada por los propios Estados, e incluso recientemente por algunas ONG, como instrumento para alcanzar objetivos políticos ajenos a la causa de los derechos humanos. Uno de los ejemplos más evidentes es la conformación de alianzas y solidaridades al momento de la presentación, consideración y votación de sus resoluciones anuales, en las cuales no siempre impera la ponderación objetiva de la situación de los derechos humanos en los países que son objeto de escrutinio.

La composición, la agenda y las prioridades de la CDH han estado definidas, de alguna manera, por la confrontación este-oeste; en la actualidad, por la división norte-sur que domina las relaciones internacionales. Según la percepción de algunos países en desarrollo, la CDH es a veces utilizada por las grandes potencias occidentales para imponer universalmente sus valores políticos, morales y culturales en materia de derechos humanos, y como un instrumento de deslegitimación de ciertos Estados no occidentales, o de otros que sostienen posiciones contrarias a sus intereses vitales en foros internacionales o ante coyunturas específicas.

Los aspectos críticos y desacuerdos fundamentales que parecen permear los trabajos actuales de la CDH son diversos. Sin duda, lo más preocupante para ciertos Estados es la tendencia que observan algunos de sus mecanismos de protección a la realización de funciones cuasi jurisdiccionales y el impacto que éstas causan en la legislación interna de los Estados o, en última instancia, sobre su soberanía. De ahí que resulte fundamental establecer bases para superar la excesiva politización y selectividad características de la CDH, así como dar un tratamiento equitativo a los derechos civiles y políticos y a los derechos económicos, sociales y culturales —en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993) resultó evidente, una vez más, la po-

lémica en torno a la indivisibilidad e interrelación entre ambos tipos de derechos.² Finalmente, la proliferación de mecanismos de la CDH ha dado lugar a una alarmante tendencia a la simplificación de sus trabajos.

Sus mecanismos de vigilancia y protección han alcanzado, en cambio, un alto grado de sofisticación y eficacia, gracias a los cuales se ha logrado generar un movimiento internacional en favor de los derechos humanos; además, sus trabajos han contribuido a frenar situaciones de violaciones masivas y sistemáticas en algunos países. Asimismo, ha conseguido, cada vez más, que la vigencia de los derechos humanos sea una de las prioridades nacionales y de política exterior de los gobiernos, y que sus recomendaciones sean atendidas en mayor medida.

Este trabajo se limita a examinar las tareas de la CDH en materia de codificación, vigilancia y protección de los derechos humanos, con una breve mención a su establecimiento, composición y funcionamiento. Se hace referencia a la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección a las Minorías, órgano subsidiario de la CDH, únicamente para ubicar sus funciones en la aplicación de los procedimientos de protección de dicha comisión.

Establecimiento, composición y funcionamiento de la CDH

Mandato y composición

Conforme al artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas, la CDH fue establecida como una de las seis comisiones técnicas del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Su mandato original, establecido en la resolución 5 (I) del 16 de febrero de 1946 del ECOSOC, fue presentar recomendaciones para la elaboración de una Carta Internacional de Derechos Humanos; realizar convenciones y declaraciones sobre las libertades civiles, la situación de la mujer y la libertad de información, la protección de minorías y, finalmente, la prevención de la discriminación por motivos de raza, sexo, lengua y religión. Posteriormente, mediante la resolución 9 (II) del 21 de junio del mismo año, se autorizó

² Claude Heller, "La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena", en Olga Pellicer (comp. e introd.), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, México, SRE-FCE, 1994, p. 227.

a la CDH a tratar cualquier otra cuestión referente a los derechos humanos que no estuviera comprendida en esos temas específicos. Al año siguiente, en mayo de 1947, se le pidió además asistir al ECOSOC en la coordinación de actividades relativas a los derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas.

La CDH es un órgano intergubernamental cuya composición ha variado en función de los cambios en el sistema internacional. En un esfuerzo, no siempre exitoso, de aplicar el principio de la representación geográfica equitativa, su membresía ha aumentado gradualmente. Sus miembros son elegidos por periodos de tres años, con la posibilidad de reelección en periodos consecutivos —Estados Unidos, la Federación de Rusia e India han sido miembros desde su fundación.³

La CDH ha registrado cuatro ampliaciones: de 18 miembros originales en 1946, pasó a 21 en 1962, a 32 en 1967, a 43 en 1980 y a los 53 actuales en 1992. Nació con un solo Estado de África, 5 de Asia, 3 de América Latina, 4 de Europa Central y Oriental y 5 del bloque occidental. En el periodo de 1980 a 1992, cuando la CDH estuvo conformada por 43 miembros, su composición fue de 11 Estados de África, 9 de Asia, 8 de América Latina, 10 del bloque occidental y 5 de Europa Oriental. En 1990 se decidió la ampliación a 53 miembros; las 10 nuevas plazas se asignaron a los grupos regionales de África, Asia y América Latina en un esfuerzo por reflejar en forma más equitativa la composición de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGONU). Así, desde 1992 participan 11 Estados de América Latina, 15 de África, 12 de Asia, 10 del bloque occidental y 5 de Europa del Este.⁴

De modo paralelo a dicha ampliación, se han incorporado como actores en los trabajos de la CDH, en calidad de observadores, a decenas de Estados miembros de la ONU, prácticamente todas las agencias internacionales especializadas, los organismos intergubernamentales, representantes de movimientos de liberación nacional y un número creciente de ONG. Además, sus sesiones anuales son seguidas puntualmente por la prensa internacional y por los medios de comunicación nacionales de muchos países miembros y observadores.

³ México ha sido miembro de la CDH entre 1955 y 1960; de 1971 a 1973; y desde 1981 hasta nuestros días. Su actual mandato concluye en el año 2000.

⁴ Para la membresía en sus distintas etapas, véase Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Miembros de la Comisión de Derechos Humanos 1947-2001*, en internet: www.unhchr.ch.

En la primera sesión plenaria de la CDH, realizada en 1947, participaron sus 18 Estados miembros y, como observadores, tan sólo dos agencias de la ONU y tres ONG; en ella se adoptaron unas cuantas resoluciones sin numeración alguna.⁵ En 1997 participaron los 53 Estados miembros, 92 delegaciones de Estados observadores, 203 ONG y 41 entidades diversas entre movimientos de liberación nacional, agencias especializadas, organismos intergubernamentales y representantes de los seis órganos creados en virtud de tratados internacionales relacionados con los derechos humanos. La participación total en 1997 ascendió a 389 delegaciones con 2 341 miembros. Se adoptaron 85 resoluciones y 26 decisiones.⁶

Las ONG en la CDH

Si bien la participación de Estados miembros y observadores es importante para los trabajos de la CDH, se debe destacar, por su especial activismo, la participación de un número cada vez mayor de ONG, ya que se trata, sin duda, de uno de los fenómenos más significativos registrados en el funcionamiento de esta comisión en las últimas dos décadas. En la actualidad, es ampliamente reconocido el importante papel que juegan estas organizaciones para el fomento de una cultura de respeto a los derechos humanos y, sobre todo, para la investigación y denuncia de violaciones a dichos derechos, además de su muy activo desempeño en la promoción de nuevas normas internacionales en la materia. La expresión cuantitativa del fenómeno es clara: en la primera sesión plenaria de 1947 participaron sólo tres ONG; en la sesión de 1997 lo hicieron 203, con 1 105 miembros en total. Se trató de 47% del total de delegaciones participantes, las cuales utilizaron cerca de la mitad del tiempo de los debates en ese periodo de sesiones.⁷

La CDH es el ámbito de acción más importante para las ONG, las cuales desempeñan una función cada vez más determinante en la conformación de su agenda y en el establecimiento de sus prioridades. En primer lugar, en muchas ocasiones, ellas investigan y

⁵ Philip Alston, "The Commission on Human Rights", en P. Alston (comp.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 194.

⁶ Eva Green y Ma. Antonieta de Icaza, *Commission on Human Rights, 53rd Session, General Statistic Report (10 March-18 April 1997)*, 16 de mayo de 1997, p. 2.

⁷ *Ibid.*, pp. 2-3.

procesan directamente información sobre violaciones a los derechos humanos y tramitan ante los mecanismos de la CDH denuncias sobre casos individuales. De hecho, los procedimientos de tramitación de denuncias y mecanismos temáticos de la CDH funcionan en buena medida sobre la base de información proporcionada por estas organizaciones.

En segundo término, durante las sesiones anuales de la CDH las ONG proponen y negocian con los gobiernos iniciativas y resoluciones sobre cuestiones temáticas así como sobre situaciones nacionales. Se sabe que los países de la Unión Europea realizan consultas sobre sus propias iniciativas con dichas organizaciones antes de cada periodo de sesiones.

En tercer lugar, las ONG también participan activamente en las labores de codificación realizadas por la CDH; en ocasiones han sido las principales proponentes de nuevas convenciones o protocolos, como son los casos del proyecto de protocolo facultativo a la Convención sobre la tortura al igual que otros dos proyectos de protocolos optativos a la Convención sobre los derechos del niño, que actualmente se negocian en distintos grupos de trabajo de la CDH.

El activismo en los trabajos de la CDH y el firme apoyo político y financiero que reciben de países desarrollados confieren a las ONG gran capacidad de cabildeo y un efectivo poder negociador, mayor incluso que el de algunas delegaciones gubernamentales; a propósito de lo anterior, han logrado que algunos de sus miembros sean nombrados expertos independientes en la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección a las Minorías, y designados como titulares de algunos de los mecanismos temáticos de la propia comisión, posiciones desde las cuales orientan y definen prioridades. Debido a la creciente importancia de estos nuevos actores, en marzo de 1998, la CDH adoptó por consenso una Declaración Internacional sobre los llamados “defensores de los derechos humanos”,⁸ denominación que los representantes de las ONG han adoptado en fechas recientes. Mediante esa declaración, los gobiernos se comprometen a respetar y facilitar las actividades de estas organizaciones dentro del marco del derecho nacional e internacional. De hecho, en la Declaración y Programa de Acción de

⁸ Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos.

Viena (1993) se reconoce también, en forma explícita, las aportaciones de las ONG en el fomento de una conciencia universal, en la capacitación y en la investigación en materia de derechos humanos.⁹

Funcionamiento

La agenda de la CDH es reflejo de la dinámica de las relaciones internacionales y de las exigencias de la sociedad civil por la plena vigencia de todos los derechos humanos. Al mismo tiempo que se tratan temas como la situación en los territorios árabes ocupados o el derecho de los pueblos a la libre determinación —que se presentaron desde el inicio de las tareas de protección de la CDH—, se discuten cuestiones como los derechos de las poblaciones indígenas y los derechos y deberes de los defensores de los derechos humanos.

La CDH ha reestructurado su agenda en varias ocasiones, la última en 1998; su actual programa está integrado por más de 20 temas sustantivos, y otros tantos subtemas, que se refieren fundamentalmente a siete ámbitos: los derechos económicos, sociales y culturales; los derechos civiles y políticos; la situación de los grupos vulnerables; problemas específicos como la intolerancia religiosa y el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia; situaciones nacionales —el caso de Israel es un tema separado; cuestiones institucionales como la organización y el funcionamiento del trabajo de la propia CDH, del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y de otros órganos internacionales en la materia; y, finalmente, la promoción y difusión de los derechos humanos.

La consideración de prácticamente todas estas cuestiones es concebida por muchos países y ONG como un ejercicio de carácter sólo político; ejemplo de ello es el debate sobre la necesidad de dar un tratamiento equilibrado a los derechos civiles y políticos así como a los derechos económicos, sociales y culturales. La pretensión de ciertas naciones desarrolladas de erigirse en jueces de la situación de los derechos humanos —por lo común, los civiles y políticos— en países en desarrollo, ignorando la situación en sus propias naciones, ha propiciado acusaciones de selectividad y politización de los trabajos de la CDH. Este fenómeno se acentúa con patrones de comportamiento de algunas

⁹ ONU, *Conferencia Mundial de Derechos Humanos. La Declaración y el Programa de Acción de Viena*, Nueva York, ONU, junio de 1993, párrafo 38.

ONG que, por un lado, raramente denuncian violaciones a los derechos humanos en países desarrollados y, por otro, privilegian el tratamiento de los derechos civiles y políticos en detrimento de los económicos, sociales y culturales. En temas como los derechos de los migrantes y el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de intolerancia, la participación de las ONG es tímida y en ocasiones nula.

Los debates anuales de la CDH están marcados en la actualidad por un ambiente de confrontación norte-sur, que se traduce en la conformación de “alianzas naturales” al momento de la votación de resoluciones. Los debates suelen ser también el escenario donde se ventilan tensiones políticas bilaterales y regionales, principalmente respecto a disputas territoriales o sobre la situación de minorías étnicas y nacionales.

Las funciones de codificación y protección

La característica central del régimen internacional de derechos humanos, instaurado luego de la segunda guerra mundial, es su progresividad, que abarca tanto el número y contenido de los derechos protegidos como los procedimientos y mecanismos para salvaguardar su vigencia. Esta naturaleza expansiva ha cuestionado las concepciones tradicionales acerca del papel del individuo en las relaciones jurídicas y políticas internacionales, así como las de los límites de la injerencia de la comunidad internacional en los asuntos de los Estados.

El funcionamiento y el mandato de la CDH también se han desarrollado en forma progresiva, brindando al individuo recursos internacionales jurídicos e institucionales para proteger su dignidad humana ante los abusos cometidos por los órganos del Estado. Los complejos mecanismos de protección y defensa que la CDH ha creado no responden a un régimen más o menos predeterminado que haya conseguido establecerse por etapas. Se trata más bien, como se ha señalado,

de un proceso de creación de ámbitos, contenidos, normas y procedimientos. No es sólo una innovación que se instaura, día a día, sino también un sistema que se autorrenueva para ampliar progresiva y aceleradamente su normativa y su praxis, esto es, para acrecentar los medios destinados a perfeccionar el auxilio de la comunidad internacional a la dignidad humana.¹⁰

¹⁰ Pedro Nikken, “Bases de la progresividad en el régimen internacional de protección de los derechos humanos”, en *Derechos humanos en Las Américas, homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches*, Washington, 1984, pp. 22-23.

Los mecanismos y órganos subsidiarios de la CDH están integrados, en buena parte, por miembros elegidos a título personal; por lo tanto, no representan a ningún gobierno, lo cual ha posibilitado que la opinión pública internacional, en particular las ONG y los medios de comunicación, presionen para que los mecanismos internacionales de protección amplíen progresivamente sus atribuciones.

En la actualidad, la CDH y sus mecanismos constituyen un intrincado complejo de órganos y procedimientos encargados de promover el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos y de llevar a cabo las más variadas e imaginativas formas para su vigilancia y protección en todas las latitudes del planeta.

La tarea codificadora

La función codificadora ha sido una de las tareas centrales de la CDH, a la cual se dedicó exclusivamente en sus primeros 20 años, es decir entre 1947 y 1967. Más tarde, y hasta la fecha, ha continuado realizando aportaciones en este ámbito.

La CDH no ha sido el único órgano de la ONU, y en algunos periodos tampoco el más importante, en la generación del amplio cuerpo jurídico sobre derechos humanos que existe en la actualidad. Conferencias diplomáticas convocadas ex profeso, la AGONU, el ECOSOC y la propia Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección a las Minorías han contribuido, a su vez, al desarrollo progresivo del derecho internacional en relación con los derechos humanos. Textos fundamentales en la materia se han elaborado al margen de la CDH, ya sea por omisión de la propia comisión o bien por iniciativa de otros órganos.

La contribución específica de la CDH a la tarea codificadora sobre derechos humanos ha atravesado diferentes fases. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) fueron, sin duda, los resultados más notables de su labor codificadora en sus primeras décadas. Esos tres instrumentos constituyen lo que se conoce como la Carta Internacional de Derechos Humanos, a la cual, a últimas fechas, los países en desarrollo desean agregar la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, aprobada por la AGONU en 1986.

En esa misma etapa, la CDH preparó la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1963), la Declaración sobre Asilo Territorial (1967), la

Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad (1968) y la Convención internacional sobre la eliminación y la represión del crimen del *apartheid* (1973).

En la década de los ochenta, la CDH inició una segunda fase, particularmente productiva en materia de codificación. La Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984), la Convención sobre los derechos del niño (1989) y la Convención sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias (1990) son quizá sus contribuciones más significativas al desarrollo del derecho internacional en este periodo.¹¹ También se deben destacar la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986), la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Étnicas, Religiosas o Lingüísticas (1992) y, más recientemente, la Declaración sobre los llamados defensores de los derechos humanos (1998).

Además de su función codificadora, la CDH ha sido una fuente importante para la interpretación de textos jurídicamente vinculantes y para la conformación de un derecho consuetudinario en la materia, a través de sus procedimientos especiales y mecanismos temáticos. Se trata, sin duda, de uno de los aspectos más controvertidos de sus tareas, ya que los procedimientos temáticos tienen la tendencia a asumir funciones implícitas o derivadas de sus mandatos, con base en sus propias reglas de funcionamiento, en resoluciones de la CDH o de la ONU, así como en informes y declaraciones de diverso origen. Se trata de una tendencia por la cual los mecanismos de la CDH, obedeciendo a su propia lógica interna, van formulando normas no vinculantes y adquiriendo una suerte de jurisdicción solapada.¹²

¹¹ Para este breve repaso, véase Jorge Montaña, *Las Naciones Unidas y el orden mundial 1945-1992*, México, FCE, 1992, pp. 208-209.

¹² Emmanuel Decaux anota que se ha demostrado que los procedimientos no convencionales de la CDH, como son los mecanismos temáticos, han desembocado en mecanismos de fuerte tenor jurídico. "El contraste entre la tenue base jurídica de los procedimientos temáticos y su desarrollo jurisdiccional —anota— implica una nueva reflexión para los positivistas. ¿Es necesario evocar un derecho 'derivado' flexible, que encuentra su legitimidad en la Carta de la ONU, o ver una práctica del hecho consumado que viene a consagrar poco a poco el voluntarismo de los órganos de control?". Véase Olivier de Frouville, *Les Procédures Thématiques: Une Contribution Efficace des Nations Unies à la Protection des Droits de l'Homme*, París, A. Pedone, 1996, p. 7.

La intensa labor de codificación de la CDH no es realizada en sus sesiones plenarias sino en grupos de trabajo que son creados con esa finalidad. Actualmente se negocian en distintos grupos de trabajo dos proyectos de protocolo facultativo a la Convención sobre los derechos del niño —sobre la participación de niños en conflictos armados y, por otra parte, sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. En otro grupo de trabajo, se prepara un proyecto de protocolo facultativo a la Convención internacional contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En un cuarto grupo de trabajo se encuentra a discusión una Declaración Internacional sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas.

Las tareas de vigilancia y protección

En las últimas tres décadas, la CDH ha desempeñado un papel significativo en la vigilancia y protección de los derechos humanos en el mundo. En ese periodo, ha establecido una variada gama de mecanismos temáticos y procedimientos especiales, que han dotado al sistema de la ONU de una considerable capacidad de respuesta a las miles de denuncias de violaciones a los derechos humanos que le hacen llegar individuos y organizaciones no gubernamentales.

Durante un largo periodo, la CDH se mantuvo completamente al margen de funciones de protección (entre 1947 y 1967, periodo en el cual estuvo vigente la llamada doctrina del *no power*). En 1947, recién establecida, la CDH decidió que no tenía poder para emprender acción alguna respecto a denuncias de violaciones a los derechos humanos. El ECOSOC confirmó tal posición, aunque solicitó al Secretario General de la ONU preparar una lista de las denuncias recibidas anualmente. En 1959 el propio Consejo, mediante su resolución 728 F (XXVIII), introdujo la práctica de que el Secretario General debía preparar y distribuir entre los miembros de la CDH una lista confidencial de las comunicaciones y denuncias sobre violaciones a los derechos humanos que hubiera recibido; no obstante, indicaba expresamente que aprobaba la declaración según la cual “la Comisión de Derechos Humanos no está facultada para tomar ninguna medida respecto a reclamaciones relativas a derechos humanos”.¹³

¹³ ECOSOC, resolución 728 (XXVIII), Informe de la Comisión de Derechos Humanos, 30 de julio de 1959, Doc. E/3290 (1959).

Así, se suele afirmar que a lo largo de sus dos primeras décadas, la CDH declinó asumir una responsabilidad en materia de protección a los derechos humanos. Diversas razones explican esta situación. En el contexto de la guerra fría no convenía a ninguno de los dos bloques en conflicto lanzarse acusaciones en esta materia. Temas como la discriminación racial en Estados Unidos y prácticas coloniales de países como Reino Unido, Francia y Portugal habrían sido objeto ineludible de examen, al igual que las prácticas del estalinismo en lo referente a derechos y libertades civiles. Algunos estudiosos argumentan también que, dado el contexto político de la época, haber iniciado tareas activas de protección habría acarreado efectos contraproducentes para la tarea de codificación que la CDH desarrolló en sus primeros años y, en especial, para la suerte de los dos pactos internacionales de 1966.¹⁴

Hasta 1967 se produjo un cambio irreversible en materia de protección internacional de los derechos humanos. En cuanto la CDH concluyó la elaboración de ambos pactos internacionales, solicitó al ECOSOC que le otorgara un mandato para revisar sus funciones y formular recomendaciones sobre las denuncias de violaciones de derechos humanos que fueran sometidas a su consideración. Mediante la resolución 2144 A (XXI), aprobada el 26 de octubre de 1966, la AGONU invitó al ECOSOC y a la CDH a considerar vías por las cuales el sistema de la ONU pudiera contribuir a eliminar las violaciones a los derechos humanos.

De esta forma, a principios de 1967, la CDH adoptó una resolución en la que solicitó a la AGONU, a través del ECOSOC, la autorización para examinar comunicaciones sobre violaciones a los derechos humanos. El 6 de junio de ese mismo año, el ECOSOC aprobó la resolución 1235 (XLII),¹⁵ cuyo procedimiento público se describe más adelante.

Las naciones africanas tuvieron un papel central en el activismo de la CDH en materia de protección. El origen de la resolución, en efecto, se ubica en el contexto de la lucha contra el racismo en general y el *apartheid* en particular. La resolución se asocia además al incremento

¹⁴ P. Alston, *op. cit.*, pp. 141-142.

¹⁵ Cuestión de la violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluso la política de discriminación racial y de segregación y la política de *apartheid*, en todos los países y en particular en los países y territorios coloniales y dependientes.

de la membresía de la CDH, que prácticamente se duplicó, con la incorporación de las naciones africanas que recién conquistaban su independencia.

Esta resolución consagra el giro histórico que la CDH dio en materia de protección a los derechos humanos ya que, por primera vez, fue autorizada a responder de manera activa a las miles de comunicaciones sobre tales violaciones; de este modo se estableció lo que actualmente se conoce como “el procedimiento público”. En ese momento debe, pues, ubicarse el inicio de la tutela internacional de los derechos humanos; mediante la resolución, la CDH recibió el mandato de “examinar todos los años” el tema referido en el propio título y, por tanto, de inscribirlo como tema de su agenda anual. Con el tiempo, esa práctica se hará extensiva a una diversidad de casos presuntamente asociados a violaciones graves y persistentes de derechos humanos, y no sólo a los comprendidos expresamente en la resolución, asociados a la discriminación racial y al *apartheid*.

Un segundo paso importante en materia de protección se produjo con la resolución 1503 (XLVIII) del ECOSOC, del 27 de mayo de 1970,¹⁶ que estableció un procedimiento complejo, conocido como “procedimiento confidencial”, en virtud del cual también se examinan situaciones de violaciones a derechos humanos en países específicos. Esta tarea se lleva a cabo, según establece la propia resolución, con el asentimiento y la colaboración del Estado en cuestión. Todo el procedimiento, que cubre diferentes etapas, tiene lugar de manera confidencial y sólo participan, en distintas etapas, la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección a las Minorías, los miembros de la CDH y los gobiernos bajo escrutinio.

El tercer momento del proceso hacia una función activa en materia de protección se registró en 1980 con el surgimiento de los mecanismos temáticos, cuya finalidad original era examinar la problemática de fenómenos específicos que se oponen al pleno disfrute de los derechos humanos, como las formas contemporáneas de racismo, las ejecuciones extrajudiciales, la situación de los desplazados internos, la detención arbitraria, la poca independencia de los jueces, la intolerancia religiosa, la venta de niños, la violencia contra la mujer y la tortura,

¹⁶ Procedimiento para examinar las comunicaciones relativas a las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

entre otros. Sin embargo, algunos de estos procedimientos temáticos, cuyos representantes actúan a título personal, se arrogaron la facultad de responder a denuncias individuales de violaciones de derechos humanos.

Al paso del tiempo, los procedimientos por país y los mecanismos temáticos han integrado lo que se conoce como procedimientos especiales de la CDH,¹⁷ que canalizan una parte sustantiva de sus trabajos de protección con fundamento en denuncias de violaciones a derechos humanos en situaciones y países específicos. Los procedimientos especiales recibieron 50 000 comunicaciones o denuncias en 1992; 90 000 en 1993; y 63 000 en 1996, años en los que se dieron las cifras más elevadas de denuncias desde que se inició la década de los noventa.¹⁸

Los procedimientos de la CDH

El procedimiento público: resolución 1235 (XLII) del ECOSOC

La resolución 1235 (XLII) ha dado lugar, en sus cerca de 20 años de aplicación, al procedimiento de la CDH más incómodo para los Estados. La idea de que existe un “banquillo de los acusados” en torno al cual se construyen alianzas para condenar a determinadas naciones o, en

¹⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Relatores especiales, expertos independientes (Mecanismos extraconvencionales)*, <http://www.unhchr.ch>.

¹⁸ Esa cifra contrasta de manera notable con las denuncias presentadas a los mecanismos convencionales. En el periodo 1994-1997, los procedimientos convencionales de los instrumentos contra la tortura, la eliminación de todas las formas de discriminación racial y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos recibieron un total de 316 denuncias individuales. El Alto Comisionado explica el contraste en virtud de que “los mecanismos por países y temáticos que no están basados en convenciones no tienen procedimientos establecidos de denuncia [y sus actividades] están basadas en comunicaciones recibidas de diversas fuentes”. UNHCHR, *Comunicaciones con arreglo a mecanismos que no se derivan de convenciones*; UNHCHR, *Individual Communications to Conventional Procedures. Number of Cases 1994-1997*; UNHCHR, *Number of Communications Received by the Extra-conventional Mechanisms Established by the Commission on Human Rights 1985-1997*, <http://unhchr.ch>.

sentido inverso, solidaridades de diversa índole para evitarlas, es generalizada y aun aceptada.

La inscripción de un tema en la agenda de la CDH para el examen de violaciones a los derechos humanos en países específicos ha permitido que, además de los Estados, las ONG puedan poner en tela de juicio a cualquier nación acusándola de violaciones a los derechos humanos, lo cual da lugar a un intenso debate y cabildeo durante las sesiones de la CDH.¹⁹

En cada una de sus sesiones anuales, la CDH adopta resoluciones sobre países específicos: en 1995, por ejemplo, adoptó 16 resoluciones; 14 en 1996 y 2 declaraciones del presidente; 13 en 1997 y una declaración del presidente; y 12 en 1998.²⁰

En las resoluciones adoptadas bajo este procedimiento, la CDH ha desarrollado modalidades para investigar *in situ* situaciones que considera de especial gravedad. De ahí se desprende la práctica de los llamados “procedimientos especiales por país”, que comprenden una amplia gama de mecanismos, creados fundamentalmente durante los años ochenta. Dichos procedimientos se refieren siempre a situaciones de países y adoptan formatos diversos entre los cuales destacan los relatores especiales, aunque también existen representantes especiales, expertos independientes, grupos de trabajo y comisiones especiales, entre otros. En la actualidad existen 13 procedimientos especiales por país.²¹

¹⁹ Véase O. de Frouville, *op. cit.*, p. 22.

²⁰ En 1996 se adoptaron resoluciones sobre Burundi, Cuba, Guinea Ecuatorial, Líbano Meridional y Bekaa Occidental, China, Bosnia-Herzegovina, Croacia y Yugoslavia, Iraq, Sudán, Afganistán, Rwanda, Zaire, Nigeria, Myanmar e Irán. En ese año se adoptaron además declaraciones del presidente sobre Timor Oriental y Chechenia.

En 1997 se adoptaron resoluciones sobre Cuba, Timor Oriental, Burundi, Zaire, Rwanda, Nigeria, Sudán, Guinea Ecuatorial, Iraq, Irán, Myanmar, Afganistán, Bosnia-Herzegovina, Croacia y Yugoslavia. Asimismo, se adoptó una declaración del presidente sobre Liberia. En 1998 sobre El Congo, Líbano Meridional y Bekaa Occidental, Myanmar, Nigeria, Iraq, Sudán, Rwanda, Afganistán, Guinea Ecuatorial, Irán, Burundi y Bosnia-Herzegovina, Croacia y Yugoslavia.

²¹ Los procedimientos por países que existen actualmente son: Afganistán, Burundi, Guinea Ecuatorial, Irán, Iraq, Myanmar, Nigeria, Congo, Rwanda, Sudán, Territorio de la ex Yugoslavia y Zaire. Véase CDH, *Anotaciones al Programa Provisional. 54 periodo de sesiones; 16 de marzo-24 de abril de 1998*, E/CN.4/1998/1/Add.1, 5 de enero de 1998, p. 46. Debe anotarse que el proyecto de resolución estadounidense sobre Cuba fue rechazado en la sesión de 1998.

Estos procedimientos no han sido utilizados siempre con la misma intensidad. Durante más de una década se limitaron a los casos de Sudáfrica y a los territorios ocupados por Israel. El establecimiento en 1975 de un grupo de trabajo *ad hoc* para investigar la situación de los derechos humanos en Chile, luego del golpe de Estado ocurrido dos años antes, marcó un giro conceptual en los procedimientos públicos: por primera vez se inició un procedimiento que no implicaba una situación de racismo o colonialismo. De esta manera, se abrió la puerta para permitir la utilización de la resolución 1235 (XLII) en cualquier situación nacional.

El gran cambio que tuvo lugar a finales de la década de los setenta parece asociarse a factores diversos: la creciente presencia en las agendas políticas nacionales del tema de los derechos humanos; el activismo de las ONG que contribuyó a una mejor información de la opinión pública en la materia, y el activismo de la administración de James Carter. El hecho de que situaciones graves de violaciones a los derechos humanos durante la segunda mitad de los años setenta en Uganda, Camboya, Timor Oriental, África Central y en algunos países de América del Sur fueran ignoradas contribuyó también a una renovada demanda de la opinión pública internacional para el uso intensivo de los instrumentos de protección.

Entre 1979 y 1991 se crearon 22 procedimientos especiales en sus distintas modalidades, que comprendieron a Guinea Ecuatorial —único país africano; Albania, Afganistán, Camboya, Irán, Iraq y Kuwait ocupado, entre los países de Asia; Bolivia, Chile, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití y Nicaragua, entre los países de América Latina; y Polonia y Rumania, entre las naciones de Europa del Este. El número de procedimientos contrasta notablemente con el del periodo anterior (1967-1978), en el cual sólo existieron los grupos de trabajo de Sudáfrica, el de los territorios ocupados por Israel y, años después, el de Chile.²²

En ese mismo periodo —1979 a 1991— se registró un marcado desequilibrio geográfico en la aplicación de los procedimientos especiales bajo la mencionada resolución; fueron objeto de escrutinio 2 países africanos; ningún Estado árabe lo fue hasta la guerra del Golfo; un Estado islámico, Irán; 2 países de Europa del Este del entonces bloque comunista; y 7 países de América Latina. Ningún país de Europa Oc-

²² Véase P. Alston, *op. cit.*, pp. 160-163.

cidental como tampoco ningún país industrializado fueron objeto de procedimiento.

Se han invocado diversas razones sobre los patrones de comportamiento del procedimiento al amparo de la resolución 1235 (XLII) en ese periodo: inmunidad de las grandes potencias y de sus socios regionales más importantes; solidaridad regional, con gran eficacia en los casos de países africanos y árabes; y una instrumentalización política cuando naciones industrializadas decidían invertir masivamente capital político en contra de alguna nación. La orientación hacia regiones específicas, particularmente América Latina, en un periodo de once años, dio lugar a acusaciones respecto a la aplicación de dobles estándares o raseros, de inmunidades injustificables y aun de manipulación política de los procedimientos.²³

En 1981, la representante de Estados Unidos ante la ONU señaló en un discurso ante la Asamblea General que

los derechos humanos se han convertido en un mazo para ser esgrimido por el fuerte contra el débil, por la mayoría contra el aislado, por los bloques contra los desorganizados. Las actividades de las Naciones Unidas respecto a América Latina ofrecen un particularmente egregio ejemplo de hipocresía moral.²⁴

En la década de los noventa se ha mantenido el uso intensivo de procedimientos especiales bajo la resolución 1235 (XLII). Entre 1992 y 1998 se han creado 13 procedimientos especiales: 5 se refieren a África, 5 a Asia y 3 a Europa del Este. En ese periodo no se ha creado ningún nuevo procedimiento respecto a América Latina. De este modo, los países desarrollados han permanecido inmunes a lo largo de la historia de más de dos décadas de este procedimiento.²⁵

²³ *Ibid.*, pp. 163-164.

²⁴ Véase P. Alston y Henry J. Steiner, *International Human Rights in Context*, Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 403.

²⁵ De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el periodo 1992-1998 se han iniciado procedimientos especiales sobre Somalia, Burundi, Congo, Rwanda y Sudán, entre los países de África; Myanmar, Papua Nueva Guinea, Timor Oriental, Líbano Meridional y Bekaa Occidental, entre los países de Asia; y Bosnia-Herzegovina, Croacia y Yugoslavia, Chechenia y Kosovo, en Europa del Este. Comprende: expertos independientes, relatores especiales, comités especiales y representantes especiales del Secretario General.

Además de las críticas referidas a su utilización política, otras se refieren a la falta de criterios unificados en prácticamente todas las instancias del procedimiento. El establecimiento de distintos y variados mecanismos no obedece a una lógica clara. En un principio parecía existir un orden jerárquico que denotaba el grado de preocupación sobre los casos en cuestión; más tarde, sin embargo, el uso casuístico ha desvirtuado ese propósito y no siempre resultan claras las diferencias de función y objetivos entre la designación de relatores especiales, representantes especiales, expertos independientes, grupos de trabajo, comisiones especiales o enviados del Secretario General para mantener contactos directos con las autoridades del país de que se trate.

Asimismo, en los esfuerzos de los gobiernos por evitar ser objeto de una resolución, se han formulado declaraciones consensuadas del presidente de la CDH que son leídas bajo la consideración de temas ajenos al procedimiento de la resolución 1235 (XLII), en virtud de las cuales también se puede decidir el nombramiento de relatores especiales o algún otro tipo de mecanismo. En 1997, por ejemplo, el caso de Colombia fue analizado bajo el tema 3 de la agenda, referente a la organización de los trabajos de la propia comisión, y se decidió el establecimiento en Bogotá de una oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, que tiene el mandato de brindar asesoría al gobierno, observar la situación de los derechos humanos y del derecho humanitario en ese país y rendir informes a la CDH.

Otras críticas se refieren a la operatividad misma de los procedimientos, es decir, a la falta de criterios unificados y claros en los métodos de designación y selección de relatores, así como a la ausencia de estructura, claridad y metodología de los mandatos de los diferentes y muy variados tipos de procedimientos especiales. No obstante, los mecanismos establecidos bajo esta resolución han jugado un papel de enorme alcance en el sistema de procedimientos no convencionales de protección a los derechos humanos. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993) subrayó, en el Programa de Acción, la importancia de fortalecer y preservar "el sistema de procedimientos especiales, relatores, representantes, expertos y grupos de trabajo de la CDH", y se pidió a los Estados que cooperen plenamente con estos mecanismos.²⁶

²⁶ ONU, *Conferencia Mundial de...*, párrafo 95.

*El procedimiento confidencial:
resolución 1503 (XLVIII) del ECOSOC*

En el periodo comprendido entre 1970 y 1997,²⁷ se han examinado situaciones de violaciones a los derechos humanos en 86 países, mediante el procedimiento confidencial establecido por la resolución 1503 (XLVIII), el cual resulta ser el más cuestionado; de hecho, parece haber una opinión generalizada respecto a la necesidad de reformarlo o desaparecerlo. Este procedimiento se creó bajo el concepto de sacrificar publicidad por cooperación de los Estados; en muchos casos, empero, se ha convertido en refugio en el cual los gobiernos evitan el examen público. Asimismo, se estableció para identificar patrones de violaciones sistemáticas de derechos humanos a partir de comunicaciones individuales; no obstante, su complejidad procesal y la impresionante cifra de tales comunicaciones, sumada a la escasa infraestructura para atenderlas, ha frustrado su eficacia. Además, existen críticas porque se han examinado fundamentalmente violaciones a ciertos derechos civiles y políticos, lo cual ha motivado que en su mayoría sean países en desarrollo los sujetos a examen bajo este procedimiento.²⁸

La resolución 1503 (XLVIII) surgió, en efecto, para dar curso a las comunicaciones individuales que recibe la ONU sobre violaciones a los derechos humanos y, con base en ellas, identificar aquellas situaciones que revelen “un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”. En tal caso, la CDH podría iniciar un procedimiento confidencial en el cual los Estados acusados jugarían teóricamente un papel cooperativo. Esta resolución estableció que, en caso de detectarse tal escenario en un país, la CDH iniciaría un estudio o bien designaría un comité especial para realizar una investigación que “sólo se llevará a cabo si el Estado interesado da expresamente su

²⁷ CDH, *Anotaciones al Programa Provisional. 54 periodo de sesiones*, párrafo 102.

²⁸ Esta evaluación crítica fue presentada por el doctor Pastor Ridruejo en su curso “Protección internacional de los derechos humanos”, impartido en el Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, octubre 1997-febrero 1998. Weissbrodt y Newman cuestionan la confidencialidad del procedimiento; véase Frank Newman y David Weissbrodt, *International Human Rights: Law, Policy and Process*, Cincinnati, Anderson Publishing Co., 1996, p. 191. Alston también critica diversos aspectos del procedimiento 1503; véase P. Alston, *op. cit.*, pp. 150 y ss.

asentimiento y se realizará en colaboración constante con dicho Estado y conforme a las condiciones fijadas de común acuerdo con él”.²⁹

El reto ha sido titánico e inversamente proporcional a la eficacia, lo cual resulta lógico. En las décadas de los años cuarenta y cincuenta, el sistema de la ONU, en su conjunto, recibió un promedio de 20 000 comunicaciones al año; en los setenta, cuando el procedimiento 1503 (XLVIII) comenzó a funcionar, y hasta mediados de los ochenta, el promedio de denuncias dirigidas a la organización mundial se ubicó en 25 000 por año; en 1988 se recibieron 200 000 denuncias; y 300 000 al año siguiente;³⁰ el número podría llegar hasta 350 000 en los años noventa.³¹ En muchos casos se trata, evidentemente, de campañas específicas promovidas por ONG con formatos preestablecidos de denuncias para remitirlas a la ONU. La capacidad de revisión de tales comunicaciones es mínima, de acuerdo con el mecanismo establecido bajo el procedimiento 1503 (XLVIII).

La dimensión procesal de dicho mecanismo es compleja. El primer paso es la revisión, por parte de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección a las Minorías, de las miles de comunicaciones recibidas por la ONU; los miembros de la Subcomisión son expertos independientes que actúan a título personal. Las comunicaciones son remitidas a la Subcomisión por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos quien, en el momento de recibir las denuncias, las transmite simultáneamente a los gobiernos para que proporcionen información al respecto. En realidad, la Subcomisión delega la tarea de revisión en el Grupo de Comunicaciones, integrado por cinco miembros, que se reúne justo antes del inicio de las sesiones anuales de la Subcomisión. Las reuniones de ese grupo son a puerta cerrada; la decisión de enviar al pleno de la Subcomisión comunicaciones que en su opinión tienen un fundamento para ser examinadas por la ONU se adoptan por mayoría de tres de sus cinco miembros. Cada año, el Grupo de Comunicaciones envía, en promedio, denuncias sobre unos diez países.

El segundo paso tiene lugar en el pleno de la Subcomisión que, en sesión privada y por mayoría de votos, decide los casos que se remitirán a la CDH.

²⁹ Resolución 1503, numeral 6 b.

³⁰ P. Alston, *op. cit.*, p. 146.

³¹ F. Newman y D. Weissbrodt, *op. cit.*, p. 188.

El tercer paso tiene lugar en el Grupo de Trabajo de Situaciones, creado por la CDH con el mandato de revisar las comunicaciones remitidas por la Subcomisión y presentar, sobre la base de la naturaleza y el número de las comunicaciones recibidas, recomendaciones sobre los casos que en su opinión ameritan ser considerados en el procedimiento confidencial 1503 (XLVIII), por presentar un cuadro persistente de violaciones manifiestas a los derechos humanos.

En el cuarto paso, la CDH se reúne en sesión privada, durante un día de su periodo ordinario de sesiones, para considerar la información remitida por el Grupo de Trabajo de Situaciones, cuyo presidente presenta cada caso; a su vez, el gobierno en cuestión puede exponer sus argumentos en esa sesión. En presencia del representante del gobierno, la CDH decide si, en consecuencia, acepta o no la recomendación del grupo y si adopta o no una resolución.

La decisión final de la CDH, según el mandato original, podría ser la recomendación de un estudio minucioso o una investigación en el terreno; ambas opciones han sido apenas utilizadas. En realidad, la CDH ha generado un amplio abanico de posibilidades, ya que puede mantener el caso bajo consideración, lo cual significa que se admitirán nuevas evidencias y el gobierno en cuestión será otra vez llamado a cuentas al año siguiente; asimismo, puede decidir enviar preguntas escritas al gobierno de que se trate, nombrar a un enviado para recoger información adicional y presentarla a la CDH. Puede, en fin, transferir el caso al procedimiento público.

Cuando la CDH reanuda sus sesiones públicas, dentro del mismo periodo de sesiones, el presidente anuncia la lista de países que han salido o bien que continuarán bajo el procedimiento confidencial 1503 (XLVIII). No se ofrece detalle alguno sobre la naturaleza de las decisiones específicas adoptadas por la CDH ni sobre la naturaleza de las presuntas violaciones de que fueron acusados los gobiernos bajo consideración en este mecanismo.

Cifras no oficiales indican que entre 1978 y 1991 alrededor de 39 Estados fueron objeto de escrutinio bajo este procedimiento confidencial: 12 de África, 12 de Asia, 12 de América Latina, 2 de Europa del Este y uno de Europa Occidental.³² Entre 1995 y 1998, fueron objeto de examen 28 países; en 23 de esos casos se tomaron diversas ac-

³² P. Alston, *op. cit.*, p. 148.

ciones bajo dicho procedimiento. Con una excepción, se trata sólo de países en desarrollo.³³

Los procedimientos temáticos

Los procedimientos temáticos son uno de los instrumentos privilegiados de control y vigilancia de violaciones a los derechos humanos que ha desarrollado la CDH en los últimos años. Aunque surgieron en la década de los ochenta, la mayoría de dichos procedimientos ha sido creada en los noventa. Su mandato original se orientaba al examen de problemáticas específicas que impiden el disfrute efectivo de los derechos humanos, como las desapariciones forzosas y las ejecuciones extrajudiciales.

Desde su origen, los mecanismos temáticos cobraron la forma de relatores especiales y grupos de trabajo, cuyos miembros son designados por el presidente en turno de la CDH; actúan a título personal. Los titulares de los mecanismos temáticos suelen ser miembros destacados de las ONG, lo que ha dado lugar a su rápida evolución y a la adquisición de capacidad de respuesta inmediata a denuncias individuales tanto con carácter de prevención como respecto a violaciones ya consumadas. Algunos de estos mecanismos, de hecho, se han atribuido funciones cuasi jurisdiccionales en materia de protección sin contar con el consentimiento expreso de los Estados. Se les ha dado el nombre de “mecanismos temáticos de reacción” para diferenciarlos de los mecanismos temáticos de estudio.³⁴

Los mecanismos temáticos guardan similitud con los procedimientos especiales por país, ya que ambos permiten el establecimiento de relatores o grupos de trabajo para recabar y recibir información

³³ Los países examinados entre 1995 y 1998 —incluso aquéllos para los cuales se anunció la finalización de examen bajo el procedimiento— son: Albania, Arabia Saudita, Armenia, Azerbayán, Botswana, Chad, Eslovenia, Estonia, Gambia, Japón, Kirguistán, Letonia, Líbano, Lituania, Malí, Moldova, Nepal, Perú, República Democrática Popular Lao, República Árabe Siria, Rwanda, Sierra Leona, Tailandia, Tanzania, Uganda, Uzbekistán y Yemen. Esta información fue anunciada públicamente por el presidente de la CDH en las sesiones 51 (1995) a 54 (1998) de la propia comisión.

³⁴ La denominación de “procedimientos temáticos de reacción” fue acuñada por O. de Frouville, cuyo trabajo resulta de gran utilidad para el examen del tema. Véase nota 12 *supra*.

sobre violaciones a los derechos humanos. Los mecanismos temáticos de reacción canalizan comunicaciones individuales sobre casos específicos ante los gobiernos, en un esfuerzo por eliminar abusos y prevenir violaciones a los derechos humanos. Su dimensión de actuación es concreta y de corto plazo, ya que actúan sobre casos individuales y no respecto a situaciones que revelen un patrón de violaciones generales.³⁵

El primer procedimiento temático, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, surgió en 1980. Su origen marcó un punto de inflexión en la tendencia hacia un activismo definido de la CDH en materia de protección a los derechos humanos. Desde ese primer procedimiento temático, estos mecanismos se inscribieron con cierta claridad en circunstancias internacionales de coyuntura.³⁶ Entre el surgimiento del primer mecanismo de esta naturaleza y hasta la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética, la creación de distintos procedimientos temáticos respondió a la pugna este-oeste. En el realineamiento posterior, los países del norte y las naciones ex socialistas disputan con los países del sur las orientaciones y tendencias de los procedimientos temáticos.

Ése ha sido un fenómeno más o menos claro. El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, que se creó en 1980, nació bajo la influencia de hechos asociados a esa problemática en Argentina y Chile, con el apoyo decisivo del Grupo Occidental. En 1982 se designó al Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias, en respuesta a una campaña de Amnistía Internacional por ejecuciones masivas muy difundidas en distintos países, y bajo la influencia de una resolución del Sexto Congreso de la ONU sobre el crimen; la Unión Soviética se opuso a dicha designación. El Relator Especial sobre Tortura surgió en 1985 con el patrocinio del bloque occidental y una parte de los no alineados. En 1986, en apariencia como mensaje de dicho bloque a naciones comunistas, se creó el Relator Especial sobre Intolerancia Religiosa —la mayoría de los países socialistas votó en contra. En 1987, luego de actividades estadounidenses de apoyo a grupos armados en Nicaragua y Angola, se creó el Relator Especial sobre Mercenarios —países socialistas y no alineados votaron a favor de su creación.

³⁵ Véase F. Newman y D. Weissbrodt, *op. cit.*, p. 191.

³⁶ O. de Frouville, *op. cit.*, pp. 24 y ss.

El fin de la guerra fría dio inicio a una nueva etapa en la creación de procedimientos especiales temáticos. Entre 1990 y 1998, el número de grupos creados en la década anterior se duplicó. La pugna este-oeste fue sustituida por la división norte-sur. Los países occidentales, con el apoyo de las naciones ex socialistas, se han orientado fundamentalmente a la vigilancia de los derechos civiles y políticos en detrimento de los económicos, sociales y culturales. Los países en desarrollo han intentado, aunque con escasa fuerza y sin liderazgos claros, impulsar otros procedimientos temáticos acordes con sus intereses. Algunos ejemplos de este fenómeno son, por un lado, el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria (1991), que surge como resultado de esfuerzos de ONG y de gobiernos como los de Francia y Reino Unido. El Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo (1993), la Relatora Especial sobre el Movimiento y Vertido Ilícito de Desechos Tóxicos (1995) y el Grupo de Trabajo sobre Migrantes y los Derechos Humanos (1997) surgieron a instancias de los países del sur para expresar sus intereses frente a naciones del norte. Unas naciones los enfocan como instrumento privilegiado de protección mientras que otras pretenden reequilibrarlos orientándolos al tratamiento no sólo de derechos civiles y políticos sino también de los derechos económicos, sociales y culturales.

La CDH ha establecido los siguientes mecanismos temáticos que entran en la categoría de mecanismos de reacción:

- 1980 Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias.
 - 1982 Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias.
 - 1985 Relator Especial sobre Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes.
 - 1986 Relator Especial sobre Intolerancia Religiosa.
 - 1990 Relator Especial sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.
 - 1991 Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria.
-

- 1993 Relator Especial sobre Libertad de Opinión y de Expresión.
- 1994 Relator Especial sobre Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias.
- 1994 Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados.

Dentro de sus funciones, los procedimientos temáticos de reacción llevan a cabo visitas *in situ*, las cuales tienen lugar con el consentimiento expreso de los Estados; en ellas se realiza una intensa labor de observación e investigación de la temática a su cargo. La CDH ha estimulado esta facultad alentando a los gobiernos a invitar a relatores y grupos de trabajo y a aplicar sus recomendaciones. En la actualidad, la invitación a este tipo de relatores es percibida como un signo inequívoco del grado de cooperación de los Estados con la ONU en la promoción y protección de los derechos humanos.

Los procedimientos temáticos procesan en distintas fases, con sus distintas variantes, las denuncias individuales, las cuales son transmitidas al gobierno en cuestión. Esa transmisión puede cobrar la forma de un llamado urgente si el caso lo amerita por razones preventivas o disuasivas, o por vía ordinaria si el caso no es urgente. Más tarde, comunican la respuesta del gobierno a las presuntas víctimas o a sus representantes. El fin del procedimiento tiene lugar cuando se decide si un caso está resuelto con éxito o si se mantiene abierto en busca de mayor información. Al respecto, los mecanismos han desarrollado prácticas variadas. En el caso del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, por ejemplo, el procedimiento se da por terminado cuando la suerte de la persona en cuestión y el lugar en que se encuentra son claramente determinados; en general, todos coinciden en criterios exigentes y rigurosos para los gobiernos antes de concluir un procedimiento específico. Adicionalmente, los relatores especiales presentan informes a la CDH en los cuales detallan el número y la naturaleza de las acusaciones de que fueron objeto los Estados, mencionándolos siempre por nombre y en muchos casos destacando la gravedad de las situaciones.

La base jurídica de las actividades de protección de los mecanismos temáticos no es clara. Los procedimientos sobre intolerancia religiosa y libertad de opinión fueron creados por la CDH para super-

visar la aplicación de convenciones internacionales en la materia. El resto de los mecanismos, al no responder su mandato a un instrumento jurídico determinado, han sido dejados, en la práctica, en libertad para elegir sus marcos jurídicos de referencia, en los cuales lo mismo incluyen, según sea el caso, instrumentos convencionales que declaraciones de órganos internacionales, y principios aplicables que códigos de conducta.³⁷

Algunos Estados han alegado que no existe fundamento jurídico para que los grupos de trabajo o relatores especiales hagan referencias a documentos declarativos o a instrumentos jurídicos convencionales de los cuales las naciones bajo examen no son parte. Planteado de otra forma, para algunas naciones no es aceptable que los llamados o condenas de los procedimientos temáticos se fundamenten en instrumentos jurídicos a los cuales no están ligadas, o en resoluciones o declaraciones de carácter no vinculante.

Como muestra más significativa de esas tendencias, el modelo que ha sido examinado es el del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria. Los marcos de referencia que ha creado este grupo y las facultades cuasi jurisdiccionales que asume lo colocarían cerca de los órganos de supervisión de tratados. Así, el grupo impone a los gobiernos un plazo de 90 días para dar respuesta a sus comunicaciones; concluye el procedimiento con una decisión cuasi jurisdiccional en la cual se establece si la detención en cuestión fue o no arbitraria, y se recomienda al gobierno tomar las medidas adecuadas. Dicho grupo también ha asumido funciones de deliberación, mediante las cuales adopta decisiones de principio; las deliberaciones constituyen razonamientos jurídicos generales a partir de casos particulares, orientados a establecer un marco jurisprudencial para los trabajos del propio grupo.³⁸

La evaluación de los procedimientos temáticos de reacción resulta compleja. Se trata de los instrumentos de protección de la CDH que más se han desarrollado en los últimos años. Una base jurídica incierta y construida sobre la base del voluntarismo de los propios procedimientos no significa que no tengan un grado considerable de eficacia, con altos índices de respuesta de los gobiernos y aun de reso-

³⁷ O. de Frouville, *op. cit.*, pp. 54 y ss.

³⁸ *Ibid.*, pp. 77 y ss.

lución de casos. Sin duda, sus funciones duplican las de procedimientos convencionales; sin embargo, los propios Estados les han dado amplio margen de maniobra para cubrir todo el proceso de control y vigilancia sobre violaciones a derechos humanos, además de que les han permitido convertirse en laboratorios de experimentación de nuevos métodos de protección y control.³⁹

Junto con los llamados mecanismos temáticos de reacción, existen otros procedimientos temáticos que sólo tienen un mandato de estudio de determinadas problemáticas; en algunos casos, sin embargo, también llevan a cabo visitas a los países para recabar información.⁴⁰ Se trata de los siguientes procedimientos:

- 1987 Relator Especial sobre el Uso de Mercenarios como Medio de Impedir el Ejercicio del Derecho de los Pueblos a la Libre Determinación.
- 1992 Representante Especial del Secretario General sobre Desplazados Internos.
- 1993 Relator Especial sobre Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia.
- 1995 Relator Especial sobre Efectos Nocivos para el Goce de los Derechos Humanos del Traslado y Vertido de Productos y Desechos Tóxicos y Peligrosos.
- 1993 Grupo de Trabajo sobre Derecho al Desarrollo.
- 1996 Grupo de Trabajo sobre las Consecuencias de los Programas de Ajuste Estructural en el Disfrute de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

³⁹ *Ibid.*, p. 118.

⁴⁰ Newman y Weissbrodt hacen una revisión puntual de las actividades de todos los grupos creados hasta 1995. Véase F. Newman y D. Weissbrodt, *op. cit.*, pp. 193 y ss.

- 1997 Grupo de Trabajo sobre Migrantes y Derechos Humanos.
- 1998 Experto Independiente sobre Derechos Humanos y Pobreza Extrema.

A manera de conclusión

La CDH es el principal órgano de la ONU para la codificación, la promoción, la vigilancia y la protección de los derechos humanos. Su papel, de por sí importante, ha tendido a acrecentarse en la medida en que el tema forma parte de la llamada nueva agenda internacional.

En sus más de 50 años de existencia, la CDH ha sido pieza significativa en la conformación progresiva del régimen internacional de protección de los derechos humanos. Su trabajo en materia de codificación ha sido la génesis de buena parte de la infraestructura jurídica de promoción y protección que existe en la actualidad en el sistema de la ONU. La CDH también ha logrado avances significativos en el establecimiento y funcionamiento de procedimientos para dar respuesta a denuncias individuales de violaciones a los derechos humanos y para señalar los casos nacionales que constituyen un cuadro de violaciones graves, masivas y sistemáticas a los mismos.

La CDH se ha constituido, además, en la vía por la cual la sociedad civil, a través de las ONG, presenta denuncias y participa activamente en los distintos estadios y mecanismos del sistema internacional de protección a los derechos humanos, contribuyendo en buena medida a la conformación de la agenda internacional en la materia y en la definición de prioridades. Igualmente, las labores de la CDH han sido de suma importancia para el fomento de una conciencia universal respecto a la necesidad de alcanzar una vigencia plena de los derechos humanos. Se trata, en fin, de un órgano que ha contribuido al reconocimiento del individuo como sujeto de derecho internacional.

Los trabajos de la CDH no han estado, sin embargo, exentos de imperfecciones y desacuerdos fundamentales que han incidido en su funcionamiento y en el cumplimiento de sus atribuciones. Existen factores que pueden explicar estas críticas. El primero se vincula a la propia naturaleza progresiva del régimen internacional de los derechos humanos que, en el caso de la CDH, se ha traducido en formas innovadoras de protección del individuo. Los procedimientos públicos

y confidenciales de la CDH no sólo no han registrado una evolución ajustada a un plan preestablecido, sino que han tendido a desarrollarse sobre una base empírica, construyendo por sí solos su universo de referencias jurídicas. Además, los trabajos se vinculan directamente con el escenario internacional, sus coyunturas, desequilibrios y asimetrías.

De esta forma, las críticas esenciales a los trabajos de la CDH se han referido históricamente a su politización, la selectividad en el tratamiento de determinados países, el desarrollo del llamado “derecho derivado”, al que los Estados no han contribuido expresamente pero al que se pretende sujetarlos y, finalmente, el carácter duplicatorio de los mecanismos de la CDH. Tales críticas se mantienen en la coyuntura actual en la cual los realineamientos internacionales ubican, por un lado, al bloque occidental ampliado con las naciones del antiguo bloque socialista y, por el otro, a la totalidad del mundo en desarrollo.

No resulta extraño que en la actualidad se hable de la necesidad de llevar a cabo una reforma profunda de la CDH. De hecho no sería su primera reforma real. La CDH se ha transformado en distintas ocasiones a lo largo de sus cinco décadas de existencia. Su cambio más importante ocurrió, con toda seguridad, cuando a su labor de normatividad se añadió la de protección de los derechos humanos. La tarea de protección, por su parte, ha registrado también su propia evolución; así, lo mismo se desarrolló en un sentido de detectar y revertir situaciones de violaciones graves, masivas y sistemáticas a los derechos humanos que de responder a denuncias individuales.

Las discusiones actuales sobre una eventual reforma de la CDH parecerían orientarse a construir vías de consenso que garanticen un mejoramiento real de la situación de los derechos humanos en el mundo. La agenda de la reforma, que seguramente será motivo de discusión en los próximos años, comprende la revisión de los procedimientos y mecanismos de la CDH, de su organización y métodos de trabajo, así como la necesidad de ordenar la importante participación de las ONG. Sólo la cooperación de los múltiples actores nacionales e internacionales garantizará avances reales para el respeto y la vigencia de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.
