

LA PROTECCION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS UNA APROXIMACION CRITICA

Carlos Chipoco

I. Introducción

No es posible enfocar los Derechos Humanos como un problema exclusivamente teórico o académico. Los Derechos Humanos involucran la protección de las personas, el drama del asesinato, la desaparición y la tortura, "habilidades" que solo el ser humano ha podido desarrollar. Es imposible hablar de los Derechos Humanos sin tomar partido por ellos. Por esa razón, siempre he creído necesario hablar del tema con pasión, con energía, presentando la historia real y no solo la escrita en los documentos oficiales.

Al afrontar la tarea de escribir sobre un tema tan extenso como la protección universal de los Derechos Humanos e intentar descifrar la "maquinaria" de las Naciones Unidas, he hecho lo posible por referirme constantemente a la realidad. Esta confrontación entre norma y realidad no está destinada sino a criticar constructivamente las normas y su funcionamiento real, verdadero propósito de todo estudio legal. Como Henry Steiner, el profesor norteamericano, ha afirmado reiteradamente, "rights often means fights", los derechos con frecuencia sig-

nifican luchas, y es imposible librarlas sin dar una opinión, sin llamar a la acción por lo que se cree justo.

A pesar de que desarrollaremos este capítulo a partir de una perspectiva básicamente analítica, el texto es, por momentos, bastante descriptivo. La diversidad de instancias, de procedimientos -y también de enfoques- que las Naciones Unidas han desarrollado frente al tema, nos han obligado a optar, en varias ocasiones, por presentar al lector las vías que este organismo internacional ofrece para proteger los Derechos Humanos. Ciertamente, no se pretende sustituir la obligatoria lectura de las normas internacionales que debe hacer quien está interesado en el tema.

La protección internacional de los Derechos Humanos tuvo como origen el fin de la segunda guerra mundial y la creación de las Naciones Unidas. El espíritu posterior a la guerra, marcado por los errores del nazismo y del fascismo, permitió incorporar en el sentido común internacional la idea de que existen Derechos Humanos universales que deben ser protegidos, no solo por las naciones, sino también por el ordenamiento internacional. Se dio así un importante avance en lo que se ha llamado la declinación del principio de soberanía absoluta del estado y la incorporación de los individuos en el Derecho Internacional.

El *Derecho Internacional de los Derechos Humanos* consiste en el cuerpo de reglas internacionales, procedimientos e instituciones elaboradas para implementar las ideas de que (i) toda nación tiene la obligación de respetar los Derechos Humanos de sus ciudadanos y de que (ii) las otras naciones y la comunidad internacional tiene la obligación y el derecho de vigilar el cumplimiento de esa obligación.

Los Derechos Humanos -y la persona humana, en general- tienen diversas formas de protección legal. Un primer tipo de protección es la que desarrolla la legislación doméstica. La protección legal nacional se realiza a través del Derecho Constitucional, Penal e incluso Civil. Otro tipo de protección de los De-

rechos Humanos es el que desarrolla el Derecho Internacional, tanto a través del sistema universal como de los sistemas regionales. Para una mejor explicación quizá convenga hacer una presentación más general y comparativa (ver cuadro siguiente).

Sistemas de protección de los Derechos Humanos

Protección Nacional

(Constitucional,
Civil, Penal)

Protección Internacional

(Derecho Internacional de
los Derechos Humanos)



Los sistemas de protección internacional de los Derechos Humanos son: (1) el sistema universal y (2) los sistemas regionales. El sistema internacional integra las normas y mecanismos de protección que emanan de la Carta, la Declaración y los Tratados de Derechos Humanos, mientras que los sistemas regionales comprenden los tratados regionales de Derechos Humanos, tales como el sistema europeo (Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales) y el sistema interamericano (Convención Americana de Derechos Humanos).

Las fuentes principales del sistema universal de protección internacional son: (a) la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que dan lugar a la Comisión de Derechos Humanos y otros órganos especializados de control de las Naciones Unidas y (b) los tratados específicos sobre Derechos Humanos, que dan lugar a órganos específicos de control, como el Comité de Derechos Humanos.

*La protección internacional de los Derechos Humanos***El sistema de protección universal Los sistemas de protección regional**

Basado en la Carta	Basado en tratados	
Comisión de DDHH	CCG ¹	- Sistema europeo:
SubComisión	CER ¹	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales 4-XI-1959
Procedimientos temáticos:		
1. Desapariciones	CIDR ¹	- Sistema americano:
2. Ejecuciones arbitrarias	PIDCP ¹	(Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22-XI-1969)
3. Tortura	PIDES ¹	
4. Tolerancia religiosa	CICGH ¹	
	CEDM ¹	- Sistema africano:
5. Poblaciones indígenas	CCT ¹	Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 21-X-1986
6. Mercenarios		
7. Detención arbitraria		

En este capítulo discutiremos algunos temas relacionados con el sistema de protección universal. Como ya hemos señalado, la diversidad de tratados y la amplitud general de la materia nos han obligado a ser más descriptivos de lo que hubiéramos deseado. Nos concentraremos en ciertos puntos específicos, seleccionando los más importantes para la práctica de la defensa de los derechos humanos en América Latina. En primer lugar, discutiremos la noción de universalidad de los Derechos Humanos. Como veremos, no existe unanimidad en torno a ella. Desde nuestro punto de vista, la fundamentación ideológica última de las prácticas de violación de los Derechos Humanos reside en la negación de su carácter universal. Por ello hemos querido iniciar la discusión presentando el debate entre universalismo y relativismo. En segundo lugar, analizaremos el valor jurídico de los Derechos Humanos. En este punto estudiaremos lo que hemos llamado el Derecho Internacio-

nal de los Derechos Humanos. Para ello enfatizaremos el desarrollo positivo logrado desde la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas. Luego, discutiremos la práctica de la maquinaria de las Naciones Unidas para la defensa de los Derechos Humanos. Para ello, tomaremos como ejemplos el funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos, del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, y del Grupo sobre Detención Arbitraria. Concluiremos con una breve reflexión sobre la expansión del sistema de protección de los Derechos Humanos y su relación con la realidad de las violaciones.

Una paradoja en el campo de los Derechos Humanos es que al mismo tiempo que se han expandido los sistemas de protección de estos derechos, se han desarrollado nuevas y cada vez más complejas formas de violarlos. Así, los avances que esta materia ha logrado en los últimos años no constituyen centralmente un ejercicio teórico; se trata más bien de un esfuerzo por vincular la reflexión legal y teórica con los problemas concretos que la realidad plantea a la defensa de los Derechos Humanos en América Latina.

2. ¿Son universales los Derechos Humanos?

Al hablar de derechos universales queremos decir que deben ser respetados siempre. Es decir, que no deben existir excepciones a ellos². Una afirmación comúnmente repetida por las organizaciones de derechos humanos es que no existe razón, ni ideológica, ni política, ni militar, ni social, ni religiosa, ni de índole alguna, que justifique el asesinato de un ser humano; ella expresa con claridad la noción de universalidad de los derechos.

Sin embargo, existen concepciones que plantean que los Derechos Humanos son relativos, que dependen del contexto cultural, de las razones políticas o de la protección de la seguridad del estado. En esta sección intentaremos explicar esta polémica. Ella encierra aspectos de la sustentación teórica implícita

o explícitamente utilizada por quienes sostienen la "necesidad" de violar Derechos Humanos.

Uno de los debates más interesantes de la teoría contemporánea de los Derechos Humanos es el que enfrenta a universalistas y relativistas. Aunque muy vinculado a la realidad de los países africanos e islámicos, este debate puede tener importantes repercusiones para el trabajo de defensa de los Derechos Humanos en América Latina. Detrás de muchas actitudes políticas y teóricas de menosprecio a los Derechos Humanos -con las que usualmente nos encontramos en nuestro continente- podemos observar una posición relativista.

El argumento de los relativistas se ha desarrollado, básicamente, a partir de las especificidades culturales de los países africanos e islámicos. Esta postura sostiene que los Derechos Humanos constituyen un producto occidental, resultado de los horrores de la guerra mundial; una culminación internacional de determinadas tendencias y valores contenidos en las revoluciones americana y francesa, así como en sus respectivas declaraciones. Para los relativistas, los Derechos Humanos son una construcción teórica que tiene su origen en el discurso liberal de Locke y en la teoría del derecho natural. Las sociedades islámicas, africanas, y en general las del tercer mundo, tienen experiencias culturales e históricas distintas. Para la mayor parte, su experiencia más importante ha sido el colonialismo y la dominación europea, y no la guerra mundial. Sin considerar por esas diferencias, sostienen, la concepción de los Derechos Humanos como normas universales intenta imponer visiones occidentales sobre los estilos de vida, las decisiones personales, las relaciones entre los ciudadanos, y sus vínculos con el estado. Los valores que esta posición privilegia son la diversidad cultural y la autenticidad nacional.

¿Cuál es el alcance de los Derechos Humanos? Si son los derechos que el hombre tiene por su condición de tal, ¿cómo es posible afirmar su relatividad? Revisemos brevemente la evolución del relativismo cultural y sus repercusiones.

a. Origen del relativismo cultural.

En su forma moderna, el relativismo cultural surgió como una respuesta al evolucionismo cultural. El evolucionismo sostenía que las sociedades humanas se desarrollan desde un estado de primitivismo o salvajismo hasta un estado de modernidad. Asumiendo una especie de darwinismo social, el evolucionismo cultural establecía como punto de llegada del desarrollo la civilización occidental, ya que el común de sus juicios estaban basados en valores occidentales.

El evolucionismo cultural contenía un marcado perfil racista. La gente menos culta era, de acuerdo con esta teoría, la menos inteligente y la que poseía una pigmentación oscura de la piel. Al atacar esta concepción, el relativismo cultural constituyó una reacción progresista a las teorías vigentes en su época. Combatió la visión eurocéntrica y racista del progreso y la cultura. El aspecto más importante del relativismo cultural es su capacidad para cuestionar la universalidad de estándares para analizar diversas culturas. Los defensores del relativismo cultural buscaban no solo demostrar que los patrones de moralidad y normalidad son culturales, sino también cuestionar el etnocéntrico supuesto de que la cultura occidental es superior a las demás; para ello intentaban mostrar que las llamadas "sociedades primitivas" pueden ser más complejas y sofisticadas que las occidentales.

El relativismo cultural, sin embargo, ha recibido un fuerte ataque en torno a sus consecuencias éticas. Diversos autores han criticado el llamado a una tolerancia absoluta como expresión de ese etnocentrismo moral.

Ya que el relativismo no implica tolerancia, el criticismo moral se mantiene como una opción viable para el relativista. La mayor contribución del relativismo no es su defensa de la tolerancia sino su preocupación por la aculturación. Al llamar la atención sobre el poder de la aculturación, el relativismo puede ser utilizado para neutralizar los prejuicios incluso en los casos en los que la tolerancia no es parte integral de la teo-

ría. El relativismo es compatible con la existencia de valores universales trans-culturales.

b. Relativismo cultural frente a universalismo

La relatividad cultural es un hecho innegable. Las reglas morales y las instituciones sociales evidencian una asombrosa variabilidad cultural e histórica. La doctrina del relativismo cultural mantiene que, al menos algunas variedades culturales, no pueden ser criticadas por extranjeros.

Una versión radical del relativismo cultural podría mantener que la cultura es la única fuente de validez de un derecho moral o de una norma. El universalismo radical, por el contrario, podría mantener que la cultura es irrelevante para juzgar la validez de los derechos morales y las normas, que serían universalmente válidos.

En el campo de los Derechos Humanos se podrían distinguir, en general, tres niveles jerárquicos para la variación cultural: la sustancia de los derechos humanos, la interpretación que ellos reciben y la forma en que son implementados.

La variabilidad de la naturaleza humana obliga a desarrollar en el campo de los Derechos Humanos una significativa flexibilidad para las variaciones interculturales. Pero si se admite que todos los derechos dependen de la cultura y de los roles que ella define, como mantiene el relativismo cultural, entonces se podría poner en cuestión la existencia misma de Derechos Humanos, derechos que los hombres tienen solo por su condición de tales. Hoy esa posición es moralmente indefendible.

Las comunidades en las que la penetración de las nociones de Derechos Humanos pueda causar desasosiego, son, actualmente, la excepción más que la regla. En la mayor parte del tercer mundo se ha producido una occidentalización de valores, una penetración cultural por la vía del estado moderno, del dinero, de los productos y la extensión del mercado. El desarrollo del capitalismo -que, entre otras cosas, significa intercambio de mercancías- ha conllevado un extenso intercambio cultural

de valores y creencias. Se ha desarrollado una cultura de síntesis, que va incluso más allá de la occidentalización. En otras palabras, es muy difícil hallar hoy en día culturas tradicionales que permitan justificar el relativismo cultural en sus formas extremas. En muchas ocasiones, el relativismo ha constituido más bien una teoría dirigida a justificar prácticas autoritarias de los estados del tercer mundo.

En el caso de América Latina, también se ha defendido la relatividad de los Derechos Humanos. El intento teórico más serio en este sentido ha sido desarrollado por Howard Wiarda, aun cuando él diga que no lo es, representa un punto de vista claramente relativista, él es un académico estadounidense, profesor de ciencias políticas en la Universidad de Massachusetts, en Amherst³. Discutiendo la política exterior americana en torno a los Derechos Humanos - específicamente, la consistencia de la política llevada a cabo por la administración Carter-Wiarda asume una posición nihilista en torno a estos derechos y fundamenta una suerte de relativismo cultural latinoamericano. Niega que los Derechos Humanos tengan un significado común a las distintas sociedades.

Para Wiarda, lo latinoamericano es parte del mundo occidental solo parcialmente. Nuestras concepciones y prácticas de los Derechos Humanos diferirían de las occidentales, por un lado a causa de "el problema de la población indígena" en nuestros países y, por otro, debido a nuestros orígenes asentados en una "ibérica, cuasi-feudal, semi-medieval parte de Occidente, con una fuerte tradición política basada en el pensamiento de Rousseau". Así, nuestra concepción de derechos tiende a ser grupal, nuestra concepción de pluralismo configura un pluralismo limitado, nuestra concepción de democracia se vincula con la interpretación del sentimiento del pueblo, haya o no elecciones democráticas. Si bien señala que una radicalización del relativismo podría justificar las dictaduras, el planteamiento de que nuestros pueblos tienen una concepción distinta -evidentemente más restringida- de la democracia, hace bastante peligrosas las conclusiones de Wiarda. En efecto, siguiendo su razonamiento, desembocaríamos en la idea de que la ausencia

de Derechos Humanos en nuestros países está relacionada con nuestra identidad cultural. Oponerse a ellos frontalmente sería etnocentrista, e incluso "imperialista". La actitud de tolerar, aceptar las violaciones a los Derechos Humanos, aparece así como una consecuencia lógica de esa consideración "especial" por la diversidad.

c. Algunas críticas al relativismo cultural

Hemos resumido las principales críticas a las concepciones relativistas en cinco puntos:

- i) El relativismo cultural no toma en cuenta diversos factores que hacen de la violación a los Derechos Humanos una práctica no cultural sino básicamente política. El primer punto a considerar es que las violaciones a los Derechos Humanos tienen un origen político. Ellas no son expresiones de las profundas costumbres ancestrales de los dictadores o los miembros de las fuerzas represivas, sino como medios para mantener el poder político usando métodos autoritarios y represivos, o como resultado de su convicción de que no hay alternativa para mantenerlo. Es una crisis política, de gobierno o de estado, lo que genera las bases para la existencia de las violaciones de Derechos Humanos, y no una cierta "comprensión cultural" de ellos.
- ii) ¿Quién decide lo que es una costumbre tradicional o una característica cultural? ¿Son estáticas, permanentes, las culturas?, ¿o hay en ellas fuerzas en movimiento? Es muy difícil sostener que los valores culturales son absolutamente hegemónicos, es decir, que carecen de oposición interna. En las mismas sociedades donde se aplican costumbres tradicionales de discriminación a la mujer, por ejemplo, existen grupos, organizaciones y personas que buscan cambiar su propia cultura radicalmente. Así, la misma noción de cultura podría ser entendida desde una suerte de relativismo.
- iii) ¿Se puede decir que los Derechos Humanos son occidentales, solo en base a sus vinculaciones con Locke, la teoría del contrato social y a partir del hecho de que en algunos momentos fueron alentados por los países llamados "occidentales" co-

mo los países europeos y Estados Unidos? Es bastante impreciso decir que los Derechos Humanos son nociones europeas o norteamericanas. El horror del genocidio no se produjo en el Africa o en Asia sino en la propia Europa hace menos de cinco décadas. Hasta los años sesenta, Estados Unidos era un país con prácticas de discriminación racial amparadas por la ley. Si algo nos enseña la historia, es que los Derechos Humanos no han sido propiedad exclusiva de los países del norte, así como las violaciones no han sido exclusividad de los países del sur.

iv) ¿No hay un etnocentrismo velado al afirmar que los Derechos Humanos deben ser solo propiedad de los "occidentales", y que los africanos, musulmanes o latinoamericanos deben mantenerse con sus propias costumbres? ¿No hay detrás de esta idea un menosprecio por las culturas no occidentales, que -vistas desde una perspectiva relativista- "no son capaces", "no están a la altura", "no merecen" tener Derechos Humanos, a diferencia de las culturas occidentales?

v) Es posible elaborar una nueva interpretación del principio de no-discriminación. La interpretación clásica de este principio sostiene que, para gozar de los Derechos Humanos, un gobierno no puede discriminar a un individuo en razón de su raza, de su sexo, de su religión, etc. Una interpretación más amplia podría sostener que el gozo de estos derechos no debe depender de la pertenencia del individuo a un determinado estado. El imperativo de no-discriminación no debería ser confinado a las fronteras nacionales; de esta manera, podría suponerse que excluye de su ámbito los casos de violación a los Derechos Humanos basados en tradiciones locales. No se puede discriminar en razón de la pertenencia a tal o cual cultura.

En América Latina podemos identificar tres nociones que relativizan el valor universal de los Derechos Humanos; relativización que permite a algunos grupos sostener que ciertas personas carecen de Derechos Humanos. (a) La noción de "seguridad nacional", (b) el relativismo cultural, (c) la concepción de algunos grupos alzados en armas, que consideran que los derechos son solo de clases y no de individuos.

El primer caso ha sido analizado con detenimiento por Hernán Montealegre en *La seguridad del estado y los Derechos Humanos*. Al sostener que el enfrentamiento con los enemigos de la nación es un enfrentamiento irregular, y no diferenciar entre rivales armados y rivales políticos, la noción de "seguridad nacional" sostiene que algunas personas -"los subversivos" o "terroristas"- y sus simpatizantes no tienen derechos, remarcando que éstos están subordinados a la seguridad de la nación. Si para defender la seguridad nacional es necesario violar los Derechos Humanos, entonces hay que hacerlo. El problema es que son unas pocas personas quienes deciden (por supuesto, arbitrariamente) qué es la nación, así como cuáles son los medios que permiten garantizar su seguridad. Como ya hemos sostenido, la nación comprende el estado, el territorio y los ciudadanos, por lo que es un contrasentido el pretender garantizar la seguridad nacional violando los derechos de quienes constituyen componentes básicos de la nación: los propios ciudadanos.

Aunque parezca insólito, esta posición es similar a la que plantean algunos grupos político-militares como Sendero Luminoso. En el discurso de estos grupos, el valor que se apela para justificar la violación de los Derechos Humanos ya no es la seguridad nacional, sino la "revolución". En este caso es el partido -sin tomar en cuenta a la población, o a las mismas clases que dice representar- quien decide qué beneficia o perjudica a la revolución, y subordina a este criterio los derechos de las personas. Lo absurdo es que la clase que teóricamente constituye la "razón de la revolución" nunca es consultada, y si lo es, generalmente la decisión del partido marcha contra su voluntad⁴.

Nuestra conclusión es muy clara: los Derechos Humanos son universales; constituyen un mínimo de derechos que no solo forman parte de la tradición política de Occidente, sino que han pasado a formar parte de la herencia de la humanidad. Aún en las sociedades con patrones culturales más diversos existen grupos que promueven el respeto de los Derechos Humanos. Por otro lado, la universalidad de los Derechos

Humanos no es solo un tema político o filosófico: a partir de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal y el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, éstos se han afirmado con claridad como derechos de la humanidad, tal como mostraremos en la siguiente sección.

Sin embargo, el relativismo cultural plantea un reto crucial. La comunidad internacional debe desarrollar patrones universales de aplicación de los Derechos Humanos y, al mismo tiempo, respetar las prácticas y valores culturales de las diversas sociedades del mundo. La respuesta a este reto no está, sin embargo, en relativizar o limitar el alcance universal de los Derechos Humanos; ello solo promoverá una actitud de tolerancia frente a los abusos. El reto puede encararse a partir de la búsqueda de vías nacionales, propias, de protección de prácticas culturales que no se opongan a los Derechos Humanos. En ese sentido, buscar los orígenes culturales y nacionales autónomos que permitirían construir una fundamentación de los Derechos Humanos es una tarea pendiente.

3. El derecho de los Derechos Humanos

Por lo menos desde la Paz de Westphalia, evento que da origen al actual orden mundial, la escena internacional ha estado enteramente dominada por los estados. En los textos clásicos de Derecho Internacional los individuos no tienen rol alguno, salvo en referencia a las relaciones entre los estados. Por ello, el orden internacional se remeció cuando el Derecho Internacional incorporó la protección de los derechos de los individuos dentro de sus propios estados.

Se puede afirmar que, en general, existen tres fases en el desarrollo de las actividades de protección de los Derechos Humanos en el sistema de las Naciones Unidas:

- a. Elaboración de convenciones y declaraciones
- b. Promoción, servicios de asesoría, estudios y reportes iniciales

- c. Protección, establecimiento de procedimientos para la recepción de información en torno a violaciones masivas de los Derechos Humanos

- a. *La Carta de las Naciones Unidas*

El término "Derechos Humanos" se introduce en la escena internacional con la creación de las Naciones Unidas, el 26 de junio de 1945. En el Convenio Internacional precedente, que constituyó la Liga de las Naciones, no aparece el término⁵. Este Convenio no fue sino fiel reflejo del interés marginal por los Derechos Humanos en el Derecho Internacional de la época⁶. En 1945, el contexto histórico había cambiado. Como hemos señalado, los horrores cometidos contra los derechos de las personas durante la guerra y la posibilidad de constituir un mínimo de derechos entre los países vencedores abrieron paso a que mediante la Carta se reconociera la existencia de ciertos derechos mínimos de las personas, así como a pensar en la necesidad de una mayor protección legal para ellas.

Por sí sola, la idea fue revolucionaria: implicaba dejar de lado la facultad casi absoluta de los estados para dirigir sus asuntos internos y avanzar hacia una regulación internacional los límites y los deberes de los estados ante los individuos. Es necesario recordar, sin embargo, que no fue una decisión sencilla, ni contó con el apoyo inmediato de los estados. Los principales defensores de la causa de los Derechos Humanos durante la constitución de las Naciones Unidas fueron las organizaciones no-gubernamentales, que accedieron a un status que les permitió ejercer presión y convencer a los representantes estatales sensibles a los Derechos Humanos.

A pesar de que la Carta y el desarrollo de los Derechos Humanos posterior a ella cuestionaron las antiguas teorías de la soberanía absoluta del estado en cuanto a las relaciones entre individuos y estados, el planteamiento se mantuvo en otros ámbitos de las relaciones internacionales. El planteamiento no dejó de tener expresión en la Carta: el artículo 2(7), que prohíbe la interferencia en asuntos internos de los estados. La dualidad de principios aún presente en el Derecho Internacional ha deja-

do espacio para que algunos países reclamen la aplicación del principio de soberanía cuando se les exige que respeten los derechos de sus propios ciudadanos.

La Carta de las Naciones Unidas, que tiene el status jurídico de un tratado, se refiere a los Derechos Humanos *eo nomine* en siete oportunidades⁷. Otros tres artículos se refieren a las obligaciones de los estados miembros en relación a esas siete provisiones⁸.

La carta proclama que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es desarrollar y estimular el respeto por los Derechos Humanos⁹. Posteriormente, en el capítulo sobre Cooperación Internacional Económica y Social, los artículos 55 y 56 ratifican la misión de promoción de los Derechos Humanos y el compromiso de todos los estados de actuar en consecuencia con ello. Como se desprende de los textos, no hay precisión en la definición de Derechos Humanos y en la misión de las Naciones Unidas al respecto. Sin embargo, como bien anota Buergethal, las provisiones sobre Derechos Humanos contenidas en la Carta han tenido importantes consecuencias:

- i) Los Derechos Humanos fueron internacionalizados. Al incorporar los Derechos Humanos en un tratado internacional como la Carta de las Naciones Unidas, los Estados Partes reconocieron que los derechos de los individuos ya no eran atributo exclusivo y excluyente de su jurisdicción interna, que pasaban a ser parte del Derecho Internacional, y en consecuencia, que se convertían en un deber jurídico-estatal.
- ii) Se confirió a las Naciones Unidas la autoridad suficiente para permitirle definir y codificar los Derechos Humanos. Al precisarse la obligación de los Estados Partes para cooperar en la promoción de los Derechos Humanos, la Carta creó el marco jurídico que permitió y justificó la posterior evolución positiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El resultado, como hemos visto, es el amplio cuerpo de normas legales para su protección.
- iii) Se abrió el camino a que la propia organización estableciera mecanismos para vigilar el cumplimiento de la obligación de promover los Derechos Humanos. Las provisiones sobre Derechos Humanos contenidas en la Carta permitieron no solo el desarrollo del derecho de los Derechos Humanos sino tam-

bién la posibilidad de establecer mecanismos para controlar el cumplimiento de la obligación asumida por los Estados Partes de promover y respetar los Derechos Humanos. Más adelante estudiaremos estos mecanismos y sus efectos prácticos. La Carta autorizó al Consejo Económico y Social a establecer comisiones para la promoción de los Derechos Humanos. Fue así que se constituyó la Comisión de Derechos Humanos, que finalmente tendría un papel central en la implementación de estos mecanismos.

No fueron, pues, escasos los logros generados por la Carta de las Naciones Unidas. Es posible decir que con ella se inició el rápido proceso de protección de los Derechos Fundamentales.

b. La Declaración Universal de los Derechos Humanos

b.1. Origen de la declaración

No todas las dudas quedaron despejadas con la aprobación de los artículos sobre Derechos Humanos en la Carta de las Naciones Unidas. Si bien se consignó la obligación estatal de promover los Derechos Humanos, surgieron interrogantes en torno a la noción misma de Derechos Humanos. No existía unanimidad en torno al concepto de Derechos Humanos, ni sobre su alcance, ni sobre el sistema destinado a protegerlos, etc. El origen de la declaración está, pues, en la necesidad de especificar los contenidos de los Derechos Humanos, ante las diversas menciones que la Carta de las Naciones Unidas hacía de ellos. La Comisión de Derechos Humanos se encargó de buscar esas definiciones durante sus primeros años, que han sido calificados como los años de "búsqueda de consenso en las normas universales."

El trabajo inicial de la Comisión fue realizado por un selecto y especializado grupo de intelectuales y juristas. La convocatoria a esta labor fue amplia en términos culturales y plural en términos políticos. Se decidió elaborar, en primer lugar, una Declaración Universal, en segundo lugar, un tratado específico

y finalmente un conjunto de medidas de implementación de ambos textos.

Cassese ha puntualizado que la Declaración fue posible gracias a una combinación de factores políticos, ideológicos y filosóficos. Sin embargo, es posible afirmar que, a pesar de que en el debate previo a la aprobación del documento expresara una polarización entre el bloque soviético y los países occidentales, el factor clave para su aprobación haya sido una determinada correlación internacional de fuerzas, manifiesta tanto en una presencia política y militar en la escena internacional como en una afirmación ideológica contra el fascismo. No compartimos la tesis de Cassese, según la cual la Declaración constituyó en el largo plazo una victoria para occidente. Afirmamos, como él mismo señala, que más bien constituyó una victoria para la humanidad. Tanto la postura occidental, que impulsaba los Derechos Individuales, como la defendida por el bloque soviético, que acentuaba los Derechos Económicos y Sociales, están expresadas en la Declaración. Ella no sería la misma si uno solo de los bloques la hubiera diseñado. El resultado es una clara mixtura, que no resulta de una imprecisión ideológica, sino del espacio mínimo en el cual los países podían ponerse de acuerdo¹⁰. Si se toma en cuenta el contexto, se puede afirmar que la Declaración fue mucho más allá de la realidad de la mayor parte de países que la suscribieron. Por ello, no creemos acertado ver en ella "una clara victoria política de occidente".

b.2. El contenido de la Declaración

De acuerdo con René Cassin, uno de los padres de la Declaración, ella se basa en cuatro pilares fundamentales, que agrupan la mayoría de los artículos:

- (a) Los derechos personales. Se trata de los derechos básicos de la persona humana. Son los artículos tercero al decimosegundo, entre ellos el derecho a la igualdad, derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad, a la privacidad, etc.
- (b) Los derechos que pertenecen al individuo en relación al grupo social en el cual participa. Son los artículos decimotercero al decimoséptimo: derecho a la privacidad de la vida familiar y derecho a casarse, la libertad de movimiento dentro del país o

fuera de él, derecho a tener una nacionalidad, derecho al asilo en caso de persecución, derecho a la propiedad y a practicar una religión.

- (c) Las libertades civiles y los derechos políticos. Estos derechos tienen relación con la participación en el gobierno y la competencia democrática. Son los artículos decimotercero al vigesimoquinto, que defienden la libertad de pensamiento y expresión, la libertad de asociación y asamblea, el derecho al voto y a participar en elecciones, y el derecho de acceso al gobierno y a la administración pública.
- (d) Los derechos de naturaleza económica o social. Operan en la esfera del trabajo, de la educación y en la dimensión social, las obligaciones de otros individuos y del estado frente a los ciudadanos. Son los artículos vigesimosexto al vigesimoséptimo: derecho al trabajo y a la seguridad social, a igual paga por igual trabajo, a formar y asociarse con sindicatos, al descanso, a la salud, a la educación y a participar en la vida cultural de la sociedad.

El artículo vigesimotercero se refiere al derecho de toda persona a que se establezca un orden social e internacional en el que los Derechos Humanos sean efectivos. El artículo vigesimonoveno se refiere a los deberes frente a los derechos de los demás. El artículo trigésimo -el último- afirma que nada en la Declaración podrá interpretarse para autorizar actos que tiendan a suprimir los Derechos Humanos.

A pesar de la amplia gama de derechos comprendidos en la Declaración, algunos derechos importantes quedaron fuera: entre ellos está el derecho a la protección de las minorías nacionales y el derecho a la petición.

b.3. El debate sobre el valor jurídico de la Declaración

Las declaraciones son una expresión no obligatoria de la opinión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Por ello, se ha generado una discusión académica y práctica sobre si la Declaración Universal de los Derechos Humanos obliga o no a los estados miembros.

Una posición ha afirmado que la Declaración únicamente tiene validez en el ámbito ético. Los estados no estarían legal-

mente obligados a cumplirla, aún cuando su violación supone una contradicción con los estándares aprobados por la Asamblea General. En el curso del debate sobre la propuesta de Declaración, una amplia mayoría de delegados afirmó que su validez estaba dada por su carácter moral y político. Esta posición también es asumida por algunos académicos positivistas como Alfred Rubin. Desde esta perspectiva se sostiene que la vasta mayoría de los países miembros de las Naciones Unidas no reconocen valor jurídico obligatorio a la Declaración. Se afirma, además, que las obligaciones en el campo de los Derechos Humanos pueden ser asumidas exclusivamente a través de tratados específicos. Louis Henkin sostiene que la Declaración es un objetivo común por lograr, no un tratado, una exhortación, ni una obligación. Para él, los últimos 40 años de desarrollo de la protección de los Derechos Humanos no han cambiado el carácter no-obligatorio del documento. No se ha contado con mecanismos formales para que los más de 100 estados incorporados a las Naciones Unidas luego de 1948, se adhirieran a la Declaración, a pesar de que la gran mayoría de ellos ha expresado, de una u otra manera, su conformidad con ella.

Por otro lado, se afirma que la Declaración tiene ciertas repercusiones legales. Durante el debate de aprobación, algunos delegados afirmaron que la Declaración constituía una interpretación de la noción de Derechos Humanos contenida en la Carta - que sí es un tratado- y que, en consecuencia, a pesar de no obligar en tanto Declaración, sí supone un reconocimiento legal de los Derechos Humanos. Así, aún cuando puede no tener obligatoriedad jurídica, al interpretar los derechos consignados en la Carta, sí obliga; por lo menos, a los estados miembros de las Naciones Unidas.

Meron, por su parte, afirma que por lo menos algunos de los derechos contenidos en la Declaración constituyen parte del Derecho Internacional consuetudinario; es decir, se han constituido en obligaciones en la medida en que son costumbre internacional. Para establecer cuáles son estos derechos, el autor recurre a dos indicadores: i) las veces que un derecho ha sido repetido por otros instrumentos internacionales sobre el tema; y

ii) la confirmación de este derecho por la práctica nacional, básicamente a través de la incorporación en las constituciones y leyes nacionales y de su aplicación por las cortes.

Otros autores sostienen que los Derechos Humanos son parte del *jus cogens* y, en consecuencia, constituyen obligaciones internacionales extra-convencionales¹¹.

Al margen del debate sobre el valor jurídico de la Declaración, lo cierto es que su importancia política en el orden internacional fue y sigue siendo fundamental. Al igual que la Carta, ella fue un punto de partida importante para la universalización e internacionalización de los Derechos Humanos.

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

Los pactos fueron producto de las tareas que se impuso la Comisión de Derechos Humanos. < Las viejas polarizaciones fueron entre "derechos humanos vs. soberanía nacional", "libertad individual vs. necesidades comunitarias o sociales". El impase, sobre todo en la última discusión>, se resolvió con los siguientes acuerdos: (a) se efectuarían dos pactos, uno de Derechos Civiles y otro de Derechos Políticos (b) la maquinaria de control < el comité a través del protocolo adicional> se haría a voluntad de las partes¹². Una de las consecuencias más importantes de estos pactos fue la ampliación de los Derechos Humanos. Por ejemplo, ambos consignan el derecho a la auto-determinación, como parte de ellos. La constitución de un mecanismo de control como el Comité de Derechos Humanos fue producto del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

c.1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (16 de diciembre de 1966).

c.2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (2 de junio de 1966). Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16 de diciembre de 1966).

d. Otros Convenios internacionales sobre Derechos Humanos

- d.1. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (9 de julio de 1948).
- d.2. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (21 de diciembre de 1965).
- d.3. Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen del Apartheid (30 de noviembre de 1973).
- d.4. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (18 de diciembre de 1979).
- d.5. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (10 de diciembre de 1984).

4. La implementación de los Derechos Humanos

El derecho no tiene forma de ser implementado si no existen medios para controlar su aplicación. A nivel doméstico, ese papel le corresponde a las cortes. En el ámbito de las Naciones Unidas, tanto el sistema de protección de los Derechos Humanos establecido por la Carta como el sistema de protección generado por los pactos y otros tratados han generado sus propios mecanismos e instancias de control. Lejos de intentar un análisis completo de los mecanismos internacionales, hemos querido solo seleccionar algunas de las instancias de control de los Derechos Humanos que, dentro del sistema de las Naciones Unidas, son las más utilizadas por los grupos latinoamericanos y que ejemplifican toda la compleja maquinaria del sistema.

Indudablemente, una primera instancia de control de los Derechos Humanos, aunque inusual y con limitaciones impuestas por su carácter político, ha sido la Asamblea General. Ella aprobó la Declaración Universal. Bajo el artículo 13 de la Carta, la Asamblea debe promover estudios y hacer recomendaciones con el fin de fomentar los Derechos Humanos y ayudar a hacerlos efectivos. Desde 1948, la Asamblea ha aprobado diversas declaraciones o convenciones en temas como genocidio, discriminación racial, apartheid, refugiados, derechos de la mujer, esclavitud, matrimonio, niñez, juventud, extranjeros, asilo, minusválidos, tortura, desarrollo y progreso social.

Gracias al artículo 62 de la Carta, el Consejo Económico y Social puede "hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades." El Consejo está compuesto por 54 miembros y se reúne en dos sesiones al año. El tema de Derechos Humanos se debate usualmente en la sesión de primavera del Segundo Comité del Consejo, en el cual están representados los 54 miembros del Consejo. En algunos casos, el consejo discute directamente un tema de Derechos Humanos sin pasar por este comité.

Para recibir asistencia en el tratamiento del tema de Derechos Humanos, y por mandato de la Carta, el Consejo Económico y Social ha establecido la Comisión de Derechos Humanos. Esta ha establecido a su vez la Sub-Comisión sobre la Prevención de la Discriminación y para la Protección de Minorías.

Breve esquema de los procedimientos

(i) Los procedimientos temáticos

- Grupo de trabajo sobre desapariciones
- Relator especial sobre ejecuciones sumarias o arbitrarias
- Relator especial sobre la tortura
- Relator especial sobre libertad religiosa

(ii) Las resoluciones sobre países específicos

R. 1235 Aud. pública.

R. 1503

a. La Comisión de Derechos Humanos

La Comisión de Derechos Humanos fue establecida por el Consejo Económico y Social en 1946. Hoy en día, tiene un mandato extenso. Puede realizar estudios, elaborar propuestas de normas internacionales para la protección de los Derechos Humanos e investigar violaciones. Estas facultades han sido producto de una larga evolución en las concepciones sobre el rol

de la Comisión en la protección y promoción de los Derechos Humanos.

a.1. La historia de la Comisión

Para entender la situación actual, los límites y las posibilidades de la Comisión en el Ámbito de los Derechos Humanos es indispensable hacer un poco de historia. Tolley divide la historia de la Comisión en cinco etapas:

a.1.1. Sentando las bases del sistema: 1947-1954.

En esta etapa la Comisión desempeña un invaluable papel en la formación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Es, quizás, la fase mas fructífera de la Comisión. En diez sesiones -sostenidas entre 1947 y 1954- los miembros fundadores establecen los procedimientos y las prioridades de la Comisión. Durante esta etapa, se le otorga un énfasis central a la aprobación de normas sobre los derechos. Se aprueba la Declaración Universal y se recomienda a la Asamblea General la aprobación de los dos pactos: el de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En esta fase la Comisión se limita a hacer recomendaciones en el campo de los Derechos Humanos, y establece su incompetencia en relación a reclamos o denuncias sobre violaciones. Se inicia así un período de 20 años de autolimitación. Sin embargo, las expectativas que generó la Comisión fueron altas: entre 1952 y 1954 recibió 37, 660 comunicaciones que alegaban violaciones. El Consejo Económico y Social no solo resolvió que la Comisión no tenía poder para actuar en peticiones sino también que sus miembros no debían revisar pedidos específicos realizados por individuos. Se dedicó a elaborar el derecho de los Derechos Humanos.

Las razones para esta autolimitación fueron la necesidad de establecer un parámetro legal desde el cual controlar el cumplimiento de los Derechos Humanos por parte de los estados. Sin normas aprobadas, era muy difícil discutir si efectivamente se había producido o no una violación.

a.1.2. La Promoción de los Derechos Humanos: 1955-1966.

Después de aprobar la Declaración y los Pactos, la Comisión tenía la alternativa de desarrollar normas más específicas o desarrollar un sistema de revisión de las denuncias individuales.

En lugar de desarrollar un sistema para proteger víctimas, la Comisión -persuadida por los Estados Unidos- decidió iniciar una etapa de promoción de los Derechos Humanos. El plan de acción para la educación y promoción de los Derechos Humanos incluía un servicio de asesoría, estudios globales e informes por países. El aumento de los países del Tercer Mundo en las Naciones Unidas, luego del proceso del descolonización, fue un elemento determinante para los cambios en la Comisión. La frustración por la ausencia de un sistema de implementación y revisión de las denuncias individuales se hizo patente entre miembros del Tercer Mundo y las organizaciones no-gubernamentales. En 1967, la Comisión aumentó de 21 a 32 miembros, otorgándose 20 posiciones a países del Tercer Mundo, de acuerdo a una base estrictamente regional. África: 8 posiciones, Asia: 6 posiciones, Europa del Este: 4 posiciones, América Latina: 6 posiciones y Europa Occidental y otros: 8 posiciones.

a.1.3. El inicio de la implementación: 1967-1979.

Los nuevos miembros de la Comisión, especialmente los representantes de países africanos, se incorporaron decididos a combatir la discriminación racial y a promover el derecho de auto-determinación; actitud sin duda determinada por su reciente experiencia anti-colonial. No satisfechos con diseñar normas internacionales que otorgaran el carácter de crimen al *apartheid* ni con conducir estudios sobre auto-determinación, estos representantes buscaron nuevos poderes para enfrentar las violaciones de derechos, en especial las relacionadas con la discriminación racial. Como resultado de ello, la Comisión repudió su autolimitación de 1947 y solicitó al Consejo Económico y Social medidas específicas y poderes para enfrentar las violaciones.

La Resolución 8 (XXIII) de 1967 inició los cambios más significativos en la actuación de la Comisión durante este período. Se añadió a la agenda el tema de las violaciones y se autorizó a la Sub-Comisión a hacer lo mismo. Se expandió los poderes de la Sub-Comisión bastante más allá de la prevención de la discriminación y la protección de las minorías -su mandato original- solicitándole llevar ante la Comisión cualquier caso que revele consistentes violaciones a los Derechos Humanos. El Consejo Económico y Social apoyó el acceso de la Comisión y la Sub-Comisión a comunicaciones individuales; sin embargo, rechazó otorgarle poder para investigarlas. La Resolución 1235 (XLII) otorgó a la Comisión capacidad para hacer estudios completos de casos y presentar informes¹³. A pesar de lo limitado de sus facultades, éstas rompían los límites que se impuso la propia Comisión 20 años antes. Contestando las observaciones sobre la contradicción entre las facultades conferidas por el procedimiento 1235 y el artículo 2(7)¹⁴ de la Carta, se sostuvo que cuando se produce un caso de gruesas violaciones de Derechos Humanos, ello deja de ser un asunto de jurisdicción interna y que, por tanto, el estudio autorizado por la resolución no constituye una intervención en asuntos internos.

La posterior aprobación de la Resolución 1503 se dio en medio del debate sobre si expandir o cortar las entonces recientes facultades de la Comisión. A pesar de los intentos de postergar su aprobación, desarrollados sobre todo por Bulgaria y Sudán, la resolución fue aprobada en 1970 en el Consejo Económico y Social por una votación de 14-7-6. Si la Comisión estuvo muy activa en el tema del apartheid, su compromiso con los Derechos Humanos en los países de América Latina fue muy superficial. Hay que recordar que ya desde los sesentas la violación de los Derechos Humanos en países como Guatemala era bastante grave. Los Estados Unidos destinaron su influencia a proteger a sus aliados en la guerra fría. El hecho que amplió el foco de atención hacia nuestro continente fue el golpe de estado contra Salvador Allende en Chile. Por primera vez los países del Tercer Mundo y los del bloque socialista, incluidos algunos del bloque occidental, condenaban a un país por

violaciones de Derechos Humanos no basadas en razones raciales. Chile permitió el ingreso de las violaciones de Derechos Humanos en América Latina a los debates de la Comisión. Durante esos años, Chile se sumó a Sudáfrica e Israel como un tema casi permanente en la agenda de las sesiones.

a.1.4. El desarrollo de nuevas instituciones 1980-1986

En la sesión de 1979, la Comisión incrementó sus miembros a 43 y extendió su período de reuniones de cuatro a seis semanas. Al mismo tiempo, la Sub-Comisión fue autorizada a extender sus sesiones de tres a cuatro semanas. Los cambios fueron el inicio de una nueva etapa, en la que se enfrentaría el problema de las desapariciones, las ejecuciones extrajudiciales y la tortura. Los cambios ayudaron a buscar nuevas vías para controlar las violaciones y fueron estimulados por las desilusiones que el sistema generaba entre las víctimas, ONG y países convencidos de la importancia del tema. La generalización del fenómeno de la desaparición forzada provocó la constitución de un grupo de trabajo sobre el tema. La preocupación expresada por la Asamblea General sobre las ejecuciones sumarias condujo a la aprobación de un relator especial sobre ejecuciones sumarias y arbitrarias. A él se sumó en 1985 el relator especial sobre tortura. En 1982, el relator especial sobre estados de excepción presentó el llamado "Informe Questiaux", y en 1985 se nombró un nuevo relator especial.

Como se ve, estos fueron años de implementación de nuevos mecanismos e iniciativas para expandir los medios de control de la vigencia de los Derechos Humanos.

a.1.5. El fin de la guerra fría y los nuevos alineamiento 1986-1991

Los años más recientes han sido ocasión de debates políticos y de constitución de alianzas regionales de países. Este último fenómeno tuvo un carácter progresivo en el período de los sesentas, al sumarse a la organización diversos países del Tercer Mundo y expandirse los criterios sobre los Derechos Humanos. Hoy, sin embargo, toma la forma de una alianza política de autoprotección. El objetivo inicial de países como los del grupo GRULA (Grupo Latinoamericano) es evitar que se les

llame la atención sobre el estado de los Derechos Humanos en su propio país. Respaldada en una posición de progresiva independencia frente a las superpotencias -y en especial frente a los Estados Unidos- la práctica de estos países no tiene, sin embargo, nada de progresiva. El grupo tiene como única consecuencia la posible desestabilización del sistema de protección y la tolerancia de las violaciones ocurridas en diversos países de América Latina.

En los últimos tres años, la Comisión ha reafirmado una actitud más política que técnica, perjudicando así la causa de la protección de los Derechos Humanos. Ciertamente, la responsabilidad por esta hiperpolitización de la Comisión no descansa exclusivamente en las alianzas regionales, sino también en los intentos de algunos países de occidente -como los Estados Unidos- de utilizar la Comisión para desestabilizar a algunos países, para afirmar sus puntos de vista ideológicos, y para defender a sus aliados, sin consideración por el problema mismo de los Derechos Humanos.

La ideologización de hechos objetivos como las violaciones de derechos no lleva sino a reducir el impacto de las condenas o a encontrar falsos argumentos para justificar las violaciones. Esta situación ha conducido, por ejemplo, a que los informes elaborados por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones haya tenido escasas consecuencias prácticas. En la discusión del último informe, algunos representantes evitaban incluso citar a los países por sus nombres, interviniendo solo referencialmente.

Del mismo modo, la Comisión ha podido presenciar las consecuencias de los cambios en Europa del Este. En su sesión de 1990, Bulgaria y Hungría votaron a favor de una investigación sobre China, Cuba e Irak, mientras que la URSS votó en contra en los dos primeros casos y se abstuvo en el último. Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela votaron por no tomar acción.

En 1990, el Consejo Económico y Social aumentó el número de miembros a 53, que fueron elegidos en mayo de 1991, y que asistirán a la sesión de 1992. El aumento de miembros con cuo-

tas muy exactas por regiones permite prever que continuará un alineamiento regional que, de no quebrarse, puede impedir un estudio eficaz de las situaciones de Derechos Humanos en el Tercer Mundo y sustituir la polarización este-oeste por la norte-sur. De ser así, se hará más claro un perfil que, en el tema de los Derechos Humanos, tendrá un solo perdedor -las víctimas de las violaciones- y un único protegido -los gobiernos-.

Una de los cambios más interesantes de los últimos años fue la propuesta de Enrique Bernales, Presidente de la Comisión durante la sesión de 1991. La propuesta, aprobada en esa sesión, planteó someter al Consejo Económico y Social la aprobación de un Grupo de Trabajo conformado por cinco expertos para que realicen un reporte anual sobre las detenciones arbitrarias. Si este grupo responde con eficacia e iniciativa - como lo ha hecho el de desapariciones forzadas- puede constituir un aporte importante para el sistema de protección.

En la última reunión del Comité ,realizada en Ginebra del 28 de enero al 8 de mayo de 1991, asistieron 73 gobiernos en calidad de observadores y 139 organizaciones no gubernamentales.

a.2. El Procedimiento Confidencial (Resolución 1503)

La mayor parte de las comunicaciones sobre violaciones a los Derechos Humanos que llegan a las Naciones Unidas son tramitadas a través del Procedimiento Confidencial, establecido por las resoluciones del Consejo Económico y Social 728F y 1503. Las comunicaciones varían en cuanto al contenido, que oscila desde casos individuales hasta denuncias sobre una situación nacional.

El procedimiento no está planteado, sin embargo, para denuncias individuales; apunta a cubrir situaciones más globales de violaciones a los Derechos Humanos. Hasta la fecha han sido 67 los países sometidos al procedimiento creado por la Resolución 1503. El procedimiento establecido por los procedimientos 728F y 1503 puede ser apropiado si lo que se desea es un análisis de la situación general de un país donde se produz-

can graves y consistentes violaciones a los Derechos Humanos. Para ello es muy importante la presentación de información detallada y extensa sobre la práctica gubernamental. La información que se denuncia a través de este procedimiento reservado puede ser la misma que se denuncia a través de los organismos especializados, como los de desapariciones o ejecuciones extrajudiciales.

Si una organización no-gubernamental ha presentado una denuncia a través del procedimiento confidencial y, al mismo tiempo, tiene *status* consultivo o utiliza el *status* consultivo de otra organización ante la Comisión Económica y Social (ECO-SOC), está permitida para referirse en sus declaraciones públicas a preocupaciones sobre el mismo país al que ha denunciado. Esta referencia es posible, siempre y cuando no se aluda a ninguna decisión tomada bajo el procedimiento reservado.

a.2.1. Fases del procedimiento

El Procedimiento Confidencial tiene cinco fases:¹⁵

- (i) Fase Uno. El Secretariado de las Naciones Unidas envía una nota de recepción al autor de la comunicación. Cualquier individuo o grupo puede presentar una denuncia. Se envía copia de esta denuncia al país afectado, invitándolo a responder a la comunicación. Confidencialmente, circula entre los miembros de la Comisión de Derechos Humanos y la Sub-Comisión una lista mensual que resume cada comunicación y reproduce el texto completo de la respuesta del gobierno.
- (ii) Fase dos. El Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones de la Sub-Comisión revisa las comunicaciones y las respuestas de los gobiernos recibidas durante el año anterior. En base a esta revisión, decide qué comunicaciones parecen "revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales."
- (iii) Fase tres. La Sub-Comisión en pleno revisa las comunicaciones entregadas por su grupo de trabajo y decide qué país parece revelar un cuadro persistente de violaciones. La Sub-Comisión informa a la Comisión qué países han sido seleccionados por ella. Los países no seleccionados son apartados del procedimiento o mantenidos pendientes para la siguiente reunión.

- (iv) Fase cuatro. El Grupo de Trabajo sobre Situaciones recomienda a la Comisión de Derechos Humanos qué acción debe tomarse en cada caso.
- (v) Fase cinco. El pleno de la Comisión de Derechos Humanos invita a un representante del gobierno de cada país bajo revisión a una sesión cerrada con el objeto de responder a las preguntas de sus miembros. Posteriormente, la Comisión decide si finaliza el procedimiento, retirando de él al país en cuestión o si lo mantiene pendiente, bajo revisión confidencial hasta la siguiente sesión, o bien lo transfiere a consideración pública. Después de la sesión, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos nombra públicamente a los países que fueron sometidos a decisión.

a.2.2. Las opiniones sobre el procedimiento confidencial

En general, no existe una buena opinión sobre este procedimiento. La confidencialidad solo favorece a los países que pueden ser investigados. O'Donnell señala que el procedimiento ha evolucionado y, en la práctica, más que una investigación, constituye un diálogo entre el país afectado y la Comisión, con <el flexible plazo> de que la situación de violaciones mejore o desaparezca.

Se ha sostenido que, en algunos casos, el mecanismo ha permitido mantener en análisis a países con persistentes violaciones a los Derechos Humanos y construir un sentimiento internacional de aislamiento en la materia. En este sentido, los casos de Chile y Sudáfrica son los más saltantes.

Entre las críticas más importantes al procedimiento, tenemos: (a) la confidencialidad, que impide un debate público sobre lo que es una materia pública: una obligación internacional de protección de derechos básicos; (b) la lentitud y postergación que lleva a que los temas debatidos siempre estén por detrás de los tiempos políticos que se requieren para impedir que las violaciones se incrementen o para salvar vidas amenazadas; (c) influencia política: los países presentes en la Comisión muchas veces están dispuestos a intercambiar votos con el objeto de consolidar una mutua protección que impida la realización de investigaciones en sus propios casos. Si bien con el fin de la guerra fría, este enfrentamiento ha disminuido, en el pasado el

alineamiento entre el bloque occidental contra el bloque soviético promovía votaciones totalmente ideologizadas; (d) ausencia del derecho de réplica para los autores de las denuncias. Mientras el gobierno tiene dos derechos -contestar por escrito las denuncias y defenderse oralmente ante la Comisión- las personas u organizaciones que efectúan la denuncia solo tienen el derecho de denunciar. Evidentemente, existe una desigualdad procesal que privilegia en exceso la posición de los gobiernos. En una situación de alineamiento político, el procedimiento puede devenir absolutamente inútil para algunos países, especialmente los países difíciles de constituirse en blancos, como aquellos con democracias electas y que mantienen violaciones a los Derechos Humanos.

No es claro qué efecto punitivo pueden tener las acciones confidenciales. Las delegaciones encuentran difícil criticar a sus contrapartes. ¿Existe real confidencialidad? Lo cierto es que los países tienden a votar con mejor sentido en público.

En general, se sostiene que el procedimiento es innecesariamente lento, complejo, secreto y vulnerable a la influencia política. Si el objeto es obtener una pronta publicidad para una situación de graves violaciones, el procedimiento 1503 no es apropiado. Después de que la denuncia ha sido enviada, no habrá oportunidad de defender oralmente o recontestar al gobierno. Por ello, es indispensable que toda la información sea presentada desde el primer momento. Es posible enviar información suplementaria después, pero la Comisión y la Sub-Comisión no están obligadas a tomarla en cuenta.

Un aspecto importante de este procedimiento es que, dado su carácter general, no impide la utilización de otros mecanismos, ya sea a través de las Naciones Unidas o a través de los organismos regionales encargados.

b. El Procedimiento Público

Las organizaciones no gubernamentales que poseen *status* consultivo tienen derecho a participar en las sesiones de la Comisión y la Sub-Comisión. El tiempo concedido a cada organi-

zación no gubernamental es de diez minutos, y puede ser ejercido al final de la agenda. La presentación de denuncias orales durante el período de sesiones de la Comisión y de la Sub-Comisión constituyen un tema importante en ambas instancias.

c. Los Mecanismos Temáticos

La Comisión ha establecido cinco mecanismos temáticos: sobre desapariciones (1980), ejecuciones arbitrarias (1982), tortura (1985), tolerancia religiosa (1986) y mercenarios (1987). En su sesión de 1988, la Comisión renovó por dos años los mandatos de todos los relatores especiales, excepto el del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas, que previamente había sido renovado por un año. En parte, esto fue resultado del esfuerzo de algunos países miembros y de organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional. Ultimamente se ha establecido el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias.

c.1. El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas

En general, los llamados "procedimientos temáticos", sobre desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, tortura, intolerancia religiosa, mercenarios y otros, han sido vistos como desarrollos adecuados y eficientes del sistema de protección.

Este grupo fue constituido por la Comisión de Derechos Humanos a través de la resolución 20 (XXXVI) del 29 febrero de 1980. Fue aprobado por el Consejo Económico y Social mediante decisión 1980/128. Su origen está ligado a la preocupación de la comunidad internacional sobre la práctica de la "desaparición forzada" en América Latina, especialmente en Chile y en Argentina. En diciembre de 1978, una resolución de la Asamblea General había manifestado su preocupación respecto de estos hechos, señalando que las autoridades nacionales debían investigarlos, afirmando la responsabilidad de las fuerzas del orden en tales prácticas y la conexión de la tortura y el asesinato con la desaparición forzada.

El fenómeno de la desaparición no es, sin embargo, nuevo. Ha ocurrido en países como Guatemala por lo menos desde 1966. También fue una práctica utilizada por las tropas de ocupación alemana contra la resistencia francesa. Lo cierto e interesante es que, en este caso, la institucionalidad de las Naciones Unidas intentó responder frente a un fenómeno real, creando el grupo de trabajo.

Este grupo está formado por cinco miembros. El mandato otorgado al grupo fue: (a) examinar los temas relevantes para el caso de las desapariciones forzadas o involuntarias; (b) buscar recibir información de gobiernos, organizaciones inter-gubernamentales, organizaciones humanitarias y otras fuentes fidedignas; y (c) tener en mente la necesidad de responder efectivamente a la información que llegue ante ella y realizar su trabajo con discreción.

El grupo ha remarcado dos características para su trabajo: humanitarismo y discreción. La primera plantea que el objetivo es salvar vidas, conseguir información sobre las personas desaparecidas y lograr que los gobiernos reconozcan su detención. El objetivo de acusar a un país de realizar tales actos es muy secundario. El carácter discreto del trabajo del grupo tiene relación con su ubicación en relación a los otros mecanismos de las Naciones Unidas. Siendo un equipo de trabajo creado por la Comisión, que a su vez depende del Consejo Económico y Social, su jerarquía y jurisdicción es muy limitada y precisa. La discreción también busca proteger a las personas que proveen la información, ya que sobre ellas podrían recaer represalias. Del mismo modo, supone no avergonzar a los países acusados de prácticas de desaparición forzada. Discreción significa, así, confidencialidad en la realización de diversas acciones del grupo y precaución en su mandato.

Una de las características más interesantes de este procedimiento es que permite que víctimas individuales -o sus parientes- puedan dirigirse directamente a una instancia de las Naciones Unidas. Un ejemplo es la implementación de las llamadas "acciones urgentes". Algunos autores han sostenido que

esta acción sería una especie de *habeas corpus* internacional. Por su trabajo sobre casos, sus visitas a diversos países y sus informes, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas se ha constituido en un efectivo mecanismo de implementación. Para ello, ha contado solamente con el respaldo que su labor puede generar en la Comisión y con un mandato legal que, sin consistir en un tratado específico, se basa en la Carta de las Naciones Unidas y en la resolución que constituyó al grupo. Algunos expertos han sugerido que los relatores especiales pueden seguir en el futuro el camino abierto por el grupo de trabajo, para generar una dinámica más flexible y concreta.

Con el objeto de mejorar el trabajo de ubicación de personas y de precisar los pedidos de investigación ante los gobiernos, el grupo estableció en 1988 ciertos criterios de admisibilidad de las denuncias: (i) Nombre completo de la persona desaparecida. (ii) Fecha de la desaparición. Día, mes y año en que la persona fue arrestada o vista por última vez. En este caso, es suficiente una información aproximada. (iii) Lugar del arresto o lugar donde la persona fue vista por última vez. (iv) Persona o institución que presumiblemente llevaron a cabo el arresto o secuestro, y que mantienen a la persona en un lugar de detención desconocido. (v) Acciones realizadas para encontrar el paradero de la persona o breve descripción de las vías internas utilizadas para ubicar a la persona desaparecida. El grupo también ha establecido que la aceptación de informes se basa en el supuesto de que <se originan en los familiares> y ha planteado que los denunciadores se mantengan siempre en contacto con los familiares.

Estos criterios se aplican mayormente a los casos ordinarios antes que a las acciones urgentes. En estos casos, se prescinde de toda formalidad con el propósito de lograr el fin humanitario del grupo: ubicar al desaparecido y eventualmente salvar su vida. Es conveniente mencionar que, frente al intento de parte de Colombia de exigir que el grupo utilizara los criterios de admisibilidad impuestos por el Comité de Derechos Humanos - órgano de control del Pacto de Derechos Civiles y Políticos-, el grupo replicó correctamente que ambos procedi-

mientos no pueden asemejarse, dado que los propósitos del grupo difieren de los objetivos, la escala, y la aplicación del Protocolo Opcional al Pacto y, en consecuencia, no requieren de la formalidad de este último.

Se ha señalado que el hecho de que el grupo de trabajo así como los relatores especiales elaboren informes generales sobre todos los países afectados limita el impacto que el trabajo del grupo podría tener en cada país si se realizaran estudios específicos. Después de todo, estar en una lista con muchos otros estados rebaja un poco la importancia del hecho y aminora la vergüenza internacional que los estados tendrían que enfrentar. La naturaleza temática de la labor del grupo de trabajo y su carácter básicamente humanitario quizás podrían explicar esta limitación. De acuerdo con algunos analistas, la eficacia del grupo de trabajo o de los relatores depende en gran medida del compromiso real que tengan.

Los países que, de acuerdo al Grupo de Trabajo, tuvieron el mayor número de desapariciones durante 1990, fueron: Perú (231), Colombia (82), Guatemala (74), Sri Lanka (44), Filipinas (43), El Salvador (7), Irán (7) y China (5). Desde la constitución del grupo de trabajo, los países con mayor número de desapariciones han sido Irak (3,420), Argentina (3,385), Guatemala (2,972), El Salvador (2,168), Perú (1,905), Sri Lanka (1,140), Colombia (649), Filipinas (497), Chile (461), Irán (450), Líbano (242), México (219), Honduras (126), Marruecos (108), Nicaragua (101) e India (90).

c.2. Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria

El grupo de trabajo fue creado por la Comisión de Derechos Humanos en su 47 período de sesiones. La Resolución 1991/42 "Cuestión de la detención arbitraria", constituyó por un período de tres años, un grupo de trabajo compuesto de cinco expertos independientes con el cometido de investigar los casos de detención impuesta arbitrariamente o que por alguna circunstancia sea incompatible con las normas internacionales pertinentes establecidas en la Declaración Universal de

los Derechos Humanos o en los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes aceptados por los Estados interesados. El grupo de trabajo estableció sus métodos de trabajo y los principios para la presentación de casos en el primer informe en 1992. Durante el período septiembre de 1991 a diciembre de 1992, el Grupo de Trabajo examinó 382 casos. En 93 de esos casos encontró evidencias para declarar la detención como arbitraria, en 1 caso estableció que la detención no era arbitraria. 126 casos fueron declarados archivados y 162 aún son casos pendientes. El informe de 1993, el que contiene las resoluciones referentes a estos casos revela un tratamiento meticuloso y detallado que resulta un aporte al sistema de protección de los derechos humanos. Es conveniente sin embargo que tal trabajo tenga un mayor nivel de publicidad y conocimiento, lo que puede constituir un elemento importante de presión para detener las detenciones arbitrarias en el mundo.

El grupo de trabajo ha establecido dos sistemas de denuncias, uno de procedimiento normal y otro de procedimiento especial, denominado "acción urgente".

(i) El procedimiento se inicia con la denuncia. Los denunciados posibles son: los individuos interesados, sus familiares, los representantes de los afectados o sus familiares, los gobiernos y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. La denuncia debe ser presentada por escrito, dirigida a la secretaría del Grupo, en el Centro de Derechos Humanos, Naciones Unidas, proporcionando el apellido, el nombre y la dirección del remitente, y si los tiene, números de teléfono, télex y telefax.

El grupo de trabajo recomienda que las denuncias contengan la siguiente información: (a) la fecha y el lugar de detención y las fuerzas que se presume han realizado esa detención, junto con toda la demás información que arroje luz sobre las circunstancias en que la persona fue arrestada o detenida; (b) las razones dadas por las autoridades para el arresto o detención o los delitos; (c) la legislación pertinente aplicada al caso en cuestión; (d) las medidas internas adoptadas, incluidos recursos internos, especialmente recursos a las autoridades administrativas y legales, particularmente para la verificación de la detención y, cuando corresponda, sus resultados o las razones por las que esas medidas fueron ineficaces o no fueron toma-

das; (e) una breve reseña de las razones por las que la privación de libertad es considerada arbitraria.

(ii) Los casos recibidos por la Comisión son transmitidos al Gobierno, con el objeto de que este responda sobre los hechos denunciados. El grupo ha adoptado la decisión que la investigación de los hechos sea de índole adversarial, es decir con la participación tanto de los denunciantes como de los gobiernos denunciados en el establecimiento de los hechos. La respuesta del Gobierno aludido debe producirse en un plazo no mayor de 90 días. Si no se recibe respuesta del Gobierno, el Grupo de Trabajo puede emitir una opinión con los elementos de juicio recibidos.

iii) Toda información enviada por el Gobierno aludido, relativa a los casos bajo investigación será transmitida a las fuentes de las que se recibieron las comunicaciones. El denunciante puede contestar las observaciones sobre el tema o información adicional que considere pertinente.

(iv) Luego de examinadas la respuesta del Gobierno y la contrarrespuesta de los denunciantes, o en el caso de que el Gobierno no hubiera contestado, examinando los elementos de juicio al alcance del Grupo de Trabajo, se emitirá una decisión, la que puede ser:

- (a) El caso se archiva, cuando la persona ha sido puesta en libertad (aun cuando el Grupo puede decidir si la detención producida fue arbitraria); cuando se ha establecido que no es arbitraria la detención; cuando no puede mantenerse pendiente debido a insuficiente información;
- (b) Se decide que se ha establecido el carácter arbitrario de la detención. Se hacen recomendaciones al Gobierno al respecto. Se señalan esas recomendaciones a la Comisión de Derechos Humanos en el informe anual del Grupo de Trabajo.
- (c) El caso se mantiene pendiente, para obtener mayor información.

d. El Comité de Derechos Humanos

El Comité fue establecido en 1977, de acuerdo con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Está constituido por 18 miembros elegidos entre nacionales de

los Estados Partes y que ejercen su cargo por un período de cuatro años a título personal.

El Comité se reúne tres veces al año, usualmente entre marzo y abril en la sede de las Naciones Unidas de Nueva York, en julio en la sede de las Naciones Unidas de Ginebra y entre octubre y noviembre, también en la sede de Ginebra.

Las tareas del Comité están señaladas en los artículos 40 a 45 del Pacto. Entre ellas están: estudiar los informes sobre las medidas adoptadas por los Estados Partes para cumplir con los derechos estipulados en el Pacto; transmitir informes, así como los comentarios que considere adecuados, a los Estados Partes; promover las soluciones amistosas. El Comité elabora un informe anual sobre su actividad, que es sometido a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los informes elaborados por los Estados Partes y sometidos al Comité son públicos.

Bajo el Protocolo Adicional se reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que sostengan ser víctimas de violación de alguno de los derechos consignados en el Pacto. La víctima o sus familiares cercanos deben dirigirse al Comité. Para hacerlo, hay que agotar las vías internas disponibles. Después de que el Comité transmite al estado involucrado la información pertinente, éste tiene un plazo de seis meses para presentar por escrito sus explicaciones. El Comité examina las informaciones recibidas del estado y el denunciante a puerta cerrada -en reserva- y presenta sus observaciones al Estado Parte y al denunciante. El Comité está prohibido de considerar una comunicación si está siendo examinada bajo otro procedimiento internacional; por ejemplo, bajo el sistema americano de protección de derechos. Las organizaciones no gubernamentales pueden asistir a las sesiones públicas del Comité, pero no pueden participar en ellas. No tienen acceso a las sesiones de denuncias individuales, que son reservadas.

Amnistía Internacional sugiere tomar en cuenta ciertos criterios para escoger entre la vía regional o la del Comité:

(i) examinar la naturaleza de la violación y evaluar si el texto del tratado regional protege de manera más precisa el derecho violado; (ii) estudiar el antecedente de casos similares ante el Comité o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; (iii) las posibilidades de tener éxito en uno u otro procedimiento; (iv) la velocidad del procedimiento y la urgencia de la acción; (v) si el uso de este procedimiento puede o no impedir el uso de algún procedimiento alternativo; (vi) la actitud del Comité sobre precedentes similares.

e. El Comité contra la Tortura.

De acuerdo con el artículo 17 de la Convención, fue creado el Comité contra la Tortura. Este Comité está compuesto por diez expertos de "gran integridad moral y reconocida competencia en materia de Derechos Humanos", que ejercen sus funciones a título personal. Ellos son electos para un período de cuatro años por los Estados Partes en la Convención, entre los nacionales de esos países. La tareas del Comité están señaladas en los artículos 19 a 24 de la Convención. Entre ellas, están estudiar los reportes de los Países Partes sobre las obligaciones que adquieren al ratificar la Convención; realizar investigaciones confidenciales, si se decide que existen indicadores fundamentados de que en un País Parte se lleva a cabo tortura de modo sistemático; realizar funciones dirigidas a resolver disputas entre los Estados Partes en relación a la aplicación de la Convención; recibir y examinar comunicaciones enviadas por personas que aleguen ser víctimas o representar a víctimas de tortura, siempre y cuando el Estado Parte haya efectuado una declaración de aceptación de la competencia del Comité para asumir esa función (artículo 22); presentar un informe anual sobre sus actividades.

En enero de 1990, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Cruelles o Degradantes, tenía 51 Estados Partes, de los cuales 23 habían aceptado, bajo los artículos 21 y 22, la competencia del Comité contra la Tortura para considerar materias de disputa entre estados y entre individuos y estados. Once estados han declarado, bajo el artículo 20 de la Conven-

ción, que no reconocen la competencia del Comité para realizar investigaciones confidenciales o misiones *in loco* en sus territorios.

f. *Nuevas vías de protección: La Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador*

Últimamente las Naciones Unidas han abordado nuevas vías de protección de los derechos humanos. Se trata del establecimiento de divisiones de derechos humanos en las misiones de observadores. La diferencia fundamental entre esta nueva modalidad de vigilancia de los derechos humanos estriba en la intermediación entre los funcionarios de Naciones Unidas y los países en los que desarrollan sus misiones. En el caso de los grupos temáticos, como los de desapariciones o detención arbitraria, los encargados de recibir las denuncias no viven en el mismo país, lo que dificulta la posibilidad de recoger testimonios directos, revisar pruebas o actuar con rapidez en casos urgentes. Ubicar funcionarios especializados en la protección de derechos humanos en las mismas zonas donde se producen las violaciones, ha permitido una mayor eficacia, aun cuando ha planteado también nuevos problemas y retos al funcionamiento de las Naciones Unidas. Aun cuando la experiencia comprende a diversas misiones, como la de Camboya y más recientemente la de Haití, quizás la más desarrollada ha sido la de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (más conocida como ONUSAL).

Alentados por el entonces Secretario General Javier Pérez de Cuéllar y su Representante Alvaro de Soto, el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), suscribieron diversos acuerdos que dieron lugar al fin del conflicto armado en ese país centroamericano. Este es un caso sin precedentes en el que "la organización interpone sus buenos oficios para la solución de un conflicto interno y en la que asume la verificación de todos los compromisos asumidos por las partes, incluido el seguimiento de la situación de los derechos humanos en el país con miras a su protección y promoción".

Si bien la verificación encargada a las Naciones Unidas comprendía áreas muy diversas todas ellas señaladas en los acuerdos, una función fundamental a desarrollar por la Misión fue la de observar y verificar el respeto de los derechos humanos. Así ONUSAL tiene tres divisiones, la de derechos humanos, la que fue la primera en constituirse, la de observadores militares y la de observadores policiales. El acuerdo firmado el 26 de julio de 1990, más conocido como Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos, fue el instrumento convencional que estableció obligaciones de ambas partes en relación a los derechos humanos, sometiendo la conducta de ambos bandos a la observación y verificación internacional de las Naciones Unidas.

Dado el carácter estatal de la obligación referida a los derechos humanos, era clara la obligación del Gobierno de El Salvador. El problema podía surgir con las obligaciones del FMLN, para salvar este obstáculo el Acuerdo también señaló que: "el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional tiene la capacidad y la voluntad y asume el compromiso de respetar los atributos inherentes a la persona humana".

El acuerdo definió para sus efectos los derechos humanos como: "los reconocidos por el ordenamiento jurídico salvadoreño, incluidos los tratados en los que El Salvador es parte, así como por las declaraciones y principios sobre derechos humanos y sobre derechos humanitarios aprobados por las Naciones Unidas y por la Organización de los Estados Americanos;". Abundando en la obligación genérica de respeto a los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales, el Acuerdo contiene igualmente una descripción sumamente detallada de algunos de los derechos humanos que las partes se obligan a respetar, destacan entre ellos los derechos a la vida, la integridad, seguridad y libertad de las personas.

La Misión de Observadores de las Naciones Unidas debía verificar el cumplimiento de estas obligaciones. Para su labor la misión debía "prestar especial atención a la observancia de los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad de la

persona, al debido proceso legal, a la libertad persona, a la libertad de expresión y a la libertad de asociación". Además la Misión debía "esclarecer cualquier situación que parezca revelar una práctica sistemática de violación a los derechos humanos y, en su caso, recomendar a la Parte a la que el asunto concierna las medidas apropiadas para erradicar esa práctica". Pero la Misión debía igualmente "considerar casos singulares".

Para ejercer ese mandato ONUSAL goza de facultades hasta ahora no otorgadas permanentemente a ninguna instancia internacional instalada en un país. (a) Verificar la observancia de los derechos humanos; (b) recibir comunicaciones que contengan denuncia sobre violaciones; (c) visitar libremente cualquier lugar o establecimiento sin previo aviso; (d) entrevistar, libre y privadamente, a cualquier persona, grupos e integrantes de entidades o instituciones; (e) recoger por los medios que estime adecuados, toda información que considere pertinente; (g) formular recomendaciones a las partes; (h) ofrecer su apoyo al Organo Judicial de El Salvador; (i) dirigirse al Fiscal; (j) Diseñar y ejecutar una campaña educativa y divulgativa sobre derechos humanos, así como sobre las funciones de la propia Misión; (k) hacer uso de medios de comunicación social; (l) informar regularmente al Secretario General y por su intermedio a la Asamblea General.

Entre agosto de 1991 y noviembre de 1992 ONUSAL recibió 3,380 denuncias por violación de derechos humanos o humanitarios. Pese a algunas críticas locales, y a los retos y dificultades que plantea un trabajo innovador, ONUSAL se ha constituido a juicio de todas las partes— en una pieza central del proceso de paz en El Salvador. Su labor que ha combinado la educación, la gestión de casos, la promoción del compromiso de las partes, el aliento al cambio, han influenciado sin lugar a dudas la conducta tanto de las fuerzas gubernamentales como del FMLN. Lo que la propia ONUSAL ha llamado la "verificación activa", por oponerla a aquella que se realiza por fuera del territorio donde se produce la denuncia, plantea retos inéditos al desarrollo de las Naciones Unidas y ciertamente se ofrece como una alternativa para la eventual pacificación de

países en los que se enfrenta una situación de conflicto armado interno y/o sistemáticas violaciones a los derechos humanos.

g. *Una vía inéditas de actuación de las Naciones Unidas:
La Comisión de la Verdad para El Salvador*

El Informe de la Comisión de la Verdad¹⁶ es, por su contenido y revelaciones una de las esperanzas de muchos activistas de los derechos humanos. El informe demostró que es posible descubrir y denunciar crímenes, aun cuando hayan transcurrido muchos años de su realización. Si bien los juicios penales dependen de las decisiones tomadas en cada país, las personas comprometidas en violaciones de derechos humanos pueden ver a través de este informe que la impunidad no es la última palabra. La denuncia pública y el consecuente señalamiento por la opinión pública internacional, finalmente ocurren.

El Salvador ha atravesado un complejo y meticuloso proceso de acuerdos para conseguir la paz. La firma de la paz puso fin a más de una década de enfrentamiento interno y constituye hoy en día un ejemplo para el mundo entero sobre cómo encontrar vías de concertación para lograr la reconciliación nacional. Este enorme esfuerzo de las partes envueltas en el conflicto llevó a la realidad la tremenda aspiración nacional de paz. El mandato de la Comisión de la Verdad debe entenderse en el contexto y como parte de esos Acuerdos para la Paz suscritos por el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) a lo largo de tres años.

Tal y como lo señaló el Acuerdo de Ginebra de 1990 los ambiciosos propósitos de este delicado proceso fueron: "terminar el conflicto armado, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña". La agenda para el proceso incluía reformas en las fuerzas armadas, los derechos humanos, los sistemas judiciales y electoral. También se debía llegar a acuerdos sobre la reforma constitucional, diversas cuestiones económicas y sociales así como la reintegración en la sociedad

de los miembros del FMLN y la verificación a cargo de las Naciones Unidas.

En el camino de lograr la paz las dos partes, con la activa participación de las Naciones Unidas, acordaron constituir una comisión, inédita en su mandato, prerrogativas y fines que pudiera revelar el fenómeno de violencia ocurrido en los últimos diez años. La constitución de la Comisión fue aprobada por las partes en México el 27 de abril de 1991, dentro de un acuerdo que también comprendía reformas en la Fuerza Armada, el sistema judicial (encaminadas a establecer mecanismos de garantía para los derechos humanos) y el sistema electoral.

El acuerdo sobre la Comisión de la Verdad fue bastante amplio en cuanto al mandato de la Comisión y al mismo tiempo preciso en cuanto a sus facultades. La Comisión fue encargada de dos grandes tareas: (a) la investigación de graves hechos de violencia y (2) la elaboración de recomendaciones destinadas a prevenir la repetición de tales hechos. En el Acuerdo Final suscrito en Chapultepec, en México el 16 de enero de 1992, las partes remiten también a la Comisión de la Verdad el esclarecimiento y superación de todo señalamiento de impunidad. Como lo dijo el Secretario General Boutros Boutros Ghali esta Comisión debía encargarse "de la tarea esencial para la reconciliación, de descubrir la verdad en lo que respecta a los actos de violencia mas infames de la década pasada".

En el Acuerdo de México, la Comisión recibió el mandato de realizar una:

"investigación de graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad."

Al realizar esa investigación el acuerdo precisó que la Comisión debería tener en cuenta:

"a) La singular trascendencia que pueda atribuirse a los hechos a ser investigados"

"...sus características y repercusión"

"...así como la conmoción social que originaron"

La Comisión entendió por graves hechos de violencia aquellos actos que, durante el período a analizar, constituyeron atentados contra la vida, la integridad personal y la libertad de las personas. Entre estos hechos se encuentran la ejecución extra-judicial, la desaparición, la tortura, la detención arbitraria y otros actos que por su número y frecuencia, por la importancia de los derechos vulnerados, por la cantidad de personas afectadas, y por su especial relevancia, habían generado una gran repercusión y conmoción social en El Salvador.

Para la Comisión esos hechos que tuvieron singular trascendencia y causaron amplia repercusión y conmoción social, y por ende eran materia de la investigación, debían clasificarse en dos categorías: (a) los hechos singulares que, individualmente considerados, conmovieron a la sociedad salvadoreña; (b) ciertos patrones sistemáticos de violencia, formados por la repetición de hechos de características similares, que ponen de manifiesto una responsabilidad común, y que, en su conjunto tanto por el número de personas afectadas como por su persistencia, han tenido un impacto no menor sobre la conciencia colectiva. A juicio de la Comisión, tuvo igual importancia el esclarecimiento de la verdad respecto de estas dos categorías de hechos. Por lo demás, estos dos conjuntos de hechos no son excluyentes, pues muchos de los actos de violencia singulares que más fuertemente impresionaron a la opinión pública estaban a su vez comprendidos, por sus características, en patrones sistemáticos de violencia.

La Comisión consideró como graves hechos de violencia las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. La Comisión entendió igualmente que la existencia de un patrón sistemático de violación de derechos humanos también constituye un grave hecho de violencia.

Para el cumplimiento de esa misión la Comisión debía tomar en cuenta:

“b) La necesidad de crear confianza en los cambios positivos que el proceso de paz impulsa y de estimular el tránsito hacia la reconciliación nacional.”

El mandato también específico que las “actuaciones de la Comisión no son jurisdiccionales”. Así, la Comisión no tuvo facultades para establecer sanciones ni para decir justicia, en el sentido de establecer obligaciones jurídicas y penalizar. La misión encomendada a la Comisión no fue penalizar o sancionar sino mostrar la verdad. Las mismas instituciones salvadoreñas son las llamadas a decidir sobre las posibles sanciones a los responsables de los graves hechos de violencia informados. Sin embargo esta especificación no provocó limitación alguna para la investigación de casos y para establecer la verdad de los hechos. La Comisión entendió su rol como el de una instancia moral, no jurisdiccional, que debía decir la verdad de lo ocurrido, ante la inexistencia de instituciones nacionales que pudieran, en la actualidad, abordar la misma tarea.

En el aspecto de las recomendaciones que le fueron encargadas a la Comisión, el acuerdo también fue explícito, se trata de:

“...recomendar las disposiciones de orden legal, político o administrativo que puedan colegirse de los resultados de la investigación. Dichas recomendaciones podrán incluir medidas destinadas a prevenir la repetición de tales hechos, así como iniciativas orientadas hacia la reconciliación nacional.”

El acuerdo estableció también una plena autonomía funcional de la Comisión de la Verdad:

“7. La Comisión está ampliamente facultada para organizar su trabajo y su funcionamiento. Sus actuaciones se realizarán de manera reservada.”

El acuerdo otorgo también amplias, y ciertamente inéditas, facultades de investigación para la Comisión:

“8. A los fines de la investigación, la Comisión está facultada para:

- a) Recoger, por los medios que estime adecuados, toda información que considere pertinente. La Comisión tendrá plena libertad para utilizar las fuentes de información que estime útiles y confiables. Recibirá dicha información dentro del plazo y en la forma que ella misma determine.
- b) Entrevistar, libre y privadamente, a cualesquiera personas grupos e integrantes de entidades o instituciones.

- c) Visitar libremente cualquier establecimiento o lugar sin previo aviso.
- d) Practicar cualquier otra diligencia o indagación que estime útil para el cumplimiento de su mandato, incluso la solicitud a las partes de informes, antecedentes, documentos o cualquier otra información a autoridades y servicios del Estado.

La Comisión recibió la sugerencia de una de las partes de omitir los nombres de los responsables de las violaciones. La Comisión consideró que la amplitud del mandato conferido no solo no le impedía el nombramiento de los responsables específicos de cada violación, sino que la obligaba a realizar esa individualización. Por esa razón, ahí donde se llegó a la plena convicción de la existencia de una responsabilidad, existía el deber moral de hacerla de conocimiento a través de informe y así lo hicieron. La verdad que los acuerdos demandaron de la Comisión implicaba sin duda el conocimiento de los protagonistas de los hechos de violencia, en especial cuando los culpables se mantuvieron por diversas razones ocultos al juicio público y no pudieron hasta la fecha ser conocidos.

Uno de los aspectos mas importantes del mandato de la Comisión fue su carácter inédito. Por primera vez, en la historia del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, dos partes en un conflicto armado no internacional acuerdan la revisión imparcial e internacional de su conducta durante ese conflicto. No existe precedente en relación a la naturaleza, composición y funciones de esta Comisión. En otras experiencias, como por ejemplo la de la CONADE de Argentina o la Comisión Verdad y Reconciliación de Chile, se trató de comisiones nacionales con mandatos específicos y en otros casos —tampoco comparables— fueron instancias internacionales como la del Tribunal de Nuremberg, muy distintas en su composición y fines y en relación con guerras internacionales.

Se trata también de la primera vez en la que las partes envueltas en un conflicto se obligan voluntariamente a cumplir con recomendaciones emitidas por una instancia internacional

que se dirijan a evitar la repetición de los horrores de la violencia.

En este aspecto hay que elogiar a las partes que firmaron los acuerdos de paz. Ambas —tanto el Gobierno de El Salvador como el FMLN— tuvieron la valentía y la generosidad de aceptar que una instancia, por su propia definición y composición, neutral, examinara la forma en que se desarrolló el conflicto armado y por ende la forma en la que ambas tomaron parte en ella. No han existido casos previos en los que, como parte de los acuerdos de paz dentro de un proceso de reconciliación nacional, se haya acordado el examen de la realidad de un conflicto armado no internacional y del uso de medios legales o no para el uso de la fuerza. Ciertamente que el uso de la violencia, tal y como se desarrollara en este informe, no estuvo limitado a las partes en conflicto sino que se extendió mucho más allá, a sectores de la sociedad civil que organizaron grupos de violencia particular como por ejemplo los escuadrones de la muerte.

El carácter inédito de la Comisión la confrontó con problemas cuya respuesta no tenía antecedente alguno. Entre ellos la valoración de la prueba, la protección de testigos, el procesamiento de los testimonios, el respeto por el derecho a la defensa y al debido proceso, los criterios para establecer una convicción moral respecto a los hechos que la investigación reveló, la vinculación entre los resultados de la investigación y las recomendaciones, etc.

Las revelaciones que la Comisión realizó, luego de nueve meses de trabajo, seis de los cuales se dedicaron a la investigación de casos y a la recepción de testimonios, conmocionaron El Salvador. La Comisión logró establecer las responsabilidades en casos que durante años permanecieron ocultos. Así se estableció la responsabilidad en los casos de Monseñor Arnulfo Romero, de los Jesuitas asesinados en la UCA, de los alcaldes, entre otros muchos. Pero, quizás lo más importante fue establecer —en gran medida por las miles de denuncias recibidas— que durante los años analizados, se desarrollaron diversos pa-

trones sistemáticos de violación de los derechos humanos que comprometieron a generaciones y marcaron la práctica de instituciones por todo el período. Los señalamientos hechos por la Comisión de la Verdad revelan lo eficaz que puede ser —tanto para descubrir la verdad como para recomendar cambios sociales— la constitución de comisiones internacionales, con amplias facultades de investigación en el terreno y con profesionales especializados en el tema.

El precedente abierto por la constitución de la Comisión de la Verdad es muy importante en cuanto al rol de las Naciones Unidas. Esta organización internacional por primera vez participó directamente en un proceso de investigación de graves hechos de violencia establecido por las propias partes de un conflicto. Se abren así posibilidades, hasta ahora desconocidas, de dar a las Naciones Unidas un rol muy importante en procesos de pacificación nacional y en el propio ámbito de la revisión de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Pero el precedente es también valioso como una suerte de modelo para países que buscan, a través de un tránsito pacífico, concertado, y con la ayuda de las Naciones Unidas, poner fin tanto a un conflicto armado interno como a las violaciones que surgieron durante ese conflicto.

5. La Protección de los Derechos Humanos: los retos de la realidad

¿Cuál es la base política de un régimen internacional, universal, de protección de los Derechos Humanos? Indudablemente, la institucionalidad de las Naciones Unidas. ¿Cuál fue el sustrato político-ideológico de este régimen legal? Un régimen de protección legal como el que creó el movimiento internacional de Derechos Humanos durante los últimos cuarenta años tiene como intención resolver ciertos problemas internacionales. Para hacerlo, debe existir una determinada correlación de fuerzas en el ámbito internacional dispuesta a forzar una disminución de los clásicos atributos de la soberanía para permitir la regulación de las relaciones internas entre ciudada-

nos y el estado. Esta correlación fue lograda hacia los cuarentas, luego de los horrores de la guerra y en el contexto de la alianza política y militar generada por la guerra mundial.

La posibilidad de crear normas y declaraciones internacionales expresó la creciente fuerza de la noción de Derechos Humanos, pero también demostró sus debilidades. Si solo anotáramos el creciente movimiento progresivo de aprobación de normas internacionales sobre los derechos fundamentales no estaríamos afirmando algo cierto, pero se trataría de una verdad parcial. Al lado de este proceso, existe una realidad de violaciones cotidianas en muchas partes del mundo. Ha habido suficiente fuerza para crear normas, pero no para doblegar las voluntades de estados que las violan. Ha sido posible expandir la noción de Derechos Humanos, pero aún se mantienen débiles los mecanismos para su protección.

La tensión más importante en la moderna teoría de los Derechos Humanos radica en la diferencia entre el discurso y la práctica, en la creciente escisión entre una expansión de la protección legal de los derechos y la realidad de su negación diaria. Esta tensión se expresa de manera especial al interior del sistema de protección universal de los Derechos Humanos. La protección legal se ha expandido y afirmado, pero los mecanismos para controlarla han sido sometidos en diversas oportunidades por la realidad de la política y de la correlación de fuerzas. La causa de esta tensión es política: quienes cometen violaciones tienen poder político, tanto en el orden nacional como en el internacional, y lo usan para protegerse. Existe a menudo un afán de tomar en cuenta solamente el aspecto de internacionalización y universalización de los Derechos Humanos, obviando la realidad de las violaciones. Podemos encontrar países que ratifican convenciones, que son parte de tratados y que realizan intervenciones públicas sobre la protección de los Derechos Humanos, mientras que paralelamente toleran y/o practican violaciones a esos derechos.

Las metas futuras del movimiento de los Derechos Humanos deben responder a las siguientes preguntas: ¿de qué mane-

ra implementar las normas de protección?, ¿cómo hacer más eficientes los actuales procesos?, ¿cómo neutralizar el uso "político" -en el sentido de defensa exclusiva de los intereses gubernamentales- de los organismos creados por las Naciones Unidas para proteger los Derechos Humanos?, ¿cómo otorgar mayor capacidad de control a organismos independientes como las organizaciones no gubernamentales?, ¿cómo conceder más derechos y vías de protección a las víctimas que recurren al nivel internacional para protegerse?

Una conclusión importante es que, siendo el sistema de protección universal producto de una determinada correlación de fuerzas en el escenario internacional, no es de hecho algo definido o acabado. Por esa razón, puede variar; está en proceso de construcción. El crecimiento de las normas lo expresa muy bien. He aquí una tarea para los abogados y las organizaciones no gubernamentales: cómo generar una hegemonía internacional que promueva la implementación eficaz de las normas de protección de los Derechos Humanos.

Un buen ejemplo de esta necesidad es el funcionamiento de la Comisión, en la que se ha estabilizado un funcionamiento "político", en el sentido antes descrito. Ello se debe a que muchos de los países representados en la Comisión no responden a sus pueblos sino a sus gobiernos. ¿Por qué no solicitar que los gobiernos expliquen el sentido de sus votos, las razones que los llevan a tolerar en ciertos casos prácticas de violaciones a los Derechos Humanos y a votar en favor de países con prácticas por lo menos dudosas?. Una persona entrevistada me sugirió que gran parte del trabajo de la Comisión debería hacerse no en Ginebra sino en los países que tienen representantes en ella. La tarea en el plano doméstico debe ser promover que los gobiernos se comprometan a una actuación internacional coherente con los valores democráticos expresados en sus constituciones y/o en las versiones oficiales de la política internacional de los países.

A diferencia de otros sistemas de corte, como los sistemas de protección regionales, el sistema de las Naciones Unidas de-

pende mucho de las correlaciones políticas. Después de todo, esta fue la forma en la que el sistema se inició. Entre las tareas de las organizaciones no gubernamentales está repensar cómo generar ciertas correlaciones de fuerza internacionales en favor de los Derechos Humanos. La labor de asesoría legal debe ir acompañada de un análisis concreto sobre cómo generar un respaldo de poder para determinada iniciativa.

Los noventas muestran la urgencia de innovación en torno a la protección internacional de los Derechos Humanos. No solo porque nuevos ámbitos han logrado constituir un espacio propio, como el del Derecho Internacional Humanitario, sino también porque el funcionamiento de la estructuras de protección han demostrado sus límites y potencialidades. Luego del período de creación y expansión de la protección de los Derechos Humanos, los años siguientes estarán marcados por la búsqueda de nuevas formas de acción para prevenir, detener y remediar situaciones de graves violaciones. Tres serán los conceptos críticos (a) revisión de las situaciones por países, (b) intermediación frente a situaciones de urgencia y (c) acción internacional.

Se ha propuesto algunos cambios en el ordenamiento internacional que puedan cubrir esos tres ámbitos. En primer lugar, la realización de un "Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en el Mundo", a cargo de las Naciones Unidas; esta información podría generar acciones de prevención, ya que llamaría la atención sobre las situaciones extremas. En segundo lugar, el establecimiento de un "Alto Comisionado para los Derechos Humanos", que tendría como misión central interceder en situaciones de urgencia. En tercer lugar, una mayor participación del Consejo de Seguridad en el tema de Derechos Humanos. Con el fin de la guerra fría y el aumento de problemas y tensiones nacionales, el Consejo de Seguridad puede ser un espacio adecuado para discutir casos de graves violaciones de Derechos Humanos y sus posibles soluciones dentro del marco de la Carta de las Naciones.

El fin de la guerra fría ha generado buenas condiciones para superar los excesos "ideologistas" en las relaciones internacionales y en instituciones como las Naciones Unidas. Es una buena ocasión para superar la crisis de las Naciones Unidas, promoviendo un compromiso real y eficaz con valores universales como los Derechos Humanos. Como hace casi cincuenta años, con la creación de las Naciones Unidas, las organizaciones no-gubernamentales tienen un rol central que jugar para fortalecer un sistema cuya tarea básica puede ser muy importante para la humanidad: salvar vidas humanas.

Referencias

- 1 CCG= Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (9 de julio de 1948).
CER= Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados (28 de julio de 1951).
CIDR= Convención Internacional sobre todas la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (21 de diciembre de 1965).
PIDCP= Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16 de diciembre de 1966).
PIDES= Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales (16 de diciembre de 1966).
CICGH= Convención Sobre la Imprescribibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (26 de noviembre de 1968).
CEDM= Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (18 de diciembre de 1979).
CCT= Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles o Degradantes (10 de diciembre de 1984).
- 2 Por lo menos en el caso de los derechos no derogables, como los mencionados en el artículo 4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
- 3 Howard J. Wiarda: *The democratic revolution in Latin Amnerica* , Nueva York, 1990.
- 4 Tomar en cuenta, al respecto, la ejecución de dirigentes sindicales o alcaldes contra la voluntad de sus pueblos.

- 5 En la creación de la Liga, Estados Unidos sugirió incorporar una mención a la libertad religiosa. La delegación japonesa sostuvo que si se mencionaba la libertad de religión también debía mencionarse la igualdad racial. La propuesta de Japón atemorizó a países que tenían leyes que restringían la inmigración en razón del origen racial y que, como los Estados Unidos de entonces, mantenían prácticas de discriminación racial. John Humphrey, *Human Rights and the United Nations: a great adventure*, Nueva York, 1984, p. 11.
- 6 Antes de la constitución de las Naciones Unidas, existían algunos sistemas internacionales de protección de los individuos. Por ejemplo, durante el funcionamiento de la Liga de las Naciones, se crearon ciertas restricciones para la protección de las minorías nacionales. Ver, al respecto, el caso *Colonos Alemanes* (1923) TPJI, en el cual la Corte resolvió proteger algunos Derechos Civiles de colonos de origen alemán residentes en Polonia, derechos que se hallaban protegidos a través de diversos tratados. Al mismo tiempo, algunos países desarrollaron formas de protección de sus ciudadanos en el extranjero. Ello, sin embargo, significaba la coexistencia de patrones de protección diversos en los países de residencia, pues bajo el amparo de su país de origen, el extranjero gozaba de derechos que los ciudadanos del país de residencia probablemente no tenían. Por otro lado, la Liga de las Naciones creó el sistema del mandato, que obligaba -por lo menos, teóricamente- a velar por el bienestar y el progreso de los pueblos que formaban parte del sistema. Los habitantes de los mandatos podían dirigirse directamente a la Liga de las Naciones para defender sus derechos. Por último, como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, el Tratado de Versalles creó la Organización Internacional del Trabajo, con el objetivo de colaborar en la creación de condiciones de trabajo más humanas.
- 7 Además del Preámbulo, los artículos 1(3), 13(1)(b), 55(c), 62(2), 68 y 66(c).
- 8 Se trata de los artículos 56,60 y 87.
- 9 “Artículo 1(3). Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.”
- 10 El 10 de diciembre de 1948 la Asamblea adoptó la Declaración Universal por 48 votos a favor y 0 en contra. Hubo sin embargo 8 abstenciones: Sudáfrica, Unión Soviética, Ucrania, Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia, Yugoslavia y Arabia Saudita. La abstención -y no oposición- de algunos países del bloque soviético está relacionada con su negativa a incorporar el respeto al derecho de propiedad en la Declaración. El derecho de propiedad sería retirado posteriormente, en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y en el de Derechos Sociales y Económicos. Por otro lado, la doctrina soviética de la época defendía el carácter dominante del estado

en el Derecho Internacional, negando la posibilidad de conferir capacidad a los individuos para ser sujetos de Derecho Internacional.

- 11 De acuerdo con el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, *jus cogens* es una norma imperativa de Derecho Internacional. Para tener este *status* debe ser una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de estados como norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser ratificada por una norma ulterior de Derecho Internacional general del mismo carácter.
- 12 Tom Farer: "The United Nations and Human Rights more than a whimper less than a roar", en *Human Rights Quarterly*, vol. 9, 1987, p. 558.
- 13 En la práctica, esta resolución ha sido considerada como "una fuente independiente y alternativa de competencia para ordenar la realización de estudios 'en profundidad' y, paradójicamente, como un procedimiento desprovisto de todo trámite formal." Al no existir un procedimiento definido la autorización para ese estudio puede tomarse en la Sub-Comisión, sujeta a ratificación posterior por la Comisión, la iniciativa para ello puede provenir de un estado, de un experto o de una ONG con status consultivo. La ausencia de un trámite formal hace a este procedimiento mucho más flexible para el caso de situaciones de urgencia. Ver: O'Donnell: *op. cit.* pp. 508-509.
- 14 "Artículo 2 (7). 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, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII."
- 15 La organización del procedimiento ha sido tomada de Amnistía Internacional: *Protecting Human Rights: International procedures and how to use them* Londres: Amnesty International Papers, 1989, AI index IOR 30/01/89
- 16 Comisión de la Verdad para El Salvador, *De la locura a la Esperanza. La Guerra de 12 años en El Salvador*. Naciones Unidas, San Salvador-Nueva York, 1992-1993, 211 páginas más anexos.