

El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos

*Soledad García Muñoz**

Intenciones

Este trabajo tiene el propósito de presentar los rasgos generales y característicos del Sistema Universal de protección de los derechos humanos; es decir, aquel que se gesta y desarrolla en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU o la Organización, indistintamente, en lo sucesivo).

Procuraremos enfocar esta descripción en la perspectiva de indivisibilidad de los derechos humanos, acentuando la utilidad y posibilidades que dicho sistema internacional representa para la práctica y el activismo, así como para la utilización de las herramientas que otorga al trabajo de las organizaciones del movimiento de derechos humanos.

* Abogada. Profesora de Derecho Internacional Público en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Consultora del IIDH desde 1998. Presidenta de la Sección Argentina de Amnistía Internacional.

Ello sin pretender, claro, agotar un tema tan complejo y amplio como el propuesto en estas páginas, sino presentar una visión de conjunto que ofrezca elementos para la reflexión e investigación de quienes trabajan por los derechos humanos, desde la perspectiva de su indivisibilidad e interdependencia.

I. Arraigo de los derechos humanos en la Organización de las Naciones Unidas: del lento retorno a la óptica de indivisibilidad

Desde su nacimiento, la Organización de las Naciones Unidas ha reconocido la necesidad de estimular el respeto por los derechos humanos para lograr el que podemos considerar su mega propósito: mantener la paz y la seguridad internacionales¹.

Esa tarea se ligó, además, al objetivo de llevar a cabo la cooperación internacional "*en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario*", conforme establece el artículo 1.3. de la Carta de la Organización.

En desarrollo de dicho precepto, el artículo 55 de la Carta prevé que la Organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros

1 VID artículo 1.1 de la Carta de las Naciones Unidas, adoptada en la Conferencia de San Francisco, en 1945.

problemas conexos, y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades. Dicho artículo abre el Capítulo IX, titulado Cooperación internacional económica y social.

Asimismo, el propio tratado fundacional de Naciones Unidas instituye, como uno de los seis órganos principales de la Organización, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), cuya composición, funciones y características de funcionamiento quedan establecidas en el Capítulo X de la Carta, y que tiene por misión principal promover niveles de vida más elevados, el pleno empleo, y el progreso económico y social; identificar soluciones para los problemas de salud, económicos y sociales en el plano internacional; facilitar la cooperación en el orden cultural y educativo; y fomentar el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Según la propia Organización, el alcance del Consejo Económico y Social abarca más del 70% de los recursos humanos y financieros de todo el sistema de las Naciones Unidas². Más tarde volveremos a referirnos a dicho órgano.

La importancia del disfrute de todos los derechos humanos, y específicamente los de tipo económico,

2 Cfr. información en el sitio web:
<http://www.un.org/spanish/documents/esc/about.htm>

social y cultural, fue así identificada por la organización desde sus orígenes, como un requisito necesario para la convivencia pacífica de la humanidad. También cuando, tres años después de la Carta, se adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Estados que entonces formaban parte de la Organización desarrollaron las citadas disposiciones, reconociendo que todas las personas tienen derechos humanos, proclamando un nutrido catálogo de derechos de tipo económico, político, social, civil y cultural, en un mismo texto y sin diferenciación.

Fue después, al tener que adoptar los primeros tratados internacionales sobre derechos humanos del sistema, y como consecuencia de la tensión ideológica que durante la Guerra Fría dividió al mundo en dos grandes bloques, que los Estados se inclinaron por adoptar dos Pactos separados, aunque aprobados al mismo tiempo, en 1966. Uno, sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el otro, sobre Derechos Civiles y Políticos. Esta separación en el reconocimiento de derechos también lo fue en los órganos y mecanismos internacionales creados para su protección, en claro detrimento de los derechos de tipo social, cultural y económico. El Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales nació sin órgano de control, a diferencia del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que establece el Comité de Derechos Humanos como órgano de vigilancia.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue establecido por el ECOSOC en 1985, más de veinte años después de adoptarse el Pacto que

controla. Además, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales no tiene competencia para el examen de quejas individuales, a diferencia del Comité de Derechos Humanos, al que se le confirió esta facultad por vía del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Años antes de que nacieran los citados Pactos, en el sistema regional europeo se había consumado la misma fragmentación de los derechos humanos, al adoptarse en 1950 un tratado internacional sobre derechos humanos que solo reconoce derechos de tipo civil y político, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y, recién una década más tarde, promulgarse un tratado sobre derechos de tipo social, económico y cultural: la Carta Social Europea, de 1961, revisada en 1995³.

Ambos tratados tienen órganos y mecanismos diferenciados de control, pero son sustancialmente superiores los creados para garantizar los derechos de tipo civil y político, los cuales pueden ser objeto de reclamación individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así, se ha llegado a considerar que la Carta Social es la "hermana pobre" del Convenio Europeo⁴.

3 Los citados instrumentos pueden consultarse en <http://www.coe.fr>

4 Cfr. Jimena Quesada, L., "El Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos". En: *Recueil des Cours de l'Institut International des Droits de l'Homme*, Estrasburgo, Francia, julio de 2004, p. 151.

Otro tanto ocurrió en el sistema interamericano que, al igual que el sistema universal, promulgó un primer instrumento declarativo con una clara óptica de indivisibilidad de los derechos humanos, la Declaración Americana. Pero, al adoptar su primer tratado en la materia, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (o Pacto de San José de Costa Rica), siguió la senda de su par europeo, aprobando lo que es fundamentalmente una carta de derechos civiles y políticos. Esto a pesar de que en su artículo 26 reconozca la obligación del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales por los Estados Partes. En 1988 fue adoptado un Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (o Protocolo de San Salvador), que reconoce un amplio catálogo de derechos, aunque limita el mecanismo de peticiones individuales a dos de esos derechos: la educación y la libertad sindical⁵.

5 Si bien esta limitación resulta poco feliz, también es cierto que la justiciabilidad de todos los DESC en el sistema debería entenderse como garantizada, en función de las propias disposiciones de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes Humanos ("del Hombre") y el artículo 26 del Pacto de San José. A diferencia del Sistema Universal y el Europeo, en el Interamericano, serán los mismos órganos, Comisión y Corte, los encargados de atender las reclamaciones sobre posibles violaciones a los DESC. En tal sentido, compartimos la tesis desarrollada por Urquilla Bonilla, Carlos Rafael. "Los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la reforma al sistema interamericano de protección de los derechos humanos". En *Revista* No. 30-31; pp. 259 a 281; IIDH, San José, 2001; p. 267. Según el autor explica, el sistema cuenta en realidad con "(...) dos vías de protección: la vía inmediata y la vía mediata;

(Continúa en la página siguiente)

Así vemos que una división forzada entre categorías de derechos humanos ha afectado especialmente los derechos de naturaleza económica, social y cultural, los cuales se han visto postergados, en su reconocimiento y en su protección, tanto en el plano de la protección universal como regional de los derechos humanos.

Ha sido la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena, en 1993, la que posibilitó que la Organización de las Naciones Unidas y sus Estados miembros redimensionaran la importancia de los derechos humanos, así como el concepto y características de los mismos. Y es que en dicha conferencia se afirmó que la promoción y protección de los derechos humanos constituyen una "preocupación legítima de la comunidad internacional", y se estableció que: "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los

la primera, sería invocar ante la Comisión la violación de cualquiera de esos dos artículos, y que ésta haga lo mismo ante la Corte; la segunda, sería invocar ante la Comisión la violación de los derechos genéricamente reconocidos en el artículo 26 de la Convención, aludiendo en específico la alteración del derecho contemplado en el artículo 45.c de la Carta de la OEA, solo para poner un ejemplo, y que esta razonara de igual forma ante la Corte Interamericana".

Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales"⁶.

Este importante texto fue adoptado tras una larga discusión entre los gobiernos que sostenían posturas universalistas, y los que defendían el relativismo cultural por sobre el reconocimiento de derechos iguales para todas las personas. No pocas delegaciones se oponían a reconocer la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, con base en razones de variada índole, especialmente religiosa y cultural. Finalmente se logró una fórmula de consenso, afirmando la importancia de la diversidad, pero reconociendo expresamente la universalidad de los derechos humanos⁷.

La indivisibilidad de los derechos humanos implica asumir que todos los derechos, sean del tipo que sean (políticos, económicos, civiles, sociales, de solidaridad, culturales), resultan necesarios para una vida digna, y no pueden ser separados o jerarquizados en función de interés alguno. La indivisibilidad conlleva comprender los derechos de las personas en su totalidad,

6 Cfr. art. I.5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 25 de junio de 1993, por consenso de 171 Estados.

7 Para profundizar en el tema, consultar Villán Durán, Carlos. "Significado y Alcance de la Universalidad de los Derechos Humanos en la Declaración de Viena" (pp. 331 a 376); y Cerna, Christina M., "La universalidad de los derechos humanos y la diversidad cultural: la realización de los derechos humanos en diferentes contextos socio-culturales" (pp. 377 a 396); ambos en *Estudios Básicos de Derechos Humanos II*; IIDH, San José (Costa Rica), 1995.

como una esfera que contiene la integralidad de los derechos que la humanidad ha identificado hasta ahora, la cual puede hacerse y se hará aún más grande, por la característica de progresividad de los derechos humanos. En este espíritu es que consideramos necesario dejar definitivamente de lado la llamada teoría de las generaciones de derechos, que si bien puede tener su utilidad pedagógica a los efectos de explicar la evolución histórica del reconocimiento de los derechos humanos, ha sido frecuentemente utilizada para devaluar la esencial característica de indivisibilidad de los mismos.

También en Viena, los gobiernos admitieron sin ambages que: "Los derechos humanos de la mujer y la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. (...) "⁸. Se reconoció entonces, finalmente, otro tipo de indivisibilidad: la de los derechos de mujeres y hombres. Una consecuencia obvia de la universalidad de los derechos humanos que, asombrosamente, hubo de esperar hasta 1993 para verse escrita en un texto internacional. En el año 2002, a iniciativa de la Red Internacional DESC, un grupo de expertas adoptó los "Principios de Montreal sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres", que buscan guiar la interpretación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con perspectiva de género y de indivisibilidad⁹.

8 Declaración de Viena, artículo I.18.

9 Disponibles en:

http://www.whrmet.org/docs/Montreal_Principios.doc

Los derechos humanos tienen, por todo lo expuesto, un notable arraigo en la Organización de las Naciones Unidas, que desde sus orígenes se abocó a lograr su respeto, como presupuesto de la paz universal. Desde la adopción de la Carta de San Francisco en 1945, y de la Declaración Universal en 1948, los trabajos de la Organización en la materia han ido en ascenso, lo cual se manifiesta en la adopción de innumerables instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos, y en la creación de gran cantidad de órganos, mecanismos y procedimientos de control de los mismos en el seno de la Organización. Contradictoriamente, los recursos que la Organización destina a sostener su sistema de derechos humanos es ínfimo, pues no llega al 1,7% del presupuesto regular, lo cual marca una diferencia evidente entre las intenciones proclamadas y las reales prioridades de la institución. Encontramos aquí un importante frente de acción del movimiento de derechos humanos para la mejora del sistema universal.

II. Características normativas e institucionales del Sistema Universal de protección de los derechos humanos: rasgos generales

Desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos hasta nuestros días, la proliferación de instrumentos relativos a derechos humanos en el seno de Naciones Unidas ha sido descomunal y hoy supera los doscientos¹⁰. De ellos más de ciento

10 Una lista de estos instrumentos puede encontrarse en: <http://www.ohchr.org/english/law/index.htm> (en inglés; la página en español está en preparación).

cuarenta son tratados con fuerza de obligar indiscutible. Carlos Villán Durán los clasifica en cuatro clases: 1) generales: son los Pactos de 1966, el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el de Derechos Civiles y Políticos; 2) sobre temas específicos: como la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, o la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanas y Degradantes; 3) para proteger a ciertas categorías de personas: la Convención sobre los Derechos del Niño (y de la Niña), por ejemplo; 4) convenios contra las discriminaciones: la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial¹¹.

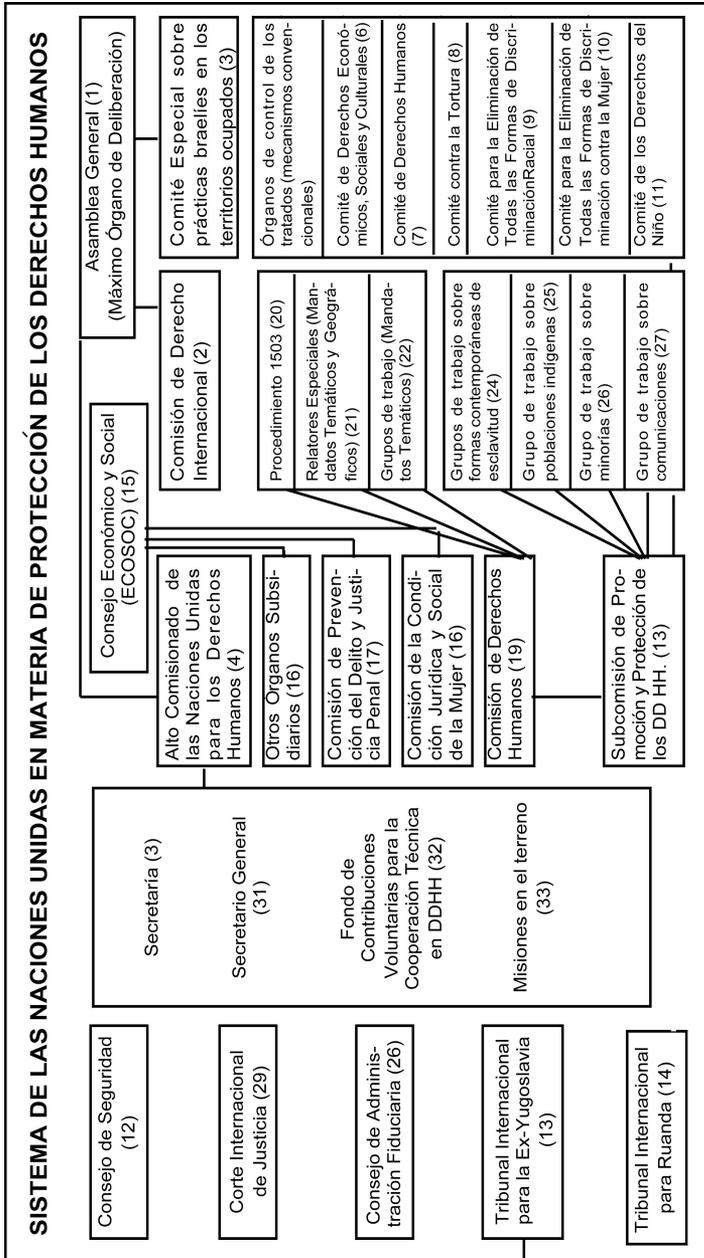
De entre todos, priorizaremos, a los efectos de este trabajo, los siete tratados que hoy constituyen el eje central de la protección convencional de los derechos humanos en el sistema, que trataremos en el próximo ítem. Pero deseamos subrayar la importancia de conocer la amplitud del marco normativo de derechos humanos que nos ofrece el sistema universal, en el desarrollo de nuestras tareas de promoción y protección de los derechos humanos.

En cuanto a la estructura orgánica del sistema, el siguiente cuadro ilustra la compleja estructura institucional de la que se ha dotado la Organización de las Naciones Unidas para proteger los derechos humanos¹².

11 Cfr. Villán Durán, C. *Curso de Derecho Internacional de los derechos humanos*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, pp. 215 y ss.

12 Entre los Comités que se observan a la derecha del cuadro, faltaría añadir el Comité sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

IV Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos



Podemos inferir entonces que, de los seis órganos principales de la Organización, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General son los que tienen mayores atribuciones en materia de derechos humanos, y se han dotado de órganos subsidiarios de directa competencia en la protección de los mismos, con los que mantienen una estrecha relación. También los otros órganos principales de la Organización (Consejo de Seguridad, Secretario General, Corte Internacional de Justicia, Consejo de Administración Fiduciaria) cumplen funciones de enorme implicancia para los derechos humanos, pero no vamos a detenernos en su análisis porque excedería el alcance del presente trabajo.

La Asamblea General, máximo órgano deliberativo de la Organización integrado por todos sus Estados miembros, tiene competencias respecto de los derechos humanos derivadas de la propia Carta. Así, el artículo 13 de la misma establece la facultad de promover estudios y hacer recomendaciones para "fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".

La Carta también le dio la posibilidad a la Asamblea de crear órganos subsidiarios para el cumplimiento de sus funciones, y ha hecho un uso notable de esta facultad a lo largo de los años. En materia de derechos humanos, destaca la importancia del Alto/a

Comisionado/a de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, figura creada en 1993 por recomendación de la Conferencia Mundial de Viena, para la coordinación general del sistema en la materia¹³.

Asimismo, la Asamblea General tiene una estrecha relación con la gran mayoría de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos del sistema, pues casi todos ellos, con la sola excepción del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que reporta al ECOSOC, tienen el mandato de informar a la Asamblea cada año sobre sus actividades.

Por su parte, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) está integrado por 54 Estados miembros que son elegidos por la Asamblea de la Organización por períodos trianuales. Entre otras competencias, la Carta le asigna la de "hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades"¹⁴, dándole también la facultad de crear los órganos subsidiarios que crea convenientes para el desempeño de sus funciones¹⁵.

El ECOSOC ha creado diez comisiones orgánicas, entre las que se encuentra la Comisión de Derechos Humanos, la cual tiene a su vez un órgano subsidiario: la Subcomisión para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos¹⁶; a ellas nos referiremos más adelante.

13 VID Res. 48/141 de 20 de diciembre de 1993.

14 Cfr. artículo 62.1. de la Carta.

15 Cfr. artículo 68 de la Carta.

16 Antes llamada Subcomisión para la Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías.

Otra Comisión del ECOSOC con una estrecha relación con los Derechos Humanos y las tareas de transversalización de la Organización, por la perspectiva de género (*mainstreaming*), es la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.

Además, el ECOSOC se ha dotado de otros órganos subsidiarios con importancia notable en materia de derechos humanos, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, creado para la vigilancia del Pacto homónimo; el Comité para las relaciones con las organizaciones no gubernamentales; y el Foro Permanente para las cuestiones indígenas. Los dos primeros serán tratados en otras partes de este trabajo.

En el Sistema de Naciones Unidas conviven dos grandes modelos o subsistemas de protección de los derechos humanos: convencional y extraconvencional. Como sus propios nombres indican, el primero procura la garantía de los derechos con base en tratados o convenciones sobre derechos humanos adoptados en el marco de la Organización; el segundo se ha creado en torno a resoluciones de órganos principales y subsidiarios de las Naciones Unidas, con vistas a garantizar los derechos humanos de todas las personas, independientemente de los tratados ratificados por el Estado, a cuya jurisdicción están sometidas, y siguiendo el espíritu de la Declaración Universal. En los dos próximos puntos analizaremos las principales características de uno y otro modelo de protección.

III. Protección convencional de los derechos humanos en Naciones Unidas

La protección convencional de derechos humanos se instaure con los dos Pactos de 1966 ya mencionados (de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), que vienen a proveer de algunos mecanismos protectores a muchos de los derechos que la Declaración Universal se limitaba a reconocer.

De todas las convenciones universales de derechos humanos solo nueve se han dotado de órganos y mecanismos de control. Las mismas son: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966; Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965; Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen del Apartheid, de 1973; Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, de 1985; Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989; Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes, de 1985; y Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de 1990.

Las citadas Convenciones son vigiladas por órganos integrados por expertos/as independientes, denominados Comités. Los mismos no tienen carácter

permanente, sino que se reúnen durante unos pocos períodos de sesiones al año. El número de integrantes oscila entre las 10 y 23 personas, que son electas tomando en cuenta el criterio de la *distribución geográfica equitativa*. Las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel extremadamente importante en la identificación, propuesta y cabildeo para el nombramiento de personas verdaderamente expertas, independientes y comprometidas con el ámbito de actuación del Comité al que dirija la postulación, buscando siempre un adecuado equilibrio de género en su integración.

Con la excepción del Pacto Internacional de Derechos Humanos que instituye el Comité de Derechos Humanos, todos los demás tratados son vigilados por Comités de nombres homónimos al tratado que vigilan. Salvo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecido por el ECOSOC con posterioridad a la adopción del Pacto de igual denominación¹⁷, todos los demás Comités fueron establecidos por los propios tratados cuyo control tienen encomendado. Los órganos y mecanismos de las dos Convenciones sobre Apartheid no tienen vigencia en la actualidad, por lo que solo vamos a referirnos a los relativos a los otros siete tratados.

Estas convenciones han asignado a sus órganos diferentes competencias para la vigilancia de los derechos reconocidos en las mismas lo que, unido a la

17 Integrado primero por representantes gubernamentales, desde 1985 está compuesto por 18 expertas/os independientes, en virtud de la Resolución 1985/17, del 28 de mayo de 1985.

envergadura de los derechos que reconocen, conlleva que su ratificación por los Estados sea de un extraordinario valor para garantizar la vigencia de los derechos humanos.

Examinadas estas convenciones en su conjunto, encontramos cuatro tipos de mecanismos de control: examen de informes periódicos, presentación de quejas interestatales, quejas individuales, investigación de violaciones sistemáticas y visitas periódicas. Es común a todas convenciones el mecanismo de presentación de informes periódicos, pero no lo son los otros tres.

Un mecanismo de control que encontramos únicamente en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, es la posibilidad de someter controversias entre Estados sobre la aplicación o interpretación de la Convención al Comité y, llegado el caso, a la Corte Internacional de Justicia¹⁸. Otro mecanismo de control hasta ahora exclusivo de la Convención contra la Tortura es el instaurado por su Protocolo Facultativo, que prevé la realización de visitas periódicas a centros de detención.

El siguiente cuadro nos ilustra sobre las competencias de los distintos Comités de Naciones Unidas. El único Comité con facultades para la puesta en marcha de los cuatro mecanismos es hasta ahora el Comité contra la Tortura que, como vemos, cuenta con un quinto y original mecanismo.

18 VID artículo 29 de la Convención.

El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos

COMITÉS	Informes Periódicos	Quejas Individuales	Quejas Interestatales	Violaciones Generalizadas
Comité de Derechos Humanos	X	X	X	
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	X	Proyecto		
Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	X	X		X
Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	X	X	X	
Comité contra la Tortura	X	X	X	X
Comité de Derechos del Niño (y de la Niña)	X			
Comité Trabajadores/as Migrantes	X	X	X	

El mecanismo de quejas interestatales nunca ha sido utilizado en la práctica del sistema, por lo que lo dejamos únicamente enunciado. Es igualmente escasa la práctica en cuanto a los mecanismos de investigación de oficio establecidos en torno a la Convención contra la Tortura y la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer¹⁹.

19 En virtud del artículo 19 de la Convención contra la Tortura, y el Protocolo Facultativo a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1999.

Pasaremos, pues, a examinar los rasgos más sobresalientes en la práctica de los mecanismos de informes periódicos y de tramitación de quejas individuales, por ser los más utilizados hasta el momento y los que ofrecen mayores posibilidades de participación e incidencia a las organizaciones de la sociedad civil.

Informes periódicos

En cuanto al mecanismo de informes periódicos, el mismo consiste en la obligación de los Estados de brindar información al Comité de que se trate sobre las medidas adoptadas para hacer efectivas las disposiciones de la Convención respectiva, a través de un informe escrito, y ponerse a disposición del Comité durante la fase oral de examen del informe a fin de iniciar un diálogo constructivo con base en el mismo, entre el Comité y el Estado.

La periodicidad de la presentación de informes oscila, según la Convención de que se trate, entre uno y dos años para el primero que se somete a conocimiento de cada Comité tras hacerse parte de la Convención que vigila, y los cuatro o cinco años para los subsiguientes. Es notable el retraso de muchos Estados en el cumplimiento de la presentación de sus informes, lo cual es objeto de gran preocupación entre los Comités. También preocupan las deficiencias en la información suministrada por los Estados, lo que ha llevado a la elaboración de Directrices y otros documentos para facilitar la labor estatal. Asimismo, la sobrecarga

El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos

de trabajo para los Estados que deben presentar informes ante diversos Comités ha llevado a la homogenización de algunos de sus contenidos, especialmente los datos generales sobre el país que deben ser suministrados en todos los casos.

La sociedad civil ha tenido cada vez una mayor incidencia en el marco del mecanismo de informes periódicos, pues los Comités suelen servirse de toda fuente de información que les resulte fiable para dar respuesta a sus inquietudes. En virtud de esta práctica es que las organizaciones no gubernamentales presentan ante los Comités los que se denominan "informes sombra", "informes paralelos", "informes alternativos", o "contrainformes", a través de los cuales ofrecen su propia óptica de la situación de los derechos humanos en el país de que se trate, complementando o rectificando así la información estatal²⁰.

Además, las sesiones de examen de informes son públicas y se celebran a puerta abierta, razón por la cual muchas ONG acuden a las mismas, con el propósito de observar y dar seguimiento al diálogo entre Comité y Estado; durante las mismas, las ONG realizan una importante labor de cabildeo con las/os integrantes de los Comités, e incluso les acercan información

20 A modo de ejemplo, VID Informe elaborado y presentado en conjunto por 91 ONG al producirse la revisión del Tercer Informe periódico de México ante el Comité DESC:
[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/1f8890cf999236158025683800573c3c?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/1f8890cf999236158025683800573c3c?Opendocument)

IV Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos

escrita de manera informal durante la celebración de los debates. Los Comités también reciben informaciones orales de organizaciones de la sociedad civil, siendo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el primero en haber consolidado la práctica de dedicar el primer día de sus reuniones a tal fin.

Tras completar el examen del informe, aportado por el Comité de que se trate, y la respuesta del Estado a todas sus inquietudes, procederán a dictarse las Observaciones Finales. Se trata de un documento en que el Comité hace públicas las conclusiones de su análisis, y que incluye recomendaciones al Estado para el mejor cumplimiento de sus obligaciones²¹.

Las organizaciones de la sociedad civil cumplen un rol fundamental en la divulgación y seguimiento de tales recomendaciones, puesto que si bien son los Estados los que deberían dar publicidad a tales observaciones, tal como siempre lo indican los Comités, esto rara vez sucede. Por ello, las ONG están llamadas a difundir sus contenidos y promover la adopción de las medidas necesarias para dar cumplimiento a las recomendaciones recibidas por el Estado.

Otros documentos de significativa importancia son las Observaciones Generales y las Recomendaciones

21 VID por ejemplo las últimas Observaciones Finales del Comité DESC sobre Ecuador:
[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.1.Add.100.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.1.Add.100.Sp?Opendocument)

Generales²². Las primeras son documentos elaborados por los Comités, con el fin de sistematizar la experiencia acumulada en el análisis de informes y orientar a los Estados sobre el tipo de información que deben proporcionarles. Algunas Observaciones Generales han llegado aún más lejos, y sirven de verdadera guía interpretativa de las obligaciones contenidas en el Pacto respectivo. El Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, son los dos abanderados de esta práctica, y han dictado 29 el primero, y 14 el segundo, sobre una amplia categoría de temas. A su vez, el Comité contra la Tortura, y el Comité de Derechos del Niño (y de la Niña) han dictado una sola Observación General cada uno.

Por su parte, las Recomendaciones Generales son dictadas por varios Comités, en uso de sus expresas atribuciones. Así, el Comité para Eliminar la Discriminación contra la Mujer dirige sus recomendaciones a la Asamblea General por intermedio del ECOSOC, y dictó ya 25; también el Comité para Eliminar la Discriminación Racial puede elevar recomendaciones o sugerencias ante la Asamblea General, y ha hecho uso de esta facultad en 28 oportunidades.

El mecanismo de informes periódicos es el más débil de los que ofrece toda la protección internacional de los derechos humanos, por cuanto netamente implica

22 Una compilación de las mismas puede obtenerse en:
[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3e4492f624f618b2c1256d5000565fcc?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3e4492f624f618b2c1256d5000565fcc?Opendocument)

la obligación de informar del Estado. Ahora bien, considerando que dicho deber proviene de tratados internacionales y que los Estados reciben de los Comités importantes contribuciones, a través de las Observaciones Finales, para el mejor cumplimiento de las obligaciones contraídas, es que debe considerarse que, conforme al principio de buena fe que informa el Derecho Internacional, los Estados deben cumplir con las recomendaciones de los Comités e informar en los sucesivos informes periódicos sobre la manera en que pusieron en práctica las mismas. La sociedad civil tiene en este mecanismo una posibilidad privilegiada de incidencia, diálogo con actores gubernamentales y monitoreo de las políticas públicas de los Estados, con base en los parámetros establecidos por los Comités en sus Observaciones.

Quejas individuales

En el sistema convencional de Naciones Unidas, la persona solo está habilitada para presentar comunicaciones en los siguientes supuestos:

1. Ante el Comité de Derechos Humanos, que vigila el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, si su Protocolo Facultativo, que prevé la posibilidad del Comité de recibir y examinar tales quejas, ha sido ratificado por el Estado demandado²³.
2. Ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, órgano supervisor de la Convención

23 Adoptado por la Asamblea General de la ONU, el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Eliminación Racial, siempre y cuando el Estado contra el que la queja se dirija haya reconocido la competencia de dicho Comité para recibir y examinar comunicaciones individuales²⁴.

3. Ante el Comité contra la Tortura, encargado de la vigilancia de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, si el Estado ha reconocido la competencia de dicho Comité para la recepción y examen de quejas individuales²⁵.
4. Ante el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, si el Estado contra el que la queja se dirige ha ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención homónima²⁶.

24 Cfr. artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Un práctico estudio es el realizado por AMNISTÍA INTERNACIONAL: El sistema internacional de derechos humanos: Manual de uso contra la discriminación racial; Índice AI: IOR 80/001/2001, publicado el 1 de mayo de 2001 y disponible en: <http://web.amnesty.org/library/index/ESLIOR800012001>

25 Cfr. artículo 22 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

26 El Protocolo Facultativo a la CEDAW fue adoptado el 6 de octubre de 1999, por la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante resolución A/54/4. El Protocolo se encuentra en vigor. Para un completo análisis del mismo VID: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Protocolo Facultativo. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; IIDH y UNIFEM, San José de Costa Rica, 2000.

5. Ante el Comité Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, de aceptarse la competencia del Comité para ello²⁷.

En relación con los derechos económicos, sociales y culturales, el sistema universal tiene mucho camino por andar: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Pacto del mismo nombre, solo examina la situación de tales derechos a la luz de informes²⁸, sin que se haya reconocido a las personas la posibilidad de presentar peticiones ante dicho Comité; esto a pesar de que, desde hace años, se encuentra en estudio un proyecto de Protocolo Facultativo²⁹. Tampoco el Comité de los Derechos del Niño (y de la Niña).

En los cinco Comités que tienen conferida la competencia de examen de quejas individuales, encontramos que la posibilidad otorgada a las/los demandantes individuales de dirigirse a tales órganos es de carácter facultativo; esto es, requiere de un acto de voluntad adicional por parte del Estado, además de ratificar el tratado respectivo. También en todos los supuestos se requiere que los peticionarios individuales ostenten la

27 Cfr. artículo 77 de la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

28 VID artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

29 Dicho proyecto fue elaborado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1996. VID NACIONES UNIDAS, Doc. E/CN.4/1997/105. Para un completo análisis doctrinal de la temática VID, Sepúlveda M., "The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights". En: *School of Human Rights Research Series*; no. 18, Edit. Utrecht Universiteit, p. 477, 2003.

calidad de víctima de la violación alegada o puedan acreditar la representación de la misma, siendo los procedimientos establecidos de tipo escrito, casi contencioso y confidencial³⁰. Las especificidades procesales de la tramitación de quejas de particulares se encuentra establecida en los Reglamentos de los Comités.

El siguiente cuadro representa el procedimiento de análisis de quejas individuales ante el Comité de Derechos Humanos, que es el de mayor uso entre los convencionales, y ejemplifica el tipo de procedimiento que, en general, siguen los Comités que ostentan esta facultad.

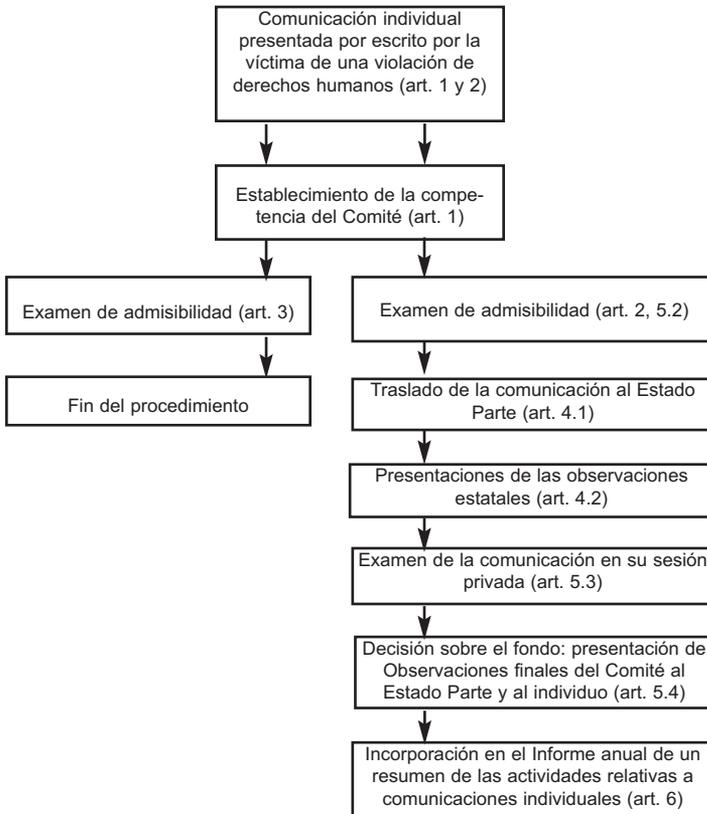
En primer lugar, el Comité debe establecer su competencia temporal y material, y examinar si concurren las condiciones de admisibilidad de la queja, como el requisito de que el peticionario sea la víctima o representante de la víctima de la pretendida violación, que haya agotado los recursos internos y no haya sometido el asunto a otra instancia internacional similar.

Una vez analizadas, el Comité dicta una decisión final sobre la admisibilidad. En caso de que en la misma declare admisible la queja, pasa a examinar el fondo de la misma, y termina por emitir un dictamen u opinión sobre el fondo, el cual tiene forma de sentencia

30 VID, entre otros, artículos 1 a 6 del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 14 Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; y artículo 22 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes.

y en ciertos Comités, principalmente el de Derechos Humanos, llega a contener medidas de reparación de la violación encontrada. Pese al carácter confidencial de los procedimientos, los Comités han adoptado la práctica de publicar sus decisiones y dictámenes, a través del informe que cada año rinden a la Asamblea General.

Procedimiento de Comunicaciones Individuales presentadas ante el Comité de Derechos Humanos



Fuente: Comisión Andina de Juristas <http://www.cajpe.org.pe/>

Valorando el mecanismo en los distintos Comités, Carlos Villán Durán sostiene que el procedimiento para la tramitación de quejas individuales adolece de cinco aspectos negativos, los cuales son: 1) la persistencia de rigurosas causas de admisibilidad, como la de agotar los recursos de la jurisdicción interna; 2) cierto desequilibrio procesal en favor del Estado; 3) el procedimiento completo se prolonga por un plazo medio de cuatro años; 4) la escasa aceptación voluntaria del procedimiento de quejas individuales por parte de los Estados Miembros de la Comunidad Internacional; 5) el desigual alcance jurídico de los actos adoptados por los Comités ³¹.

Sin perjuicio de estos factores de preocupación, que compartimos con el mencionado autor, queremos subrayar también la importancia de que, en el sistema universal, exista la posibilidad de que las personas particulares cuenten con esta vía de acceso a la justicia internacional de tipo convencional; y señalar también la relevancia que su puesta en práctica ha tenido mundialmente para muchas víctimas de violaciones de derechos humanos. Sin duda sería deseable que este mecanismo se extienda a todos los tratados de derechos humanos que aún no lo hayan previsto.

31 Cfr. Villán Durán, C. *Curso de Derecho Internacional de los derechos humanos*; Editorial Trotta, Madrid, 2002, pp. 483 a 484.

IV. Protección extraconvencional de derechos humanos en Naciones Unidas

Los órganos con las mayores atribuciones en la órbita de la protección extraconvencional universal de derechos humanos son: la Comisión de Derechos Humanos, creada por el ECOSOC en 1946 e integrada por 53 Estados, elegidos cada tres años; y el órgano subsidiario de aquella, la Subcomisión para la Protección y Promoción de los derechos humanos, nacida en 1947 y compuesta por 26 expertas/os independientes, elegidos cada tres años.

La principal base jurídica de actuación de dichos órganos son las resoluciones del ECOSOC 1235 (XLII), de 6 de junio de 1967; y 1503 (XLVIII), de 27 de mayo de 1970, reformada por la decisión 2000/109 de 26 de abril de 2000. A partir de las mismas se han consolidado dos procedimientos no convencionales; uno, de naturaleza confidencial, que identifica las comunicaciones que parezcan revelar "*un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos*" (1503), y el otro, de carácter público, sobre "*situaciones que revelen un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos*" (1235).

En líneas generales, cabe destacar que estos procedimientos no fueron pensados inicialmente para resolver situaciones individuales, sino para dar tratamiento a problemas globales que revelasen situaciones de violaciones graves y masivas de los derechos humanos; sin embargo, el procedimiento 1235 ofrece cada

vez mayores posibilidades de encontrar respuesta tanto a situaciones globales, como a casos individuales mediante el mecanismo preventivo de las "acciones urgentes".

Los Procedimientos Públicos Especiales de la Comisión, nacidos de la evolución del procedimiento 1235, son los que gozan de más vigencia y aplicación en la actualidad, y pueden diferenciarse dos grandes tipos de mandatos: geográficos y temáticos³². Los mandatos conferidos a esos procedimientos y mecanismos consisten en examinar y vigilar, ya sea la situación de los derechos humanos en países o territorios específicos (mecanismos o mandatos por país), o fenómenos importantes de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo (mecanismos o mandatos temáticos), e informar públicamente al respecto, en ambos casos.

En cuanto a la posibilidad de interposición y examen de quejas individuales en el marco de dichos mecanismos, destaca la flexibilidad y ausencia de formalidad con que las mismas se presentan y son examinadas, sin que el agotamiento de recursos internos, por ejemplo, resulte un obstáculo para su tramitación, a diferencia de lo que ocurre en el rígido procedimiento 1503. El Grupo de Trabajo sobre la

32 Para un análisis *in extenso* Domínguez Redondo, Elvira. *Los Procedimientos Públicos Especiales de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas: Evolución, Naturaleza y Fundamentación Jurídica*, Madrid, 2004 (Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid); también Villán Durán, C. *Curso de Derecho Internacional de los derechos humanos*, op. cit. pp. 645 a 742.

Detención Arbitraria de la Comisión de Derechos Humanos fue el primero de los mecanismos no convencionales en adoptar dictámenes sobre cada caso o queja recibida.

En realidad, las actividades de los mecanismos por países y temáticos que más adelante se señalan, están basadas en comunicaciones recibidas de fuentes diversas, como las víctimas o sus familiares, organizaciones no gubernamentales locales o internacionales, entre otras, que contienen denuncias de violaciones de derechos humanos. Estas comunicaciones pueden presentarse de muy diversas formas, como a través de cartas, faxes, correo electrónico, y pueden referirse tanto a casos particulares, como a situaciones generales de violaciones de derechos humanos. En cuanto a la presentación de comunicaciones a los mecanismos no convencionales, no existen diferencias entre los mecanismos de los países y los mecanismos temáticos; ambos han de reunir los mismos requisitos mínimos, que son³³:

- Identificación de la presunta víctima (las presuntas víctimas).
- Identificación de los autores de la violación.
- Identificación de la persona (personas) u organización

33 Cfr. <http://www.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/complaints.htm>. En dicha dirección electrónica se encuentran disponibles varios Cuestionarios Modelos de comunicación redactados para facilitar las presentaciones ante determinados mecanismos temáticos. También se señala que algunos relatores para determinados países pueden utilizar cuestionarios para facilitar su labor, en particular en las misiones sobre el terreno. Sin embargo, cabe observar que las comunicaciones se examinan incluso cuando no están presentadas en forma de cuestionario.

(organizaciones) que presentan la comunicación (por consiguiente, las comunicaciones anónimas no son admisibles).

- Descripción detallada de las circunstancias del incidente en que se produjo la presunta violación.

Algunos mecanismos temáticos pueden exigir otros detalles relacionados con la presunta violación, como por ejemplo identificación de las/los testigos de la presunta violación, o medidas adoptadas para obtener reparación en el lugar de los hechos, entre otros. En principio, no se examinarán las comunicaciones que estén presentadas en virtud de la resolución 1503 del Consejo Económico y Social y/o del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Como regla general, no se examinan las comunicaciones que contienen lenguaje insultante o que tienen una base política evidente.

Las comunicaciones deben describir los hechos relacionados con el incidente y los detalles ut supra mencionados de una forma clara y concisa³⁴.

Sobre el valor jurídico de estos mecanismos se ha señalado que "son de naturaleza jurídica cuasi contenciosa, equivalentes a los de los Comités establecidos en tratados que tienen competencia para recibir quejas individuales"³⁵. Y en términos de eficacia, conviene

34 Cfr. *Ibidem*.

35 Cfr. Villán Durán, Carlos. "La protección de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados". En: *Recueil des Cours. Textes et Sommaire*; Edit. Institut International des Droits de l'Homme, Estrasburgo, julio, 1998.

señalar que "los mecanismos extraconvencionales ofrecen al denunciante una vía flexible y expedita de protección, que no encuentra paralelo entre los mecanismos convencionales.

Por esta razón, la inmensa mayoría de las quejas individuales por presuntas violaciones de los derechos humanos que llegan a la OACNUDH se encaminan procesalmente hacia alguno de los mecanismos extraconvencionales establecidos bajo la resolución 1235 del ECOSOC, ya sean temáticos o geográficos"³⁶.

En el siguiente cuadro encontraremos los mandatos geográficos vigentes en la actualidad³⁷:

<p style="text-align: center;">MECANISMOS GEOGRÁFICOS</p> <p>RELATORÍAS ESPECIALES</p> <ul style="list-style-type: none">• Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Afganistán• Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Bielorusia• Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar• Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Democrática del Congo
--

36 Villán Durán, C. *Curso de Derecho Internacional de los derechos humanos*, op. cit. p. 753.

37 Información disponible en <http://www.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/index.htm>

- Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Democrática de Corea
- Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Sudán
- Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967

EXPERTOS/AS INDEPENDIENTES

- Experto Independiente sobre la situación de los derechos humanos en Burundi
- Experto Independiente sobre la situación de los derechos humanos en el Chad
- Experto independiente nombrado por el Secretario General sobre la situación de los derechos humanos en Haití
- Experto Independiente sobre la Cooperación técnica y servicios de asesoramiento en Liberia
- Experto independiente nombrado por el Secretario General sobre la situación de los derechos humanos en Somalia
- Experto Independiente sobre la situación de los derechos humanos en Uzbekistán (Procedimiento 1503)

REPRESENTANTES

- Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los derechos humanos en Camboya
- Representante Personal del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Cuba

El próximo cuadro ofrece también una sistematización de los mecanismos temáticos existentes. Son más numerosos que los geográficos y, diferencialmente, también encontramos órganos colegiados o pluripersonales (Grupos de Trabajo). Llama la atención el gran número y diversidad de mandatos conferidos en esta modalidad³⁸.

MECANISMOS TEMÁTICOS

GRUPOS DE TRABAJO

- Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria
- Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias
- Grupo de trabajo sobre las personas de descendencia africana encargados de estudiar los problemas de discriminación racial a que hacen frente las personas de ascendencia africana que viven en la diáspora
- Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la aplicación efectiva de la Declaración y Programa de Acción de Durban

RELADORES Y RELATORAS ESPECIALES

- Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía
- Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental

38 *Ibidem*.

- Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la educación
- Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias
- Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación
- Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la vivienda adecuada
- Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas
- Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la independencia de jueces y magistrados
- Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión y de opinión
- Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la libertad de religión o de creencias
- Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el uso de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y de obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación
- Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre los derechos humanos de los migrantes
- Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia
- Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la cuestión de la tortura

- Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos
- Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias

REPRESENTANTES ESPECIALES

- Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos
- Representante del Secretario General sobre las personas internamente desplazadas

EXPERTOS Y EXPERTAS INDEPENDIENTES

- Experto independiente encargado de examinar la cuestión de un protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Experta independiente de la Comisión de Derechos Humanos sobre los derechos humanos y la extrema pobreza
- Experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos sobre los programas de ajuste estructural y deuda externa
- Experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos para que examine el marco internacional existente en materia penal y de derechos humanos para la protección de las personas contra las desapariciones forzadas o involuntarias

Los mecanismos extraconvencionales cumplen un papel realmente importante en la protección universal de los derechos humanos, especialmente los nacidos al amparo de la resolución 1235. La no dependencia de su puesta en práctica a la voluntad de los Estados, que pueden verse afectados por los procedimientos y mandatos establecidos independientemente de su consentimiento, es un factor esencial. Pero no es suficiente, ya que, igualmente, el empleo de estos mecanismos tiene enormes limitaciones, en especial presupuestarias, y es una realidad que las dotaciones de recursos asignadas son ridículas, en relación con la complejidad y extensión de las tareas encomendadas. Otro tipo de cortapisas son de tipo político, pues en no pocas ocasiones la falta de imparcialidad de la Comisión de Derechos Humanos obstaculiza el funcionamiento de los procedimientos³⁹.

Como se ha señalado, el desafío está en mejorar estos procedimientos, eliminando en todo lo posible evaluaciones políticas para la toma de decisiones, y reemplazarlas poniendo como centro la mejor y más eficaz protección de los derechos humanos de las personas.

Una vía de superación sería, sin duda, la que sugiere Fabián Salvioli: "lograr modificar la composición de la Comisión de Derechos Humanos de las

39 Una visión crítica en Escobar Hernández, Concepción. "Algunas consideraciones críticas sobre los mecanismos extraconvencionales de control establecidos por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas". En: *Hacia una justicia universal*, pp. 47-92; Comisión Internacional de Juristas, Ginebra, 1993.

Naciones Unidas, e integrar la misma con personas expertas independientes que no respondan a órdenes de las cancillerías de los países sino a las reales necesidades de las víctimas de violaciones a los derechos humanos"⁴⁰.

Otro importante reto es conseguir que los recursos asignados se correspondan con la envergadura de los mandatos confiados, así como que las organizaciones de la sociedad civil tengan una incidencia mayor en los procesos de identificación de mandatos y expertos/as para realizarlos.

V. Reflexiones finales

El fundamental protagonismo de la sociedad civil en el sistema universal de protección de los derechos humanos. Contexto y metas

Tras la precedente descripción y análisis general del sistema universal de derechos humanos, podemos afirmar que el sistema global de protección de derechos humanos instaurado por Naciones Unidas, tanto en su vertiente convencional como extra-convencional, cumple un papel de notable importancia para toda la población mundial y, especialmente, para las víctimas de violaciones de derechos humanos. Pero también una visión de conjunto hace evidente que su estructura y funcionamiento están marcados por una

40 Cfr. Salvioli, Fabián. *Curso IIDH sobre el Sistema Universal de Derechos Humanos*, en www.iidh.ed.cr/CursosIIDH

gran complejidad y diversificación, así como por la insuficiencia de los recursos destinados en materia de derechos humanos, que se traducen en una eficacia relativa, desde luego mucho menor a la que tendría de contar con la financiación y los medios necesarios.

Además, el sistema carece de una protección netamente jurisdiccional y única que, como ocurre en la protección regional americana, europea y africana, asegure los derechos proclamados en los instrumentos universales sobre derechos humanos.

En ese marco, una reflexión sobre la importancia que reviste la participación de la sociedad civil en dicho sistema, y las vías de acción que urge consolidar para mejorarlo es obligada. Máxime en un contexto como el que vivimos, ciertamente amenazante para la protección nacional e internacional (universal y regional) de los derechos humanos.

Ya antes del 11 de septiembre de 2001, no pocos gobiernos del mundo venían planteando un continuo enfrentamiento entre las políticas nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos, y las relativas a la seguridad. Como si fuera algo que pudiera separarse y no tuviera que ir, forzosamente, de la mano.

A partir de los atentados contra Nueva York y Washington, esta tendencia se ha agudizado, con drásticas consecuencias en el plano nacional e internacional, como lo es la invasión de Irak por Estados Unidos y sus aliados, en flagrante violación del Capítulo

VII de la Carta de Naciones Unidas, o la escalada de violencia que hoy se registra en el mundo.

En esta situación, el movimiento de derechos humanos es un actor clave y principal para evitar retrocesos en los avances alcanzados desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas en materia de protección de los derechos humanos. A este nuevo reto de prevención de daños, impensable años atrás, se suma la necesidad de monitoreo permanente sobre los trabajos de la Organización que afectan los derechos humanos. Sin duda, las ONG que gozan de estatuto consultivo en el ECOSOC constituyen el núcleo con mayor posibilidad de incidencia internacional⁴¹.

El Comité del ECOSOC para las relaciones con las organizaciones no gubernamentales está integrado por diecinueve Estados, y es el órgano subsidiario del Consejo Económico y Social que tiene a su cargo examinar las solicitudes de estatuto consultivo que se formulan, en los términos establecidos en la Resolución 1996/31 de 25 de julio de 1996 del ECOSOC. Pueden optar organizaciones de tipo internacional, regional, subregional o nacional, siempre y cuando su mandato respete los Propósitos y Principios de la Organización, gocen de un reconocido prestigio y sean creadas democráticamente.

Es sin duda una posibilidad a tener muy en cuenta por parte de las ONG de mayor trayectoria; pero las que no gozan de este privilegio también pueden influir

41 VID <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>

en la Organización a través del "paraguas" de las grandes organizaciones y del trabajo directo sobre los Gobiernos.

A lo largo del presente trabajo se han señalado algunos aspectos de debilidad del sistema, en los que la sociedad civil tiene una esencial misión que cumplir. El primero de todos es, tal como hemos señalado, frenar el avance de las actuales tendencias regresivas que se visualizan en la protección internacional de los derechos humanos. Asimismo, consideramos urgente reforzar la complementariedad entre los sistemas nacionales e internacionales de derechos humanos, optimizando el uso de los instrumentos internacionales de derechos humanos en el ámbito interno de nuestros países. A esas premisas, sumaríamos una serie de objetivos estratégicos para el mejoramiento del sistema, que consistirían en lograr:

- La plena ratificación, regional y universal, de los tratados internacionales sobre derechos humanos.
- Un notable incremento en el presupuesto del programa de Naciones Unidas para los derechos humanos.
- La eliminación de los componentes políticos que disminuyen la eficacia protectora del sistema, apostando a la imparcialidad y democratización del mismo. Esto implica participar activamente por la identificación y nombramiento de las mejores y más independientes candidaturas, atendiendo un adecuado balance de género en la composición de los órganos internacionales.

IV Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos

- La racionalización de los esfuerzos convencionales y extraconvencionales que la organización despliega en materia de derechos humanos, para evitar superposiciones, dobles empleos y utilización inadecuada de los recursos.
- El aprovechamiento de los recursos y oportunidades que brinda el sistema universal, nacional e internacionalmente, para la promoción y protección de los derechos humanos por la sociedad civil. Esto requiere de una mayor divulgación y comprensión del mismo por parte del movimiento de derechos humanos.
- La incorporación de la perspectiva de derechos humanos, conforme las características de indivisibilidad, universalidad e interdependencia mutua con que se proclamaron en Viena, en todos los trabajos de la organización.
- La incorporación de la perspectiva de género en toda la cultura organizativa de Naciones Unidas, lo que presupone una previa toma de conciencia para el movimiento de derechos humanos, en su conjunto, sobre la importancia fundamental de la misma para lograr hacer realidad los derechos humanos de mujeres y hombres⁴².

Estos objetivos y sus presupuestos son metas impostergables para la evolución del sistema universal,

42 Sobre el particular, García Muñoz, Soledad. “La progresiva “generización” de la protección internacional de los derechos humanos”. En: *Revista Electrónica de Estudios Internacionales de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional (RE-EI)* No.2 del 2001. VID en: <http://www.reei.org/reei.2/Munoz.PDF>

y exigen que el movimiento de derechos humanos se articule de manera consciente y estratégica para lograrlos.

En un escenario como el que nos toca vivir, el establecimiento de alianzas y redes entre las organizaciones no gubernamentales y sus activistas, con miras al fortalecimiento de la protección internacional de los derechos humanos, constituye una esperanzadora herramienta, tanto para lograr avances, como para la misma supervivencia de lo hasta ahora logrado por las defensoras y los defensores de los derechos humanos, frente a los grandes peligros que acechan al mundo.