

La protección de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas*

Carlos VILLAN DURAN

INTRODUCCION

1. Desde 1945 hasta la fecha, las Naciones Unidas han desarrollado un complejo entramado institucional y normativo sobre el que se ha construido un sistema de protección internacional de los derechos humanos compuesto de normas sustantivas y procesales, que suele pasar desapercibido a los jueces y otros profesionales del Derecho españoles. De ahí su escasa e insatisfactoria aplicación, a pesar de constituir un valioso sistema complementario del régimen jurídico interno de protección de los derechos humanos.

En las escasas ocasiones en que el juez y, en general, el jurista español se disponen a invocar y aplicar en su trabajo diario el Derecho internacional de los derechos humanos¹, lo hacen con grandes dificultades debido a que se enfrentan con categorías jurídicas que no dominan por ser extrañas a las propias del ordenamiento interno. El estudio de la jurisprudencia de los más altos tribunales españoles en materia de derechos humanos² pone de relieve esa escasa utilización del sistema internacional de protección, más allá del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y de algún convenio internacional del trabajo.

Sin embargo, cabe recordar que el Derecho español es generoso en la recepción y jerarquía de las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, toda vez que el artículo 10.2 de la Constitución dispone que:

«Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.»

Siguiendo una sólida línea interpretativa del Tribunal Constitucional, la Sentencia 254/1993, de 20 de julio (Sala Primera) del mismo Tribunal recordó que:

«... los textos internacionales ratificados por Es-

paña pueden desplegar ciertos efectos en relación con los derechos fundamentales, en cuanto pueden servir para configurar el sentido y alcance de los derechos recogidos en la Constitución...»³.

2. El presente trabajo tiene como objeto familiarizar al jurista español con las categorías jurídico-internacionales que son imprescindibles para una cabal comprensión del sistema de las Naciones Unidas de protección de los derechos humanos.

Ante la amplitud de la materia y las limitaciones de este artículo, parece aconsejable en esta ocasión que nos limitemos a presentar al lector una panorámica general de los mecanismos de protección de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas. A estos efectos, los agruparemos en dos grandes apartados, según se trate de procedimientos establecidos en tratados internacionales o, por el contrario, en resoluciones de órganos políticos de la Organización.

I. LA PROTECCION CONVENCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

3. Un número creciente de tratados internacionales de derechos humanos ha establecido mecanismos de protección internacional de esos derechos que constituyen, a su vez, una auténtica innovación en Derecho internacional. Entre ellos, estudiaremos a continuación los mecanismos de información (de carácter no contencioso) y los mecanismos cuasicontenciosos.

A) Mecanismos no contenciosos

4. Se trata de los procedimientos más antiguos establecidos, por lo que son los más próximos a los mecanismos que ofrece el Derecho internacional clásico en materia de arreglo de controversias entre Estados. En efecto, por el procedimiento de mayor entidad de naturaleza convencional y no contencioso, los gobiernos se obligan a presentar de forma

* Las opiniones expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor, por lo que no comprometen las de Naciones Unidas, organización de la que el autor es funcionario.

¹ En adelante: DIDH.

² La *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)* publica periódicamente crónicas sobre «Jurisprudencia española de Derecho Internacional público» bajo la dirección de la profesora M^a Paz Andrés Saénz de Santa María, que habitualmente dedi-

can una sección a los derechos humanos. La última de esas crónicas se puede consultar en *REDI*, vol. XLVI, 1994, núm. 1, págs. 205 y ss., especialmente págs. 212-222 (nota de Juan Ignacio Catalina Ayora).

³ Fundamento jurídico núm. 6 de la citada Sentencia. *Vid.* a este propósito la nota de Enrique Rodríguez Martín en *REDI*, vol. XLVI, 1994, núm. 1, cit., págs. 205-208, así como la literatura científica que en ella se cita.

periódica informes sobre el grado de aplicación interna de los derechos consagrados en un determinado tratado internacional que haya sido ratificado por el Estado correspondiente. Tales informes serán examinados por un Comité de expertos independientes, quien establecerá un diálogo con los representantes del gobierno de turno.

Por la misma razón, el procedimiento de informes periódicos dispone de mecanismos de control muy tenues, respetuosos con la idea de la cooperación internacional entre Estados soberanos. De ahí que eviten la confrontación o la acusación a los gobiernos por violaciones de derechos humanos ya que no son, en su origen, mecanismos contenciosos ni contradictorios, pues su finalidad es asistir y cooperar con los gobiernos en la promoción de los derechos humanos. En este sentido, el procedimiento tiene un carácter más preventivo de la repetición de futuras violaciones, que estrictamente protector ante violaciones ya ocurridas.

5. Sin embargo, es notable la evolución del sistema de informes periódicos en el marco de las Naciones Unidas en los últimos años, pues se ha ido operando progresivamente una transformación del mismo a través de la revisión de los reglamentos y métodos de trabajo de los distintos Comités. De este modo, tales comités asumen funciones contradictorias que en su origen no estaban previstas, con el fin de ofrecer a los gobiernos un diagnóstico de la situación en sus respectivos países en relación con el disfrute real de los derechos consagrados en la convención respectiva: Se trata de las «observaciones finales» relativas a cada país, que contienen una innegable evaluación del Comité respecto de la situación en ese país.

Por otra parte, algunos de estos comités han desarrollado «observaciones generales» y otros «recomendaciones generales», que constituyen un valioso instrumento de interpretación del contenido y alcance de los derechos consagrados en los tratados.

El mayor desafío que tiene ante sí este procedimiento es demostrar su capacidad de adaptación para enfrentar con mayor eficacia las situaciones de emergencia o de crisis que se producen, tales como las de la antigua Yugoslavia o Rwanda. En la medida en que lo consiga, resultarán fortalecidas sus funciones de prevención de violaciones graves de los derechos humanos consagrados en los respectivos tratados.

6. El cuadro 1 ofrece una panorámica general del sistema de informes periódicos en las Naciones Unidas. Como se observa, los Estados asumen la obligación de presentar informes periódicos sobre una base estrictamente *convencional* y por consiguiente condicionada a la voluntad del Estado de ratificar cada tratado.

Este procedimiento está previsto en ocho instrumentos convencionales hoy en vigor, a saber: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención Internacional sobre la Represión

y el Castigo del Crimen de *Apartheid*; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; y la Convención Internacional contra el *apartheid* en los deportes. España es parte en todos estos tratados, salvo los referidos al *apartheid* (?).

La base convencional se continúa ampliando por la vía de la adopción de nuevas convenciones internacionales de derechos humanos. Es el caso de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares, que fue adoptada por la Asamblea General en 1990 pero todavía no ha entrado en vigor, a falta del número mínimo de ratificaciones previsto para ello.

Una vez ratificado el respectivo tratado, el Estado parte está obligado a aceptar este procedimiento de control como un elemento esencial del propio tratado. Además, las disposiciones que regulan las funciones del Comité encargado de asumir las funciones de control no podrán ser objeto de reserva o derogación por parte de los Estados que deseen ser partes en el tratado respectivo. La universalización de este procedimiento depende, pues, del número de ratificaciones de los respectivos tratados. En relación con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se observa que sus Estados partes han aumentado en 20 en sólo tres años (de 1990 a 1992), siendo destacable la ratificación de los Estados Unidos al comienzo de la era de la postguerra fría.

En consecuencia, no todos los tratados internacionales de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos gozan de un sistema de control de la aplicación de los mismos a través de la técnica de los «informes periódicos» de los Estados a un órgano de expertos independientes. La tendencia es, sin embargo, ampliar esta posibilidad y, desde luego, incorporarla a los nuevos textos que se codifiquen.

Ahora bien, la ampliación de este mecanismo de protección a los tratados que originariamente no lo habían previsto, tiene la dificultad añadida de que supone entrar en una dinámica de *revisión* del texto del tratado, lo que supone un procedimiento lento y difícil. Para obviar esta dificultad, es posible recurrir a una resolución de los órganos políticos competentes que modifique parcialmente el mandato de un órgano subsidiario, de manera que pueda cumplir la función de supervisar los informes periódicos de los Estados. Así ocurrió con la resolución 1985/17 del Consejo Económico y Social, que estableció un Comité de expertos independientes (el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) para estudiar los informes de los Estados partes en el Pacto Internacional del mismo nombre.

En un sentido similar, se ha propuesto que el Grupo de Trabajo sobre prácticas contemporáneas de la esclavitud de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías sea autorizado por la Comisión de Derechos Humanos para recibir y estudiar informes periódicos de los Es-

Cuadro 1

Obligación de presentar informes en virtud de los Instrumentos internacionales pertinentes de derechos humanos en las Naciones Unidas

	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Entrada en vigor	4 de enero de 1969	3 de enero de 1976	23 de marzo de 1976
Número de Estados partes al mes de mayo de 1995	143	131	129
Órgano supervisor	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Comité de Derechos Humanos
Creado por	Convención	ECOSOC, Res. 1985/17 (28.5)	Pacto
Composición	18 expertos	18 expertos	18 expertos
Duración del mandato	4 años	4 años	4 años
Tipo de informes que los Estados partes se comprometen a presentar	Sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado y que sirvan para hacer efectivas las disposiciones de la Convención	Sobre las medidas que hayan adoptado y los progresos realizados con el fin de asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el Pacto	Sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos
Periodicidad de la presentación de informes tras la entrada en vigor:			
Inicial	1 año	2 años	1 año
Posteriores	4 años (completos) 2 años (mantenimiento)	5 años	5 años
Periodicidad fijada por	Convención	Res. 1988/4 ECOSOC	Comité
Informes anuales presentados a	A. G. Sugerencias, recomendaciones y observaciones generales	ECOSOC. Sugerencias, observaciones y recomendaciones generales	A. G. y Estados P. a través del ECOSOC. Comentarios y observaciones generales
Informes de Estados pendientes de presentación (al 12 de agosto de 1994)	392	105	93
	Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de <i>Apartheid</i>	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
Entrada en vigor	18 de julio de 1976	3 de septiembre de 1981	26 de junio de 1987
Número de Estados partes al mes de mayo de 1995	99	139	88
Órgano supervisor	Grupo de Tres. (reuniones suspendidas a partir de la res. 1995/10, de 17 de febrero de 1995 de la Comisión de Derechos Humanos. Cuestiones de la segregación racial pasan al CERD.	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	Comité contra la Tortura
Creado por	Convención	Convención	Convención
Composición	Tres miembros de la Comisión de Derechos Humanos que sean también representantes de Estados partes	23 expertos	10 expertos
Duración del mandato	1 año	4 años	4 años

Cuadro 1 (cont.)

Tipo de informes que los Estados partes se comprometen a presentar	Sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otro orden hayan adoptado para poner en práctica las disposiciones de la Convención	Sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención sobre los progresos realizados	Sobre medidas adoptadas para dar efectividad a los compromisos contraídos
Periodicidad de la presentación de informes tras la entrada en vigor:			
Inicial	2 años	1 año	1 año
Posteriores	4 años (res. 1989/8 CDH)	4 años	4 años
Periodicidad fijada por	Comisión de Derechos Humanos	Convención	Convención
Informes anuales presentados a	Comisión de Derechos Humanos (cada dos años)	Asamblea General a través del ECOSOC. Sugerencias, recomendaciones generales y observaciones finales	Asamblea General y Estados Partes. Comentarios, observaciones generales y finales
Informes de Estados pendientes de presentación	214	117	46
	Convención sobre los Derechos del Niño	Convención Internacional contra el <i>Apartheid</i> en los deportes	Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares
Entrada en vigor	2 de septiembre de 1990	3 abril de 1988	Todavía no ha entrado en vigor
Número de Estados partes al mes de mayo de 1995	170	51	2
Organo supervisor	Comité de los Derechos del Niño	Comisión contra el <i>Apartheid</i> en los deportes	Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares
Creado por	Convención	Convención	Convención
Composición	10 expertos independientes	15 representantes de Estados partes	10 expertos independientes (a partir de 20 ratificaciones) y 14 expertos (a partir de 41 ratificaciones)
Duración del mandato	4 años	4 años	4 años
Tipo de informes que los Estados partes se comprometen a presentar	Sobre las medidas que hayan adoptado y el progreso realizado en el goce de los derechos reconocidos en la Convención	Sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención	Sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que hayan adoptado para dar efecto a las disposiciones de la Convención
Periodicidad de la presentación de informes tras la entrada en vigor:			
Inicial	2 años	1 año	1 año
Posteriores	5 años	2 años	5 años
Periodicidad fijada por	Convención	Convención	Convención
Informes anuales presentados a	(bianual). A. G., a través ECOSOC. Conclusiones y recomendaciones generales	A. General por conducto Secretario General. Sugerencias y recomendaciones generales	Asamblea General. Opiniones y recomendaciones
Informes de Estados pendientes de presentación	80	(sin datos)	

tados partes en las tres Convenciones sobre la esclavitud de las Naciones Unidas, que no prevén la existencia de un órgano supervisor. Lamentablemente, la Comisión no aceptó esta propuesta en su período de sesiones de 1995.

7. Las *fuentes de información* en el procedimiento de informes periódicos son de tres tipos. En primer lugar, los diferentes Comités realizan sus discusiones con los representantes de los gobiernos a partir del contenido del informe periódico escrito que ha presentado el respectivo Estado, el cual constituye la fuente de información básica, pero no única, de la que dispone el Comité respectivo.

En segundo lugar, ciertas Organizaciones internacionales pueden someter informaciones y comentarios propios, en cuyo caso también podrán ser tenidos en cuenta por el Comité. Se trata de Organizaciones tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Los Comités autorizados a recibir este tipo de informaciones adicionales son el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), el Comité de Derechos Humanos (CDH) y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDCM).

8. En tercer lugar, la participación de los individuos y las organizaciones no gubernamentales⁴ en el procedimiento de informes periódicos de los Estados se ha abierto camino progresivamente. Así, el CDESC ha sido el primer Comité oficialmente autorizado por su órgano principal (el Consejo Económico y Social, ECOSOC) para recibir informes procedentes de organizaciones no gubernamentales que gocen de estatuto consultivo ante el ECOSOC. Más recientemente el Comité de Derechos Humanos (CDH) decidió que también podía recibir oficialmente documentación por escrito de organizaciones no gubernamentales. Poco tiempo después el Comité sobre los Derechos del Niño, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) y el Comité contra la Tortura (CAT), le siguieron en el ejemplo.

Por otro lado, las ONGs y los individuos interesados podrán estar presentes durante el desarrollo del debate entre los miembros del Comité y los representantes del Gobierno, puesto que tal debate es oral y se celebra a puerta abierta. Aunque no podrán participar activamente en el debate, su presencia facilitará el seguimiento del procedimiento y de las opiniones tanto de los miembros del Comité como los de la delegación gubernamental.

También se han producido otras iniciativas para incrementar la participación de las ONGs en el procedimiento de informes periódicos, lo que constituye un elemento esencial para aumentar la credibilidad y eficacia del procedimiento. Así, los gobiernos de los países nórdicos han sido los pioneros en in-

cluir en su delegación ante el Comité respectivo a miembros de ONGs nacionales expertos en la materia. Por lo mismo, las ONGs nacionales de esos países participan activamente en la redacción de los informes de los gobiernos a los distintos Comités.

En cualquier caso, el texto del tratado no suele indicar qué tipo de participación tienen las ONGs en este procedimiento. Por consiguiente, la laguna legal se ha ido interpretando en el sentido de que nada impide que los miembros de los Comités puedan recibir, a título personal, informaciones procedentes de individuos o de ONGs. Ellos mismos decidirán en conciencia sobre su eventual utilización.

9. Los distintos Comités examinan los informes escritos de los Estados sobre la base de directrices generales y criterios orientadores previos. Recibido el informe del Estado, es estudiado en primera instancia y a puerta cerrada por un grupo de trabajo o relator especial de cada Comité, quienes redactan un cuestionario de preguntas específicas que se dirigen al Estado para que éste tenga la oportunidad de completar su informe escrito inicial.

En segunda instancia, el estudio del informe gubernamental definitivo se realizará en el plenario del Comité correspondiente. Este examen se hace en sesión pública y en cooperación con los representantes del Estado interesado, quienes están presentes y pueden responder a preguntas de miembros del Comité respectivo, formular aclaraciones, etc.. Como ya hemos indicado, el carácter abierto de la reunión permite que entre el público puedan estar presentes representantes de las ONGs interesadas, aunque no podrán participar en los debates.

El examen de un informe gubernamental bajo este procedimiento produce un diálogo entre los miembros del Comité y el gobierno sobre las dificultades de éste en la plena aplicación de la convención a la que se refiere el informe. Como es obvio, este diálogo se enriquecerá en la medida en que el Comité disponga de fuentes de información complementarias y diferentes a las que le suministre el gobierno de turno.

10. Como ya se ha indicado, la función de estos Comités al estudiar los informes de los Estados no es la de condenar o acusar a los mismos por supuestas violaciones de los derechos garantizados en el tratado correspondiente. Por el contrario, se trata de expresar opiniones, observaciones o recomendaciones a tales Estados sobre las medidas a adoptar para mejorar la aplicación interna de las normas contenidas en las convenciones. No obstante, la publicación de tales opiniones de los Comités en sus informes anuales, al ser éstos difundidos, producen cierta presión moral y política sobre los gobiernos.

En efecto, tales opiniones serán un excelente diagnóstico de la situación del país en lo que se refiere al disfrute real de los derechos humanos. Deberían ser utilizados con más frecuencia por las ONGs de derechos humanos y otros representantes de la sociedad civil, con el objeto de obtener de los

⁴ En adelante: ONGs.

poderes públicos un comportamiento más acorde con los mismos.

11. *Observaciones finales*

Durante muchos años los Comités fueron renuentes a concluir el análisis de los informes de cada Estado con un resumen de sus conclusiones que pudiera aparecer como conclusiones del Comité, más allá de las conclusiones individualmente adoptadas por cada miembro del Comité. Ello obedeció a la presión de los Estados sobre los distintos Comités durante todos los años de la guerra fría, con el fin de evitar que de tales conclusiones finales se pudiera inducir algún grado de crítica sobre la conducta de los Estados en materia de aplicación interna de las normas internacionales establecidas en el tratado de turno.

Esta situación ha comenzado a superarse a partir de 1989, al calor del levantamiento de las objeciones políticas que los Estados del antiguo bloque soviético habían presentado hasta entonces. En efecto, el Comité de Derechos Humanos decidió empezar a adoptar «observaciones finales» al final del estudio de cada informe periódico, en las que se incluyen los aspectos positivos y negativos que el Comité encontró en su estudio, así como recomendaciones para superar los problemas más importantes que el Comité haya podido encontrar. Una vez más, las observaciones finales no tienen como objeto condenar a un Estado por supuesta violación de algunas de las normas comprendidas en el tratado de que se trate, sino de ayudar a sus representantes a identificar las dificultades de más importancia encontradas, para intentar poner remedio a las mismas.

La decisión vanguardista del Comité de Derechos Humanos ha sido apoyada por la reunión de Presidentes de Comités, quien recomendó a todos los Comités la adopción de observaciones finales al concluir el examen de cada informe periódico, lo que ya se está cumpliendo.

12. *Recomendaciones generales*

A la vista del examen de los informes de los Estados, los órganos de expertos independientes establecidos en tratados pueden realizar distintos tipos de comentarios. Así, el Comité de Derechos Humanos (PIDCP), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) y el Comité contra la Tortura (CAT) podrán adoptar sugerencias y observaciones generales que contribuyen a la interpretación del alcance de los artículos del tratado respectivo. A ellas nos referiremos en el epígrafe siguiente.

Por su parte, el CDESC podrá dirigir recomendaciones y sugerencias generales al ECOSOC, por ser éste el órgano principal del que depende. También el CERD podrá formular recomendaciones y sugerencias generales, pero en esta ocasión se dirigirán

a la Asamblea General. Además, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDCM) tiene competencia para presentar a la Asamblea General, a través del ECOSOC, sugerencias y recomendaciones. Los dos últimos Comités han formulado recomendaciones generales particularmente valiosas⁵.

El CERD ha pedido información adicional sobre la aplicación de ciertos artículos de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y ha realizado estudios sobre los artículos 4 y 7 de la citada Convención.

En cuanto al Grupo de tres representantes de Estados miembros de la Comisión de Derechos Humanos encargado de la supervisión de la aplicación de la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid* se limitaba a formular a la Comisión recomendaciones generales. Sin embargo, la Comisión decidió suspender sus reuniones en 1995 en vista de la superación del problema del *apartheid* en Sudáfrica.

13. *Observaciones generales*

De todas las posibilidades de desarrollo que ofrece el sistema de informes periódicos de los Estados, la de formular «observaciones generales» es la más importante. La finalidad de las mismas, tal como lo expresara el Comité de Derechos Humanos, consiste en:

«... promover la aplicación ulterior del Pacto... señalar... las deficiencias puestas de manifiesto por un gran número de informes; sugerir mejoras del procedimiento de presentación de informes, y estimular... la promoción y la protección de los derechos humanos...»⁶.

Se trata pues, a través de las observaciones generales, de ayudar a los Estados a comprender qué tipo de información desea el Comité recibir, sobre la base de la experiencia adquirida. De este modo, se señalan las deficiencias de los informes, se sugieren mejoras y se estimula a los Estados a lograr la plena realización de los derechos consagrados en el tratado correspondiente.

Tanto el Comité de Derechos Humanos como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han adoptado «observaciones generales» que han ido más allá de sus propósitos iniciales, pues sus comentarios equivalen a un ejercicio de interpretación sobre el contenido y el alcance de las obligaciones contenidas en el respectivo Pacto. Tales observaciones generales han sido generalmente aceptadas por los Estados partes. En este aspecto el DIDH innova en relación con las reglas generales del Derecho internacional que atribuyen el monopolio de la interpretación de un tratado internacional a los Estados partes⁷.

⁵ Una recopilación de las mismas se puede consultar en el doc. HRI/GEN/1

⁶ Cfr. doc. CCPR/C/21/Rev. 1, de 19 de mayo de 1989, pág. 1.

⁷ Vid. en este sentido los artículos 31 a 33 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969.

B) Mecanismos cuasicontenciosos

14. Este procedimiento se pone en marcha una vez producida la violación de un derecho consagrado en las convenciones que prevén este procedimiento. No se trata, pues, como ocurría en parte en el procedimiento de informes periódicos, de prevenir la ocurrencia de nuevas violaciones, sino de intentar conseguir algún tipo de condena y reparación ante la violación que se ha producido.

Estamos, pues, ante un mecanismo de control *ex post facto* al que se puede recurrir, bajo ciertas condiciones que veremos, ante la existencia de una sola y simple violación. En este sentido, se trata de un procedimiento internacional concebido como subsidiario de los procedimientos judiciales nacionales propios de un país democrático, regido por el Estado de derecho. Un recurso internacional semejante permitirá a la víctima solicitar la tutela de sus derechos violados, después de haber agotado sin éxito los recursos internos.

La finalidad de este procedimiento es que el Comité correspondiente se pronuncie sobre si ha habido o no violación del tratado en el caso concreto y se extraigan las consecuencias jurídicas de ese pronunciamiento. De modo que estamos ante un procedimiento contradictorio, sancionatorio y condenatorio del Estado, estando éste obligado a adoptar las medidas de reparación de la violación que el Comité determine. La opinión del Comité en este caso no es una sentencia, pero tiene la forma de tal: por eso calificamos el procedimiento de «cuasicontencioso».

Los mecanismos cuasicontenciosos admiten tres variantes, en función de quién presente la queja o comunicación individual ante el Comité competente: un Estado, un órgano de las Naciones Unidas, o bien un particular. Por razones de espacio nos limitaremos a la tercera hipótesis, esto es, *las quejas de los individuos contra los Estados*.

15. Bajo el procedimiento de quejas individuales, único en Derecho internacional, un individuo o grupo de individuos están habilitados para presentar ante el respectivo Comité, y con determinadas condiciones, quejas contra el Estado bajo cuya jurisdicción se encuentren, por presunta violación de alguno de los derechos consagrados en tres tratados internacionales: la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial (art. 14, aceptado por 21 Estados partes, entre los que no se encuentra España); la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 22, aceptado por 36 Estados partes, entre ellos España); y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo Primer Protocolo Facultativo, que establece la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir quejas individuales, ha sido ratificado por 82 Estados partes en el PIDCP, incluida España.

Como ya vimos, el objeto de la queja individual es obtener una decisión u opinión de la instancia internacional, por medio de la cual se pronuncie sobre si ha habido violación o no de alguno de los derechos consagrados en el tratado cuya aplicación supervi-

sa, con el fin de obtener una reparación del Estado infractor acorde con la gravedad de la violación infringida.

16. El procedimiento, en gran parte coincidente en los tres casos, posee ocho características comunes, a saber:

En primer lugar, es facultativo en el sentido de que el Estado parte en el tratado de que se trate haya aceptado expresamente la competencia del Comité correspondiente para recibir quejas individuales. Se trata, por tanto, de la aceptación voluntaria por los Estados partes de cláusulas facultativas establecidas en el propio tratado o un protocolo facultativo. Esta característica de voluntariedad resta universalidad al procedimiento, al ser aceptado por un número todavía muy reducido de los 185 Estados miembros de la Organización.

En segundo lugar, el procedimiento es reglado y obligatorio. Es decir, una vez aceptado voluntariamente por el Estado, el Comité tramitará todas y cada una de las quejas individuales que reciba y que vayan dirigidas contra ese Estado. Reglado, porque se desarrolla en su integridad por escrito, según las reglas de procedimiento aplicables, y no existe una fase oral o de audiencia del interesado.

En tercer lugar, todas las fases procesales se desarrollan en la más estricta confidencialidad. Ello no impide, sin embargo, que la víctima o su representante estén al corriente de la tramitación de su queja, pues participan activamente en la misma, como veremos seguidamente. En teoría, la propia decisión final sobre admisibilidad u opinión en cuanto al fondo del respectivo Comité son también confidenciales. Sin embargo, la regla se ha suavizado en la práctica, pues los Comités han decidido siempre hacer públicas sus decisiones u opiniones a través de sus informes anuales a la Asamblea General.

En cuarto lugar, el procedimiento es contradictorio y de apariencia contenciosa o judicial, pero sin gozar de esta naturaleza en sentido estricto. De ahí que califiquemos estos mecanismos de «cuasicontenciosos». El carácter contradictorio implica que ambas partes (el Estado y la víctima o su representante) se enfrentarán ante el Comité defendiendo por escrito y sucesivamente sus posiciones, primero en cuanto a la admisibilidad de la queja y, una vez resuelta favorablemente esta primera fase procesal, en cuanto al fondo del asunto. El Comité correspondiente analizará los hechos considerados como probados a partir de las informaciones suministradas por las partes en el procedimiento, y realizará la calificación jurídica de los mismos.

En quinto lugar, la decisión del Comité sobre la admisibilidad de una queja es definitiva y solamente podrá ser revisada si se presentan nuevas informaciones de peso.

En sexto lugar, la opinión del Comité sobre el fondo del asunto se redacta en forma de sentencia y el Comité se pronuncia sobre si ha habido o no violación de algún derecho en el caso concreto. En caso positivo, señalará las medidas de reparación e indemnización a la víctima que el Estado infractor deberá adoptar. No se trata de una sentencia judicial en sentido estricto que sea vinculante y oponible al

Estado, pero la práctica nos revela que los Estados acatan la opinión del Comité y, por regla general, tratan de cumplir las medidas de reparación indicadas.

En séptimo lugar, la adopción de decisiones de admisibilidad y opiniones en cuanto al fondo permite a los tres Comités competentes analizar e interpretar en profundidad el alcance de los artículos de los tratados en cuestión, a la vez que tutelar internacionalmente los derechos presuntamente violados en la persona de la víctima que se queja. Así pues, en este tipo de procedimientos la tutela de los derechos es estrictamente individual, abarcando exclusivamente a la víctima o víctimas que son objeto de la comunicación que constituye la queja.

Por último, en octavo lugar, la finalidad de este procedimiento es de protección estricta y de carácter *ex post facto*, es decir, que entra en funcionamiento una vez producida la violación, con lo que se trata de un mecanismo que no tiene efectos preventivos, salvo en el caso de la adopción de medidas provisionales.

1) *Las quejas individuales ante el Comité de Derechos Humanos*

17. Por razones de espacio nos limitaremos a estudiar a continuación el procedimiento del *Comité de Derechos Humanos* en la tramitación de las quejas que recibe de los 82 Estados partes en el primer Protocolo Facultativo y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El Comité de Derechos Humanos ya ha considerado más de 400 «comunicaciones» o quejas individuales. De ellas, 123 fueron declaradas admisibles y en 100 casos el Comité ha formulado «observaciones» finales en cuanto al fondo. Otras 148 comunicaciones estaban pendientes de tramitación ante el Comité en julio de 1992⁸.

El procedimiento del Comité es reglado, totalmente escrito y se regula en el propio Protocolo Facultativo (arts. 1-5), así como en el Reglamento interno del Comité.

El cuadro 2, que figura a continuación, ilustra al lector sobre las distintas fases del procedimiento del Comité en el tratamiento de una queja individual.

18. Introducida una queja individual ante el Comité, éste tendrá que determinar su propia *competencia* en función de tres criterios: *ratione temporis*, puesto que los hechos denunciados debieron haber ocurrido después de que el Pacto y el Protocolo hayan entrado en vigor para el Estado contra el que se reclama; *ratione personae*, en el sentido que el demandante ha de ser la víctima —persona física— o su representante legal; y *ratione loci*, pues los hechos debieron haber ocurrido en un lugar bajo la jurisdicción del Estado demandado.

19. Conforme se deduce del cuadro 2, el procedimiento ante el Comité de Derechos Humanos se puede sistematizar en cuatro fases: admisibilidad, determinación de los hechos, opinión sobre el fondo

y publicación y seguimiento. Analizaremos separadamente cada una de ellas.

20. a) *Admisibilidad*

Para que una comunicación individual pueda ser declarada admisible, deberá reunir ciertos requisitos de forma. Así, se deberá presentar por escrito, no deberá ser anónima, y será la propia víctima (o su representante) la que presente la queja formalmente ante el Comité. También cabe que la presente un grupo de particulares. En cualquiera de estas hipótesis, la persona que reclama debe encontrarse bajo la jurisdicción del Estado contra el que se reclama.

La víctima ha de ser exclusivamente una persona física. Por consiguiente, el Comité rechazará toda queja que proceda de personas *juridicas* que se pretendan víctimas de la violación de alguno de los derechos consagrados en el Pacto.

21. Por otra parte, la comunicación ha de ser compatible con las normas del Pacto, en el sentido que la queja esté bien fundada conforme a Derecho y que la presunta víctima no haya incurrido a su vez en violación de alguno de los derechos consagrados en el Pacto. Además, no debe constituir un abuso del derecho de petición, por lo que debe estar redactada en términos correctos y no insultantes para con las autoridades del Estado contra el que se reclama.

22. También se aplica la *regla non bis in idem* o prohibición de presentar simultáneamente el mismo asunto ante otras instancias internacionales de examen o arreglo de naturaleza jurídica equivalente (litispendencia). Para que la regla se aplique, deberá producirse una identidad de casos desde el punto de vista de la coincidencia del denunciante o la víctima. También deberá haber coincidencia en los hechos denunciados en las dos instancias internacionales. Por último, los derechos que hayan sido lesionados deben ser los mismos en los dos casos.

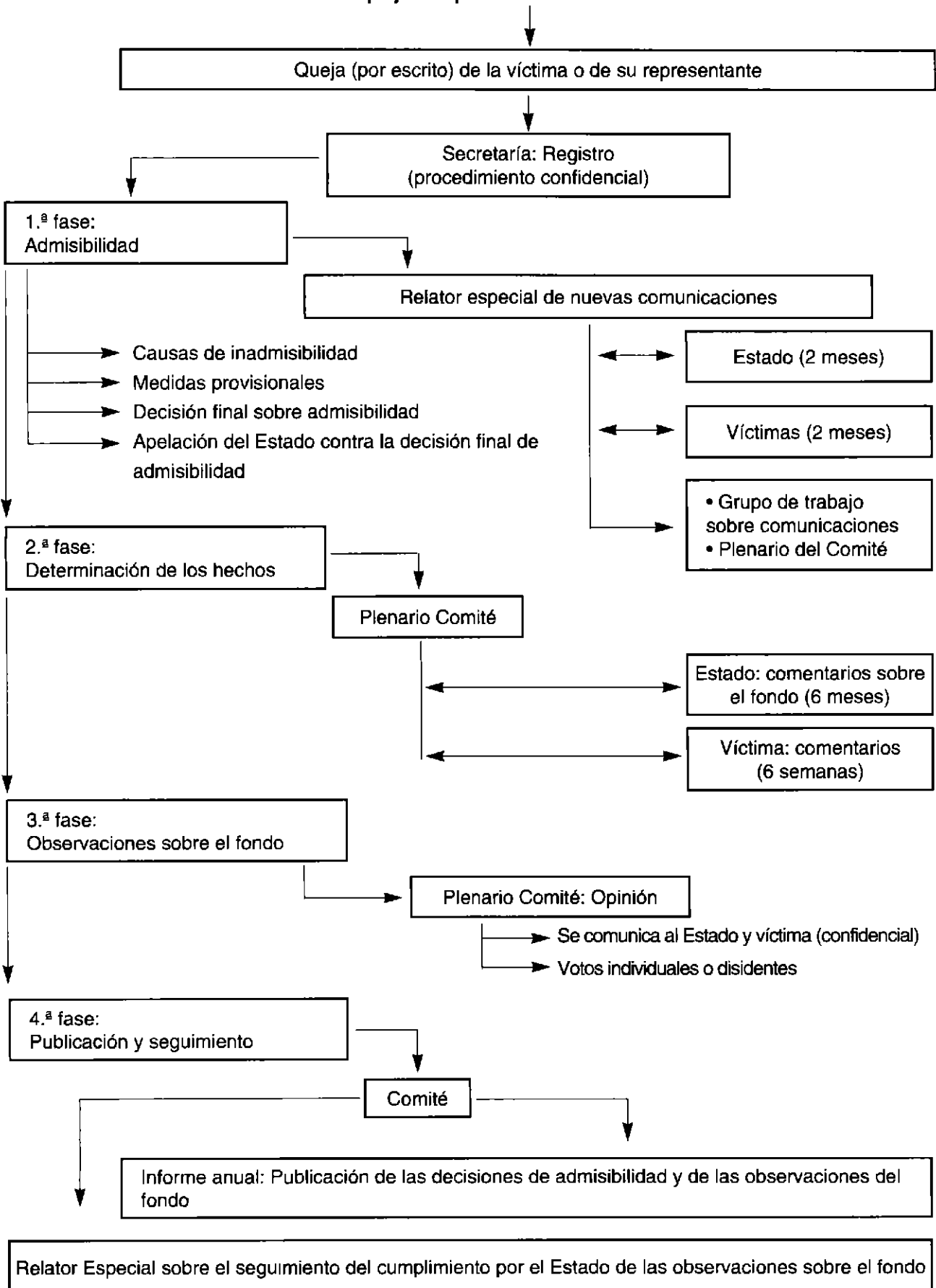
23. El análisis previo de los requisitos de admisibilidad de una comunicación que ha sido registrada por la Secretaría es realizado por el *Relator Especial sobre nuevas comunicaciones*, que fue creado por el Comité en 1990, al haber comprobado con alarma que en esa fecha se habían acumulado 135 quejas pendientes de tramitación. A este propósito, el Relator Especial solicitará del Estado interesado información pertinente al caso. Por su parte, el Estado dispondrá de dos meses para formular comentarios sobre la admisibilidad de la comunicación, y la presunta víctima podrá responder a esos comentarios en un nuevo plazo de dos meses.

Si el Relator Especial arriba mencionado considera que la comunicación es inadmisibile hará propuestas en este sentido al *Grupo de trabajo sobre las comunicaciones* —compuesto de cinco miembros— y al propio Comité en plenario. El Comité tomará la decisión final en cuanto a la inadmisibilidad de la comunicación, en cuyo caso se termina el procedimiento.

Si, por el contrario, el Relator Especial considera

⁸ Comunicado de prensa HR/3100, de 7 de julio de 1992.

Cuadro 2
Comité de Derechos Humanos:
Tramitación de quejas de particulares contra Estados



que la comunicación es admisible, hará propuestas en ese sentido al Grupo de trabajo sobre las comunicaciones y al propio Comité en pleno. Ambos podrán declarar la comunicación admisible, que tomará la forma de una *decisión* si es adoptada por el pleno del Comité. Como veremos en la fase procesal siguiente, tal decisión, de ser negativa, no es apelable pero sí revisable conforme al artículo 92.2 del Reglamento del Comité. Si la decisión es positiva, el Estado podrá rebatirla en la fase procesal siguiente (determinación de los hechos).

La ventaja de la existencia del Relator Especial sobre nuevas comunicaciones en relación con el Grupo de Trabajo de las comunicaciones, es que contribuye a agilizar el procedimiento considerablemente, pues asegura la continuidad del trabajo cuando el Grupo de trabajo o el Comité en pleno no se encuentran reunidos, pues éstos no celebran más que tres períodos de sesiones al año de una duración de 3 a 4 semanas cada uno.

24. *Agotamiento de los recursos internos*

Es sin duda el requisito de admisibilidad más temido y el que ha generado una considerable práctica en el seno del Comité, de manera que éste ha precisado que se trata de los recursos «efectivos» y «disponibles» porque realmente existan en la esfera interna. En una de sus observaciones, el Comité precisó que el Estado debe probar «...que existían posibilidades razonables de que tales recursos fuesen efectivos» (Nº 4/1977, *William Torres Ramírez v. Uruguay*).

En el sentido contrario, la simple duda de los autores de la comunicación acerca de la eficacia de los recursos internos judiciales disponibles, no les exime de la obligación de agotarlos para que su comunicación pueda ser declarada admisible por el Comité⁹. Incluso, la obligación de agotar recursos administrativos y judiciales persistirá aunque se trate de recursos «sumamente técnicos, lentos y costosos» (comunicación n.º 296/1988, *J.R.C. v. Costa Rica*, de 30 de marzo de 1989, p. 6, párr. 8.3). No obstante, el límite aparece «cuando la tramitación de los recursos se prolongue injustificadamente», según el artículo 5, párr. 2.b., del Protocolo Facultativo del Pacto.

25. Vinculado al agotamiento de los recursos internos está el hecho de que el particular ha de invocar ante los tribunales internos los «derechos sustantivos» recogidos en el Pacto, aunque no será necesario que haga referencia «a artículos concretos del Pacto»¹⁰.

26. En esta fase procesal el Comité puede adoptar *medidas provisionales* para evitar perjuicios irreparables a las víctimas de la violación denunciada. De esta manera, el artículo 86 del Reglamento autoriza al Comité a solicitar del Estado «la adopción de medidas provisionales para evitar un daño irre-

parable a la víctima», lo que no implicará «ningún juicio sobre el fondo de la comunicación».

En particular, el Comité ha recurrido al artículo 86 del Reglamento para solicitar a los Estados que no ejecuten sentencias de muerte hasta que el Comité adopte una decisión definitiva en esos asuntos. Además, el Comité nombró a uno de sus miembros (A. Mavrommatis) como *Relator Especial para casos de pena capital*, autorizándole a tomar decisiones en nombre del Comité y en el marco del citado artículo 86. Posteriormente, cuando el Comité nombró un *Relator Especial sobre las nuevas comunicaciones*, también le habilitó para solicitar del Estado la adopción de medidas provisionales.

En un sentido similar, el Comité adoptó el 26 de julio de 1988 cinco decisiones de admisibilidad en otras tantas comunicaciones contra Jamaica (comunicaciones n.º 227/1987, 252/1987, 257/1987, 285/1988 y 286/1988) referentes a seis personas condenadas a muerte. En los seis casos el Comité declaró no admisibles sus comunicaciones por falta de agotamiento de los recursos internos. No obstante, teniendo en cuenta que estas decisiones podían ser revisadas por el propio Comité conforme al artículo 92.2 de su Reglamento, el Comité pidió a Jamaica que «no lleve a cabo la ejecución de la pena capital contra el autor antes de que éste haya tenido un plazo razonable, después de agotar los recursos internos efectivos de que dispone, para solicitar al Comité que revise la presente decisión»¹¹.

27. Esta fase procesal culmina, tras recibir las observaciones del Estado sobre la admisibilidad, con la adopción de una *decisión sobre la admisibilidad* de la comunicación. Tal decisión es inapelable, aunque cabe su revisión por parte del Comité si el individuo interesado o una persona que actúe en su nombre presenta una petición escrita donde se indique que ya no se dan los motivos de inadmisibilidad (art. 92.2 del Reglamento).

28. b) *Determinación de los hechos*

Adoptada la decisión de admisibilidad, el Comité la transmite al Estado interesado, el cual dispondrá de otros seis meses para responder a las cuestiones de fondo planteadas en la comunicación ya declarada admisible. Según una reciente decisión del Comité, este plazo de seis meses puede ser obviado con el acuerdo del Estado interesado (observación sobre la comunicación 198/1985, *R. D. Stalla Costa v. Uruguay*).

Una vez declarada una queja admisible, el Comité deberá prepararse para dictar su opinión en cuanto al fondo. Para ello, comenzará con hacer una *determinación de los hechos*. En este sentido, el Comité determinará qué hechos se consideran probados, en función de todas las informaciones disponibles, procedentes tanto del particular como del Estado interesado.

⁹ Vid las decisiones sobre la comunicación núm. 262/1987 (R. T. v. Francia), de 30 de marzo de 1989, pág. 6, párr. 7.4, así como sobre la comunicación núm. 224/1987, de 11 de julio de 1988 (A. y S. N. v. Noruega), de 9 de marzo de 1987, pág. 6, párr. 6.2.

¹⁰ Vid. comunicación núm. 273/1988 (BDB y otros v. Países Bajos), de 30 de marzo de 1989, pág. 8, párr. 6.3.

¹¹ Vid. por todas, comunicación núm. 227/1987, (O. W. v. Jamaica), de 26 de julio de 1988, pág. 4, párr. 6.2.

Como ya señalamos, en esta fase el Estado puede volver a solicitar que se declare inadmisibile la comunicaci3n, y el Comit3 que podr3 reaccionar revisando su decisi3n de admisibilidad, conforme al artculo 93.4 de su Reglamento. En el caso de que el Comit3 decida que la comunicaci3n es inadmisibile, se terminar3 el procedimiento.

29. c) *Opini3n sobre el fondo*

Al emitir una *opini3n sobre el fondo* del asunto, el Comit3 realiza una *calificaci3n jur3dica* de los hechos declarados probados, en relaci3n con las normas protectoras de los derechos humanos contenidas en el Pacto y obligatorias para el Estado parte. De esta manera se pronunciar3 sobre si ha habido o no violaci3n de una o varias normas contenidas en el Pacto, en qu3 consiste la violaci3n y por qu3. Los miembros en minor3a en la decisi3n del Comit3 podr3n emitir votos separados, individuales o disidentes. La observaci3n del Comit3 sobre el fondo es confidencial y s3lo se comunica a las partes (individuo objeto de la comunicaci3n y Estado parte).

Como se observa, todo este procedimiento es «cuasicontencioso», en la medida en que adopta la forma de un procedimiento judicial —con las variantes obvias de la esfera internacional— y la «opini3n» final adopta la forma de una sentencia, aunque en t3rminos jur3dicos estrictos no lo sea por no tener la fuerza jur3dica sancionadora que una sentencia de un tribunal nacional tiene en el 3mbito del derecho interno. No obstante, los Estados suelen acatar las observaciones del Comit3 y adoptar las medidas que 3ste les haya recomendado, tales como la reforma de la legislaci3n o pr3ctica internas, y la adopci3n de medidas de reparaci3n a la v3ctima, que pueden tener incluso la forma de una compensaci3n econ3mica, en funci3n de la gravedad de la violaci3n infringida.

30. d) La 3ltima fase del procedimiento la hemos titulado *publicaci3n y seguimiento* en m3rito a que la pr3ctica del Comit3 ha permitido desarrollar la regla de que las decisiones de admisibilidad y las opiniones del mismo sobre el fondo son siempre objeto de publicaci3n por decisi3n expresa del propio Comit3, una vez adoptadas y puestas en conocimiento de las partes interesadas.

En efecto, el Comit3 puede decidir publicar el texto de sus decisiones u opiniones (todav3a confidenciales) en su informe anual a la Asamblea General. De hecho, el Comit3 se ha acogido siempre a esta posibilidad. La publicaci3n opera aqu3, una vez m3s, como medio de sanci3n «moral» internacional frente al Estado contra el que se concluye que ha incurrido en determinadas violaciones de las normas del Pacto.

A pesar de esta aparente falta de valor jur3dico, algunos tribunales internos se han referido a la jurisprudencia del Comit3 al dictar una decisi3n. Ello ocurre en Espa3a, teniendo en cuenta lo que dispone el artculo 10.2 de la Constituci3n, as3 como la doctrina del Tribunal Constitucional.

31. El Comit3, consciente de la falta de obligatoriedad jur3dica, seg3n el Pacto, de sus opiniones

sobre el fondo, se dot3 de un *Relator Especial para realizar el seguimiento* de las disposiciones adoptadas por los Gobiernos cuando se producen «opiniones sobre el fondo» del Comit3. Con ello el Comit3 ha querido reforzar el incipiente car3cter vinculante de sus «opiniones» finales sobre el fondo de los asuntos.

32. En conclusi3n, se observa en el procedimiento en vigor la existencia de rigurosas causas de inadmisibilidad, a menudo insuperables para las v3ctimas. Adem3s, el procedimiento adolece de un desequilibrio procesal cr3nico en favor del Estado, fruto de la presencia de la soberan3a del Estado en todo el Derecho internacional. El procedimiento, a lo largo de todas sus fases, se prolonga por un t3rmino medio de cuatro a3os cada caso, lo que se puede calificar de excesivamente lento. Se debe reconocer, sin embargo, que las reformas recientes del Reglamento del Comit3 tratan de introducir un procedimiento m3s breve en la tramitaci3n de los casos.

Por otro lado, la escasa aceptaci3n voluntaria del procedimiento de quejas individuales por parte de los Estados miembros de la comunidad internacional (82 de 185 Estados), reduce considerablemente la universalidad del mismo. Ello, junto a lo sofisticado de los mecanismos internos, la necesidad del agotamiento previo de los recursos internos, y las dificultades pr3cticas de acceso de las v3ctimas a estos procedimientos, explican su escasa utilizaci3n actual.

No obstante su infrautilizaci3n, el procedimiento es 3til. Pi3nsese, por ejemplo, en que la adopci3n de decisiones de este tipo permite a los Comit3s competentes analizar e interpretar en profundidad el alcance de los artculos de los tratados en cuesti3n, a la vez que tutelar internacionalmente los derechos presuntamente violados de la v3ctima que se queja.

Como ya se ha indicado, en este tipo de procedimientos la tutela de los derechos es estrictamente individual, referida a la v3ctima o v3ctimas que son el objeto de la comunicaci3n que constituye la queja. Adem3s, su valor preventivo es escaso, pues solamente se pueden activar una vez que se ha producido la violaci3n. Ahora bien, la facultad de adoptar medidas provisionales puede ser una v3a eficaz para conseguir que cese de inmediato la violaci3n que se denuncia, antes de que se produzca el pronunciamiento definitivo del Comit3.

33. A partir de 1989 se observa una pr3ctica m3s decidida del Comit3 a pronunciarse en sus opiniones sobre el fondo no solamente sobre si ha habido violaci3n o no de una norma del Pacto, sino tambi3n sobre las medidas de reparaci3n que el Estado deber3 adoptar para subsanar la violaci3n constatada. Entre esas medidas, el Comit3 solicita frecuentemente al Estado la reforma de una legislaci3n o pr3ctica en vigor que haya sido el origen de la violaci3n.

En relaci3n con la v3ctima, el Comit3 ha llegado a pronunciarse sobre su puesta en libertad inmediata (en el caso de detenci3n ilegal o arbitraria); el levantamiento de una condena penal a muerte (impuesta ilegalmente); o sealando las medidas de reparaci3n y rehabilitaci3n que el Estado deber3 acordar a la

víctima (en casos de tortura o malos tratos). En todos estos casos, la práctica más reciente del Comité impone al Estado un plazo (generalmente de 90 días) en el que deberá informarle sobre las medidas efectivamente adoptadas en cumplimiento de la opinión sobre el fondo emitida por el Comité.

34. Ya señalamos que, con la finalidad de facilitar las relaciones de los Estados objeto de una opinión sobre el fondo y el Comité, éste ha nombrado recientemente un Relator Especial para el seguimiento de las opiniones del mismo. En su primer informe al respecto, el citado Relator Especial revela el alto grado de aceptación de las opiniones del Comité por parte de los Estados interesados y, en caso de incumplimiento, solicita información del Estado al respecto.

En definitiva, el Comité se preocupa por que sus opiniones sobre el fondo sean acatadas por los Estados y, en la medida en que la práctica de éstos revele una aceptación generalizada de esta conducta del Comité, es indudable que se están estableciendo precedentes valiosos que en su día servirán para constatar el nacimiento de una norma consuetudinaria internacional en favor del valor jurídico de las opiniones sobre el fondo del Comité, a pesar de que el Pacto no lo diga.

II. LA PROTECCION EXTRACONVENCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

35. Acabamos de observar que los mecanismos convencionales de protección internacional de los derechos humanos se han mostrado incapaces de abrir cauces lo suficientemente amplios como para permitir al individuo —cuyos derechos han sido lesionados— acceder a una vía internacional expedita de reclamación internacional.

En efecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (y su primer Protocolo Facultativo), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, son los únicos textos internacionales en vigor que ofrecen mecanismos de recepción de comunicaciones o quejas individuales dentro del sistema convencional de las Naciones Unidas. Pues bien, sus competencias continúan siendo extremadamente limitadas en relación con la gran masa de comunicaciones o quejas individuales que fluyen constantemente al Centro de Derechos Humanos (entre 1972 y 1988 se recibieron 350.000 comunicaciones de este tipo), de las que poco más de 400 han podido ser tramitadas por la vía convencional hasta la fecha.

La escasa aceptación por los Estados del sistema facultativo de reconocimiento de la competencia de los respectivos Comités para tratar las quejas de los particulares, las rigurosas reglas de admisibilidad por las que deberán pasar antes de ser tramitadas, la lentitud de los procedimientos y su escasa disponibilidad (sólo las tres Convenciones arriba señaladas lo prevén), así como lo tardío de su entrada en vigor (a partir de 1976), son los factores más des-

tacables del relativo fracaso de estos mecanismos convencionales que no han podido alcanzar un grado mínimo de universalización.

No obstante, su progresiva generalización avanza lentamente y cumplen un papel relevante en el sistema universal de protección de los derechos humanos. Así, el Protocolo Facultativo acaba de alcanzar 82 ratificaciones (mientras que el Pacto ha sido ratificado por 129 Estados); pero sólo 21 Estados han aceptado el artículo 14 CERD, contra 143 Estados partes en esa Convención; y sólo 36 Estados han aceptado el artículo 22 de la Convención contra la Tortura (CAT), contra 88 Estados partes en la misma.

Por último, el modelo convencional se caracteriza por ser subsidiario del régimen jurídico interno de los Estados, lo que presupone la existencia de un Estado de Derecho que funcione correctamente en la tutela de los derechos humanos. Por tanto, este modelo no se adapta a los casos de violaciones masivas de derechos humanos.

36. En cualquier caso, la comunidad internacional no se dotó de ningún mecanismo procesal para tramitar las denuncias individuales hasta 1967, en el marco extraconvencional de la Comisión de Derechos Humanos. Ello se consideró como una respuesta a la lentitud en la elaboración y entrada en vigor (en 1976) del primero de los mecanismos convencionales —el del Comité de Derechos Humanos.

Pues bien, en 1967, la Comisión de Derechos Humanos, cuya composición acababa de aumentar como resultado del acceso a la independencia de un buen número de territorios hasta entonces sometidos a dominación colonial en África y Asia, optó por imaginar un mecanismo no convencional alternativo, mucho más ágil. Para ello, se debía conseguir que el consentimiento del Estado no fuera tan decisivo —como lo era bajo el régimen de la ratificación de los tratados—, los requisitos de admisibilidad de la comunicación individual se suavizaran progresivamente, y el punto de referencia en cuanto al derecho sustantivo aplicable no fueran uno o varios tratados, sino la propia Declaración Universal de Derechos Humanos.

En este diseño hubo que pagar un precio: las comunicaciones individuales no recibirán inicialmente un tratamiento personalizado, sino que se instrumentalizan en función de que, por su gravedad e importancia, configuren una «situación» que revele la existencia de «un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos» en un país o área regional concreta. Por consiguiente, el enfoque inicial será el estudio de una «situación» global de violaciones de derechos humanos en un país determinado, con el objeto de ayudarle a superar sus dificultades presentes en materia de derechos humanos en el marco de cooperación internacional establecido en la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto, las quejas individuales quedan subsumidas en la «situación» global.

37. Esta evolución, que ha sido espectacular en los últimos 28 años de la práctica de las Naciones Unidas, ha pasado por seis etapas que se han cen-

trado en los trabajos sucesivos de la *Comisión de Derechos Humanos*, desde 1967 hasta la fecha. Tales etapas ponen muy bien de relieve las dificultades que se han debido remontar a lo largo de estos años hasta llegar a la actualidad, en la que no se puede considerar todavía cerrado el proceso de evolución de los mecanismos extraconvencionales de protección de los derechos humanos.

A) El «Procedimiento 1235»

38. La primera etapa comienza con las resoluciones 8 y 9 (XXIII) de la Comisión de Derechos Humanos y la resolución 1235 (XLII) del Consejo Económico y Social (ECOSOC), ambas de 1967. Por la última de estas resoluciones, el ECOSOC autorizó a la Comisión y a su Subcomisión a debatir en público sobre «violaciones notorias de los derechos humanos y las libertades fundamentales» en aquellos países en los que persistían políticas oficiales de dominación colonial, discriminación racial o de *apartheid*¹². Nace así lo que luego se conoció como el «Procedimiento 1235», en referencia a la resolución del ECOSOC que lo creó¹³.

En el marco de este procedimiento, la Comisión podrá efectuar «un estudio a fondo de las situaciones que revelen un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos» sobre las materias arriba indicadas¹⁴. Como es evidente, se trataba de tres problemas muy sensibles para los países recientemente ascendidos a la independencia cuyo número había incrementado en la Comisión, inclinando a su favor la mayoría de los Estados miembros de la misma.

De este modo, la Comisión se dota por primera vez, en 1967, del primer órgano especial de investigación de una «situación» de carácter geográfico: El Grupo Especial de Expertos de la Comisión sobre el África Meridional¹⁵, encargado de investigar e informar anualmente a la Asamblea General y a la Comisión sobre los efectos de la política de *apartheid* en Sudáfrica¹⁶.

Además, en el «Procedimiento 1235» las comunicaciones individuales se reciben sin atender a los engorrosos requisitos de admisibilidad clásicos del sistema convencional —ni siquiera será necesario el agotamiento previo de los recursos internos— y la Comisión puede decidir el establecimiento de un órgano especial de investigación de la supuesta «situación» sin necesidad del consentimiento del Estado interesado.

¹² Párr. 2 de la res. 1235 (XLII) del ECOSOC, de 6 de junio de 1967.

¹³ Sobre el alcance del «Procedimiento 1235» *vid.* en particular Escobar Hernández, Concepción: *La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la violación de derechos humanos y libertades fundamentales: Estudio de los procedimientos públicos especiales* (Tesis) T. I. Madrid, Edit. Univ. Complutense, 1987, págs. 225-359.

¹⁴ Párr. 3 de la misma resolución.

¹⁵ Junto al Grupo Especial de Expertos, la Comisión estableció el mismo año un relator especial encargado de investigar «la política y la práctica del *apartheid* en todas sus manifestaciones». En 1970 la Comisión abolió la figura del relator especial y pasó

B) El «Procedimiento 1503»

39. La segunda etapa se caracteriza porque en 1970 la Comisión y su Subcomisión obtienen la autorización del ECOSOC para institucionalizar un sistema confidencial, pero permanente, para el tratamiento de las comunicaciones individuales: se trata del «Procedimiento 1503», así llamado por haber sido establecido por el ECOSOC en su resolución 1503 (XLVIII), de 27 de mayo de 1970.

Ahora bien, este procedimiento nace con algunos inconvenientes serios: además de su carácter confidencial¹⁷, ya señalado, las comunicaciones individuales son sometidas de nuevo a rigurosos requisitos de admisibilidad que incluyen el agotamiento previo de los recursos internos¹⁸, de modo similar a los procedimientos convencionales cuasicontenciosos que ya vimos.

Por otra parte, el procesamiento de las comunicaciones individuales es lento, pues dura un ciclo anual al tener que pasar por una serie de órganos de la Subcomisión (Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones y Plenario) y de la propia Comisión (Grupo de Trabajo sobre Situaciones y Plenario), antes de que ésta pueda determinar que la situación requiere un «estudio a fondo» o una investigación por parte de un «comité especial». En esta última hipótesis, la Comisión necesitará contar con el consentimiento del Estado interesado para establecer tal comité especial; además, la investigación se realizará en colaboración constante con el Estado, conforme a las condiciones fijadas también de común acuerdo¹⁹.

El «Procedimiento 1503» fue importante en los años setenta pues, como hemos dicho, estableció el primer cauce institucional, permanente, en la esfera extraconvencional para recibir y tramitar quejas individuales por violaciones de derechos humanos. Pero en la actualidad ha sido ampliamente superado por la evolución ulterior de la práctica de la Comisión —a la que nos referimos en los párrafos siguientes—, por lo que su función es de carácter tan subsidiario que ya se ha propuesto la conveniencia de su desaparición. Se trata de un procedimiento cuya subsistencia pudiera ser contraproducente porque, bajo el manto de la confidencialidad, se ha politizado en exceso, convirtiéndose en los años ochenta en el refugio de los Estados africanos con graves problemas de derechos humanos que no deseaban verse expuestos al escrutinio público de la comunidad internacional.

sus competencias al Grupo Especial de Expertos. *Vid.* a este respecto Escobar Hernández, Concepción, *op. cit.*, en nota 14 *supra*, págs. 376-378.

¹⁶ La resolución 1995/8, de 17 de febrero, de la Comisión dio por terminado el mandato del grupo, al haberse conseguido en 1990 la independencia de Namibia y en 1994 la abolición del *apartheid* en Sudáfrica.

¹⁷ Párr. 8 de la res. 1503 (XLVIII) del ECOSOC, de 27 de mayo de 1970.

¹⁸ Tales requisitos de admisibilidad se regulan en la res. 1 (XXIV) de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, de 13 de agosto de 1971.

¹⁹ Párr. 6 de la res. 1503, *cit.*, de la Comisión.

C) El sistema de Relatores Especiales

40. La tercera etapa introduce una variante al «Procedimiento 1235» a partir de 1975, año en el que la Comisión crea el Grupo de Trabajo *ad hoc* encargado de investigar la situación de los derechos humanos en Chile a raíz del sangriento golpe de Estado del general Pinochet²⁰. A partir del precedente chileno la Comisión establecerá órganos especiales de investigación de carácter geográfico para estudiar situaciones de violaciones graves de derechos humanos, con independencia de que estén o no relacionadas con cuestiones de descolonización, discriminación racial o *apartheid*. Esta tendencia se ha consolidado ampliamente en la práctica de la Comisión, hasta el punto que en 1995 recibió informes de Relatores Especiales, Representantes o Expertos independientes, relativos a 17 países o regiones diferentes²¹.

Por otra parte, en 1980, la Comisión incorpora otra novedad importante a su práctica, consistente en crear órganos especiales de investigación en todo el mundo respecto de un tema concreto cuya violación reviste una particular gravedad. En efecto, en ese año la Comisión estableció el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Desde entonces la Comisión se ha ido dotando de procedimientos especiales de investigación de carácter temático, especialmente en el área de los derechos civiles y políticos, hasta el punto que en 1995 ya disponía de un total de 13 mandatos temáticos²².

41. El conjunto de órganos especiales de investigación de violaciones graves de derechos humanos, ya sean geográficos o temáticos, es lo que denominamos «sistema de Relatores Especiales». Desde luego, en esta etapa se consolidan los avances de la primera en cuanto al retiro de la confidencialidad en el tratamiento del resultado de la investigación (el informe anual de estos órganos a la Comisión), pues constituyen un desarrollo del «Procedimiento 1235» o público. De modo que los informes del conjunto de órganos especiales de investigación arriba citados serán públicos y ampliamente debatidos en el plenario de la Comisión, con la participación de representantes de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

Por otra parte, al igual que cuando se estableció en 1967 el «Procedimiento 1235», no será necesario el consentimiento del Estado interesado para que la Comisión pueda decidir la creación de un órgano especial de investigación sobre un país o sobre un tema. Incluso, el citado órgano podrá realizar su estudio a pesar de la oposición del Estado interesado, cuya autorización solamente se requerirá para la

realización de las visitas *in loco* del referido órgano especial de investigación.

Por último, en esta etapa se consolida la gran flexibilidad en la admisión de comunicaciones individuales, pues no se someten a rigurosos requisitos de admisibilidad ni tampoco a la regla del agotamiento previo de los recursos internos. Simplemente, se considerarán admisibles todas las comunicaciones que, en la opinión del órgano de investigación correspondiente, procedan de «fuentes confiables».

D) Estudio de situaciones y peticiones

42. La cuarta etapa en este proceso de evolución comienza cuando la Comisión de Derechos Humanos considera suficientemente consolidados los procedimientos extraconvencionales de estudio e investigación de «situaciones» de violaciones graves y masivas de derechos humanos, a través de la creación de los órganos especiales que considere necesarios. Entonces vuelve la mirada hacia el origen del proceso, esto es, las comunicaciones o *quejas individuales* que le han permitido estudiar una «situación», y se pregunta si no podría ser competente también para realizar algún tipo de acción humanitaria en favor de las víctimas que se quejan, a título individual.

Este paso es decisivo pues supone que la Comisión, a través de los mecanismos extraconvencionales que ha creado, continuará siendo competente en lo sucesivo para tratar globalmente un fenómeno de violación de manera global (por ejemplo, la desaparición forzada o involuntaria) o una «situación» de violaciones graves en un país. Paralelamente, la Comisión instaura un sistema de tramitación para atender las peticiones individuales con un enfoque inicial acusadamente humanitario, debido a las reticencias de algunos Estados temerosos de ser «condenados» en la esfera internacional por violaciones de derechos humanos.

Se diría que este doble enfoque desnaturaliza los procedimientos extraconvencionales hasta ahora existentes. En realidad añade una doble naturaleza jurídica a los trabajos de tales procedimientos, que son el fruto de un planteamiento eminentemente práctico en el que el elemento determinante es el grado de *consensus* existente en cada momento entre los Estados miembros de la Comisión, quienes desarrollan a su vez sus actividades bajo la estrecha vigilancia de las organizaciones no gubernamentales. De manera que, a lo largo de su evolución progresiva, tales procedimientos extraconvencionales permitirán ir «recuperando» el precio pagado por el establecimiento de sus primeras bases ju-

²⁰ El procedimiento especial de investigación sobre la situación de los derechos humanos en Chile se convirtió en relator especial en 1979 y se terminó en 1990, coincidiendo con el restablecimiento de un gobierno civil en el país elegido democráticamente.

²¹ Se trata de los territorios palestinos ocupados por Israel, Afganistán, África Meridional, Camboya, Cuba, El Salvador, la R. I. del Irán, Iraq, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Haití, Myanmar, Rwanda, Somalia, Sudán, la antigua Yugoslavia y Zaire. En 1995 se añadió un nuevo relator especial para Burundi.

²² Además del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, se trata de los informes de los siguientes grupos de trabajo, relatores especiales y expertos: ejecuciones extrajudiciales, tortura, intolerancia religiosa, mercenarios, venta de niños, detención arbitraria, desplazados internos, derecho al desarrollo, libertad de opinión y de expresión; formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; violencia contra la mujer; e independencia de magistrados y abogados. En 1995 se añadió un relator especial sobre verídicos tóxicos.

rídicas en la resolución 1235 del ECOSOC de 1967.

43. La consolidación del tratamiento de *quejas individuales* cristaliza en relación con los procedimientos temáticos de alcance universal referidos a derechos civiles y políticos, tales como los que protegen contra las desapariciones forzadas; torturas; ejecuciones extrajudiciales; detención arbitraria; intolerancia religiosa; amenazas de muerte o represalias contra las víctimas, sus familiares o representantes; venta de niños; e independencia de magistrados y abogados.

En el marco del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias que, como vimos, ha sido el precursor en el tratamiento de las quejas individuales, el Grupo se constituye como un puente que facilita los contactos entre los familiares del desaparecido y el gobierno respectivo, quien está obligado a indagar la suerte del desaparecido e informar de los resultados al Grupo; éste, a su vez, los transmite a los familiares de la víctima. En esta relación a través del Grupo de Trabajo ambas partes operan bajo el principio de igualdad de armas en el procedimiento establecido, lo que es inusitado en el contexto internacional.

Por otra parte, las comunicaciones se reciben sin necesidad de que cumplan requisitos de admisibilidad estrictos, tales como el agotamiento de los recursos internos. Además, al disponer el Grupo de Trabajo de un mandato extraconvencional y universal, tampoco será relevante el consentimiento del Estado para que el Grupo pueda tramitar una comunicación individual que le concierna. En definitiva, el Grupo sólo declarará cerrado un caso de desaparición política en función de las pruebas que le suministren, indistintamente, una y otra parte en un procedimiento escrito y contradictorio que dirige el propio Grupo.

44. Consecuentemente, la naturaleza jurídica de los mecanismos extraconvencionales de protección ha variado también en función de su propia evolución. Así, en un comienzo se idearon básicamente como mecanismos de promoción de los derechos humanos en el contexto de «situaciones» de serias violaciones de los derechos humanos. En este sentido, tanto la versión confidencial como la pública de los órganos especiales de investigación se constituyen para facilitar a la Comisión un conocimiento cabal de la «situación», de manera que ésta pueda estar en disposición de ayudar, promover y persuadir al gobierno de un país en el que se ha producido una quiebra de la democracia y del Estado de derecho, a restablecer esos valores lo antes posible, pues sólo en ese marco se podrá recuperar el respeto a los derechos humanos.

Si esto fue así en su origen y continúa siendo particularmente cierto en relación con los órganos especiales creados para estudiar «situaciones» en países concretos, el enfoque cambia con la creación de los nuevos órganos especiales que analizan fenómenos o temas. En efecto, en un principio se establecen paralelamente a los órganos por países, pero pronto giran hacia una especialidad propia consistente en añadir al estudio del tema en su conjunto

(la desaparición, por ejemplo), el tratamiento de los casos individuales de los comunicantes. En este punto el mecanismo cambia de naturaleza, añadiendo a las funciones anteriores de promoción las nuevas de protección, inicialmente por razones humanitarias, de las víctimas de violaciones de derechos humanos que se denuncian.

E) Las acciones urgentes por razones humanitarias

45. La quinta etapa se caracteriza por la consolidación del tratamiento de las quejas individuales en el ámbito extraconvencional, mediante la institucionalización del sistema de acciones urgentes como un mecanismo flexible que permite la adopción de medidas específicas que aseguren formalmente el respeto de los derechos humanos. La acción urgente consiste en que el procedimiento especial correspondiente se dirigirá por la vía más rápida posible (facsimil) al Ministro de Relaciones Exteriores del país de donde proceda la queja, solicitando de las autoridades su intervención inmediata para que cese la violación que se denuncia, se investiguen los hechos y se depuren las responsabilidades a que hubiera lugar.

El sistema de *acciones urgentes* se presenta, pues, como eminentemente protector pero con un enfoque que en su inicio es, como ya señalamos, estrictamente humanitario. Bajo el nuevo procedimiento la comunicación se recibe y diligencia con prontitud y flexibilidad, sin atender a requisitos de admisibilidad tales como el agotamiento de los recursos internos, ni al consentimiento del Estado. Por tanto, es un procedimiento de carácter humanitario y personalizado para atender individualmente las quejas que se reciben sobre temas relacionados con la protección de derechos fundamentales. Además, el procedimiento es extremadamente universal en el sentido de que no requiere la ratificación de ningún tratado internacional para que pueda ser aplicado, ya que encuentra su fundamento jurídico en la propia Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la obligación de cooperar con los demás Estados de buena fe en la promoción del respeto a los derechos humanos.

46. El sistema de *acciones urgentes* ya es una realidad entre los mandatos temáticos de la Comisión más emblemáticos, en especial los Grupos de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias y Detención Arbitraria, así como los Relatores Especiales sobre Ejecuciones Extrajudiciales y Tortura. Por otra parte, los Relatores Especiales sobre intolerancia religiosa, venta de niños e independencia de magistrados y abogados, están habilitados para formular las acciones urgentes que consideren oportunas.

También se han extendido las acciones urgentes a algunos órganos especiales de investigación de «situaciones» en países determinados, tales como Chile, Irán, Guatemala o Cuba. En estos casos se trata de iniciativas muy próximas a las de los buenos oficios, en que el éxito dependerá en gran parte

de la voluntad de cooperación y respuesta del Estado.

Por último, las acciones urgentes han recibido un significativo espaldarazo en la práctica de la Comisión de los últimos tres años. En efecto, la Comisión ha autorizado a su sistema de Relatores Especiales (tanto temáticos como por países) a recurrir a las acciones urgentes en protección de las víctimas, familiares o defensores de derechos humanos, que sean objeto de amenazas u otro tipo de represalias por el hecho de haber utilizado alguno de los mecanismos de protección internacional de los derechos humanos que ofrece el sistema de las Naciones Unidas.

F) Hacla un recurso de amparo internacional

47. La sexta etapa en la evolución de la práctica de la Comisión consiste en que los procedimientos temáticos más emblemáticos (ejecuciones extrajudiciales, tortura, detención arbitraria) dirigen sus acciones urgentes a los Estados invocando las normas internacionales de derechos humanos relevantes (Declaración Universal, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Conjuntos de Principios y Reglas Mínimas de las Naciones Unidas). Se alejan así del modelo inicial que se caracterizaba por invocar razones estrictamente humanitarias, pero no jurídicas, para evitar el posible rechazo de las acciones urgentes por parte de algunos Estados.

Como nada es definitivo todavía y deben institucionalizarse progresivamente los nuevos mecanismos, asistimos a un momento de cierta confusión debido a la coexistencia en la actualidad de las diferentes etapas en que consiste la evolución de la práctica de la Comisión, con la consiguiente duplicidad parcial de funciones entre los nuevos y los viejos procedimientos. El tiempo y la práctica irán perfilando y encajando cada uno de ellos en el sistema universal de protección de los derechos humanos.

En este sentido, las reuniones anuales que desde 1993 celebran los integrantes del sistema de Relatores Especiales han contribuido a mejorar la coordinación y reglamentación de todos estos órganos, así como su institucionalización progresiva. Fruto de ello son las visitas al terreno conjuntas, los informes conjuntos y las acciones urgentes conjuntas, que ya han empezado a realizar los procedimientos especiales temáticos y geográficos competentes en casos concretos.

48. Por otra parte, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria ha dado en los últimos años un nuevo paso adelante de la mayor significación. En efecto, el citado Grupo ha adoptado métodos de trabajo —aprobados por la Comisión— que le permiten tramitar cada queja o caso de detención aparentemente arbitraria que le llegue, mediante la aplicación de reglas jurídicas en un procedimiento contradictorio que culmina en una *decisión* individual para cada caso, en la que el Grupo se pronuncia sobre

si la detención ha sido arbitraria o no en base a criterios estrictamente jurídicos. En caso positivo, el Grupo recomendará al Estado las medidas a adoptar para remediar esa situación²³.

Es evidente entonces que el Grupo de Trabajo de la Detención Arbitraria ha sentado el primer precedente, en el ámbito extraconvencional, de adopción de decisiones cuasijudiciales en procedimientos de tramitación de quejas individuales —incluido el procedimiento de acción urgente— por detención arbitraria. Por sus características, la queja ante el Grupo de Trabajo de la Detención Arbitraria equivale a una acción de *habeas corpus* internacional al alcance de toda presunta víctima, con independencia de su nacionalidad y del lugar donde se encuentre. Tal acción es además de disponibilidad inmediata, pues no se requiere ni la previa aceptación del Estado interesado ni reunir condiciones de admisibilidad severas tales como el previo agotamiento de los recursos internos.

49. Así se ha abierto la vía hacia la configuración del sistema de quejas individuales en los procedimientos extraconvencionales como un auténtico *recurso de amparo internacional* sobre una base extraconvencional, dejando muy atrás los límites de aquella acción «humanitaria» que en 1980 impusieron los Estados miembros de la Comisión al Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, temerosos entonces de hipotéticas «condenas políticas».

Es de esperar que en los próximos años se consoliden y se generalicen en la práctica de la Comisión y de sus órganos especiales de investigación los métodos de trabajo del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, en lo que se refiere a la adopción de decisiones cuasijudiciales ante quejas individuales. Con ello se completará el círculo abierto en 1967 por la Comisión para dar un tratamiento a las quejas individuales a través de mecanismos extraconvencionales de protección de los derechos humanos que, en su término final, podrían suponer el ejercicio de una *actio popularis* en la esfera internacional, en materia de protección de los derechos humanos.

G) El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

50. El establecimiento en 1993 de la institución del *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* es una consecución de la máxima importancia para elevar la consideración de los derechos humanos al lugar que les corresponde en el contexto de las Naciones Unidas, a la luz de las disposiciones de la Carta de San Francisco de 1945 y de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 25 de junio de 1993.

En efecto, durante mucho tiempo se había abrigado la esperanza de que el Alto Comisionado encarnara la institucionalización de la *actio popularis* de

²³ Vid. a este respecto Faleh Pérez, Carmelo; «El Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas», *Revista de Ciencias Jurídicas*

cas (Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Las Palmas), núm. 1, 1994 (en imprenta).

la comunidad internacional en casos de violaciones masivas de los derechos humanos, a la que hemos aludido en el epígrafe anterior. En este sentido, el Alto Comisionado permitiría a la comunidad internacional instrumentalizar un medio permanente de respuesta urgente e idónea a cualquier eventualidad que se pudiera producir, con independencia de que los distintos órganos de derechos humanos se encuentren o no en período de sesiones.

Por estas razones se había identificado en el pasado el proyecto de Alto Comisionado como un experto independiente, nombrado por el Secretario General y bajo la autoridad de la Comisión de Derechos Humanos y/o la Asamblea General. Establecido en Ginebra sobre una base permanente donde tendría su Oficina, dirigiría sus actividades bajo criterios estrictamente humanitarios y técnicos.

51. Finalmente, la Asamblea General estableció en 1993 la institución del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a la que dotó de competencias diferentes a las diseñadas en los proyectos anteriores. En efecto, las funciones principales del actual Alto Comisionado, que es un alto funcionario de la Organización bajo la autoridad del Secretario General, son tres: la promoción y protección de todos los derechos humanos; la prevención de violaciones de los mismos en todo el mundo; y la coordinación de las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas en esta materia²⁴.

A pesar del carácter a la vez amplio y ambiguo de sus funciones —resultado de un difícil consenso entre los Estados—, la clave de esta institución será el grado de coordinación real que alcance dentro del sistema de las Naciones Unidas. En este sentido, cabe distinguir entre la coordinación *ad extra* y la coordinación *ad intra*. Por la primera de ellas, se trata de garantizar la presencia e integración real de los derechos humanos en todas las actividades de la Organización, en especial los proyectos de ayuda al desarrollo y las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz de la misma. Además, el Alto Comisionado será una pieza fundamental en la realización práctica de la universalidad de los derechos humanos, asegurando una coordinación efectiva entre el sistema universal y los sistemas regionales de protección internacional de los derechos humanos.

52. En cuanto a la coordinación *ad intra*, significa que el Alto Comisionado debe facilitar la cohesión interna de los diferentes órganos de protección de los derechos humanos de la Organización. A este respecto la institución del Alto Comisionado será determinante para la consolidación del sistema extraconvencional de protección de los derechos humanos en dos direcciones:

En primer lugar, el Alto Comisionado debiera tomar la iniciativa de elaborar un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en el mundo,

especificando la situación existente en cada uno de los 185 países miembros de la Organización. Con ello se superarían las situaciones de excesiva politización y selectividad que empañan los actuales trabajos de la Comisión de Derechos Humanos, a la hora de decidir qué países merecen o no la atención de la comunidad internacional mediante el establecimiento de un procedimiento especial de investigación.

En segundo lugar, el Alto Comisionado debiera tener un rol más relevante en la consolidación del tratamiento de las quejas individuales y de las acciones urgentes. En este sentido debiera potenciar la cohesión del sistema de Relatores Especiales de la Comisión de Derechos Humanos, de manera que todos ellos hagan suyos métodos de trabajo similares a los del Grupo de Trabajo de la Detención Arbitraria quien, como ya vimos, está facultado para adoptar decisiones cuasijudiciales ante quejas individuales. En un momento ulterior, el Alto Comisionado se podría constituir como la alta autoridad de la Organización ante la que se sustancie todo *recurso de amparo internacional* por presuntas violaciones de derechos humanos, en el ámbito extraconvencional de protección.

CONCLUSIONES

53. El jurista español dispone de una amplia red institucional y normativa en el plano internacional que sirve de complemento al régimen jurídico interno de tutela de los derechos humanos. Tanto la Declaración Universal como todo tratado internacional de derechos humanos que haya sido ratificado y publicado en el *Boletín Oficial del Estado* son de aplicación directa y obligada por parte de todos los poderes públicos. De manera que su puntual aplicación puede ser reclamada por los particulares que se quejen de presuntas violaciones de sus derechos humanos.

54. El procedimiento de *informes periódicos* debiera tener mayor relevancia en España. Para ello, el Ejecutivo debiera incorporar las ONGs de derechos humanos nacionales al proceso de redacción de los citados informes. Por lo mismo, las ONGs debieran formar parte de la delegación nacional que presenta cada uno de los informes periódicos ante el Comité correspondiente. Por último, las ONGs debieran ser más activas en el seguimiento de la actuación de los órganos del Estado, ya que éstos deben acomodar su conducta a las recomendaciones que les formulen los diferentes Comités.

En este sentido, son importantes las observaciones finales y recomendaciones que en los últimos años han dirigido a España, entre otros, el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la

²⁴ Resolución 48/141 de la Asamblea General, aprobada el 20 de diciembre de 1993, párrafo 4 de su parte dispositiva. A propuesta del secretario general, la Asamblea General nombró al

embajador J. Ayala Lasso (Ecuador) como alto comisionado para los derechos humanos por un período de cuatro años, con efecto a partir del 28 de febrero de 1994.

Discriminación contra la Mujer, y el Comité de los Derechos del Niño²⁵.

55. Los procedimientos de *quejas individuales* ante instancias internacionales universales, distintas de las existentes en el ámbito regional (Comisión y Tribunal Europeos de Derechos Humanos), son todavía poco conocidos por los juristas nacionales. En el mecanismo *convencional cuasicontencioso*, es urgente que España acepte lo dispuesto en el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que faculta al Comité de ese nombre para recibir quejas individuales.

En cambio, España ya ha reconocido la competencia del Comité contra la Tortura y del Comité de Derechos Humanos para pronunciarse sobre quejas individuales. Por lo que la víctima de una violación en sus derechos humanos que no haya obtenido la tutela debida a través de los recursos judiciales internos, una vez agotados éstos, podrá reclamar en la vía internacional ante uno de los dos Comités indicados.

Como quiera que los procedimientos ante estos dos Comités son de naturaleza jurídica equiparable al procedimiento establecido en los órganos del Consejo de Europa, son excluyentes entre sí por aplicación de la regla *non bis in idem*, de modo que la víctima o su representante deberán escoger el mecanismo más beneficioso en cada caso concreto. Por ejemplo, la protección contra la tortura y malos tratos encuentra una regulación más detallada en la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura que en el Convenio europeo.

Las escasas quejas procedentes de España que

han sido presentadas hasta ahora ante los dos Comités de las Naciones Unidas han visto rechazadas sus pretensiones en casi su totalidad por no cumplir con los requisitos de admisibilidad correspondientes, lo que revela el escaso conocimiento de las reglas procesales aplicables por parte de las víctimas o sus representantes legales.

56. En cambio, son más accesibles los *procedimientos extraconvencionales* de presentación de *quejas individuales*, al estar regidos por reglas de admisibilidad mucho menos severas que las aplicables a los procedimientos convencionales. Entre ellos, los de mayor relevancia para el contexto español son: el Relator Especial sobre la cuestión de la Tortura, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, el Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, y el Relator Especial sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Por lo mismo, el procedimiento de *acción urgente* de presentación de quejas individuales ante los mecanismos extraconvencionales temáticos citados es también de fácil disponibilidad.

En efecto, en ambos casos no regirá la regla *non bis in idem*, porque el procedimiento extraconvencional que se elija no será excluyente de la posible utilización posterior de otro mecanismo convencional (universal o regional), al tratarse de procedimientos de naturaleza jurídica distinta. Tampoco será de aplicación la regla del agotamiento previo de los recursos internos, por lo que la disponibilidad del procedimiento extraconvencional será inmediata para la víctima.

²⁵ La práctica de las Naciones Unidas en relación con España y otros países es sistematizada periódicamente por C. R. Rueda Castañón y C. Villán Durán en la «Práctica Iberoamericana de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos» que publica habitualmente la *Revista del Instituto Interamericano de Derechos*

Humanos (San José de Costa Rica). Igualmente, la *Revista Derechos y Libertades* de la Univ. Carlos III de Madrid publica a partir de su núm. 4 una crónica de la práctica de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, realizada por C. Escobar Hernández y C. Villán Durán.