

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/60/Add.5
1º de abril de 1993

ESPAÑOL
Original: FRANCES

CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS
Comité Preparatorio
Cuarto período de sesiones
Ginebra, 19 a 30 de abril de 1993
Tema 5 del programa provisional

SITUACION ACTUAL DE LAS PUBLICACIONES, ESTUDIOS Y DOCUMENTACION
QUE SE PREPARAN PARA LA CONFERENCIA MUNDIAL

Informe del Secretario General

Adición

1. Se señala a la atención del Comité Preparatorio el estudio adjunto preparado por el Sr. Maxime Tardu, titulado "La eficacia de los métodos y mecanismos de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos: reseña crítica". Este estudio ha sido elaborado a solicitud del Centro de Derechos Humanos en atención a las resoluciones de la Asamblea General 45/155 y 46/116, de fechas 18 de diciembre de 1990 y 17 de diciembre de 1991, respectivamente.
2. El tema del estudio corresponde al cuarto objetivo de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, contenido en el apartado d) del párrafo 1 de la resolución 45/155, y cuyo tenor es el siguiente:

"Evaluar la eficacia de los métodos y mecanismos que utilizan las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos".
3. Los párrafos 11 y 12 del documento A/CONF.157/PC/20 contienen las anotaciones formuladas por la secretaría de la Conferencia Mundial, a título indicativo, sobre el tema del siguiente estudio.

LA EFICACIA DE LOS METODOS Y MECANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS
EN LA ESFERA DE LOS DERECHOS HUMANOS: RESEÑA CRITICA

por

Maxime Tardu

Nota: Texto no editado para ser distribuido al cuarto período de sesiones del Comité Preparatorio. La versión definitiva editada se preparará para la Conferencia Mundial.

INDICE

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|--|-----------------|---------------|
| INTRODUCCION | 1 - 7 | 7 |
| I. ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTOS FUNDAMENTALES | 8 - 12 | 9 |
| A. Composición de los órganos | 13 - 21 | 9 |
| B. Procedimiento de decisión y jerarquía de los órganos | 22 | 10 |
| C. La urgencia ¿misión imposible? | 23 - 26 | 11 |
| D. Métodos de trabajo | 27 - 30 | 11 |
| E. Regionalización: observaciones generales | 31 - 34 | 12 |
| F. Coordinación: observaciones generales | 35 - 42 | 13 |
| II. INVESTIGACION Y ACCION NORMATIVA | 43 - 69 | 15 |
| A. La investigación preparatoria | 45 - 49 | 15 |
| B. Planteamientos y Mecanismos Normativos | 50 - 61 | 16 |
| C. Legislación, regionalización, coordinación | 62 - 66 | 18 |
| D. Orientación futura y planificación del programa normativo de las Naciones Unidas | 67 - 69 | 19 |
| III. VIGILANCIA Y DISUASION | 70 - 237 | 20 |
| A. Organización | 70 - 81 | 20 |
| B. Fomento de la ratificación de los tratados | 82 - 90 | 22 |
| C. Informes periódicos | 91 - 117 | 23 |
| D. Los procedimientos contenciosos: mecanismos de denuncia cuasijurisdiccionales | 118 - 142 | 28 |
| E. Los procedimientos contenciosos: el mecanismo "1503" de denuncia - información | 143 - 153 | 32 |
| F. Los procedimientos contenciosos: el debate público sobre las violaciones | 155 - 164 | 34 |

INDICE (continuación)

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|---|-----------------|---------------|
| III. G. Los procedimientos contenciosos: (<u>cont.</u>) investigaciones ex officio de relatores y grupos especiales | 165 - 189 | 35 |
| H. Eficacia de los procedimientos contenciosos ... | 190 - 201 | 39 |
| I. La vigilancia y la disuasión: ¿hacia la tercera generación? | 202 - 237 | 41 |
| 1. La acción preventiva temprana | 204 - 209 | 42 |
| 2. Determinar con más precisión los objetivos | 210 - 218 | 43 |
| 3. Intervención rápida | 219 - 223 | 44 |
| 4. ¿Hacia un tribunal penal internacional? | 224 - 228 | 45 |
| 5. ¿Hacia una Corte Internacional de Justicia revitalizada? | 229 - 232 | 45 |
| 6. Sanciones de alcance colectivo por violaciones masivas de los derechos humanos. Función del Consejo de Seguridad | 233 - 237 | 46 |
| IV. ACTIVIDADES DE PROMOCION: INFORMACION, EDUCACION, COOPERACION TECNICA | 238 - 300 | 47 |
| A. Información | 238 - 255 | 47 |
| 1. Del consenso diplomático al llamamiento movilizador | 244 - 246 | 48 |
| 2. Concretización | 247 - 250 | 48 |
| 3. Función de los centros de información de las Naciones Unidas | 251 - 255 | 49 |
| B. Educación en materia de derechos humanos | 256 - 275 | 49 |

INDICE (continuación)

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|---|-----------------|---------------|
| IV. C. Servicios consultivos y cooperación técnica ... (<u>cont.</u>) | 276 - 299 | 52 |
| 1. ¿Cómo fomentar las solicitudes de asistencia? . | 276 - 287 | 52 |
| 2. El principio de la proximidad en la determinación de las necesidades y la formulación de los proyectos | 288 - 291 | 54 |
| 3. Estrategias de programación | 292 - 297 | 55 |
| 4. Coordinación | 298 - 300 | 55 |
| V. CONCLUSIONES GENERALES | 301 - 318 | 57 |

Siglas

| | |
|--------|---|
| AG | Asamblea General de las Naciones Unidas |
| CAT | Comité Contra la Tortura |
| CERD | Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial |
| CDH | Comisión de Derechos Humanos |
| CESCR | Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| CCPR | Pacto de Derechos Civiles y Políticos |
| ECOSOC | Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas |
| SC | Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías |

INTRODUCCION

1. El presente estudio se ha redactado atendiendo al deseo expresado en la resolución 45/155 de la Asamblea General de que se evalúe "la eficacia de los métodos y mecanismos que utilizan las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos".
2. Tal estudio no puede tener sentido más que a la luz de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, tal como se definen en la Carta. En primer lugar, conviene recordar que los Artículos 1 y 55 de la Carta asignan a la Organización la misión no de "hacer respetar" sino de "fomentar" y "promover" el respeto de los derechos humanos. Se trata de una obligación de propósitos y de medios, no de resultados; es decir: si se aplica estrictamente la Carta, no puede acusarse mecánicamente a la Organización de ineficacia por el solo hecho de que persistan las violaciones masivas de los derechos humanos. Hay que hacer un análisis más minucioso para determinar si la Organización ha realizado todos los esfuerzos y ha aplicado todos los medios posibles, en el marco de la Carta, con miras a alcanzar el objetivo supremo del respeto universal y efectivo de los derechos humanos. Tal evaluación es sumamente difícil y no puede en modo alguno, por lo menos en el momento actual, aspirar al rigor científico.
3. Nuestra evaluación debe tener también en cuenta los límites que la Carta fija a las atribuciones de la Organización en materia de derechos humanos. Las Naciones Unidas, fundadas sobre el principio de la igualdad soberana de los Estados Miembros, relaciona íntimamente la acción multilateral en pro de los derechos humanos con el progreso de la "cooperación" entre los Estados (Art. 1). La Carta excluye en principio -y salvo delegación expresa de soberanía- toda intervención coercitiva en la esfera de los derechos humanos. En estas materias las Naciones Unidas actúan esencialmente por medio de recomendaciones, que son el fruto de transacciones difíciles al término de debates de tipo parlamentario en los que se enfrentan las tradiciones culturales y las opciones políticas de 180 Estados. Por tanto, no puede compararse la eficacia del sistema universal de cooperación que son las Naciones Unidas con un sistema supranacional como las Comunidades Europeas, o con el de las organizaciones cooperativas pero sectoriales o regionales en las que el acuerdo se basa en una composición y en unos criterios más homogéneos.
4. Por último, hay que evitar un defecto muy extendido en ciertos medios de comunicación, consistente en limitar la evaluación sólo a una de las funciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, a saber: la lucha contra la violación de estos derechos por medio de la vigilancia, la disuasión y la sanción. Esta es una función esencial pero que no puede bastar por sí misma, sino que debe formar parte del conjunto de las misiones definidas explícita o implícitamente por la Carta.
5. Según la Carta y la práctica ampliamente aceptada que dimana de ella, en materia de derechos humanos las Naciones Unidas tienen una cuádruple misión:
a) reunir información sobre los problemas y las tendencias en materia de derechos humanos en el mundo; b) deducir y precisar normas internacionales en la materia, teniendo en cuenta la evolución económica, social y cultural;

c) ejercer vigilancia y adoptar medidas disuasivas cuando esas normas se violan o amenazan con serlo, y d) desplegar actividades de fomento de la educación, la formación, el fortalecimiento de las estructuras sociopolíticas por medio de la cooperación técnica y los servicios consultivos, para garantizar el desarrollo de una "cultura de los derechos humanos" y prevenir las violaciones masivas. Tal vez pronto se reconozca una quinta función de las Naciones Unidas: la de estimular y, de ser necesario, contribuir ella misma a la reparación de los daños y a la asistencia a las víctimas individuales de violaciones masivas de los derechos humanos.

6. Estas diversas funciones están íntimamente ligadas entre sí. Por ejemplo, no podría efectuarse la disuasión si existe una noción suficientemente clara y universalmente aceptada de los derechos humanos que se quiere salvaguardar. Un sistema fiable de reunión de información fidedigna, por parte de las Naciones Unidas, constituye una condición previa para el desempeño verdaderamente eficaz de todas las demás funciones.

7. Nuestro estudio pretende exponer los elementos necesarios para evaluar la eficacia de las Naciones Unidas, en el ejercicio de sus diferentes funciones. No obstante, en primer lugar examinará el instrumento que ella utiliza, es decir su red de órganos y los principales procedimientos que utiliza en la adopción de decisiones en materia de derechos humanos.

I. ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTOS FUNDAMENTALES

8. Desde 1945 los órganos de las Naciones Unidas que contribuyen a definir y a ejecutar el programa de las Naciones Unidas para los derechos humanos se han multiplicado de manera casi exponencial.

9. Paralelamente al aumento del número de órganos de las Naciones Unidas, desde hace unos 20 años se observa una doble tendencia a ampliar su composición y a incrementar la duración y el número de sus períodos de sesiones. Esta tendencia se debe en parte a la universalización de su composición. En primer término, es el resultado de la toma de conciencia de los derechos humanos que gana terreno entre los pueblos y los gobiernos.

10. La mayoría de los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos, frecuentemente en contraste con los organismos especializados y los organismos regionales, hacen de las sesiones públicas norma de derecho común. En cambio, para las decisiones especiales se recurre a las sesiones privadas.

11. Otra característica de las Naciones Unidas en esta materia es el papel cada vez más importante que en la práctica desempeñan las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social y sus órganos auxiliares.

12. Estas estructuras y mecanismos, dada su naturaleza, ¿estimulan por sí mismos o, al contrario, frenan la eficacia de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos?

A. Composición de los órganos

13. La credibilidad, y por tanto la eficacia, de un órgano nacional o internacional encargado de hacer respetar los derechos humanos exigen, en primer lugar, garantías de representatividad y de imparcialidad evidentes en su propia composición.

14. Frente a esta exigencia, la principal respuesta de las Naciones Unidas parece ser hoy el concepto de distribución geográfica.

15. Esta práctica de equidad necesaria contribuye sin duda a promover una impresión de representatividad y de imparcialidad. Sin embargo, la distribución geográfica dista mucho de resolver todos los problemas a este respecto.

16. Por una parte, se observa la aparición de muchos conflictos interregionales y, por otra parte, se acentúan las afinidades y alianzas ideológicas, religiosas, económicas o políticas de alcance transregional. Una fórmula basada en criterios estrictamente geográficos puede muy bien no garantizar la "representación equitativa" de tales tendencias.

17. A menudo se ha denunciado otro desequilibrio mucho más importante: el número insuficiente de mujeres en los órganos de las Naciones Unidas, en particular los encargados de promover los derechos humanos.

18. Por otra parte, convendría que la composición de los órganos encargados de los derechos humanos tuviera una base interdisciplinaria. Actualmente los juristas ocupan un lugar preponderante. La expansión conceptual moderna de los derechos humanos, que engloba problemas socioeconómicos, demográficos, ambientales, así como los de la "nueva biología", hace cada vez más necesaria una composición diversificada.

19. Un problema esencial es el de la independencia de los miembros y los órganos de expertos y de los relatores especiales designados a título individual, órganos que recientemente se han multiplicado.

20. Es cierto que la solución del problema exige proteger a los expertos frente a los atentados contra su libertad de movimiento, o contra su integridad física o contra las amenazas de que ellos o sus familias puedan ser objeto. Ahora bien, la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas podría considerarse ambigua sobre este punto. La Corte Internacional de Justicia, en el asunto Mazilu, ha alcanzado un gran progreso a este respecto. Conviene seguir adelante estrictamente por este camino, cosa que ha pedido, por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre los métodos, de la Subcomisión.

21. Pero el problema de la independencia de los expertos tiene también aspectos estructurales fundamentales. Así, se ha denunciado el hecho de que varios miembros de la Subcomisión, elegidos a título personal, sean también funcionarios sujetos, de una manera u otra, al poder ejecutivo 1/. Por otra parte, algunos de estos expertos individuales representaban al mismo tiempo a sus Estados en un órgano de las Naciones Unidas jerárquicamente superior al suyo (Asamblea General, Consejo Económico y Social o Comisión de Derechos Humanos). Se ha criticado, por ejemplo, en 1967-68 al Grupo Especial de Expertos sobre el África meridional, de la Comisión de Derechos Humanos, destacando que sus miembros, designados a título individual, eran también en los primeros años representantes de sus países en la Comisión de Derechos Humanos, participando como tales en votaciones anteriores que condenaron a Sudáfrica. En el plano nacional y en algunas pocas organizaciones interestatales, tales problemas son objeto de incompatibilidades más o menos estrictas. Aún no existe nada de ese tipo en las Naciones Unidas. Evidentemente, y destaquémoslo, pese al frecuente grado real de objetividad de sus órganos, esta situación tiende a reducir ante la opinión pública la credibilidad y, por tanto, la eficacia de las Naciones Unidas.

B. Procedimiento de decisión y jerarquía de los órganos

22. El organigrama permanente de las Naciones Unidas comprende cuatro niveles jerárquicos, sin contar los grupos de trabajo, a saber: la Subcomisión, la Comisión, el Consejo Económico y Social y la Asamblea. Este sistema es complicado, si se compara por ejemplo, con los dos o tres niveles de la OIT y de la UNESCO. Se han hecho propuestas encaminadas a hacer de la Comisión un

órgano principal directamente vinculado a la Asamblea en la Conferencia de Teherán en 1968 y en los debates de la Comisión sobre los métodos de trabajo y los "métodos alternativos" 2/. En 1990 también se sugirió esto en el Comité Preparatorio 3/.

C. La urgencia ¿misión imposible?

23. La salvaguardia de los derechos humanos, como la de la paz, de la que es requisito previo, exige una intervención rápida, incluso inmediata, ante las grandes crisis. Las atrocidades masivas en Somalia, el Curdistán, Bosnia, y otras tantas destacadas por los medios de información audiovisual refuerzan enérgicamente esta exigencia de los pueblos. Espero que dentro de poco esta exigencia sea irresistible. Por el momento, la idea clave del "derecho de injerencia", y con mayor razón la del deber de injerencia de las Naciones Unidas, que justifica una acción coactiva inmediata, sólo ha tenido aplicaciones limitadas, relacionadas con la ayuda humanitaria.

24. Al tiempo que aumenta la duración de sus reuniones, el número de los períodos de sesiones de los órganos de derechos humanos sigue reducido por las limitaciones presupuestarias y por el calendario de conferencias. No fue hasta 1990 que el Consejo, por la resolución 1990/48, autorizó a la Comisión a celebrar períodos extraordinarios de sesiones, a condición de que lo decidiera la mayoría de los miembros. Esta nueva regla se aplicó el 10 de agosto de 1992 para la cuestión de Bosnia, cinco días después de que un Estado Miembro lo pidiera. Esta medida fue tan rápida como era posible, teniendo en cuenta los problemas de comunicación, pero cinco días pueden ser cinco días de más en los casos extremos.

25. Habría que prever una acción de carácter menos cauteloso o interino entre los períodos de sesiones. Esta necesidad la ha comprendido bien la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuyo reglamento parece permitir medidas sustanciales entre los períodos de sesiones (véanse por ejemplo los artículos 9, 26 C3 y 27). Una tendencia similar puede advertirse en varios órganos de la OIT y del Consejo de Europa.

26. El contraste con la actitud de los órganos de las Naciones Unidas encargados de los derechos humanos es profundo. Desde su creación han vacilado mucho en delegar la menor competencia, incluso de pura rutina, a sus mesas, a un relator o, con mayor razón, a la Secretaría. Por ejemplo, es típico que el Comité de Derechos Humanos, al adoptar su reglamento en 1977, rechazara formalmente un anteproyecto de artículo de la Secretaría que preveía tales delegaciones 4/. Recientemente se ha avanzado algo hacia una actitud menos estricta en materia de delegaciones de poderes entre los períodos de sesiones.

D. Métodos de trabajo

27. Desde hace una decena de años los métodos de trabajo de los órganos de derechos humanos han sido objeto de un amplio examen autocrítico por parte de la Comisión y de la Subcomisión sobre todo. Este análisis se ha efectuado en

particular sobre las cuestiones de los "métodos alternativos" y del "examen de trabajo de la Subcomisión".

Programación y planificación insuficientes

28. Pese a las repetidas instrucciones del Consejo Económico y Social y del CPC, la Comisión y la Subcomisión sólo muy lentamente han prestado atención a la elaboración de un programa de trabajo y de planes de acción racionalizados a mediano y largo plazo.

Programa

29. Es casi la regla que la Comisión y la Subcomisión no puedan terminar el examen de su programa. Los críticos de las Naciones Unidas suelen basarse en ello para denunciar la "ineficacia" de la Organización. Este reproche es en cierta medida infundado, ya que es tanto más difícil agotar el programa cuanto que éste se alarga de año en año. En sí, es un signo positivo que atestigüe la voluntad de abordar los nuevos problemas y de estar a la escucha del mundo: la ciencia y la técnica, las poblaciones autóctonas, el medio ambiente. Además, en contraste con las cuestiones económicas y técnicas tratadas por las demás comisiones del Consejo, la esfera de los derechos humanos, por excelencia, es susceptible de nuevas situaciones imprevistas, frecuentemente críticas, que al exigir una acción urgente, alteran los programas. Las Naciones Unidas se han esforzado por racionalizar el programa en dos direcciones principales: el examen bienal de ciertas cuestiones y la agrupación de temas. Se trata de pasos en la buena dirección, pero no cabe esperar milagros ni de un método ni del otro.

Debates

30. Algunos progresos realizables en la celebración de los debates fortalecería la credibilidad del sistema en lo que concierne, en particular, al tiempo de uso de la palabra, la búsqueda de declaraciones comunes, la fusión eventual del debate general y del debate sobre las resoluciones, y el mayor uso de los grupos de trabajo 5/.

E. Regionalización: observaciones generales

31. En las Naciones Unidas el impreciso concepto de regionalización abarca nociones diversas tales como la yuxtaposición de sistemas independientes entre sí (Naciones Unidas, Consejo de Europa, Organización de los Estados Americanos, Organización de la Unidad Africana, etc.); la centralización, con grados variables de autonomía (por ejemplo, Comisiones Económicas y Sociales regionales de las Naciones Unidas); o, simplemente, la desconcentración de los servicios.

32. Sorprende la excesiva centralización de las estructuras y mecanismos de las Naciones Unidas para los derechos humanos. En el plano regional no existe ningún órgano permanente de derechos humanos análogo a la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico o a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, ni ningún experto sobre el terreno que pudiera desempeñar un papel

parecido al de los representantes residentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o al de los consejeros regionales de la OIT.

33. Desde finales del decenio de 1960 las Naciones Unidas han visto este problema. Se han sucedido los grupos de trabajo y los seminarios regionales concentrados últimamente en el Asia y en el Pacífico, pero no han aportado más que resultados mínimos 6/. Las Naciones Unidas no siempre han elegido con claridad entre tres estrategias: primera, promover simplemente la creación de estructuras regionales endógenas y orgánicamente independiente de las Naciones Unidas (creación que las Naciones Unidas han fomentado en lo que concierne a la Convención Africana de los Derechos Humanos; segunda, crear estructuras regionales dotadas de cierta autonomía o al menos de una presencia regional en el marco de las Naciones Unidas; o tercera, combinar las dos primeras estrategias según modalidades flexibles.

34. Sería por lo menos interesante examinar en una primera fase la posibilidad de adaptar al sistema de las Naciones Unidas para los derechos humanos la institución de los Consejeros Regionales de la OIT u otro mecanismo flexible de carácter similar 7/. Volveremos sobre este tema.

F. Coordinación: observaciones generales

35. La noción de "misión imposible", es una vieja humorada que en cierta medida sigue siendo apropiada en lo que respecta a la coordinación en la esfera de los derechos humanos en las Naciones Unidas. Se trata de un problema fundamental que se plantea, como el de la regionalización, en todos los sectores del programa: reunión de datos, medidas de investigación y normativas, aplicación de programas, cooperación técnica y asistencia a las víctimas. Reviste aspectos bastante diferentes según los sectores. De momento, bastará con hacer algunas observaciones generales.

36. En primer lugar, para que la coordinación tenga un mínimo de eficacia debe proseguirse simultáneamente en tres planos: primero, entre los órganos de las Naciones Unidas por conducto de sus presidentes, mesas o delegados; segundo, entre las secretarías, y, tercero, en cada Estado, entre las autoridades y servicios interesados.

37. En esta cuestión, el aspecto de las relaciones entre órganos de las Naciones Unidas se percibe hoy mejor. Prueba de ello son las reuniones periódicas, institucionalizadas desde hace seis años, de los presidentes de órganos de vigilancia creados por tratados 8/. También lo atestiguan las relaciones crecientes entre las mesas respectivas de la Comisión y de la Subcomisión, así como las propuestas del Grupo de Trabajo de la Subcomisión, presentadas en 1992 9/.

38. La coordinación entre secretarías tiene dos grandes aspectos. Entre el Centro de Derechos Humanos y las secretarías de los organismos especializados (OIT, UNESCO, OMS, FAO) la armonización ha podido presentar algunos problemas tanto en el plano normativo como en el de los mecanismos, pero existe un órgano interinstitucional establecido, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) y sus comités, el cual recomienda al menos las grandes

líneas de una acción coordinada. Así sucedió en diversa medida, por ejemplo, con la OIT en lo que respecta al trabajo forzoso, los trabajadores migrantes, las poblaciones indígenas y el trabajo infantil.

39. En cambio, aún no existe en el interior de las propias Naciones Unidas una estructura permanente de coordinación que sea comparable. Esto explica las cuestiones que han podido plantearse durante cierto tiempo con respecto a los programas tratados simultáneamente por el Centro de Derechos Humanos, por una parte, y por la Dependencia de la Condición Jurídica y Social de la Mujer o la Dependencia de Justicia Penal en Viena, por la otra. A este respecto, se han arbitrado o se están arbitrando disposiciones a veces especiales.

40. Recientemente se han aprobado resoluciones que designan expresamente al Centro de Derechos Humanos como órgano coordinador en toda la esfera de los derechos humanos. La aplicación de estas resoluciones avanza. Pero aún dista mucho de completarse.

41. Por último, la coordinación entre los servicios interesados en el plano nacional es una necesidad tan importante como malentendida.

42. A este respecto, a veces se han podido observar divergencias de opinión sobre el mismo tema entre el representante de un Estado en la Comisión de Derechos Humanos y su homólogo en la Comisión de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia o en la Comisión de Desarrollo Social. Por ejemplo, el delegado del mismo Estado en la Quinta Comisión -esto se ha visto también algunas veces- podría tener eventualmente su propia posición basada en consideraciones presupuestarias, diferentes de los deseos de una u otra Comisión.

II. INVESTIGACION Y ACCION NORMATIVA

43. Proclamar normas internacionales basadas en una sólida investigación comparativa sigue siendo una misión esencial de las Naciones Unidas. Desde distintos sectores se formulan reservas: se dice que la legislación internacional está "terminada", se da el alto a los estudios "académicos" y a la "proliferación" de textos, y se pide la prioridad absoluta para su aplicación.

44. Suscribir estas opiniones extremas sería equivocado. La obra legislativa de las Naciones Unidas no estará nunca "terminada": la acelerada evolución científica, económica y social multiplica los nuevos problemas y exige una reflexión innovadora en busca de nuevas normas internacionales o para ahondar los textos actuales. Menos que nunca podemos ignorar el papel de las normas universales en la dinámica social, en torno al mito fundamental de los derechos humanos: fue en nombre de la Declaración anticolonial de 1960 cómo el Tercer Mundo conquistó su independencia, y fue la Declaración de Helsinki, reafirmando la Declaración Universal, la que derribó el muro de Berlín.

A. La investigación preparatoria

45. Entre los problemas actuales, destaquemos el de las fuentes. La resolución básica de la Comisión de Derechos Humanos, de 20 de marzo de 1956, autoriza plenamente la utilización de las obras de los estudiosos e investigadores que gocen de autoridad reconocida 10/. Ahora bien, son raros, y al parecer cada vez más raros, los estudios de las Naciones Unidas que aprovechan un análisis de investigaciones exteriores. Entre las excepciones figuran algunos estudios sobre la ciencia y la técnica, y sobre los conflictos armados. Frecuentemente suelen limitarse a utilizar como fuentes las respuestas de los Estados, los documentos de las organizaciones internacionales, las contribuciones de las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas, en respuesta a las solicitudes de información del autor. Esta autolimitación priva a las Naciones Unidas de una perspectiva esencial sobre el mundo de la investigación, y contribuye a perpetuar la imagen de "orbe cerrado", en detrimento de la credibilidad del sistema.

46. Igualmente en las Naciones Unidas han sido relativamente raros los seminarios o simposios cuyas conclusiones se han adoptado como base de un esfuerzo normativo. Entre las excepciones citemos un seminario de 1960, celebrado en Viena, que condujo al estudio y a los proyectos de principios sobre el derecho de todo individuo a no ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado 11/. Simposios, que han aportado conclusiones ricas e innovadoras, sobre el tema "población y derechos humanos" 12/, (Amsterdam 1974, Viena 1981, Ginebra 1989) organizados por iniciativa de la División de Población de las Naciones Unidas y del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población, en colaboración con el Centro de Derechos Humanos, no han recibido ninguna atención en absoluto de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión, en el plano normativo 13/.

47. ¿Hay una superabundancia de estudios? Esta es la opinión subyacente en múltiples debates y resoluciones sobre los métodos de trabajo. Tales críticas pueden parecer justificadas en apreciable medida. Guardémonos no obstante del exceso contrario. Llevado al extremo, este deseo de reducción podría tender a descuidar los problemas nuevos, incluso muy importantes, por temor de rebasar cuotas rígidas.

48. Más preocupante que el gran número de estudios parece ser la programación insuficiente y ciertos desequilibrios en la elección de temas. En la actualidad, por ejemplo, se observa en la Subcomisión una concentración en grandes temas próximos que son los problemas judiciales y la detención. Ciertamente que estas cuestiones siguen siendo importantes, pero ya son objeto de múltiples instrumentos en tanto que los nuevos sectores tales como "la ciencia y la tecnología" (salvo el estudio sobre el medio ambiente), y "la población, el desarrollo y los derechos humanos" reciben poca o ninguna atención.

49. A este respecto se sugiere que se estudie la creación, tal vez a nivel del Consejo Económico y Social, de un pequeño grupo interorgánico de planificación de los estudios, ratione temporis y ratione materiae (en función del tiempo y en función de los temas) que, en colaboración con el Centro de Derechos Humanos y teniendo debidamente en cuenta los aspectos presupuestarios, propondría revisiones en lo que se refiere a los temas y las prioridades, según las necesidades, a la Comisión y a la Subcomisión.

B. Planteamientos y Mecanismos Normativos

50. El volumen del "Código" de los derechos humanos, aprobado por las Naciones Unidas, así como, en parte, su contenido, son prueba de los notables esfuerzos desplegados en un sentido frecuentemente innovador.

51. Esta expansión conceptual, necesaria y enriquecedora, suscita también tensiones paramétricas e incertidumbres. ¿Qué es exactamente un "pueblo"? ¿Qué es un derecho de los pueblos? ¿Con qué normas regular las relaciones recíprocas de este derecho y de los derechos individuales? ¿Por medio de qué dialéctica superar los conflictos eventuales entre estas dos exigencias de los derechos humanos? Se trata de cuestiones fundamentales, percibidas pero no resueltas por la Organización, como lo demuestran los debates sobre la libre determinación y sobre el derecho al desarrollo.

52. La incertidumbre, o incluso la ansiedad, de los pueblos en lo que se refiere a los valores y a las prioridades éticas, que inevitablemente acompaña a esta evolución normativa puede tener injustamente un efecto negativo contra las Naciones Unidas. Lo que sucede es que la aparición de la dimensión colectiva de los derechos humanos en la opinión suele relacionarse con la imagen de las Naciones Unidas, que han guiado esta evolución.

53. Reducir estas incertidumbres nocivas para la eficacia del sistema exige un intenso trabajo de análisis y de aclaración de parte del propio sistema. La UNESCO, el UNITAR y la Universidad de las Naciones Unidas, entre otros órganos, deberían participar activamente en ese trabajo.

54. El elevado número de instrumentos ¿aumenta el riesgo de ambigüedades y de conflictos normativos? No cabe duda. Pero este peligro puede limitarse en el seno de las Naciones Unidas, merced a, primero, los elementos de armonización conceptual que son la Carta, la Declaración Universal, los Pactos y la resolución 32/130 de la Asamblea General y otros textos que pueden considerarse instrumentos fundadores en la esfera de los derechos humanos. Partiendo del espíritu de estos textos, para eliminar las dudas debería promoverse la adopción sistemática de cláusulas de salvaguardia que garanticen, como sucede en el artículo I 2) de la Convención contra la Tortura de 1984, la primacía "de cualquier instrumento internacional o legislación nacional que contenga o pueda contener disposiciones de mayor alcance".

55. Otro problema, a mi juicio más grave, dimana de la redacción frecuentemente demasiado general y ambigua de las normas de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos. Esta característica conduce demasiado a menudo a los administradores y a los jueces nacionales a rechazar o ignorar los tratados de las Naciones Unidas y, con mayor razón, las declaraciones, como "no jurídicos". ¿Cómo un juez, sobre todo de los países de derecho escrito, no quedaría desorientado ante conceptos tan lacónicos, como la privación de la vida "arbitrariamente" (artículo 6 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos), la detención "arbitraria" (artículo 9 1) del mismo Pacto) o el nivel de vida "adecuado" (artículo 11 1) del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)?

56. La Corte Internacional de Justicia podría en principio "formular jurisprudencia" en lo relativo a los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas. Lo ha hecho en algunas ocasiones, por vía consultiva, en particular en lo que respecta a la Convención sobre el genocidio y sobre la cuestión de Namibia. Sin embargo, en el plano contencioso la Corte no puede conocer de asuntos más que previo acuerdo entre los Estados, y éstos, por diversas razones, apenas parecen dispuestos a hacer de ella el árbitro supremo de los derechos humanos.

57. El gran número de reservas y de "declaraciones interpretativas" incluidas en los tratados sobre derechos humanos tienden a crear dificultades. A este respecto se citan en particular los Pactos y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

58. El problema lo agrava el contenido frecuentemente muy impreciso de las reservas. Las reacciones frecuentemente ambiguas de los cosignatarios frente a las reservas, respuestas que no constituyen frecuentemente objeciones claras, complican más la situación. Estos dos obstáculos -la vaguedad de las fórmulas y la proliferación de reservas- tienden a reducir la credibilidad de las Naciones Unidas como agente normativo. Para superarlos, ¿no convendría orientarse hacia otros métodos?

59. Una de las estrategias que se intenta utilizar con este fin es la de los tratados "a la carta". Estos consisten, por una parte, en un "núcleo fundamental" mínimo de artículos que coexiste con cláusulas facultativas que ofrecen opciones a veces muy variadas a los signatarios, y, por otra parte,

cada vez con más frecuencia se excluyen las reservas. Algunas convenciones de la OIT y la Carta Social Europea, por ejemplo, han aplicado este método.

60. Hay otra estrategia que parece merecer un examen serio, a saber: la de la división de los grandes temas por cuestiones precisas de alcance restringido, cada una de las cuales es objeto de un tratado distinto "incrementalista", pero sin autorizar las reservas. En general este fue el método seguido, entre otras, por la OIT.

61. Aunque concediendo frecuentemente la prioridad a los grandes tratados marco, las Naciones Unidas también han utilizado estrategias que se aproximan al método del "paso a paso". Citemos, por ejemplo las dos convenciones sobre la apatridia, y la serie de tratados sobre los derechos de la mujer que precedieron a la gran Convención contra la Discriminación. Es posible que asistiéramos a una reanudación de este procedimiento con la adopción del protocolo sobre la abolición de la pena de muerte y la elaboración de un protocolo a la Convención de 1984 contra la Tortura, relativo a las misiones de visita preventiva.

C. Legislación, regionalización, coordinación

62. No entra en el ámbito de este estudio el análisis a fondo de las relaciones entre el universalismo, por una parte, y la diversidad cultural, por la otra. Señalemos simplemente que la "doctrina" constante de las Naciones Unidas parece ser un acto de fe en la armonización de estas dos exigencias.

63. Ahora bien, existen, en las cláusulas de fondo, variaciones bastante numerosas, incluso algunas contradicciones, entre los instrumentos de las Naciones Unidas y los textos regionales. Citemos, por ejemplo, la importancia concedida por la Carta Africana a los valores colectivos, que no se encuentra, al menos en la misma medida, en los Pactos.

64. Las diferencias parecen más acusadas entre la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, cuyo artículo 4, por ejemplo, protege el derecho a la vida "desde la concepción" y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. La cláusula sobre el derecho a la vida "desde la concepción" había sido rechazada expresamente por las Naciones Unidas en los debates sobre el artículo 6 de ese Pacto 14/. Es cierto que los trabajos preparatorios de la Convención de San José, así como la jurisprudencia de la Comisión Interamericana, tienden a reducir la gravedad de esta divergencia, pero el problema subsiste en la letra de los textos 15/.

65. Hasta el presente se han evitado conflictos normativos más acusados entre lo universal y lo regional merced a algunas medidas coordinadoras de carácter principalmente oficioso: consultas previas entre presidentes y a nivel de las secretarías, intercambio de proyectos, presencia de observadores de otros sistemas internacionales en los trabajos preparatorios. Se ha revelado particularmente útil que varios miembros de órganos de las Naciones Unidas hayan sido también miembros de comités regionales (y viceversa).

66. Al tiempo que mantenemos nuestra fe en la "unidad de la familia humana", seamos conscientes de las tendencias centrífugas contemporáneas que pueden aparecer; y a partir de hoy iniciemos una reflexión sobre el fortalecimiento de la coordinación normativa entre lo universal y lo regional, hasta el nivel más alto posible.

D. Orientación futura y planificación del programa
normativo de las Naciones Unidas

67. Las tendencias innovadoras desplegadas desde hace tiempo por las Naciones Unidas en su papel de guía normativa pueden parecer menos evidentes en el momento actual. Cabe remitirse a las observaciones hechas anteriormente sobre los estudios, observaciones que se aplican también a la fase de la elaboración de los textos, mutatis mutandis.

68. A este respecto, basta con recordar sólo tres ejemplos: primero, la Comisión de Derechos Humanos recientemente transfirió en lo esencial la reflexión normativa sobre la ciencia y la técnica a la Universidad de las Naciones Unidas; segundo, esa Comisión parece haber suspendido los trabajos sobre la participación popular; y tercero, ignora las propuestas normativas hechas por los simposios de las Naciones Unidas sobre "Población y Derechos Humanos", pese al resurgimiento del interés por estos tres grandes temas en el mundo. Así pues, es alentador observar la riqueza y el aspecto innovador de las sugerencias hechas al Comité Preparatorio en lo relativo a los trabajos normativos futuros de las Naciones Unidas. Las sugerencias específicas concernían en particular a los siguientes temas:

- a) los derechos humanos y la ciencia y la técnica en general 16/;
- b) las cuestiones de los derechos humanos relativas a la salud, en particular las derivadas de los progresos de la ciencia y de la técnica en materia médica (OMS) 17/;
- c) los derechos humanos de las personas ancianas 18/;
- d) el derecho a una nacionalidad (Comité de Derechos Humanos) 19/;
- e) la violencia doméstica 20/;
- f) las prácticas tradicionales que afectan a las mujeres y a las niñas 21/.

69. Como se ha sugerido a propósito de los estudios, a nuestro juicio, sería conveniente crear un pequeño grupo consultivo interinstitucional de expertos gubernamentales, que trabaje con el Centro de Derechos Humanos, para elaborar una planificación normativa, coherente y equilibrada.

III. VIGILANCIA Y DISUASION

A. Organización

70. Dos problemas relacionados interesan exclusivamente, o en primer lugar, a los órganos de vigilancia y de disuasión: el de la financiación de los órganos creados en virtud de tratados y el de su multiplicación.

71. La norma convencional que obliga a que toda o parte de la financiación corra a cargo de los Estados Partes y no del presupuesto de las Naciones Unidas (párrafo 6 del artículo 8 de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, párrafo 7 del artículo 17 de la Convención contra la Tortura) representa un obstáculo considerable para los órganos en cuestión. Tiende a limitar radicalmente la duración y el número de sus períodos de sesiones. El problema se ve aún más acentuado por los considerables retrasos en el pago de las contribuciones. La casi parálisis del CERD y el Comité contra la Tortura que es consecuencia de ello, atenta gravemente contra la credibilidad y eficacia de esos órganos. Evidentemente esos problemas se han puesto de relieve y se han previsto varias soluciones 22/. En 1992 se realizó un progreso notable cuando las asambleas de los Estados Partes en el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité contra la Tortura aprobaron enmiendas tendientes a presupuestar la financiación de esos órganos 23/. Falta por obtener -cosa que sigue siendo incierta y que en todo caso no será rápida- la ratificación por el número requerido de Estados Partes y la aprobación de la Asamblea General, según los procedimientos establecidos.

72. Otro grupo de problemas que afecta especialmente a los órganos de vigilancia se deriva de su reciente multiplicación, de su coexistencia a menudo sin vínculos jerárquicos claramente definidos entre ellos, y de la frecuente duplicación de sus atribuciones ratione materiae. A los siete órganos permanentes establecidos en virtud de tratados se añaden, en efecto, en las Naciones Unidas los comités de investigación y los relatores especiales, por temas y por países, también en número creciente desde 1980.

73. Algunos han calificado esta situación casi de anárquica. La unificación puede parecer tentadora, dentro de la óptica racionalizadora que inspira con frecuencia tanto a los juristas como a los expertos en gestión. Sin embargo, la analogía con el Comité de Expertos de la OIT -cuyo éxito se reconoce sin reservas- no es del todo pertinente por diversas razones. En particular, ese Comité se ocupa fundamentalmente de los informes gubernamentales, mientras que el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y los demás órganos establecidos por tratados de las Naciones Unidas tienen la doble misión de examinar informes y examinar denuncias. Para no dejar nada por decir, habría que señalar que en la OIT los procedimientos de quejas, por lo menos en número de tres, corren a cargo de otros órganos que no son el Comité de Expertos.

74. Por otra parte, los riesgos de decisiones contradictorias en el interior del gran sistema de las Naciones Unidas han resultado ser, hasta el presente por menos, menores de lo que se podría creer. Ello se debe, en particular, al

hecho de que los miembros de esos órganos provienen todos de un grupo relativamente limitado de expertos en la normativa internacional de derechos humanos que, con frecuencia, ocupan o han ocupado una diversidad de cargos en el sistema.

75. La atención simultánea que han concedido diversos órganos a los mismos tipos de problemas no crea, por lo demás, necesariamente confusión, duplicaciones y contradicciones. La experiencia parece demostrar que, por el contrario, puede, mediante intercambios y emulación entre los órganos, enriquecer los conceptos de derechos humanos y reforzar su toma de conciencia por la opinión pública. Cabe mencionar, por ejemplo, la profundización del concepto de "torturas" por la "jurisprudencia" de la Comisión y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, del Comité de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana.

76. Por último, y sobre todo, la unificación de los órganos, que traería consigo la de los procedimientos, podría ir en contra de los intereses de las víctimas de las violaciones. Mientras que ahora cuentan con varios recursos internacionales, deberían jugárselo todo a una carta ante un órgano único. El acceso al sistema internacional sigue siendo tan arduo, desde el punto de vista del procedimiento, que la pluralidad de mecanismos representa una compensación mínima que se debe a las víctimas.

77. No por eso dejan de existir problemas reales planteados por la abundancia actual de órganos. Es importante minimizar su impacto, particularmente reforzando la coordinación.

78. Los esfuerzos desarrollados desde 1986 a este respecto han sido bastante importantes: reuniones de presidentes de los órganos creados en virtud de tratados, hoy día institucionalizadas 24/; envío sistemático de observadores a los períodos de sesiones de los demás órganos establecidos por tratados 25/; y reunión conjunta, celebrada en 1991, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y la Subcomisión 26/. Cabe señalar también medidas encaminadas a favorecer la armonización de las decisiones de fondo, tales como la publicación en un solo documento 27/ de las observaciones y recomendaciones generales de los órganos creados en virtud de tratados, y la preparación de directrices consolidadas para la parte inicial de todos los informes 28/.

79. Con todo, esto sigue siendo insuficiente. Convendría institucionalizar y adoptar con mayor frecuencia diversas medidas, tales como las reuniones de coordinación entre los órganos creados por tratados y los órganos estatutarios como la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y la Subcomisión. Habría que hacer sistemáticamente extensivo el campo de estas medidas a los grupos de investigación y a los relatores especiales apropiados (por ejemplo, el Relator sobre la tortura y el Comité contra la Tortura, el Relator sobre los derechos económicos y sociales y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

80. En una segunda etapa, la red de coordinación debería incluir los órganos de las Naciones Unidas cuyas actividades se refieran en parte a los derechos humanos.

81. Una estrategia adicional de armonización de la supervisión -y de reducción de los costos- consiste en fomentar la pertenencia a dos o más comités y prever reuniones inmediatamente sucesivas de esos órganos en el mismo lugar. Esta es la solución que se ha elegido para el Comité contra la Tortura, en relación con el Comité de Derechos Humanos, en virtud del párrafo 2 del artículo 17 de la Convención. Esta estrategia contiene varios elementos positivos. Su inconveniente, si se la lleva demasiado lejos, es que tal vez favorecería el casi monopolio de las personas ya miembros de un comité y frenaría la entrada de "sangre nueva".

B. Fomento de la ratificación de los tratados

82. Un aspecto importante de la estrategia para la aplicación de los derechos humanos sería alentar a los Estados a ratificar los tratados de las Naciones Unidas sobre esos derechos teniendo como meta su universalización. Aunque no constituya una condición suficiente, -y conviene evitar las concepciones demasiado optimistas en virtud de las cuales la adhesión a un tratado representa un fin en sí mismo- la ratificación representa en general una etapa significativa hacia la aplicación efectiva de las normas internacionales. Sobre todo, la ratificación tiende a reforzar la vigilancia, sometiendo al Estado a los procedimientos previstos por los tratados.

83. La Carta no obliga a los Miembros a ratificar. Todo lo más puede derivarse de ella una "obligación de medio" que implica atención y diligencia respecto de la ratificación como parte integrante del concepto de "cooperación" según el Artículo 56. La Carta no prevé ningún mecanismo específico, en contraste con otras constituciones de organizaciones interestatales, para alentar a los Estados a ratificar. Sin embargo, la facultad general de las Naciones Unidas de pedir a los Miembros "informes" (por ejemplo, el Artículo 64) podría permitir a dicha Organización preguntar a los Estados, con espíritu de cooperación, por los progresos realizados y los obstáculos encontrados en lo que se refiere a la ratificación de los tratados.

84. Sobre esta base jurídica relativamente frágil, la Subcomisión, en su resolución I B (XXXII) de 1979, estableció un Grupo de Trabajo anual encargado de fomentar la aceptación universal de los tratados. Se invitaba a los gobiernos a informar a ese Grupo -por escrito, pero también verbalmente, en sesión pública- de las razones que hubieran impedido o retrasado la ratificación.

85. Gracias a este procedimiento innovador se ha podido obtener un esbozo de tipología de las no ratificaciones, que revela, o deja entrever, divergencias ideológicas Este-Oeste y Norte-Sur, así como otros obstáculos diversos relacionados, por ejemplo, con la estructura constitucional del Estado, la complejidad de los mecanismos internos de ratificación, las lentitudes administrativas, la insuficiencia de conocimientos especializados y la

ausencia de coordinación de los servicios del Estado, además de la influencia de ciertos grupos de intereses y tradiciones.

86. Como consecuencia de los trabajos de este Grupo, tanto la Comisión de Derechos Humanos como la Subcomisión llegaron principalmente a la conclusión de que era necesario desarrollar los servicios de asesoramiento y la asistencia técnica de las Naciones Unidas para ayudar a los Estados a acelerar la ratificación. Este aspecto es ciertamente esencial, y se puede compartir en cierta medida el optimismo de la Subcomisión la cual ve en el refuerzo de este sector de servicios, una causa efectiva importante de "aceleración" de las ratificaciones (resolución 1992/1 de la Subcomisión).

87. Sin embargo, sería simplista reducir este problema a la única cuestión de la asistencia técnica. Ya se admita abiertamente o no, sigue siendo necesario cierto elemento de disuasión internacional, paralelo a la asistencia, para obtener la adhesión de los Estados a los instrumentos sobre derechos humanos. Este componente de disuasión estaba presente, de manera sutil y recubierta por el concepto general de libre "cooperación", en el diálogo público del Grupo de Trabajo con los representantes de los Estados. Dicho procedimiento fue aceptado de facto, pese a diversas reservas de principio, por la casi totalidad de los gobiernos interesados.

88. Sin embargo, la situación incómoda que tal vez hayan creado a diversos Estados ciertas constataciones del Grupo que revelaran carencias de gran magnitud pueden explicar la desaparición "discreta" del Grupo. Tal vez aquí se toca, por el momento, un límite del activismo internacional frente a uno de los últimos reductos de la soberanía estatal.

89. El procedimiento del Grupo de Trabajo ha sido reemplazado hoy día por una combinación de "Conversaciones oficiosas" del Secretario General y un informe público que analiza las dificultades, informe que se encarga a un miembro de la Subcomisión el cual trabaja sobre la base de información escrita proporcionada por los Estados (resolución 1992/1 de la Subcomisión). La resolución pone el acento en los servicios de asesoramiento como estrategia esencial para convencer a los Estados de que ratifiquen los tratados de derechos humanos y parece conceder una prioridad menos elevada que en el pasado a la estrategia del debate crítico.

90. Parecería, desgraciadamente, que el número de respuestas recibidas de los gobiernos en lo relativo a los tratados no ratificados ha disminuido estos últimos años y que muchas de ellas son poco explícitas.

C. Informes periódicos

91. El examen de los informes periódicos de los gobiernos es, con mucho, el método de vigilancia internacional más utilizado, tanto en la esfera de los derechos humanos como en otros campos.

92. Tal como ha evolucionado en la práctica, este procedimiento persigue dos fines que se complementan. Por una parte, tiene por objeto, a la vista del informe escrito y después de un diálogo crítico con el gobierno, identificar

en un momento dado, con la mayor precisión posible, tanto los aspectos positivos como las dificultades y persuadir al Estado a que ponga remedio a estas últimas. Por otra parte, la técnica de los informes periódicos -y aquí estriba su originalidad, en comparación con otros mecanismos- debe permitir comparaciones periódicas en el tiempo con referencia a un mismo país y otras comparaciones -instantáneas y de mayor duración- entre países que presentan problemas similares. Por lo tanto, en teoría, el procedimiento puede llevar a destacar las grandes tendencias y problemáticas de los derechos humanos por países y por grupos de Estados. En cierta medida, teniendo en cuenta las enseñanzas del pasado, este procedimiento podría permitir que se desarrollara una perspectiva de los derechos humanos y contribuir a establecer una estrategia preventiva de las violaciones, lo más anticipada posible.

93. Cabe preguntarse si los procedimientos actuales en materia de informes periódicos responden a estas expectativas.

94. Una primera dificultad, que raras veces se percibe, se refiere al campo de aplicación de los sistemas de informes: pese a su multiplicidad, no cubren todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Se puede citar, entre los derechos no tratados o sólo cubiertos parcialmente, el derecho a la propiedad y el derecho a la libre planificación de los nacimientos. Ello se debe a que los sistemas de informes se establecen limitativamente para los derechos y grupos de derechos definidos en el instrumento que les da origen, por ejemplo, los Pactos. Los conceptos y los problemas de derechos humanos evolucionan más rápidamente que la normativa de las Naciones Unidas, por lo cual existe y se acentúa el desfase entre los dos procesos. Con estos límites a su campo de aplicación, el sistema de informes podría perder eficacia ya que los derechos humanos son interdependientes y dar de lado a algunos desvirtúa tanto la aplicación de los demás como el análisis de las tendencias globales.

95. Por lo tanto, quizá hubiera sido preferible conservar también el sistema facultativo, no convencional de informes establecido en la resolución 624 B (XXII) del Consejo. La ventaja de ese sistema residía en su globalidad ratione materiae, sin definición estricta de los derechos humanos. En 1980, a propuesta inicialmente de la Secretaría, atendiendo a consideraciones presupuestarias, la Asamblea General, en su resolución 35/209, suprimió el sistema no convencional global de informes por considerar que está entre las actividades "obsoletas, ineficaces o de utilidad marginal" 29/. Me asocio a la opinión de una minoría de especialistas, entre ellos el Profesor John Humphrey, primer Director del Centro de Derechos Humanos 30/, que considera esa decisión un error estratégico básico.

96. Otra debilidad del sistema convencional de informes proviene de la limitación de las fuentes de información. En las convenciones no hay nada que permita expresamente que se tome en consideración otra información que no sea la contenida en los informes gubernamentales. La voluntad mayoritaria de los autores de los tratados parece haberse opuesto a una expansión de las fuentes más allá de esos límites.

97. Las cláusulas de los tratados relativas a la coordinación con los organismos especializados de las Naciones Unidas (OIT, UNESCO, OMS, etc.),

incluso al simple intercambio de información, son insuficientes y poco claras. En la práctica se han introducido algunas mejoras, pero quedan todavía muchos progresos por hacer 31/. La reunión de Presidentes de los órganos creados en virtud de tratados insiste, con razón, en la necesidad de un "diálogo directo" con los expertos competentes y representantes de los organismos especializados 32/, diálogo que se ha realizado hasta la fecha en un número limitado de órganos 33/.

98. El carácter inadecuado de la coordinación se acentúa aún más cuando se trata de los procedimientos de presentación de informes exteriores al sistema de las Naciones Unidas (europeos, interamericanos, africanos, etc.).

99. La contribución de las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas al proceso convencional de presentación de informes lo enriquecería y haría comprender mejor la realidad de los derechos humanos. El espíritu negativo a este respecto de los trabajos preparatorios, así como la hostilidad persistente de varios miembros, el temor de una derivación política, etc., han inhibido durante mucho tiempo a los órganos interesados en lo que respecta a las organizaciones no gubernamentales.

100. Se han observado progresos recientes, no obstante, en primer lugar en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuya calidad de órgano del Consejo Económico y Social legitima más fácilmente el acceso de las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas, al menos en forma escrita 34/, después en el Reglamento del Comité contra la Tortura 35/ y, en agosto de 1991, en el marco de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial 36/. No obstante, sigue habiendo reservas considerables, de las que da testimonio el rechazo por parte del Comité contra la Tortura de una propuesta relativa a la posibilidad de que las organizaciones no gubernamentales hagan declaraciones en sesión pública 37/.

101. La apertura a las organizaciones no gubernamentales constituye, en sí misma, una evolución positiva. Sin embargo, para aumentar al máximo la credibilidad y la eficacia del sistema de informes, cada órgano debería, mediante un esfuerzo normativo racionalizado, precisar las condiciones de esa apertura en armonía con el espíritu de los procedimientos de presentación de informes 38/.

102. Un adelanto de gran importancia, que expresa un deseo general de racionalización como voluntad de apertura indirecta a las organizaciones no gubernamentales, ha sido el nuevo principio rector del Comité de Derechos Humanos, adoptado en 1990 consistente en invitar a los Estados con respecto a los cuales el Comité haya llegado a la conclusión de que existe una violación basada en una queja según el Protocolo Facultativo, a que "expliquen" en sus informes las medidas adoptadas para poner en práctica las conclusiones del Comité 39/. Esta técnica esencial de "seguimiento" fue desarrollada hace largo tiempo por la OIT, principalmente en forma de prácticas de "ida y vuelta" entre el Comité de Libertad Sindical, órgano de examen de quejas, y la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, órgano de examen de informes.

103. El movimiento de apertura no debería detenerse a nivel de las organizaciones no gubernamentales. Habría que reconocer como legítima -y en cierta medida como una "facultad implícita" en los tratados- la posibilidad de que los órganos interesados recabaran información y opiniones de especialistas externos, al menos para aclarar y completar los informes gubernamentales. Incluso las contribuciones de los medios de comunicación no deberían excluirse forzosamente, dentro de este espíritu. Habría que definir los principios rectores de tales contribuciones, con el fin de preservar y demostrar al público la objetividad, imparcialidad y la serenidad del proceso.

104. A este respecto, las primeras medidas adoptadas por el Comité de los Derechos del Niño, órgano creado por la Convención sobre ese tema, retienen la atención. El Comité, que consulta activamente las organizaciones no gubernamentales, ha creado, entre otras cosas, un grupo de asesoramiento técnico que incluye organismos del sistema de las Naciones Unidas como el UNICEF, además de organizaciones no gubernamentales, el cual transmite al Comité información sobre la aplicación de la Convención en diversos países. Esta información ayuda al Comité a dar consejos y asistencia técnica de conformidad con el artículo 45 b) de la Convención.

105. La abundancia de los procedimientos de presentación de informes estos últimos años podría evidentemente atentar contra su eficacia. Los riesgos de duplicación y contradicción, así como los de lentitud, por no decir parálisis, de los servicios nacionales y de los órganos de las Naciones Unidas interesados, además de los costos financieros de esa multiplicidad, no han pasado desapercibidos, particularmente para las cuatro reuniones de presidentes.

106. La solución extrema de la fusión de los órganos y de los procedimientos, debe rechazarse por las razones expuestas más arriba en la sección A del presente capítulo.

107. Estos problemas requieren una estrategia de racionalización y de coordinación que respete la diversidad de los instrumentos existentes. Dicha estrategia se ha manifestado, en lo que se refiere al fondo de los informes, en primer lugar por la adopción de directrices unificadas sobre sus partes iniciales 40/. Esta reforma sería acertada, aunque sin duda de alcance limitado. Un progreso más importante sería el establecimiento de un sistema eficaz de remisión de un informe a otro o, incluso, de un informe a cualquier otro documento suficientemente reciente publicado por las Naciones Unidas. Esta responsabilidad debería incumbir, en primer lugar, al Estado y, de manera complementaria, al órgano de examen y a su secretaría. Aunque este principio parece sencillo, su aplicación resulta muy difícil.

108. En efecto, los países en desarrollo -y otros varios países- no disponen a menudo de las técnicas y los medios necesarios para garantizar la "memoria" de todos sus informes ni la coordinación requerida de sus diversos servicios.

109. En cuanto al Centro de Derechos Humanos de la Secretaría, dista mucho de tener los recursos indispensables para paliar las insuficiencias de los

Estados y conseguir por sí mismo la aplicación de un sistema de remisión generalizado en beneficio de los órganos interesados.

110. Mediante la informatización del sistema de informes, lo mismo que de los demás sectores de la aplicación de los derechos humanos en el plano internacional, se podría conseguir un progreso muy importante.

111. Por ello, es tanto más lamentable constatar la insignificancia de las contribuciones recibidas hasta el momento actual por el Fondo de Financiación Voluntaria del Banco de Datos de las Naciones Unidas previsto en la resolución 45/85 de la Asamblea General, de conformidad con las recomendaciones hechas en 1990 por el Grupo de Trabajo sobre Informatización 41/. Sólo dos países han aportado estas contribuciones. La sugerencia hecha por la cuarta reunión de Presidentes acerca de la posibilidad de hacer un llamamiento a personas morales privadas debería examinarse con atención, teniendo en cuenta la necesidad de conservar la imparcialidad, así como la imagen de imparcialidad, a los ojos del público 43/.

112. La coordinación entre los órganos, en cuanto a los informes y en cuanto a otros aspectos, ha hecho, como hemos visto, algunos progresos -reuniones periódicas de los Presidentes, envío de observadores a los períodos de sesiones de otros órganos- pero sigue siendo demasiado limitada. Habría que extenderla, repetimos, a los procedimientos de informes periódicos no convencionales de la Comisión y de la Subcomisión.

113. Los enormes retrasos en la presentación de los informes, así como el carácter superficial o muy incompleto de muchas contribuciones no sólo tienen su origen en la carga de múltiples solicitudes que pesa sobre los Estados sino también en la insuficiencia de los recursos. Otros factores no cuantificables entran en juego: temor de presiones sobre la soberanía estatal y/o la identidad cultural; inquietud en cuanto a la pérdida de categoría o de poder de tal o cual autoridad pública o de cualquier grupo social influyente; rivalidades entre estos diversos centros de poder, que temen una alianza entre sus rivales y los órganos internacionales; por último, subestimar las ventajas de una plena cooperación con las Naciones Unidas en el marco de los sistemas de informes, derivada de un "diálogo" con los órganos internacionales interesados, un diálogo que muchas veces permite sugerir soluciones nuevas a los problemas de derechos humanos, sacadas de la experiencia de otros países cuya situación es similar.

114. Lo que sigue siendo indispensable es esta toma de conciencia de las ventajas de la cooperación internacional en materia de informes, que los cursos de formación y otras actividades de asistencia técnica deberían suscitar, por encima de la formación técnica (remisiones, coordinación, bancos de datos, redacción, etc.). Es esencial que esas actividades de formación de las Naciones Unidas abarquen todos los agentes interesados -gobiernos y otros- tales como los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales nacionales. Si son necesarios cursos prácticos en el plano nacional, no convendría, a nuestro juicio, darles tal prioridad que sufran por ello las actividades regionales, subregionales y globales 44/. Estas últimas siguen

siendo esenciales para desarrollar el intercambio de experiencias sobre la base de situaciones comparables.

115. Conviene también apoyar la idea de que los órganos de las Naciones Unidas preparen una lista de los Estados cuyas necesidades de asistencia sean mayores y que se hagan ofertas de asistencia a esos Estados, como proponen los Presidentes.

116. Otra propuesta de los Presidentes prevé que los órganos interesados, en caso de retrasos persistentes de un Estado sigan examinando la situación sobre la única base de "otras fuentes de información apropiadas", incluidas las proporcionadas por las organizaciones no gubernamentales 45/. Esta sugerencia merece examinarse con gran atención. Podría ser positiva, a condición de que se dé al Estado todas las oportunidades de participar, que las otras posibles fuentes ofrezcan sólidas garantías de seriedad y que las diversas opiniones expresadas durante el examen se comuniquen antes de su publicación al Estado interesado, para que éste formule eventualmente sus comentarios.

117. Un último problema, -y no el menor- se refiere a la información muy insuficiente del público sobre el sistema de informes de sus gobiernos y los debates de los órganos de examen sobre esos informes.

D. Los procedimientos contenciosos: mecanismos de denuncia cuasijurisdiccionales

118. Los procedimientos de denuncia individual adoptados por las Naciones Unidas fueron desde un principio -y siguen siéndolo en gran parte- los más revolucionarios de la gama de métodos internacionales para la protección de los derechos humanos. Desafiando el dogma de la soberanía, reducen al Estado a la condición de demandado, sometido al juicio de sus pares, frente a su propio súbdito, sujeto o cuando menos actor -en sentido procesal- del derecho de gentes.

119. Los tres procedimientos de este tipo en las Naciones Unidas se prevén en el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 14 de la Convención sobre la Discriminación Racial, y el artículo 22 de la Convención contra la Tortura. A mi juicio, merecen llamarse "cuasijurisdiccionales" -pese a no existir una corte internacional cuyas decisiones tendrían "autoridad de cosa juzgada"- porque el acceso individual obliga al órgano examinante a decidir caso por caso, al menos en materia de la admisibilidad, según criterios jurídicos preestablecidos. Estos órganos, por muy modestos que sean "dicen el derecho".

120. Es importante distinguir estos procedimientos cuasijurisdiccionales, que podríamos denominar "comunicaciones-recursos" o "comunicaciones-quejas", de los mecanismos en cuya virtud se acepta la denuncia como elemento de mera información. Un ejemplo de este segundo tipo es el procedimiento de la resolución 1503 del Consejo (véase E infra). Según estos mecanismos, la denuncia-información no conduce necesariamente a la solución de una queja individual, pues su valor es meramente informativo, y su autor no adquiere la condición de parte en el proceso. La imprecisión de los textos de las

Naciones Unidas oculta esta distinción, alimentando esperanzas infundadas respecto de la resolución 1503 y reduciendo la credibilidad del sistema de ejecución de las Naciones Unidas.

121. Los mecanismos cuasijurisdiccionales, en cambio, se encuentran actualmente bien establecidos y crean una "jurisprudencia" útil. De hecho, la Organización ha debido "pagar" este éxito apaciguando a los Estados con concesiones sustanciales. Estas se expresan no solamente por el carácter tranquilizador del vocabulario ("comunicación" en lugar de "denuncia"), sino también por el carácter facultativo de los mecanismos; la precariedad de las adhesiones; el rigor de los criterios de admisibilidad; la relativa desigualdad en materia de procedimiento entre el Estado y el denunciante; y el carácter jurídicamente no obligatorio de las conclusiones.

122. La práctica innovadora de los órganos examinantes -esencialmente la del Comité de Derechos Humanos hasta la fecha- ha sabido explotar en muchos aspectos esta base jurídica frágil y estrecha 46/ citemos, por ejemplo, la aceptación de las denuncias presentadas, incluso sin mandato, por un pariente cercano de la víctima en nombre suyo. La práctica del Comité también se ha revelado favorable a las víctimas gracias a una transferencia parcial de la carga de la prueba al Estado demandado, en lo que concierne al agotamiento previo de los recursos internos y la determinación del carácter efectivo o "ilusorio" de tales recursos. En el caso de Bleier contra el Uruguay 47/ y otros, el Comité afirmó explícitamente el deber fundamental del Estado, según el párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo, de realizar una verdadera investigación de buena fe que "aclare el asunto".

123. La innovación, de alcance tal vez más amplio, consiste en la elaboración por parte del Comité, sobre una base jurídica muy amplia, de un procedimiento de seguimiento (follow-up). Muchos Estados Partes en el Protocolo han aceptado ya la invitación del Comité de que se le informe acerca del curso dado a sus conclusiones, y un número cada vez mayor de países ha respondido positivamente. Un nuevo adelanto, de efecto potencial aún más considerable, se produjo en 1990, cuando el Comité revisó sus principios en materia de presentación de informes para invitar al Estado interesado a que explique en sus informes periódicos las medidas adoptadas para poner en práctica las conclusiones del Comité sobre una denuncia individual.

124. No obstante, los procedimientos de comunicación-recurso de las Naciones Unidas son aún muy inadecuados desde otros puntos de vista.

125. En primer lugar, el alcance de los procedimientos sólo abarca un número limitadísimo de derechos, esencialmente los derechos civiles y políticos, y la norma general de la no discriminación. Suscribimos plenamente la sugerencia de extender los mecanismos de denuncia individual al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 48/. Los motivos invocados en 1966 para excluir estos mecanismos respecto de estos tipos de derechos parecen mal fundados. La experiencia de los procedimientos de los artículos 24 y 26 de la Constitución de la OIT y del procedimiento de la OIT respecto de la libertad de asociación demuestran la posibilidad de que un órgano cuasijurisdiccional se pronuncie sobre la voluntad de los Estados de aplicar cláusulas progresivas

como las del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como sobre su conducta respecto del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de aplicación inmediata.

126. Otro grupo de problemas tiene que ver con el carácter vago de varios criterios de admisibilidad, que podrían prestarse a interpretaciones arbitrarias. Citemos por ejemplo los criterios de "abuso del derecho a presentar tales comunicaciones" y el caso de una comunicación "incompatible con las disposiciones del Pacto", mencionados en el artículo 3 del Protocolo Facultativo y otros instrumentos. Se trata de reliquias de los tiempos de la petición-privilegio y del "libre arbitrio del Príncipe".

127. Por el momento, la tendencia del Comité de Derechos Humanos parece orientarse en un sentido preocupante. Lejos de declarar obsoletos los antiguos criterios, ha invocado lo que parece un nuevo criterio de admisibilidad, no previsto en el Protocolo: el de la "no fundamentación", rechazado explícitamente por la Asamblea General en 1966 49/. Esta tendencia a la acumulación de barreras debería ser objeto de un examen minucioso y de un esfuerzo de precisión jurídica, con miras a frenar y a racionalizar todo el régimen de admisibilidad en un sentido más equitativo para las víctimas.

128. Con todo, cabe subrayar que el Comité de Derechos Humanos, desde su creación, sólo ha declarado inadmisibles un 50% de las denuncias presentadas y no retiradas 50/. Esto contrasta con la severidad muchísimo mayor de la Comisión Europea de Derechos Humanos en materia de admisibilidad 51/.

129. Otro defecto de estos procedimientos es que tanto en los instrumentos como en los reglamentos de los órganos examinantes se hace caso omiso de las prácticas de arreglo amigable entre las partes. Es muy de lamentar, en especial, que el Comité de Derechos Humanos no haya afirmado expresamente su competencia respecto de la verificación del carácter voluntario de la retirada de una denuncia tras un arreglo amigable. El Comité rechazó en 1977 un artículo en este sentido, propuesto en el anteproyecto de reglamento provisional de la Secretaría 52/.

130. Esta carencia contrasta con el sistema del Convenio Europeo, que ofrece a las partes un procedimiento oficial de conciliación bajo los auspicios de la Comisión Europea y que somete los acuerdos de conciliación así como los arreglos amigables oficiosos al control de la Comisión.

131. La cuestión de los arreglos "amigables" efectuados bajo diversas presiones es un aspecto del problema global de la intimidación de las víctimas, testigos y asesores en los procedimientos contenciosos internacionales que los oponen a los Estados. Envuelto desde hace mucho tiempo en un púdico silencio, el problema comienza a recibir la atención necesaria en las Naciones Unidas. Teniendo en cuenta los numerosos informes de las organizaciones no gubernamentales, la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1991/70, pidió al Secretario General que informara acerca de

estas alegaciones, e invitó a los órganos de examen a que adoptaran "medidas urgentes" para impedir tales prácticas 53/.

132. El Comité de Derechos Humanos ha reconocido la existencia de estos problemas, en especial en dos casos en 1987 y 1989 54/. Calificó estas maniobras de "violaciones graves" del Pacto. Sin embargo, que sepamos no parece haber adoptado procedimientos especiales, asignando, por ejemplo, un estatuto de alta prioridad, un carácter de urgencia o dando máxima publicidad a las denuncias relativas a la intimidación. Es importante que se oriente rápidamente en este sentido, como lo han hecho otros órganos de las Naciones Unidas (por ejemplo, el Comité sobre desapariciones forzadas) y de la OIT.

133. El principal defecto de los procedimientos de comunicación-recurso -defecto compartido por otros mecanismos- sigue siendo la falta o la insuficiencia acentuada de mecanismos de urgencia. Cabe recordar las observaciones generales sobre este problema crucial formuladas en el capítulo I.

134. Desde luego no pueden negarse los esfuerzos y la diligencia del Comité, que llega a adoptar conclusiones sobre la admisibilidad y el fondo respecto de 25 a 30 denuncias durante sus 2 ó 3 breves períodos de sesiones anuales. En la duración media del examen -poco más de dos años- debe tener en cuenta el plazo reglamentario para los comentarios de los Estados sobre el fondo y el tiempo limitado del período de sesiones consagrado a las comunicaciones.

135. Esta duración es totalmente inadecuada dado el carácter urgente de muchas cuestiones: condenas a muerte, denuncias sustanciales de tortura, de tratos inhumanos, de discriminaciones graves e irreversibles, etc.

136. De hecho debe alentarse el aumento del número de períodos de sesiones, así como de las medidas adoptadas para facilitar la convocación de períodos extraordinarios de sesiones 55/. Sin embargo los problemas presupuestarios representan obstáculos considerables, si no dirimientes, a este respecto.

137. La estrategia más práctica, y sin duda la más eficaz, en materia de urgencias debería orientarse según tres ejes: publicar una lista clara pero no limitada de los principales tipos de urgencia, lo que tendrá ya cierto valor disuasivo; definir los procedimientos especiales de examen prioritario y acelerado, distintos de la práctica habitual del examen "por turnos" y con plazos de respuesta muy breves; por último, y sobre todo, delegar al presidente, a la Mesa, a un relator o al secretario ciertas funciones que puedan ejercer entre períodos de sesiones.

138. La Comisión Europea, la Comisión Interamericana y el Comité de Libertad Sindical de la OIT se han comprometido, según diversas modalidades, a aplicar estas estrategias.

139. En contraste, reiteramos que las Naciones Unidas se han negado desde hace mucho tiempo a delegar el más mínimo poder entre períodos de sesiones. Todas las propuestas hechas en este sentido por el Comité de Derechos Humanos

durante la elaboración del Pacto 56/, así como durante la adopción del reglamento provisional 57/, han fracasado.

140. Sólo en los últimos tres años el Comité ha adoptado algunas medidas en ese sentido: el nombramiento de un relator especial encargado de solicitar el aplazamiento como medida interina en casos de condena a muerte 58/; la delegación de poder al Grupo de Trabajo para declarar por unanimidad la admisión de una denuncia, sin remitirla al Comité 59/; y, sobre todo, la designación de un relator especial encargado de ejercer entre períodos de sesiones ciertas funciones iniciales de procedimiento: esencialmente, transmitir las denuncias a los gobiernos interesados para que formulen observaciones sobre su admisibilidad 60/.

141. Debería intensificarse este movimiento, para prever funciones entre períodos de sesiones de la Mesa o de un relator equivalentes a las existentes en los sistemas regionales. La deficiencia de las Naciones Unidas a este respecto afecta gravemente la credibilidad de los procedimientos.

142. Por último, la falta de información y de publicidad, defecto generalizado en las Naciones Unidas, afecta a los procedimientos cuasijurisdiccionales de denuncia.

E. Los procedimientos contenciosos: el mecanismo "1503" de denuncia - información

143. Dentro de la gama de los mecanismos contenciosos de las Naciones Unidas, este procedimiento parece ser simultáneamente el más defectuoso técnicamente y el más popular. Según estimaciones oficiales, la Secretaría sigue recibiendo unas 120.000 comunicaciones de esta índole cada año, pese a la existencia de mecanismos creados en virtud del Pacto y de otros tratados 61/. En el breve análisis que sigue se intentará explicar esta aparente paradoja.

144. Los aspectos defectuosos del procedimiento se han subrayado reiteradamente. Un primer problema, de gran importancia, dimana de la falta de claridad de la resolución en lo que respecta a su objetivo y a sus caracteres jurídicos distintivos. Como se indica en la sección D supra, el procedimiento 1503 no tiene por objeto solucionar litigios individuales, sino recoger información sobre el "cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos", lo que tiende a excluir para el denunciante la condición y los derechos que les corresponderían como "partes" en el procedimiento. Las múltiples desilusiones a este respecto refuerzan la ola de escepticismo en relación con todo el sistema. Por lo tanto, se imponen esfuerzos acrecentados de educación y de advertencia al público por parte de la Organización, de su Secretaría y de las organizaciones no gubernamentales. En la recopilación sobre las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos debe ponerse de relieve, en especial, el carácter de denuncia-información del sistema 1503.

145. Una de las críticas más frecuentes del procedimiento 1503 -válida también para otros mecanismos de vigilancia- destaca la selectividad injustificada de sus objetivos. Sin embargo, gracias a la acción sin tregua

de los grupos de defensa de los derechos humanos y de las organizaciones no gubernamentales, así como al propio juego de rivalidades interestatales, que se expresa tanto a puerta cerrada como durante los debates públicos conexos sobre violaciones de conformidad con la resolución 1235, la gama de países colocados bajo la vigilancia de las Naciones Unidas ha aumentado considerablemente desde 1970.

146. Otras críticas bien conocidas, relativas a la extrema opacidad del procedimiento y a su lentitud, parecen justificadas. La exigencia de la confidencialidad, más allá de la fase inicial de la "instrucción preliminar" en la Subcomisión, parece contradecir el objetivo esencial del mecanismo: refugiarse en un diálogo a puerta cerrada, que excluye aún al denunciante, limita muchísimo la esfera de fuentes de información. También se reducen la credibilidad de la investigación sobre las violaciones flagrantes, así como la credibilidad del procedimiento.

147. Ciertamente que la Comisión ha "desclasificado" algunas cuestiones en ciertos casos, en su mayoría casos de países que han derrocado a regímenes culpables de violaciones masivas. Me sumo a las sugerencias hechas por la Conferencia Mundial tendientes a generalizar estas iniciativas de "desclasificación" 62/. Otra reforma importante debería consistir en lograr una mayor participación del denunciante, aún en calidad de mero informador, comunicándosele por lo menos el contenido de la respuesta del Estado y haciéndosele saber si, o grosso modo en qué medida, se ha tenido en cuenta su denuncia.

148. Al adolecer de tales defectos, ¿no resulta inútil el procedimiento 1503, que duplica el debate público sobre las violaciones según la resolución 1235, por una parte, y los procedimientos de los tratados, por la otra?

149. Me atrevería a afirmar que se trata de un debate infundado, peligroso para los derechos humanos.

150. De hecho, el debate público sobre las violaciones reviste enorme importancia (véase F infra). Aprovechando la imprecisión jurídica, los Estados pueden trasladar de hecho el debate de las sesiones a puerta cerrada conforme a la resolución 1503 a sesiones públicas en el marco de la resolución 1235. Para ello también es necesario contar con la debida voluntad política. Sin embargo, si ningún Estado y ninguna organización no gubernamental acepta asumir el expediente -hipótesis perfectamente posible- las violaciones y sus víctimas quedarán completamente ocultas en el debate público.

151. Los mecanismos creados en virtud de tratados son en sí más creíbles que el procedimiento 1503. Sin embargo, no entrañan una duplicación porque, por una parte, estas convenciones no son de aceptación universal: tres de los cinco Estados Miembros permanentes del Consejo de Seguridad no han ratificado el Protocolo sobre las comunicaciones. Por otra parte, y sobre todo, los tratados sólo garantizan el número limitado de derechos reconocidos en el momento de su adopción.

152. Esto pone de relieve una ventaja importante de la resolución 1503: la aplicación, sin ninguna limitación, de todos los derechos humanos internacionalmente aceptados, o que lo sean en el futuro.

153. Otras ventajas dimanaban del carácter muy liberal de los criterios de admisibilidad, abiertos a cualquier persona o grupo, aún a quienes no son víctimas 63/.

F. Los procedimientos contenciosos: el debate público sobre las violaciones

155. El mérito fundamental de este procedimiento, basado desde 1965 en una serie de resoluciones, entre ellas la resolución 1235 (XLII) del Consejo, radica en su carácter público y en la diversidad de sus actores: Estados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas. Los datos demuestran que los efectos de este debate contradictorio ante los pueblos y ante los medios de comunicación son máximos.

156. Sin embargo, este debate público no es un fin en sí mismo puesto que desemboca cada vez más en evaluaciones sobre la conducta de los Estados expresadas en resoluciones específicas, y en la creación de mecanismos de investigación (véase G infra)

157. Las críticas que se han hecho al procedimiento 1235 alegan el carácter a menudo superficial, poco objetivo y muy polémico de los debates, las presiones políticas subyacentes y la selectividad acentuada de las decisiones. Estos reproches parece que, en cierta medida, tienen fundamento.

158. Ha habido iniciativas o están previstas iniciativas para reducir estas dificultades. Consideramos que la exigencia del voto secreto en la Comisión constituye un progreso importante que conviene preservar y ampliar.

159. En relación con la selectividad, debemos repetir que la presencia de las organizaciones no gubernamentales y la emulación entre los Estados, con efectos centuplicados en el debate público, ha hecho que el número de países sujetos a vigilancia y objeto de resoluciones específicas pasara de tres en 1968 a una veintena en el transcurso del presente decenio. Este número es más elevado si se tiene en cuenta que hay países contra los que se han formulado acusaciones graves en los debates, pero que no se han citado en las resoluciones.

160. Algunas personas, para que el proceso sea más ordenado, menos politizado y más objetivo y eficaz, han subrayado que la Subcomisión y la Comisión no solamente tienen el deber de debatir sino también de preparar "un informe" sobre las violaciones (párrafo 2 de la resolución 8 (XXIII) de la Comisión). Se ha propuesto también que la Subcomisión cree un grupo de trabajo encargado de preparar este informe sobre la base del debate público, y que este mismo informe se debata públicamente 64/. Este documento debería permitir identificar las tendencias más importantes de las violaciones y contribuir a garantizar el seguimiento de las decisiones. Hasta el momento no ha podido

lograrse un consenso sobre esta propuesta 65/. Sería muy deseable que la reflexión en este sentido se reanude y madure más.

161. No hay que ignorar los aspectos positivos de este procedimiento, incluso en su forma no enmendada.

162. Aunque no se ha hecho hincapié en ello, la resolución 1235 y los textos conexos no limitan el debate a "un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas", como hace la resolución 1503. Puede identificarse una violación de los derechos, pero su gravedad intrínseca debe ser tal que justifique la atención de las Naciones Unidas. Parece que en general prevalece en las Naciones Unidas esta interpretación con arreglo a la resolución 1235, a pesar de los intentos peligrosos de limitar su alcance a las violaciones en gran escala.

163. Por otra parte algunas de las resoluciones pertinentes interpretadas al pie de la letra podrían dejar abierta la posibilidad de actuar en determinadas condiciones contra objetivos no estatales.

164. Puede decirse, para concluir, que el debate público sobre las violaciones, aunque no tuviera ningún aspecto positivo y a pesar de su carácter poco jurídico y del riesgo de politización, debería preservarse y fortalecerse como un aspecto esencial, en definitiva como la actual piedra angular de la red de vigilancia de las Naciones Unidas. El procedimiento 1235, más que cualquier otro mecanismo, acelera la "movilización de la vergüenza". Es desde luego "la diplomacia en la plaza pública", pero temo que su ausencia equivaldría a la paz de las tumbas.

G. Los procedimientos contenciosos: investigaciones ex officio de relatores y grupos especiales

165. La técnica de las investigaciones de relatores y grupos especiales establecidos por una resolución es la innovación más reciente de las Naciones Unidas para luchar contra las violaciones graves de los derechos humanos. El fundamento jurídico estricto es la autoridad que la Carta reconoce a la Organización de hacer "estudios" e "informes" palabras que en la práctica actual equivalen de hecho a investigaciones y recomendaciones críticas sobre Estados. El objetivo es llegar hasta los países más recalcitrantes que no son parte de los tratados y que se niegan a cooperar en el marco de las resoluciones 1235 y 1503.

166. El carácter discutido del procedimiento en sus orígenes y la gravedad de las violaciones masivas alegadas deberían haber alentado a las Naciones Unidas a dar la mayor evidencia posible a una imagen de imparcialidad de los órganos pertinentes. Sin embargo, se ha puesto en duda la credibilidad de algunas investigaciones especiales, fundándose en que sus miembros, que en principio son "expertos independientes" de los grupos pertinentes, habían votado para condenar previamente al Estado acusado ejerciendo su función de representantes de sus países ante la Comisión y ante la Asamblea General.

167. Parece que más tarde se han tenido en cuenta, en cierta medida, estas críticas. La mayoría de relatores especiales de la Comisión, nombrados o propuestos después de consultarlo con los grupos regionales no son miembros activos de un órgano deliberante sobre derechos humanos.

168. La técnica se ha diversificado desde hace unos años. Abarca ahora investigaciones sobre algunos países relativas a uno o más derechos -Sudáfrica, territorios ocupados por Israel, el Afganistán, Chile, Guatemala, El Salvador, el Irán, Kampuchea, Yugoslavia, etc.-, así como procedimientos llamados "temáticos" -desapariciones forzadas, ejecuciones sumarias o arbitrarias, tortura, intolerancia religiosa- que procuran identificar las violaciones de ciertos derechos en los países más diversos del mundo.

169. La investigación temática tiene la gran ventaja de que permite hacer comparaciones en el espacio y en el tiempo, deducir tendencias y facilitar de este modo en principio la prevención. Tiene también la ventaja táctica de evitar la alegación de selectividad formulada contra algunas investigaciones por países. Convendría, pues, alentar el recurso a las investigaciones temáticas como se ha propuesto en varios comentarios presentados para la Conferencia Mundial. Sería deseable además, establecer estas investigaciones para períodos más largos que uno o dos años, e incluso hacerlas permanentes 66/.

170. Entre estas investigaciones temáticas, la referente a los derechos humanos en situaciones de emergencia o de excepción merece, en mi opinión, una atención especial 67/. En primer lugar, por su alcance prácticamente ilimitado pues es una investigación geográficamente universal que abarca todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente y los que se reconocerán en el futuro.

171. La investigación sobre los estados de excepción tiene importancia especial porque su tema es un elemento central de la problemática de los derechos humanos y del poder: ¿Cómo distinguir entre la suspensión de ciertos derechos que puede ser legítima en un período de crisis nacional importante y la preservación de este concepto a fin de que abarque las peores violaciones? ¿Qué derechos deberían ser intangibles, además de la lista mínima que figura en el párrafo 2 del artículo 4 del Pacto? ¿Cómo garantizar en períodos de excepción los recursos disponibles para las víctimas, incluidos los recursos sobre el fondo?

172. Este procedimiento de investigación ha procurado responder a estas cuestiones de una manera dinámica e innovadora en general. Se ha consultado mucho, de modo especial, no sólo a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por las Naciones Unidas sino también otros grupos y expertos individuales 68/. El objetivo de este procedimiento es determinar de modo progresivo principios fundamentales relativos a la protección de los derechos humanos en períodos de excepción, ampliando para ello los conceptos esbozados en el artículo 4 del Pacto. Esta tarea debería realizarse en cooperación con los demás órganos internacionales competentes, en especial los órganos del Consejo de Europa, de la OEA y de la OUA.

173. El Relator Especial sobre los estados de excepción, al igual que muchos otros relatores temáticos y por países, se enfrenta cada vez más con el problema del respeto de los derechos humanos reconocido en los instrumentos de las Naciones Unidas y en el derecho internacional humanitario en período de conflicto armado. Las cuestiones relativas a la aplicación armonizada de las dos categorías de normas internacionales que garantizan una protección máxima de las personas fueron objeto de estudios generales e interesantes por la Secretaría desde 1970 a 1977 69/ y tema de resoluciones normativas de la Asamblea General durante este período 70/. Dado el recrudecimiento de las violaciones graves en los conflictos internos, por ejemplo en Bosnia, podría asignarse gran prioridad al establecimiento de procedimientos e investigaciones especiales tendientes a garantizar en todas las situaciones concretas de conflicto armado o de desórdenes interiores graves la aplicación más eficaz y plenamente coordinada de los instrumentos de las Naciones Unidas y del derecho humanitario internacional. Sería deseable que realizaran conjuntamente esta labor las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja, que es el guardián de las Convenciones y Protocolos de Ginebra.

174. En las situaciones muy complejas o en los casos de violaciones muy graves y persistentes es necesario concentrar las iniciativas y la publicidad en el único país protagonista.

175. Un primer aspecto positivo de estas técnicas es que no exigen la presentación previa de denuncias de individuos o de organizaciones no gubernamentales para que empiecen a aplicarse. Esta capacidad de iniciativa es indispensable cuando se trata de países en los que reina una gran intimidación que impide a las víctimas llegar hasta los órganos internacionales que examinan las quejas.

176. Además, los órganos de investigación ex officio, a diferencia de los mecanismos de denuncia previstos en los tratados, disponen de una gran libertad de procedimiento: examen de las denuncias o informaciones escritas, audiencia de testigos y peritos e investigación en el lugar de los hechos, suponiendo que el Estado coopere.

177. La investigación tendrá también más validez porque se apoyará en un gran número de testimonios dignos de fe procedentes de fuentes distintas. Esto exige en primer lugar que el órgano investigador disponga de una publicidad muy grande desde su creación y que haga un llamamiento para conseguir testimonios. Las Naciones Unidas han resultado con demasiada frecuencia ineficaces a este respecto.

178. Una vez recogidas las propuestas de testimonio, deben someterse dentro de lo posible a una selección preliminar objetiva a cargo de un miembro del órgano investigador o de su secretaria a fin de excluir a las personas que parecen poco fiables y las informaciones ya conocidas. Algunos órganos han procurado realizar esa selección de modo sistemático pero otras investigaciones la realizan de modo ocasional y muy empírico.

179. La investigación en el lugar de los hechos parece que ha sido aceptada por un número creciente de Estados. Para que una investigación en el lugar de

los hechos sea eficaz es preciso un acuerdo previo, oficial y público entre el órgano y el Estado correspondiente, el cual debe garantizar, sobre todo y en términos lo más precisos posibles, lo siguiente: la libertad de desplazamiento de los investigadores, las instalaciones necesarias, la libre elección de testigos e interlocutores, el carácter confidencial de las entrevistas y la falta de represalias contra los testigos. Si este acuerdo se infringe de modo tal que menoscabe gravemente la eficacia de la misión, ésta no debería dudar en suspender la investigación y, en caso necesario, finalizarla por haberse producido una violación persistente.

180. La práctica de las Naciones Unidas en relación con estos temas es muy variable. Algunos grupos investigadores, como el referente a Chile, han elaborado con el gobierno protocolos de acuerdo bastante precisos. En otros casos parece que las condiciones de las visitas sólo se han determinado mediante un "entendimiento" en términos muy generales que no ha recibido siempre la publicidad previa deseable. Una consecuencia frecuente de ello ha sido que en el lugar de los hechos ha habido problemas de interpretación del "entendimiento previo", que han repercutido en la credibilidad de la investigación, por ejemplo, en lo referente a la libertad de desplazamiento o a las instalaciones materiales.

181. Los órganos investigadores, dada su composición aligerada, pueden movilizarse algo más rápidamente que la Comisión, la Subcomisión o los órganos de los tratados. Su mandato les permite tomar conocimiento de nuevas alegaciones y sin duda pueden expresar en público sus inquietudes en cualquier momento. Sin embargo, cuando las medidas previstas tienen repercusiones financieras, por ejemplo por la publicación de un informe provisional, la celebración de una reunión extraordinaria o, con mayor razón, una visita a los lugares no prevista en el presupuesto, es preciso que estén de acuerdo con ellas una serie de autoridades de las Naciones Unidas, entre ellas el Consejo Económico y Social y la CCAAP, lo que frena los movimientos. Algunos órganos, especialmente el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, han adoptado procedimientos especiales en caso de urgencia, llamados de "intervención rápida", que de hecho son una respuesta parcial al problema de la urgencia.

182. Se plantea, pues, de nuevo la necesidad de asignar poderes entre períodos de sesiones, que incluirían en casos de mucha gravedad algunos poderes financieros, a una delegación de los órganos superiores, de la Comisión, del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General.

183. Se ha dicho que la gran ventaja de los procedimientos ex officio radica en la flexibilidad y el pluralismo de sus estrategias. Las resoluciones que establecen estos procedimientos, redactadas en términos muy matizados, invitan o autorizan de hecho a ejercer, según las necesidades, una cuádruple misión: investigación de los hechos, conciliación, dentro del respeto a los derechos humanos, disuasión y asistencia.

184. Esta flexibilidad es desde luego necesaria. Conviene desplegar todos los esfuerzos posibles para persuadir confidencialmente al Estado que remedie por iniciativa propia y sin pérdida de prestigio las violaciones de los

derechos humanos. Es preciso saber prometer, en caso necesario, algunas medidas de asistencia de las Naciones Unidas encaminadas a este objetivo a los Estados que demuestren buena voluntad. Pero al mismo tiempo es preciso siempre dejar entrever la perspectiva de la disuasión en forma de un informe crítico debatido en una sesión pública.

185. Corresponde a cada órgano y a cada relator especial actuar con la máxima habilidad diplomática, con persuasión y disuasión, para obtener los mejores resultados, siempre que se cumpla una única condición: no sacrificar al apaciguamiento el respeto de los derechos humanos.

186. Los informes de investigación publicados hasta el momento revelan en los relatores especiales concepciones muy diferentes de su función. Algunos relatores han actuado como jueces de instrucción y han evaluado los testimonios y las respuestas del Estado en relación con los principios de los derechos humanos. En el extremo opuesto hay otros relatores o enviados especiales que parecen haber concebido su misión esencialmente como la de un psicólogo que aplica la técnica del "reforzamiento positivo". Esta actitud puede traducirse por una gran profusión de cumplidos en los informes por cualquier progreso, incluso mínimo, realizado por el Estado, que contrasta con el "arte de la lítote" aplicado a las supuestas violaciones. Muchos informes yuxtaponen ambos enfoques creando una amalgama en la que se debilita y se pierde el sentido fundamental de las conclusiones.

187. Esta gran variedad de enfoques, en situaciones que por otra parte parecen con frecuencia semejantes, desconcierta a los Estados, a las organizaciones no gubernamentales y al público. Todo ello contribuye a socavar la credibilidad de los procedimientos.

188. Sería deseable que la Comisión y la Subcomisión procuraran actuar con mayor coherencia en cuanto al fondo y al estilo de los mandatos de los relatores especiales, teniendo en cuenta siempre las diferencias entre las situaciones.

189. En cuanto a los modos de actuación y a los procedimientos, se han realizado recientemente progresos importantes, sobre todo mediante la informatización progresiva de los datos y de las conclusiones de los relatores especiales y en uso creciente de expertos (médicos, médicos forenses, etc.). Se han adoptado recientemente algunas medidas de consulta entre los relatores especiales en situaciones determinadas. Debería procurarse sistematizar esta práctica mediante reuniones periódicas de los órganos investigadores en las que podrían participar, cuando corresponda, delegados de los órganos creados por los tratados.

H. Eficacia de los procedimientos contenciosos

190. ¿En qué medida han contribuido los procedimientos contenciosos, estudiados en los apartados C a G supra, a eliminar las violaciones de los derechos humanos?

191. Únicamente cabe tratar de deducir conclusiones aproximadas, a falta de un sistema científico de indicadores de la situación de los derechos humanos, que quizá nunca llegue a existir, y habida cuenta de la insuficiencia de los mecanismos internacionales de información y fiscalización.

192. Sin caer en un optimismo ciego, se puede decir que es errónea la evaluación totalmente negativa, según la cual las Naciones Unidas son una mera "máquina retórica".

193. La influencia de estos procedimientos en la conducta de los Estados parece atestiguada, indirectamente, por algunas de sus actitudes: la mayor atención que prestan a la elección de los miembros de los órganos escrutadores; su cooperación cada vez mayor, por lo menos en el plano formal, con los mecanismos de vigilancia, incluso con los no convencionales, por ejemplo, los relatores especiales y el nuevo procedimiento de fiscalización del Comité de Derechos Humanos; el que no se retiren de los sistemas contenciosos, pese a ser facultativos y de carácter precario y pese, asimismo, a condenas repetidas, como en el caso del Uruguay en el Comité de Derechos Humanos. También se puede decir que los intentos de intimidación de los denunciantes y testigos traducen a sensu contrario la inquietud que esos procedimientos despiertan en Estados que han delinquido.

194. Además, hay indicios convergentes de que la acción internacional ha contribuido a modificar las prácticas y en ocasiones la legislación de los Estados. Entre los ejemplos específicos y bien documentados existentes, cabe citar la revisión de la "Indian Act" canadiense, a raíz de la denuncia del caso "Sandra Lovelace" ante el Comité de Derechos Humanos^{71/}, la modificación de la Ley de inmigración de isla Mauricio al plantearse el caso "Cziffra" ante ese mismo órgano ^{72/} y distintas mejoras administrativas efectuadas en el Uruguay ^{73/}.

195. La fiscalización, las investigaciones y las repetidas condenas públicas de las Naciones Unidas han desempeñado, por último, un papel notable, en ocasiones decisivo, en las estrategias de conjunto que han permitido el retorno a la democracia en la Argentina, Corea, Chile, Filipinas, el Uruguay y otros países. Es significativo, por ejemplo, que los informes y la documentación del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias hayan figurado entre las piezas de convicción esenciales en el proceso incoado en la Argentina a los dirigentes de la Junta.

196. Desde luego, la acción disuasoria de las Naciones Unidas sólo ha sido uno de los aspectos de una dinámica con múltiples facetas: en primer lugar, la toma de conciencia de su dignidad por las personas interesadas, activada por los grupos de defensa de los derechos humanos en el plano nacional; las presiones ejercidas por las organizaciones no gubernamentales en el plano internacional; la disuasión interestatal bilateral, según modalidades e intensidades distintas: amonestaciones diplomáticas, medidas de aislamiento cultural y político, supresión de asistencia económica y técnica, boicot comercial; las tomas de posición de las iglesias y agrupaciones religiosas; la puesta en práctica de procedimientos contenciosos en el plano regional (Consejo de Europa, OEA) y en el marco sectorial de los organismos

especializados de las Naciones Unidas, en particular la OIT; por último, las actividades de las propias Naciones Unidas. Todos esos esfuerzos, por dispersos que sean, en último término se refuerzan mutuamente.

197. La acción de las Naciones Unidas sólo ha ejercido un papel de vanguardia en cierto número de casos, por ejemplo, el de Sudáfrica. Ahora bien, por modesta que sea, resulta siempre un elemento indispensable de la estrategia de conjunto. Los grupos activistas la procuran siempre como elemento catalizador esencial. ¿Por qué? A causa de la poderosa dinámica de la emulación entre todos los Estados Miembros, de la que los debates públicos, estimulados por las organizaciones no gubernamentales, constituyen una "caja de resonancia" irremplazable. Con ello se pretende captar el elemento esencial de la legitimidad mundial -aunque sólo se manifieste conforme a la modalidad jurídica de simples recomendaciones-, expresada en forma de una condena unánime por 180 Estados en nombre de la legislación internacional en materia de derechos humanos.

198. La influencia de las Naciones Unidas en la conducta de los Estados puede seguir dos trayectorias. En algunos casos, esa intervención es deseada de hecho, cuando no provocada, por el Estado o por algunos sectores oficiales, que ven en las recomendaciones de las Naciones Unidas un arma al servicio de su propios deseos de reforma. Tal fue quizá en parte lo sucedido con el Canadá en el caso "Sandra Lovelace".

199. La mayoría de las veces, el Estado opone resistencia al cambio y sólo modifica su conducta si aumenta la presión de su opinión pública, robustecida por el apoyo de la sociedad internacional y estimulada por la acción disuasoria de las Naciones Unidas que dan a conocer las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación. Así pues, la influencia de las Naciones Unidas en el Estado es más que nada indirecta y se ejerce por intermedio de las organizaciones no gubernamentales y de la opinión pública.

200. Esta observación de carácter fundamental nos lleva a subrayar una vez más la importancia excepcional de tres aspectos a los que la opinión pública se muestra especialmente sensible: la imagen de imparcialidad de los órganos y procedimientos, su capacidad de hacer frente a situaciones de urgencia y su capacidad de comunicación y publicidad con y ante los pueblos.

201. Ya hemos visto que en estos tres ámbitos los procedimientos de fiscalización y disuasión de las Naciones Unidas adolecen de defectos considerables, que no les impiden ejercer cierta influencia. Si se corrigieran los defectos señalados en este estudio, dando prioridad a los tres problemas que acabamos de mencionar, se podría remozar considerablemente esta acción.

I. La vigilancia y la disuasión: ¿hacia la tercera generación?

202. La protección internacional de los derechos humanos ya ha experimentado dos grandes mutaciones: la evolución del sistema bilateral y consuetudinario anterior a 1919 hacia el multilateralismo interestatal de la Sociedad de las Naciones y de las Naciones Unidas; posteriormente, a partir de mediados del

decenio de 1970, la transformación de las Naciones Unidas en un sistema pluralista, que comprende, además de los Estados, las organizaciones no gubernamentales y el individuo-denunciante, los cuales ejercen un control cada vez más amplio de la conducta de los Estados.

203. El aumento ininterrumpido de las expectativas populares en el campo de los derechos humanos y las frustraciones ante la persistencia de las violaciones masivas y de los profundos padecimientos de personas inocentes, aunados a una nueva toma de conciencia de que la paz y los derechos humanos tienen unas mismas raíces, alimentan en la actualidad la búsqueda de una tercera generación de medidas internacionales de protección de los derechos humanos. Estas aspiraciones se han expresado entre otros documentos en los remitidos al Comité Preparatorio. Como sucedió, en cierta medida, con la Conferencia de Teherán de 1968 en lo tocante a la segunda mutación, la Conferencia Mundial de 1993 podría constituir el foro idóneo para trazar un primer esbozo de las Naciones Unidas del tercer milenio.

1. La acción preventiva temprana

204. Las Naciones Unidas no pueden limitar su acción a extinguir incendios ya declarados. Cada vez se percibe con más claridad que es necesario actuar preventivamente lo antes posible.

205. Un aspecto esencial de esta estrategia sería la redacción de un informe periódico global sobre los principales problemas concretos y la evolución de los derechos humanos en el mundo 74/. Debería abarcar todas las fuentes de información de que dispone el sistema: informes periódicos y ocasionales, hechos probados ante los órganos contenciosos, documentos presentados por los Estados, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, etc. También habría que fomentar el instrumento complementario que constituye la labor de expertos externos.

206. Para llevar a cabo semejante proyecto, es menester una amplia informatización del sistema de las Naciones Unidas.

207. El órgano encargado del informe debería estar formado por expertos independientes, elegidos por la Asamblea General conforme a criterios exigentes de competencia e imparcialidad y según una distribución geográfica y cultural equitativa.

208. Para que la prevención sea eficaz, requiere, además, una vigilancia permanente y minuciosa de las situaciones concretas. Tendrían que existir consejeros de las Naciones Unidas en materia de promoción de los derechos humanos, análogos en cierta medida a los consejeros regionales de la OIT 75/, con competencias regionales, subregionales o incluso nacionales, que ejercieran una doble misión de fiscalización y asistencia mediante un diálogo confidencial con los gobiernos y en cooperación con los representantes residentes y las misiones del PNUD, los organismos especializados y otras organizaciones intergubernamentales. Los consejeros deberían presentar un informe anual confidencial al Secretario General, el cual daría

cuenta al Comité de expertos encargado del informe global, ateniéndose a las modalidades que se juzgasen adecuadas.

209. Se trata, desde luego, de una innovación considerable, pero no vemos otra posibilidad eficaz: la deseada integración de la dimensión "derechos humanos" en los planes y actividades del PNUD y de las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas parece haberse estancado. Por otra parte, los Centros de Información de las Naciones Unidas, que en parte deberían desempeñar esa función, en general se han visto reducidos a una actitud de prudente reserva y no disponen de recursos suficientes.

2. Determinar con más precisión los objetivos

210. Tanto los procedimientos contenciosos como las operaciones de asistencia técnica (véase el capítulo IV infra) cada vez ponen más de manifiesto el importante papel, en ocasiones decisivo, de los actores no estatales en su condición de autores o coautores de las violaciones masivas de los derechos humanos: insurgentes y grupos terroristas, que llevan a cabo ejecuciones sumarias y torturas; empresas transnacionales responsables, entre otras cosas, de daños graves al medio ambiente y del mantenimiento de condiciones de trabajo injustas.

211. El funcionamiento de conjuntos supranacionales como las Comunidades Europeas también puede crear problemas de derechos humanos al ciudadano. Han sido objeto de un primer debate, organizado por el Parlamento Europeo y la Comisión de la CEE en noviembre de 1989 76/, en el que participé con gran interés.

212. Los procedimientos de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos, dominados por una visión tradicional del derecho internacional centrado en el Estado, por lo general no incluyen en sus objetivos a esos actores no estatales. El derecho de Nuremberg, que afirma la responsabilidad penal directa de las personas y asociaciones, no ha sido -hasta ahora- más que un paréntesis, que se cerró al cabo de poco al aprobarse la Carta de las Naciones Unidas en 1945.

213. De lo dicho se desprende que, a fin de cuentas, la disuasión se encierra en un círculo vicioso: el Estado, objeto de las exhortaciones de las Naciones Unidas, invoca su impotencia, la cual no es tenida en cuenta por las correspondientes condenas. Desde luego, no se debe exonerar al Estado a la ligera y hay que tener en cuenta los más mínimos matices de complicidad pasiva por su parte. Ahora bien, sería igualmente irrealista y peligroso negar en determinados casos las transferencias de culpabilidad de las autoridades hacia actores incontrolados 77/.

214. La respuesta principal -o única- de las Naciones Unidas a este problema ha consistido hasta ahora en intensificar la asistencia técnica a los Estados débiles para "reforzar su infraestructura" contra las fuerzas internas hostiles a los derechos humanos. Es una respuesta necesaria e importante, pero no basta. En espera de que se afirme el reforzamiento del Estado

asistido, no se puede dejar en suspenso la disuasión internacional contra quienes perpetran atrocidades y se erigen en poderes autónomos.

215. Los Convenios de Ginebra y sus Protocolos significaron un primer paso importante al afirmar la responsabilidad internacional de todas las partes en los conflictos armados, incluidos los grupos organizados de insurgentes.

216. Algunas resoluciones recientes de las Naciones Unidas invitan, con un espíritu similar, a todos quienes intervienen en los disturbios internos y guerras civiles a respetar los derechos humanos.

217. Es esencial profundizar en este planteamiento y ampliarlo. Como se ha dicho anteriormente, las resoluciones 1235 y 1503 del Consejo de Seguridad tal vez permitirían englobar a los actores no estatales.

218. El objetivo último debería ser adaptar el conjunto del sistema de disuasión de las Naciones Unidas, incluidos en la medida de lo posible los procedimientos establecidos en los tratados, a las exigencias de la responsabilidad internacional directa de los actores no estatales incontrolados.

3. Intervención rápida

219. Varios comentarios destinados al Comité Preparatorio insisten en este aspecto y subrayan las carencias del sistema en las situaciones que requieren una intervención urgente 78/.

220. Remitimos a lo indicado anteriormente, en la Parte I y en esta Parte III, e insistimos en que es indispensable que, entre sus períodos entre sesiones, los órganos existentes puedan ejercer determinadas facultades.

221. Diversos comentarios van más allá y propugnan perpetuar los órganos existentes o crear un nuevo órgano permanente de fiscalización, por ejemplo, un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Desde hace numerosos años, las Naciones Unidas han debatido ya detalladamente el tema.

222. Si se volviese a considerar la posibilidad de crear un órgano de esa índole, habría que definir estrictamente la amplitud de sus facultades frente a los Estados y los mecanismos internacionales existentes.

223. Por los motivos expuestos en el capítulo III.A supra, no nos parece conveniente fusionar todos los órganos en una superestructura única, que podría recargar el aparato de disuasión, siendo así que lo que se pretende es racionalizarlo. Además, y sobre todo, al hacerlo se privaría a las víctimas de poder utilizar diversos recursos, arma fundamental de su reducidísima panoplia de defensa de sus derechos en el plano internacional.

4. ¿Hacia un tribunal penal internacional?

224. El derecho establecido en Nuremberg fue excluido de la Carta y de las actividades de las Naciones Unidas, en gran parte por la congelación de la cooperación que produjo la "guerra fría" entre el Este y el Oeste.

225. El final de esa tensión primordial permite en la actualidad reanudar la labor, en particular en la Comisión de Derecho Internacional, tendente a instituir un tribunal penal internacional.

226. Ese tribunal debería estar facultado para sancionar penalmente a individuos -incluidos los dirigentes políticos- y asociaciones y las violaciones masivas y especialmente graves de los derechos humanos, las cuales serían consideradas crímenes análogos a los "crímenes contra la humanidad", o "violaciones graves" de los Convenios de Ginebra, sin que tuvieran que estar relacionadas con algún conflicto armado.

227. La creación de un tribunal penal internacional permanente se puede concebir conforme a enfoques y reglas variadísimos. Para evitar la multiplicidad de órganos, podría consistir en una sala de la Corte Internacional de Justicia. En cualquier caso, habría que considerar fundamentales algunos principios, en primer lugar, a mi juicio, el del acceso efectivo de los individuos al tribunal.

228. Ahora bien, no habría que suprimir los órganos existentes -Comité de Derechos Humanos, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Comité contra la Tortura, Relatores Especiales. Podrían pasar a ser órganos de instrucción y conciliación, en cuyo caso, únicamente en las situaciones de fracaso patente se recurriría al tribunal, -pudiendo hacerlo personas a título individual, entre otras posibilidades.

5. ¿Hacia una Corte Internacional de Justicia revitalizada?

229. Dejando aparte la competencia, que tendría carácter excepcional, de un tribunal penal internacional, habría que esforzarse por revitalizar la Corte Internacional de Justicia en lo relativo a la legislación internacional sobre derechos humanos. La persistente falta de interés de los Estados por aquélla ha disminuido considerablemente su importancia en este terreno. Habría que respaldar las recomendaciones del Secretario General para reforzar la acción de la Corte 79/.

230. Esta podría "formular jurisprudencia" a propósito de los problemas de derechos humanos; habría que estudiar la posibilidad de añadir a esta facultad la de ordenar la correspondiente indemnización a los individuos que hubieran sido declarados víctimas (véase el Tribunal Europeo).

231. En el caso más favorable, la Corte Internacional de Justicia debería estar facultada para examinar reclamaciones presentadas por individuos y organizaciones no gubernamentales, ora directamente, ora por intermedio de uno de los órganos existentes (Comité de Derechos Humanos, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Comité contra la Tortura,

Relatores, etc.), a los que ya se puede recurrir individualmente. Sería, pues, un sistema análogo al que en la Comisión Europea funciona en dos etapas.

232. Habría que estudiar la posibilidad de instaurar esta reforma, ya fuere mediante una modificación del Estatuto de la Corte, ya fuere, quizá, reconociendo en los correspondientes Protocolos la facultad de los órganos creados por tratados de solicitar, dictámenes consultivos a la Corte o de invitar a la Asamblea General a que los haga.

6. Sanciones de alcance colectivo por violaciones masivas de los derechos humanos. Función del Consejo de Seguridad

233. En las Naciones Unidas se ha intentado en varias ocasiones, conforme al Capítulo VII de la Carta, imponer sanciones obligatorias para proteger los derechos humanos: sanciones diplomáticas, económicas y, en última instancia, empleo de la fuerza armada por las Naciones Unidas. Para justificarlo, se ha invocado acertadamente el nexo fundamental que la Carta reconoce que existe entre el mantenimiento de la paz y el respeto de los derechos humanos.

234. Hasta ahora, esos intentos sólo han obtenido éxitos muy parciales: bloqueo económico del régimen de Smith en Rhodesia, embargo de las armas ofensivas en Sudáfrica.

235. Los recientes acontecimientos del Iraq y Yugoslavia, y algunas de las decisiones del Consejo de Seguridad a propósito de esas regiones, han entreabierto algunas esperanzas. Al respecto, se ha hablado del nacimiento de un "derecho de injerencia" o incluso de un "deber de injerencia" de las Naciones Unidas en el caso de violaciones masivas de los derechos humanos. Ahora bien, si se analizan esas decisiones y su labor preparatoria, se advierte un afán persistente por establecer un nexo obligado entre la acción económica y el envío de las fuerzas armadas de las Naciones Unidas y la cuestión de la libertad de hacer llegar ayuda humanitaria a las minorías curdas, por una parte, y a las ciudades bosnias asediadas, por otra. No se trata -o por lo menos, no expresamente- de sanciones ni de advertencias motivadas únicamente por violaciones de los derechos humanos.

236. Es menester sumarse a las recomendaciones de la cuarta reunión de los Presidentes de órganos creados en virtud de tratados 80/ que tienen por objeto alentar al Consejo de Seguridad a que tenga en cuenta de forma permanente los problemas principales de derechos humanos, dado que contribuyen a suscitar un riesgo probable y grave de amenaza a la paz.

237. Habría que instar a los órganos de las Naciones Unidas de vigilancia y debate a que señalen a la atención del Consejo de Seguridad esas situaciones. En cualquier caso, podrían hacerlo por medio de la Asamblea General, que mantiene relaciones estatutarias con el Consejo (Artículos 15 y 16 de la Carta). El Secretario General podría señalar al Consejo esas situaciones en cualquier momento, según dispone el Artículo 99 de la Carta.

IV. ACTIVIDADES DE PROMOCION: INFORMACION,
EDUCACION, COOPERACION TECNICA

A. Información

238. Desde su creación, las Naciones Unidas sufrieron de un déficit acentuado de comunicación con el mundo exterior. Sus actividades en favor de los derechos humanos, normativas y prácticas, se desarrollaban como dentro de un circuito cerrado.

239. Desde fines del decenio de 1970, la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos tomaron mayor conciencia de esta "deficiencia de información" 81/. Las actividades del Centro de Derechos Humanos en conexión con el Departamento de Información Pública, se reequilibraron apreciablemente, con hincapié en programas ampliados de información al público.

240. Estas actividades adoptan diversas formas, descritas en los informes del Secretario General a la Comisión, en particular: difusión de los principales instrumentos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, en un mayor número de idiomas nacionales y algunas veces vernáculos; redacción y difusión de fichas descriptivas (facts-sheets) de presentación clara y enfoque práctico, sobre los principales programas y mecanismos; despliegue de esfuerzos para un uso más intenso de los medios audiovisuales; seminarios y cursos prácticos; y una mayor difusión de documentos sobre derechos humanos en los Centros de Información de las Naciones Unidas 82/.

241. Varios indicios concordantes parecen señalar que esta intensificación de las actividades, en especial en relación con la Campaña Mundial de Información Pública sobre los Derechos Humanos, iniciada en diciembre de 1988, ya ha producido algunos efectos positivos 83/. En el informe del Secretario General se menciona, entre estos indicios aparecidos desde 1988, en particular: el aumento acelerado de las solicitudes de asistencia técnica; el aumento excepcional del número de denuncias presentadas conforme a la resolución 1503; el mayor ritmo de ratificación de tratados; la mayor importancia atribuida a los derechos humanos en las respuestas a ciertos sondeos de opinión pública; la mayor proporción de artículos sobre las actividades de las Naciones Unidas en favor de los derechos humanos en los extractos de prensa y en los resúmenes de las obras que figuran en los archivos de la Biblioteca de las Naciones Unidas; y el aumento de la demanda de publicaciones del Centro de Derechos Humanos.

242. Sin embargo, para apreciar estos datos con el realismo necesario, debemos observar que con frecuencia se trata de proporciones y no de cifras brutas. Estas últimas siguen siendo algunas veces muy bajas. Por ejemplo, sólo un 2% de los 1,3 millones de textos registrados en la base de datos "Nexis" en 1987 contenían una referencia a las Naciones Unidas 84/. La lista de direcciones de 5.000 destinatarios establecida por el Centro de Derechos Humanos para difundir su documentación impresa parece aún limitada 85/. Sin embargo, cabe subrayar el esfuerzo considerable desplegado por el Centro, sobre todo desde 1988.

243. Para acelerar este progreso debería consagrarse más atención a tres aspectos del programa de información sobre los derechos humanos.

1. Del consenso diplomático al llamamiento movilizador

244. La transacción en que se basa el consenso en las relaciones multilaterales produce, según hemos visto, textos con frecuencia demasiado generales y ambiguos, redactados en un estilo pesado y complejo. Traducir este idioma codificado en términos claros y sencillos, capaces de inspirar a los pueblos, raya en lo imposible.

245. La dificultad no sólo estriba en la redacción. También se da en materia de política. Aclarar el sentido de un texto y traducirlo a un lenguaje claro entraña siempre en mayor o menor grado, una elección entre los distintos elementos del consenso. Esta elección puede disgustar a determinado Estado o grupo de presión. Pensemos, por ejemplo, en la Convención sobre los Derechos del Niño y en el sentido que conviene asignar, en relación con el problema del aborto, a la cláusula del preámbulo en que se afirma el derecho del niño a la debida protección legal "tanto antes como después del nacimiento".

246. Los redactores de folletos y, en su propia labor de divulgación, los distintos servicios estatales y de las organizaciones no gubernamentales, deben tener en cuenta estos riesgos, y comunicarlos a las Naciones Unidas. Las inhibiciones que resultan de ellos tienden a retardar en cierta medida la comprensión y la motivación de los destinatarios.

2. Concretización

247. Los instrumentos y procedimientos de las Naciones Unidas, de apariencia abstracta y hermética, sólo cobran vida para el público cuando se recurre a ejemplos concretos. Este proceso de concretización debe modularse según los grupos que se haya elegido como objetivo, conforme a un enfoque pedagógico inductivo, para relacionarlo con sus problemas cotidianos.

248. En los informes del Secretario General se resaltan los esfuerzos de esta índole, por ejemplo los cursillos nacionales o locales organizados en cooperación con organizaciones no gubernamentales interesadas. Con todo, se tiene la impresión de que las actividades de información de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos siguen siendo demasiado abstractas, demasiado pegadas a la letra, muy general, de los textos.

249. Es un problema especialmente agudo en lo que toca a las relaciones de las Naciones Unidas con los medios de difusión. Con raras excepciones -Le Monde y el Journal de Genève entre la prensa de habla francesa, el Guardian y algunos otros periódicos entre la prensa de habla inglesa- los medios de difusión sólo se refieren al Programa de derechos humanos de las Naciones Unidas en casos de acontecimientos que estiman suficientemente sensacionales por diversas razones, como el debate entre el Este y el Oeste en la Comisión de Derechos Humanos sobre el proyecto de telegrama relativo al exilio interno de Sakharov, y la situación de los derechos humanos en el Curdistán iraquí y en Bosnia.

250. Convendría estudiar la posibilidad de que el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas redacte comunicados de prensa más concretos y de que convoque rápidamente "a unas reuniones de prensa" destinadas a los medios de difusión con ocasión de esos acontecimientos. El Centro de Derechos Humanos podría describir mejor, en sus conferencias con los medios de difusión, los procedimientos de las Naciones Unidas en cuyo marco se inscriben estos acontecimientos excepcionales.

3. Función de los centros de información de las Naciones Unidas

251. Los centros de información sufren generalmente de una escasez aguda de personal. Además durante la "guerra fría" por directivas del departamento, se les mandó suma prudencia en sus relaciones con los grupos locales de defensa de los derechos humanos, con el consiguiente efecto inhibitorio.

252. En estas condiciones, que escapan de su control, los centros, pese a todos sus esfuerzos y su capacidad, sólo pueden cumplir su misión de información y de relaciones públicas en favor de los derechos humanos de manera aún imperfecta.

253. Podría facilitarse un aumento considerable y necesario de sus recursos financieros y de personal calificado mediante la creación de un fondo de contribuciones voluntarias o mediante la ampliación en su favor del ya existente Fondo de Contribuciones Voluntarias para Cooperación Técnica en Materia de Derechos Humanos.

254. Además, aprovechando la desaparición de la guerra fría, habría que intentar suavizar las directrices restrictivas tradicionales respecto de sus relaciones con las organizaciones no gubernamentales.

255. Por último, podría preverse un subprograma de formación de personal de los Centros de Derechos Humanos en el marco de las actividades de formación internas de la Secretaría.

B. Educación en materia de derechos humanos

256. La educación en materia de derechos humanos, distinta aunque semejante a ciertas pedagogías tradicionales (educación moral, cívica, religiosa, deontológica) es un concepto aún muy nuevo, nacido poco después de la segunda guerra mundial.

257. Las Naciones Unidas han afirmado su interés a este respecto, en particular desde la aprobación de la resolución 2445 (XXIII) de la Asamblea General, en 1968. El programa de servicios de asesoramiento de las Naciones Unidas incluye un componente de "educación" importante.

258. No obstante, la UNESCO es la institución del sistema de las Naciones Unidas dotada de competencia especializada en materia de educación. Como tal, ha elaborado un programa global de educación en materia de derechos humanos, definido en gran parte sobre la base de los intercambios fructíferos

efectuados en el marco de dos conferencias mundiales (Viena, 1968 y Malta, 1987).

259. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos se beneficiará sin duda muchísimo de las conclusiones de la Tercera Conferencia Mundial de la UNESCO sobre este tema, celebrada en Montreal en marzo de 1993. Como no conviene prejuzgar las conclusiones de esta conferencia, nos limitaremos a algunas observaciones generales.

260. El concepto de educación en materia de derechos humanos abarca varios tipos distintos de pedagogías. El enfoque y los métodos deben adaptarse a las diferencias considerables que existen según la edad, las tradiciones culturales, el estatuto profesional y el nivel de educación general del público elegido como objetivo.

261. Sin embargo, la diferenciación de las pedagogías entraña a su vez una diferenciación del personal docente. Por ejemplo, sería raro que un profesor de la Facultad de Derecho, que dictara un curso de doctorado en derecho internacional sobre derechos humanos, adoptara con facilidad el método inductivo y el enfoque concreto necesario para llegar a las poblaciones analfabetas de las zonas rurales. La formación simultánea de varios tipos de enseñantes, encargados de aplicar diversos tipos de programas, entraña costos sociales considerables. Esta dificultad se suma a la dificultad no financiera relacionada con la hostilidad de diversos poderes establecidos (políticos, religiosos, universitarios, sindicales) frente a esta nueva forma de educación pluridisciplinaria y trastornante.

262. Por ello uno se ve obligado en algunos casos a establecer prioridades y a elegir entre diversas pedagogías. ¿Es necesario comenzar por formar al personal docente o por estimular la toma de conciencia de las familias, en cuyo seno se inculcan los valores fundamentales? ¿No convendría comenzar por las escuelas maternas y primarias? ¿O hacer hincapié en la formación en materia de derechos humanos de las personas investidas de funciones esenciales?

263. Estas decisiones incumbirán a cada país, en cooperación, si así lo desean, con las Naciones Unidas y la UNESCO, que pueden brindarles el bagaje cada vez más amplio de sus experiencias comparativas.

264. Las Naciones Unidas han publicado ya un manual tipo sobre la enseñanza de los derechos humanos para los niveles primario y secundario 86/. Las Naciones Unidas y la UNESCO prevén la preparación conjunta de un manual sobre la enseñanza de los derechos humanos destinado a la educación superior 87/. En septiembre de 1991 se reunió un Grupo de Trabajo en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra para preparar un manual didáctico tipo sobre los derechos humanos para las escuelas de trabajadores sociales 88/. Sería conveniente complementar éste con elementos de programas tipos destinados a otros sectores esenciales: educación continua de adultos, incluso en las zonas rurales, y manuales de formación especializada para los magistrados, la policía, los abogados, los medios de difusión, y otras "funciones esenciales", incluido el personal de los medios de difusión.

265. La formación especializada en materia de derechos humanos del personal de los medios de difusión debería ser objeto de una mayor atención, asignándosele un nivel de prioridad elevado.

266. Las pruebas son ahora tan patentes que ya adquieren características de tópico: el progreso de las técnicas de la comunicación así como el acceso masivo de los pueblos a este mercado incrementan exponencialmente la influencia de los medios de difusión sobre la formación de las aptitudes y la evolución de las sociedades. Su repercusión rebasa sin duda la de la escuela en varias sociedades. Este problema del mundo desarrollado viene afectando cada vez más al Tercer Mundo.

267. Ahora bien, muy generalmente los medios de difusión hacen caso omiso de los derechos humanos. Su indiferencia, que constituye un obstáculo importante, frena la toma de conciencia de los pueblos. Peor aún, algunos programas audiovisuales glorifican la violencia u otras actitudes antisociales, que contradicen los valores de los derechos humanos.

268. Para corregir estos hábitos no debe recurrirse a la censura o a una represión de tipo "orden moral". Una estrategia prioritaria debería ser integrar un fuerte componente de "derechos humanos" en la formación profesional y el reciclaje del personal de los medios de difusión en el sentido más amplio: las agencias de prensa, la prensa escrita, la prensa audiovisual, los agregados de prensa gubernamentales, los profesionales de las "relaciones públicas" y de la publicidad.

269. Los valores y los grandes problemas de los derechos humanos deberían enseñarse en las escuelas y los institutos profesionales según enfoques y técnicas pedagógicos adaptados a las exigencias del oficio de periodista. Sería fútil, por ejemplo, proclamar las normas de las Naciones Unidas ex cathedra como una verdad revelada, exhortando al público a predicar la "buena nueva" en sus artículos. Por el contrario, habría que demostrar, mediante estudios monográficos, la importante repercusión de estas normas -o de sus violaciones- en los grandes acontecimientos de los últimos años que han hecho "primera plana" en los periódicos: la caída del muro de Berlín, la tragedia yugoslava, Camboya, Somalia, El Salvador, etc. Partiendo así de lo concreto, se propondría al personal de información que volvieran a componer post facto sus artículos o sus escritos sobre la problemática de los derechos humanos, anteriormente disimulada como un "acontecimiento sin importancia". A continuación se les alentaría a adoptar este enfoque en el ejercicio efectivo de su profesión. Cabe esperar que los propios estudiantes constatarán así, progresivamente, que el componente de "derechos humanos" no reduce el interés de su creación sino que, por el contrario, lo realza, y que a mediano plazo podría incluso ampliar su círculo de lectores y telespectadores.

270. En el plano institucional, sería conveniente calificar debidamente esta formación en materia de derechos humanos en el examen final, válido para la clasificación académica de los nuevos periodistas. Esta observación importante vale también para todas las formaciones especializadas (magistrados, abogados, policía, etc.).

271. Parece que son muy pocos los países que han introducido estos programas en sus centros de formación profesional para los medios de difusión.

272. Una razón importante de esta carencia es el temor de la desviación política de esas enseñanzas. De hecho, en la educación en materia de derechos humanos no puede ni debe hacerse caso omiso del derecho de participación política del ciudadano en el gobierno. Consciente de este nexo esencial, el Estado se inclina con frecuencia a sospechar de tendencias subversivas en la enseñanza de los derechos humanos en el sector clave de los medios de difusión, y vacila por ello en instituir tales programas o en ayudar a los que establecen institutos privados. Los periodistas temen precisamente lo contrario: el adoctrinamiento en la Verdad Oficial. La salida de este atolladero requeriría, entre otras estrategias, una libre concertación previa sobre los programas de enseñanza entre el Estado, las asociaciones profesionales interesadas y las asociaciones de usuarios de los medios de difusión (lectores abonados, telespectadores, etc.), en su caso.

273. Las Naciones Unidas y la UNESCO comprenden estos problemas desde hace varios años. Se debatieron en particular con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Libertad de Información, celebrada en Ginebra en 1948, y en la Subcomisión de las Naciones Unidas sobre este tema. Este último órgano fue suprimido desgraciadamente a principios del decenio de 1950, y desde entonces la Comisión y la Subcomisión apenas se han ocupado de estos problemas.

274. Por cierto, la UNESCO elaboró un programa importante de ayuda a los países del Tercer Mundo para desarrollar empresas de información endógenas. Con todo, en la medida en que esos programas de asistencia rebasan el aspecto cuantitativo, intentan sugerir ciertos contenidos para los programas de enseñanza, parecen chocar con grandes dificultades. De hecho, las desconfianzas recíprocas en el plano nacional, antes descritas, son diez veces peores en el plano mundial, por tratarse de una esfera en que los temores de explotación política y de imperialismo cultural, Este-Oeste y Norte-Sur, alcanzan valores máximos.

275. La Conferencia de la UNESCO sobre educación en materia de derechos humanos, celebrada en marzo de 1993 en Montreal, y la propia Conferencia Mundial deberían prestar muchísima atención a esta cuestión, y promover al respecto la realización de cursillos especializados, con la participación activa de las asociaciones de personal de los medios de difusión y de las asociaciones de usuarios.

C. Servicios consultivos y cooperación técnica

1. ¿Cómo fomentar las solicitudes de asistencia?

276. El programa de servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos, instituido en 1955, fue de poquísima aplicación durante mucho tiempo. Se han celebrado muchísimos seminarios internacionales o regionales, que han reunido a personalidades claves en materia de la realización de los derechos humanos, y sus conclusiones han sido algunas veces muy útiles para el programa

normativo de las Naciones Unidas (por ejemplo, en materia de justicia penal y en materia de ciencia y tecnología). Se elaboró un programa modesto de becas y de perfeccionamiento. Sin embargo, se recibieron poquísimas solicitudes de los Estados en materia de servicios de expertos y otras formas de asistencia para promover el respeto de los derechos humanos en esferas concretas en sus respectivos territorios.

277. Una de esas carencias se debía -y se debe aún- al temor de los Estados a exponer sus debilidades y perder prestigio en el ámbito multilateral.

278. Se ha soslayado en cierta medida este obstáculo, gracias al efecto indirecto de los procedimientos de vigilancia y de disuasión de las Naciones Unidas. Se ha observado un aumento acelerado del número de solicitudes de asistencia técnica en materia de derechos humanos, presentadas por países que han sufrido, bajo regímenes anteriores, profundos traumatismos causados por violaciones masivas de los derechos humanos: Guinea Ecuatorial, Uganda, Bolivia, Guatemala, Haití, etc.

279. Las necesidades de países que acaban de recuperar la democracia en Europa oriental parecen requerir también una apertura hacia los programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas.

280. Algunos Estados se sienten inevitablemente tentados a invocar sus propias debilidades y su calidad de asistidos como circunstancias atenuantes de sus violaciones persistentes de los derechos humanos. Este riesgo ha sido bien reconocido por el Secretario General 89/, así como por los órganos deliberantes de las Naciones Unidas. Estos últimos vigilan durante mucho tiempo a los Estados antiguamente infractores, y no han titubeado -en el caso de Guatemala y de Haití- en reintegrar a ciertos Estados que recibían asistencia en la categoría de acusados. Se impone una vigilancia constante, que debe ejercerse desde la fase de la formulación de los programas de asistencia.

281. El éxito del programa de asistencia de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos no puede depender fundamentalmente de esas necesidades excepcionales de reconstrucción democrática. El objetivo del sistema de asistencia debe ser en primer lugar la prevención.

282. Por lo tanto, el problema se limita a alentar a los Estados en situación no traumática a aprovechar de la asistencia multilateral. Para ello deben perfeccionarse fórmulas que permitan atenuar al máximo en esos países el temor a una "pérdida de prestigio".

283. Sugeriría a este respecto una reorientación del enfoque estratégico. Hasta ahora la ayuda internacional en la esfera de los derechos humanos -bilateral o multilateral- se ha concebido como una transferencia en sentido único de los mejores resultados hacia los peores, de los "Más" hacia los "Menos". Debería presentarse más bien como un intercambio de experiencias entre iguales, bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

284. Reorientado de esta manera, el sistema podría funcionar a grandes rasgos como sigue. Por invitación periódica del Secretario General, dirigida a todos los Estados Miembros, cada gobierno podría remitirle una doble respuesta mencionando, por una parte: a) las esferas de los derechos humanos en que estimaría haber logrado concretamente los progresos más acentuados, y, por otra parte, b) aquellas en las que desearía conocer la experiencia de otros países para resolver sus problemas. Estas respuestas -que podrían referirse, en su caso, a los informes periódicos presentados conforme a otros sistemas- deberían ir acompañadas de una descripción sucinta de instituciones y procedimientos nacionales y de listas de expertos disponibles para transferir las experiencias positivas del país a otros lugares, en el marco del sistema de las Naciones Unidas.

285. Las Naciones Unidas quedarían así mejor capacitadas para apreciar las necesidades y los recursos en el plano mundial y para adaptarlos eficazmente entre sí, con el consentimiento de los Estados, que son simultánea e inseparablemente los agentes activos y beneficiarios del programa.

286. Para el establecimiento de ese mecanismo no se precisaría modificar las resoluciones pertinentes, porque se trataría de una modalidad de ejecución, y no de una revisión de principios.

287. Deben desplegarse indudablemente grandes esfuerzos de persuasión diplomática para obtener un consenso sobre un programa de esa índole. Se precisarían varios seminarios y cursillos a diversos niveles. Una sugerencia de este tipo podría merecer la atención de la Conferencia, de los órganos interesados de las Naciones Unidas y del Secretario General, en la medida en que ofrece perspectivas de un desbloqueo global y duradero del sistema.

2. El principio de la proximidad en la determinación de las necesidades y la formulación de los proyectos

288. Aunque los informes del Secretario General contengan poca información a este respecto, se tiene la impresión de que en Ginebra se determinan las necesidades y se formulan los proyectos conforme a acuerdos concertados entre el Centro de Derechos Humanos y los Estados interesados, a nivel de altas autoridades y según un enfoque centralizador. Las directrices relativas a la viabilidad de los proyectos constituyen, según este informe, un "documento interno" 90/.

289. Se conectaría mejor con la realidad de las necesidades de un país si las operaciones iniciales se efectuaran en gran parte sobre el terreno, mediante concertación entre los servicios interesados de los gobiernos y los representantes locales del programa de servicios de asesoramiento de las Naciones Unidas.

290. Por ahora no existen tales representantes permanentes. El sistema debe fundarse en la opinión de las oficinas regionales o locales del PNUD, y en las conclusiones de numerosas misiones preparatorias de funcionarios del Centro en el país.

291. Como hemos sugerido anteriormente, el establecimiento de una red de asesores regionales o subregionales de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, en comunicación con el PNUD, sería, en nuestra opinión, un adelanto considerable. Convendría tranquilizar a los países subrayando que los consejeros no tendrían una función contenciosa sino una función consultiva de carácter confidencial, tanto en relación con el Estado como en relación con las Naciones Unidas.

3. Estrategias de programación

292. Los informes del Secretario General dan un poco la impresión de actividades muy interesantes y a veces novedosas, pero a veces de muy difícil inclusión en una estrategia coherente, tanto desde el punto de vista geográfico como respecto de las diversas esferas de los derechos humanos. No se distinguen bien las prioridades establecidas.

293. Esta impresión puede desalentar a los Estados a participar en los programas, como donantes o como beneficiarios.

294. Por ello cabe felicitar a la voluntad expresada por el Centro de Derechos Humanos de elaborar "programas modelo" 91/ y de "mecanismos de revisión" de los programas 92/.

295. La orientación reciente de los programas acentúa las actividades en el plano nacional, en especial mediante proyectos útiles de los centros nacionales de documentación y formación en la esfera de los derechos humanos 93/.

296. Por necesario que sea, este reequilibrio no debe conducir a descuidar el intercambio de experiencias mediante seminarios y cursillos subregionales, regionales e internacionales. Estos deben seguir siendo el núcleo del sistema, como factor irremplazable de apertura al mundo.

297. Por otra parte, algunas actividades parecen tener un carácter demasiado dependiente de la experiencia concreta en materia de problemas de derechos humanos. Este podría ser el caso, por ejemplo, del envío de becarios para recibir instrucción de carácter general en ciertos institutos o centros de formación mundiales en materia de derechos humanos. Nada puede sustituir para el becario la propia observación del funcionamiento práctico de una institución de defensa de los derechos humanos en el plano nacional. Desde luego, este conocimiento práctico debe darse en el marco de un sólido conocimiento de las instituciones y procedimientos de las Naciones Unidas.

4. Coordinación

298. Deben intensificarse los esfuerzos del Secretario General de coordinación con el PNUD, la UNESCO, el UNITAR y diversos otros institutos 94/. Estos deben desplegarse no sólo en el centro, sino sobre todo sobre el terreno. Esto es tanto más necesario cuanto que el propio PNUD ha ampliado sus objetivos adoptando el concepto global de "desarrollo humano" que abarca en parte la esfera de los derechos humanos 95/.

5. El problema de la evaluación

299. La falta de criterios y de procedimientos bien establecidos y publicados de evaluación de los programas, tanto en el plano nacional como en las Naciones Unidas, es un problema muy importante. Es un problema común a todas las esferas de la asistencia técnica, pero de carácter más complejo aún tratándose de una esfera tan ambigua y controvertida como los derechos humanos.

300. En este caso también, el establecimiento de una red de asesores regionales permanentes en materia de derechos humanos permitiría sin duda lograr progresos considerables en la formulación de criterios y procedimientos adecuados de evaluación.

V. CONCLUSIONES GENERALES

301. ¿En qué medida las Naciones Unidas han influido en la conducta de los Estados y de los hombres en cuanto al respeto de los derechos humanos? Sin permitir ninguna respuesta global, precisa y cuantificada, nuestro estudio aporta algunos elementos de apreciación.

302. Recordemos en primer lugar los límites impuestos por la Carta: la misión de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos se analiza como una obligación de medios, no de resultados; su ejecución debe asumir la forma de una cooperación entre Estados soberanos, no la de una construcción supranacional.

303. Pese a estas limitaciones, las Naciones Unidas han logrado un gran adelanto. Han logrado que todos reconozcan la legitimidad internacional de los derechos humanos. En otros términos, cada vez más los Estados, los demás poderes y las personas adoptan como referencia ética y jurídica fundamental las normas proclamadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, aclaradas explícitamente en instrumentos subsiguientes.

304. En las actitudes gubernamentales esto se traduce en numerosos indicios. Los derechos humanos se evocan ahora con la misma frecuencia que otros objetivos -interés nacional, desarrollo económico, mantenimiento de la paz- en el discurso de los Estados, tanto en la tribuna de la Asamblea General como en reuniones en la cumbre y otros foros. Los tratados de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos, ratificados a ritmo acelerado, serán pronto universales. Muchas legislaciones nacionales incorporan, algunas veces literalmente, las normas de las Naciones Unidas.

305. Aún es más sorprendente que numerosos Estados cooperen activamente con las Naciones Unidas en el marco de mecanismos no convencionales, como el sistema de los relatores especiales, y que ningún gobierno, aún de los más criticados, se haya retirado de un sistema de vigilancia de las Naciones Unidas.

306. Esta dinámica se apoya en varios factores, en primer lugar el crecimiento de las exigencias populares por la dignidad y el pleno desarrollo de la persona, fruto del progreso de las comunicaciones y de la educación, como de una nueva toma de conciencia del vínculo fundamental entre la paz y los derechos humanos. Entre todos estos factores, el efecto catalítico en las Naciones Unidas del debate público pluralista, en que se impugna constantemente la conducta de los Estados con referencia a normas universales, ha desempeñado una función esencial en la creación de una legitimidad mundial de los derechos humanos. El "certificado" de "buena conducta" en materia de derechos humanos se ha transformado, gracias a los mecanismos de las Naciones Unidas, centrados en el debate público, en uno de los objetivos prioritarios de emulación entre los Estados.

307. Sin embargo, pese a esta legitimidad proclamada, se afirma un resurgimiento de atrocidades masivas, que parecen con frecuencia relacionadas con conflictos interétnicos o interculturales, mientras que la persistencia de

desigualdades estructurales en muchos países, así como en el plano internacional, contradice también el ideal de la Declaración Universal.

308. ¿Es pues ilusoria la eficacia de las Naciones Unidas? Un escepticismo sistemático sería tan equivocado como un optimismo embelesado.

La Organización ha dado pruebas de eficacia colocando la legitimidad de los derechos humanos en el centro de las relaciones interestatales; pero esta legitimidad debe arraigarse en una segunda fase para transformarse en una cultura de los derechos humanos.

309. Frente al desencadenamiento de pasiones creado en algunos contextos por el nacionalismo o la xenofobia, el temor y el odio de los demás, o frente a los poderosos intereses que mantienen estructuras socioeconómicas injustas, la legitimidad de los derechos humanos se presenta demasiado frágil.

En particular -detalle original del presente siglo- se invoca siempre, aunque con frecuencia con cierto sectarismo. Así pues, so pretexto del derecho de los pueblos a la libre determinación, se han invocado los derechos humanos con la intención de "justificar" la "limpieza étnica" en Bosnia. También se ha invocado el derecho a salir del país de origen para alentar el "éxodo intelectual", que supone un obstáculo para el ejercicio del Tercer Mundo de su derecho al desarrollo.

310. Este uso desviado de las normas de derechos humanos es facilitado por el carácter vago, ambiguo o incompleto de demasiados instrumentos de las Naciones Unidas (véase la Parte II). Para reducir los riesgos de desviación, las Naciones Unidas deben adoptar estrategias normativas que conduzcan a normas mucho más precisas, que limiten o excluyan las reservas. Deben estudiar constantemente los problemas nuevos en materia de derechos humanos, como el recrudecimiento de antiguos conflictos (por ejemplo, las tensiones interétnicas), para elaborar principios rectores para su solución. La defensa eficaz de los derechos humanos exige el conocimiento de los derechos que se pretende defender.

311. Otra deficiencia importante del sistema de disuasión de las Naciones Unidas es la insuficiencia o la inexistencia de mecanismos de urgencia (véase la Parte III). Los autores de atrocidades masivas las cometen con tanto mayor seguridad cuanto que dan por descontada una reacción demasiado tardía de las Naciones Unidas. Cuando llega el momento de investigar y condenar, las situaciones ya parecen irreversibles (por ejemplo las expulsiones y desposeimientos masivos de un grupo étnico por otro) y ya no quedan ni pruebas ni testigos. El problema de la urgencia cobra un carácter cada vez más crítico a medida que el progreso técnico del armamento y de las comunicaciones acelera el ritmo de las violaciones. Las Naciones Unidas, superando la desconfianza tradicional, debe delegar poderes eficaces entre períodos de sesiones a los presidentes y a las autoridades de los órganos competentes.

312. Además, la eficacia de las Naciones Unidas queda reducida por el frecuente empleo de las mismas técnicas -debate, investigación y recomendaciones críticas- para todas las violaciones, independientemente de su gravedad. Como todo sistema disuasivo, el de las Naciones Unidas debe graduarse y deben preverse en él fuertes sanciones jurídicamente obligatorias

-exclusión diplomática y cultural, boicot económico, incluso intervención militar de las Naciones Unidas en el marco del Capítulo VII- contra los gobiernos declarados culpables, tras la debida investigación, de violaciones masivas y persistentes de los derechos humanos.

313. La Carta no se presta fácilmente a tales acciones. El recurso al Consejo de Seguridad conforme al Capítulo VII, utilizado con más frecuencia el último decenio para resolver problemas de derechos humanos, presenta la ventaja de una intervención rápida, que puede movilizar en ciertos casos medios poderosos. El fin de la guerra fría entre el Este y el Oeste ofrece a este respecto ciertas posibilidades. Con todo, para ser totalmente creíble, el recurso al Consejo de Seguridad debería evitar toda selectividad arbitraria. A este respecto, y pese al fin de la guerra fría, el derecho de veto constituirá siempre un obstáculo importante cuando el Estado inculpado sea uno de los cinco miembros permanentes o un próximo aliado de uno de estos miembros. Para establecer un sistema excepcional "sin veto" en caso de violaciones flagrantes de los derechos humanos, como el genocidio, habría que efectuar una revisión de la Carta, que en las condiciones actuales sigue siendo puramente de lege ferenda.

314. Desde luego, sería deseable un mayor recurso a la Corte Internacional de Justicia, por lo menos en la forma mínima de opiniones consultivas. Sin embargo, sólo podría revitalizarse verdaderamente la Corte, en la esfera de los derechos humanos, sometiéndole casos específicos, directa o indirectamente, lo que entraña una revisión del estatuto. Este concepto, por muy necesario que sea, también parece actualmente de lege ferenda.

315. El sistema disuasivo más justo y más eficaz, resucitando el derecho de Nuremberg, debería incluir, aparte de medidas contra los Estados de que se trate, sanciones penales contra las personas y contra las asociaciones y órganos culpables de las violaciones más graves de los derechos humanos. Esas sanciones podrían imponerse mediante un tribunal penal internacional permanente, por denuncia -directa o indirecta- de las víctimas, en la medida en que la acción estatal fuese inadecuada. Ya se ha previsto un tribunal de esa índole en ciertos tratados de derechos humanos. Su creación no entrañaría una reforma de la Carta. Gracias a las nuevas circunstancias políticas de las relaciones multilaterales, que se traducen en una reanudación de las labores en la Comisión de Derecho Internacional, ya no cabe considerar ese proyecto como una utopía risible.

316. El sistema de sanciones debería ir acompañado de mecanismos de vigilancia preventiva y de alerta previa. Actualmente son prácticamente inexistentes. Su creación debería ser una de las más altas prioridades de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos. En mi opinión, una prevención realmente eficaz requeriría la publicación periódica de informes mundiales sobre la situación de los derechos humanos en el mundo, así como la presencia sobre el terreno de asesores regionales y subregionales para los derechos humanos, que ofrezcan su parecer a los gobiernos, conjuntamente con las oficinas regionales y locales del PNUD y las instituciones especializadas interesadas (véase la Parte III, última sección).

317. Sin embargo, ningún sistema internacional de vigilancia y de disuasión, aun los dotados de un elemento preventivo, es capaz de modificar duradera y completamente las actitudes y las conductas. Para ello, la legitimidad de los derechos humanos debe transformarse en cultura de los derechos humanos. Con este objetivo, en la segunda fase de su lucha por los derechos humanos, las Naciones Unidas y la UNESCO deberían elaborar una estrategia amplia de asistencia técnica y de educación. Por ahora no contamos más que con algunos esbozos (véase la Parte IV). En especial, la educación en materia de derechos humanos debería reidearse y readaptarse lo más concretamente posible a la diversidad cultural y profesional de los distintos públicos. Debería impartirse lo más cerca posible de los "campos de batalla" de los derechos humanos, alentándose, por ejemplo, el envío de jóvenes pasantes a misiones de las Naciones Unidas en Bosnia, Camboya y Somalia.

318. ¿Todo ello parece una misión imposible? Sin embargo, quién sabe es el precio que hay que pagar para que nuestros descendientes realicen tal vez al fin la promesa de la Declaración Universal, comportándose "fraternalmente los unos con los otros."

1/ Por ejemplo, en el informe (no es un documento de las Naciones Unidas) del Grupo de Trabajo del Comité Especial de Organizaciones no gubernamentales sobre derechos humanos relativo al "papel de las organizaciones no gubernamentales y los métodos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión", 1991.

2/ Véase por ejemplo el documento A/10235, párr. 116.

3/ Véase por ejemplo, el documento E/CN.4/1990/49, párr. 1.

4/ Véase el primer informe del Comité a la Asamblea General, A/32/44, párrs. 77 a 80.

5/ Por ejemplo, las conclusiones de los grupos de los métodos presentados a la Comisión de Derechos Humanos (entre otros E/CN.4/1984/73 y documentos precedentes), la Subcomisión (E/CN.4/Sub.2/1991/16, 1992/3 y Add.). Véase también el informe del Grupo de Trabajo del Comité Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1992.

6/ Véanse por ejemplo E/CN.4/966 y Add.1 - ST/TAO/HR/38 - ST/HR/SerA,4 y la resolución 34/171 de la Asamblea General. Posteriormente en cada período de sesiones de la Asamblea General y de la Comisión de Derechos Humanos se han aprobado resoluciones sobre este tema.

7/ A/CONF.157/PC/6/Add.3, observaciones de la OIT presentadas al Comité Preparatorio, al final del documento.

8/ Véanse los informes sobre estas reuniones, en particular A/45/636 y E/CN.4/1989/62.

9/ E/CN.4/Sub.2/1992/3, párr. 15 b).

10/ JE/CN.4/727.

11/ Véase ST/TAO/HR.8 y la publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.65.XIV.2.

12/ Véase la publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.75.XIII.5, ST/ESA/Ser.R/51 y ISEA/P/AC.28.

13/ De hecho estas reuniones ni siquiera se mencionan en el volumen "Actividades de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos".

14/ A/C3/SR.820.

15/ Véanse, por ejemplo, las conclusiones de la Comisión en el asunto "Catholics for Christian Political Action v. United States" (1981), citadas en Burgenthael T. y Norris R., Cases and Materials on the American Convention on Human Rights, 1987.

17/ A/CONF.157/PC/51.

18/ A/CONF.157/PC/Add.7.

19/ A/CONF.157/PC/49.

20/ A/CONF.157/PC/32.

21/ A/CONF.157/PC/24.

22/ Véase, por ejemplo, A/44/668, párrs. 66 a 99.

23/ HRI/MC/1992/2, párrs. 10 y 11.

24/ Véase resolución 1991/20 y 1992/25 de la Comisión de Derechos Humanos y resolución 46/111 de la Asamblea General.

25/ HRI/MC/1992/2, párr. 16.

26/ Ibid., párr. 18.

27/ HRI/GEN/1.

28/ HRI/MC/1992/2, párr. 24.

29/ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.83.XIV.2, pág. 346, párr. 2.

30/ Ver, por ejemplo, la Conferencia dada en septiembre de 1986 en la reunión de las organizaciones no gubernamentales sobre "Las Naciones Unidas y los derechos humanos", Ginebra.

31/ Ver, por ejemplo, A/44/668, párr. 117.

32/ A/44/98, PARR. 96.

33/ Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su tercer período de sesiones, E/CN.4/1989/29, punto 45 a).

34/ Art. 69 del Reglamento, E/1989/22, anexo IV.

35/ Art. 62 del Reglamento, A/43/46, anexo III.

36/ HRI/MC/1992/2, párr. 27.

37/ CAT/SR.2, 5 y 6.

38/ En ese sentido, por ejemplo, A/44/68, párr. 121.

39/ Manual on HR Reporting, E.91.XIV.1, págs. 123-4.

40/ HRI/MC/1992/2, párr. 24.

41/ E/CN.4/1990/39.

43/ Párrafo 23 del informe sobre esta reunión.

44/ Véase el informe de la cuarta reunión de Presidentes, párr. 75.

45/ Párrafo 71 del informe.

46/ A/37/40, anexo X.

47/ Para un análisis más detallado de la eficacia de estos procedimientos, véanse, por ejemplo, los análisis periódicos de Manfred Nowak sobre las decisiones del Comité de Derechos Humanos en Human Rights Law Journal (Kehl, Alemania) y Mc Carthy T. y Tardu, M., Human Rights: The International Petition System, vol. 2, Oceana, Dobbs Ferry, Nueva York, 1980.

48/ Informe del Sr. Alston al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a este respecto.

49/ Véase M. Nowak, HR Law Journal, 7 (1986) Partes 2 a 4.

50/ Véase, por ejemplo, el informe del Comité a la Asamblea General de 1989, A/44/40, párr. 614.

51/ Durante sus 20 primeros años de existencia, la Comisión Europea declaró inadmisibles 5.852 denuncias de un total de 5.960 denuncias recibidas. (Véase el documento del Consejo de Europa DH (73) 8, pág. 55, cuadro DI).

52/ Véase CCPR/C/L.2/Add.2 y A/32/44, párrs. 90 a 93.

53/ E/CN.4/1992/29.

54/ CCPR/C/29/D/155/1983 y CCPR/C/37/D/241/1987 y 242/1987.

55/ Véase, por ejemplo, el artículo 3 del reglamento del Comité contra la Tortura.

56/ Véase, por ejemplo, A/2929, pág. 86, texto en inglés.

57/ A/32/44, párrs. 77 a 80.

58/ A/43/40, párr. 656.

59/ A/44/40, párr. 621.

60/ A/44/40, párr. 620.

61/ E/CN.4/1991/22, párr. 86.

62/ Véase por ejemplo A/CONF.157/PC/7, párr. 65.

63/ Véase por ejemplo Cassese, A. , "The Admissibility of Communications to the UN on HR Violations", (La admisibilidad de las comunicaciones a las Naciones Unidas sobre violaciones de los derechos humanos), 5 Human Rights Journal, 378 a 381 (1972).

64/ Véase E/CN.4/Sub.2/1989/47.

65/ Véase el debate en E/CN.4/Sub.2/1990/14, párrs. 15 a 33.

66/ Véanse, por ejemplo en A/CONF.157/PC/6/Add.2 las recomendaciones de las ONG de Nueva York, párr. 12.

67/ Véanse sobre todo la resolución 1985/37 del ECOSOC y los informes del Relator Especial a la Subcomisión (E/CN.4/Sub.2/1987/19/Rev.1 y Add. 1 y 2 y documentos siguientes).

68/ Véase principalmente el proyecto de directrices preparado por un grupo de expertos invitados por el Relator Especial los días 12 a 14 de marzo de 1991, en el cual he participado (E/CN.4/Sub.2/1991/28, anexo I).

69/ Véanse especialmente los estudios que figuran en los documentos A/7720 y A/8052.

70/ Véanse especialmente las resoluciones 2675 (XXV) y 2676 (XXV). La cuestión de las relaciones entre el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados ha sido el tema de nuevos y notables ensayos publicados en los boletines de derechos humanos (Bulletin des Droits de l'Homme N° 91/1, Naciones Unidas, Nueva York, 1992).

71/ A/38/40, pág. 264.

72/ A/38/40, pág. 269.

73/ Nowak, M., Human Rights Law Journal, 1986, partes 2-4.

74/ Véase, por ejemplo, el documento A/CONF.157/PC/6/Add.2.

75/ A/CONF.157/PC/6/Add.3.

76/ Droits de l'homme et Communauté Européenne: Vers 1992 et au-delà, Actes de la Conférence, Estrasburgo, 20 y 21 de noviembre de 1989.

77/ Véase, al respecto, el documento A/CONF.157/PC/6 (Santa Sede).

78/ Véase, por ejemplo, el documento A/CONF.157/PC/6/Add.2 (Amnistía Internacional).

79/ S/24111, párrs. 38 y 39.

80/ Párrs. 42 y 43 del informe de 19 de octubre de 1992.

81/ Véanse por ejemplo la resolución 43/128 de la Asamblea General y las resoluciones 1986/54, 1987/39, 1988/74 y 1989/53 de la Comisión de Derechos Humanos.

82/ Véanse observaciones más detalladas en E/CN.4/1991/22 y A/CONF.157/PC/17.

83/ E/CN.4/1991/22, párrs 89 y 90.

84/ E/CN.4/1991/22, párr. 89.

85/ Op. cit., párr. 92.

86/ ABC, La Enseñanza de los Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva York, 1989.

87/ E/CN.4/1992/49, párr. 23.

88/ E/CN.4/1992/49, párrs. 168 y 169.

89/ E/CN.4/1992/49, párr.9.

90/ E/CN.4/1992/49, párr. 20.

91/ E/CN.4/1992/49, párr. 85.

92/ Op. cit., párr. 93.

93/ E/CN.4/1992/49, párr. 85.

94/ E/CN.4/1992/49, párrs. 21 a 34.

95/ Informe de Desarrollo Humano de 1992, PNUD, Nueva York, 1992. La definición de "desarrollo humano" incluye la ampliación de la elección en particular en lo que concierne a la "libertad" en el plano "político".
