

CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE DERECHOS HUMANOS

Frente al fracaso: Propuestas para mejorar la protección de las Naciones Unidas a los derechos humanos

I. Introducción

La Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, fijada para junio de 1993 en Viena, constituirá un acontecimiento de gran trascendencia. No solamente se trata de la primera cumbre mundial sobre derechos humanos celebrada por las Naciones Unidas en los últimos 25 años sino que, además, tiene lugar durante una fase decisiva del desarrollo de las Naciones Unidas en su conjunto, fase en la que la Organización se enfrenta con las nuevas oportunidades y los complejos desafíos que conlleva el fin de la guerra fría.

Entre los objetivos de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, enunciados en la Resolución Núm. 45/155 de la Asamblea General, figuran evaluar la eficacia de los métodos y mecanismos que utilizan las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos y formular recomendaciones concretas para mejorar su eficacia mediante programas encaminados a promover, estimular y vigilar el respeto de los derechos humanos.

A fin de alcanzar dichos objetivos en Viena, será necesario que la Conferencia Mundial examine con franqueza y espíritu crítico los logros y deficiencias del programa de derechos humanos de las Naciones Unidas; que trascienda las meras promesas y aspiraciones; que haga recomendaciones concretas no solo para preservar y reforzar aquellos aspectos del programa que funcionan satisfactoriamente sino para abordar aquellas esferas en las que la comunidad internacional dista mucho de haber logrado la eficacia necesaria para enfrentar los graves problemas de derechos humanos que afligen al mundo de hoy.

La finalidad de «reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre» y «en la dignidad y el valor de la persona humana» es una de las piedras angulares de la Carta de las Naciones Unidas. Los propósitos de las Naciones Unidas, enunciados en el Artículo 1 de la Carta, incluyen «el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión». En consecuencia, los objetivos de fomentar y proteger los derechos humanos deben impregnar todo el espectro de actividades de las Naciones Unidas. La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos ofrece a los Estados miembros de las Naciones Unidas una oportunidad

inmejorable de examinar a fondo el ámbito de aplicación del programa de derechos humanos y su estrecha interrelación con los demás programas y actividades de la Organización. La Conferencia debe formular las propuestas enérgicas e imaginativas que son de esperar de una cumbre de tal magnitud, y debe fijar un programa progresista para la promoción y protección de los derechos humanos a la entrada del siglo XXI.

Las Naciones Unidas distan mucho de haber atacado algunas de las más fundamentales violaciones de derechos humanos que ocurren sin cesar, y en escala gigantesca, en el mundo de hoy. A pesar de haber desarrollado numerosos principios y procedimientos internacionales, el programa de derechos humanos adolece de ciertas carencias básicas a las que hay que hacer frente. Son varias las esferas susceptibles de reforma que podrían explorarse en el marco de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos. Sin embargo, Amnistía Internacional considera que los Estados miembros de las Naciones Unidas deberían aplicarse con suma urgencia a remediar las deficiencias del sistema actual. A fin de abordar estas deficiencias, Amnistía Internacional propone en este documento, que se publica durante el proceso preparatorio de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, un doble programa de reformas de la labor de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos.

Primeramente, se plantea la evidente necesidad de una iniciativa reformadora de gran alcance, y Amnistía Internacional exhorta a que se designe un **Comisionado Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**. El Comisionado Especial para los Derechos humanos funcionaría como una nueva autoridad política de alto nivel con el objetivo de imprimir una mayor eficacia, rapidez de acción, coherencia y coordinación a la protección y promoción de los derechos humanos a nivel internacional.

En segundo lugar, y simultáneamente al establecimiento de dicho Comisionado, debe iniciarse un programa correlativo de reformas progresivas y de consolidación de los mecanismos y procedimientos de derechos humanos ya existentes. Amnistía Internacional cree que una iniciativa importante como la del Comisionado Especial para los Derechos Humanos y un programa progresivo de reformas dentro del programa existente pueden y deben sincronizarse y no son en modo alguno excluyentes. El Comisionado Especial no reemplazaría los mecanismos existentes, cuyos mandatos y tareas tienen un alcance demasiado amplio como para ser asumidos por un solo individuo. En lugar de ello, los mecanismos y expertos existentes trabajarían en estrecha colaboración con el Comisionado Especial para los Derechos Humanos, continuando, al mismo tiempo, su labor en el marco de sus mandatos específicos dentro de un programa de Derechos Humanos vivificado y fortalecido.

Amnistía Internacional es un movimiento mundial de voluntarios dedicados a prevenir algunas de las más graves violaciones de los derechos humanos fundamentales que cometen los gobiernos. Amnistía Internacional trabaja principalmente para: obtener la libertad de todos los presos de conciencia --es decir, de las personas encarceladas en cualquier parte del mundo a causa de sus creencias o de su origen étnico, sexo, color o idioma que no han recurrido a la violencia ni propugnado su uso--; lograr que se juzgue con prontitud e imparcialidad a los presos políticos; conseguir la abolición de la pena de muerte y la erradicación de la tortura y otros tratos o penas crueles a los presos; y poner fin a las ejecuciones extrajudiciales y a las desapariciones forzadas. La organización también se opone a los abusos perpetrados por grupos armados de oposición que contravienen los principios mínimos de conducta humanitaria, como son la toma de rehenes, la tortura y el homicidio de prisioneros y otros homicidios deliberados y arbitrarios. Las reformas al programa de derechos humanos de las

Naciones Unidas que se proponen en este documento pretenden principalmente reforzar la capacidad de las Naciones Unidas para abordar aquellas violaciones a los derechos humanos comprendidas en el ámbito de actuación de Amnistía Internacional, y emanan de la experiencia acumulada por la organización en su trabajo con las Naciones Unidas en estas esferas.

No obstante, Amnistía Internacional reconoce que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, y trabaja para promover todos los derechos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales --derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. Amnistía Internacional reconoce que también se plantea una necesidad acuciante de reforzar la capacidad y eficacia de las Naciones Unidas en muchos de estos otros aspectos del programa de derechos humanos de la Organización. Amnistía Internacional confía en que los gobiernos, los expertos en derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales con experiencia específica en esta esfera también presenten propuestas destinadas a consolidar estos aspectos del programa de derechos humanos de las Naciones Unidas.

II. La necesidad de una nueva iniciativa

El programa de derechos humanos de las Naciones Unidas ha experimentado un desarrollo y expansión considerables desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 y desde la última conferencia de alto nivel sobre derechos humanos celebrada en Teherán en 1968. Se ha adoptado un conjunto extenso de principios internacionales de derechos humanos y se ha instituido una vasta gama de mecanismos encargados de vigilar y asegurar la puesta en práctica de estos principios. No obstante, a pesar de dichos avances, sigue habiendo áreas críticamente deficientes que disminuyen la eficacia de las Naciones Unidas y, en especial, su capacidad para responder adecuadamente y con celeridad a los problemas graves de derechos humanos.

El Secretario General de las Naciones Unidas manifestó en su informe de 1992 sobre la labor de las Naciones Unidas que, «si bien existen normas y procedimientos aplicables en circunstancias normales, las Naciones Unidas no han podido actuar con eficacia para poner fin a violaciones masivas de los derechos humanos. Ante las muestras de barbarie que nos traen constantemente los medios de información hoy en día, las Naciones Unidas no pueden permanecer inactivas ni indiferentes. A largo plazo, el prestigio de nuestra Organización en su conjunto dependerá de nuestra capacidad para responder satisfactoriamente a este desafío».¹

A diario, en todas las regiones del mundo, siguen cometiéndose, a veces en escala masiva, violaciones a los derechos humanos más fundamentales, como son las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas, la tortura y las detenciones arbitrarias. La extensa serie de informes que la Comisión de Derechos Humanos examina todos los años, preparados por sus propios expertos y grupos de trabajo, constituyen un testimonio desgarrador de la precariedad de la situación de los derechos humanos en todo el mundo. Por ejemplo, los últimos informes de los mecanismos temáticos sobre desapariciones forzadas, ejecuciones sumarias o arbitrarias y tortura ponen de manifiesto el alcance de dichas violaciones, que persisten aun 10 años después de instituidos dichos mecanismos con el propósito de combatir tales prácticas.

¹Documento de las Naciones Unidas A/47/1, párrafo 101.
Amnistía Internacional Diciembre de 1992

En 1991, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias recibió 17.000 informes sobre desapariciones forzadas o involuntarias, el número anual más elevado que le haya sido comunicado hasta la fecha en ningún año. De los 4.800 casos recientemente comunicados que transmitió a los gobiernos interesados, 636 se habían denunciado como ocurridos en 1991. El Grupo de Trabajo observó que esto mostraba un «resurgimiento imprevisto del problema en algunos países» y que el Grupo no disponía de recursos para siquiera tramitar un número tan importante de casos al año.² El Relator Especial sobre ejecuciones sumarias y arbitrarias ha consignado que en 1991 se ha registrado un número creciente de amenazas de muerte, un incremento alarmante de las muertes bajo custodia y una proliferación de ejecuciones sumarias o arbitrarias en el marco de conflictos internos. El número de casos comunicados ha aumentado de manera espectacular, y el número de sus llamamientos urgentes a los gobiernos casi se ha duplicado. En 1991 envió nada menos que 174 comunicaciones a unos 65 países.³ El Relator Especial sobre la cuestión de la tortura manifestó que en 1991 su oficina también había recibido «un número alarmante de comunicaciones» y que el incremento continuo en el número de países que se incluyen en su informe de 1991, el doble que en su primer año de operaciones, es «prueba evidente de que la práctica de la tortura sigue estando difundida». A pesar de todas las actividades realizadas a nivel internacional para combatir la tortura, el Relator notaba que, «en el plano nacional no hay más que fracasos», al punto de que «el contraste esquizoide del comportamiento en el exterior y en el interior de los Estados amenaza con desacreditar la campaña contra la tortura que han hecho suya de palabra».⁴ El mensaje es claro. Estos expertos se han visto cada vez más abrumados de casos, pero no han logrado ejercer mayor influencia sobre estas prácticas, que contravienen patentemente de las normas de derechos humanos más fundamentales reconocidas a nivel internacional.

De modo creciente se requiere de las Naciones Unidas que desempeñen un papel importante en situaciones de conflicto interno que presenten crisis de derechos humanos especialmente agudas, en las que los abusos, cometidos tanto por las fuerzas del gobierno como por los grupos armados de la oposición, desencadenan a veces la desintegración total de la autoridad y la responsabilidad del Estado. Si bien es cierto que algunas de las iniciativas de derechos humanos más innovadoras y de mayor repercusión se han desarrollado en el contexto de recientes operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz, éstas han tendido a producirse de forma *ad hoc*, descoordinada, con poca o ninguna participación de los organismos de derechos humanos radicados en Ginebra.

Dentro del sistema de las Naciones Unidas aún se sigue marginalizando o compartimentando excesivamente las cuestiones de derechos humanos, a pesar de que, si reflejaran las aspiraciones plasmadas en la Carta de las Naciones Unidas, **todas** las actividades de la Organización deberían estar imbuidas de los ideales de estímulo y protección de los derechos humanos. El Secretario General de las Naciones Unidas ha manifestado que «[c]ada vez más, todos los ámbitos de nuestra Organización reconocen la importancia de los derechos humanos en sus propios objetivos y programas».⁵ Sin embargo, estos esfuerzos, en su gran mayoría, permanecen en una fase relativamente inicial. Por ejemplo, los programas de derechos

2Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1992/18, párrafos 4,19.

3Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1992/30, párrafo 616.

4Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1992/17, párrafos 6, 288.

5Documento de las Naciones Unidas A/47/1, párrafo 109.

humanos y de desarrollo rara vez se influyen mutuamente, a pesar de que la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, de 1986, se hace eco claramente de la estrecha correlación entre los derechos humanos y el desarrollo.

También hay otros aspectos del programa de derechos humanos que han quedado relativamente desatendidos. Los derechos de la mujer, y en especial aquellos abusos que tienen repercusiones especiales en las mujeres o que están dirigidos específicamente contra las mujeres, así como las necesidades y la vulnerabilidad particulares de los niños, representan apenas dos categorías de una serie más nutrida de cuestiones que merecen una atención mucho más sostenida por parte de todos los expertos y órganos de derechos humanos. De forma análoga, los mecanismos específicos relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales han quedado rezagados detrás de aquellos otros, firmemente establecidos ya, que se ocupan de los derechos civiles y políticos.

III. Un Comisionado Especial para los Derechos Humanos

Es evidente que hace falta una nueva iniciativa de gran alcance para abordar la complejidad y diversidad de los acuciantes problemas de derechos humanos con que se enfrenta hoy la comunidad internacional. Amnistía Internacional propone satisfacer esta necesidad mediante la creación de un Comisionado Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La propuesta de un puesto de derechos humanos de esta índole no entraña en modo alguno un cambio de rumbo. Durante la década de 1960 y principios de la de 1970 se entabló un debate activo sobre la posibilidad de designar un "Alto Comisionado para los Derechos Humanos", pero nunca se llegó a crear el puesto. En la práctica, el programa de derechos humanos de las Naciones Unidas ha experimentado transformaciones de gran trascendencia desde que se discutió por primera vez ese puesto, y muchas de las funciones que inicialmente se preveía encomendar a tal Comisionado han sido asumidas por los órganos que vigilan el cumplimiento de los tratados y por los demás mecanismos y procedimientos instituidos desde entonces. Al presentar su propuesta de un Comisionado Especial para los Derechos Humanos en la década de 1990, Amnistía Internacional cree que es preciso un estudio completamente nuevo del cometido y las funciones de tal puesto.⁶

Deben tomarse en consideración todas las transformaciones que se han operado en el marco de la legislación y los procedimientos de derechos humanos, cambios que afectan radicalmente la forma en que tal Comisionado actuaría hoy, en contraposición a lo que habría ocurrido 30 años atrás. También es necesario estudiar dónde ha fracasado el programa de las Naciones Unidas a la hora de remediar algunos de los problemas de derechos humanos, tan reales y extremadamente difíciles, y las razones de esos fracasos, a fin de poder determinar cuáles son los mejores medios que un Comisionado Especial podría emplear, en la década de 1990, para subsanar estas deficiencias.

⁶Para poner de relieve que no basta con retomar el anterior concepto de "Alto Comisionado" tal y como se lo concibió muchos años atrás en un clima internacional muy distinto, y a los efectos de evitar cualquier confusión con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que funciona de una manera considerablemente diferente, Amnistía Internacional sugiere que se denomine a esta nueva iniciativa el "Comisionado Especial para los Derechos Humanos".

Amnistía Internacional Diciembre de 1992

A. Atributos fundamentales del Comisionado Especial para los Derechos Humanos

1. El mandato

El puesto de Comisionado Especial para los Derechos Humanos debe concebirse como una nueva autoridad de alto nivel, gobernada por un mandato único y específico que abarque la gama completa de derechos en las esferas económica, social, cultural, civil y política. Actualmente no existe en las Naciones Unidas un funcionario o mecanismo de alto nivel que se ocupe exclusivamente de los derechos humanos. El Secretario General Adjunto de Derechos Humanos, por ejemplo, tiene otras importantes responsabilidades en su calidad de Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. El Comisionado Especial debe ser una persona que se haya hecho acreedora a gran respeto, que goce de una posición y una reputación política apropiadas y que posea experiencia demostrada en el campo de los derechos humanos, a la que se conferirá la autoridad y la independencia necesarias para desempeñar sus funciones de forma imparcial y objetiva. El cometido del Comisionado Especial sería mantener una perspectiva global del conjunto de las actividades de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, así como de las relaciones de estas actividades con otros programas; tomar iniciativas y coordinar la acción de las Naciones Unidas en respuesta a las crisis de derechos humanos; velar por que las cuestiones de derechos humanos reciban la atención que merecen en todos los países del mundo; desarrollar programas en esferas que han sido desatendidas o insuficientemente exploradas; formular y dar seguimiento a los aspectos de derechos humanos en otras operaciones de las Naciones Unidas, como por ejemplo en la esfera del mantenimiento y la consolidación de la paz, y facilitar la participación de los expertos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas en dichas actividades; y asegurar la integración de las cuestiones y preocupaciones de derechos humanos en todas las actividades y programas de las Naciones Unidas.

2. Independencia e imparcialidad

La designación de un Comisionado Especial con suficiente autoridad y responsabilidad como para responder a los problemas de derechos humanos por su propia iniciativa contribuiría a asegurar que las Naciones Unidas actuasen de forma objetiva e imparcial en todas las situaciones de derechos humanos merecedoras de atención en cualquier región del mundo, basándose en la interpretación más independiente que podría hacer el Comisionado de una situación, y no exclusivamente en la autorización específica de un organismo gubernamental. La selectividad de la respuesta de las Naciones Unidas a las violaciones de derechos humanos ha suscitado frecuentes críticas, y los actos de los Estados miembros a menudo se ven distorsionados por consideraciones geopolíticas de mayor amplitud. Toda vez que un número considerable de gobiernos, cada uno con sus motivos de preocupaciones específicas bilaterales y multilaterales, deben llegar a un acuerdo sobre cuál es la respuesta adecuada en una situación determinada, es inevitable que algunas situaciones parezcan haber sido seleccionadas más en función de un programa político particular que debido a una auténtica preocupación por los derechos humanos, y que tienda a imponerse la voz más influyente de los principales actores en el escenario internacional.

No hay ejemplo más rotundo de esta situación que la falta de acción por parte de la Comisión de Derechos Humanos, durante varios años, para remediar la constante de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos en Iraq. Sólo después de la invasión de Kuwait

se dispuso la designación de un Relator Especial sobre Iraq; por contraste, la visita a Timor Oriental de un enviado del Secretario General, tras la matanza de noviembre de 1991 en Santa Cruz, demuestra la mayor flexibilidad de acción que se puede lograr cuando una medida de este tipo no depende de la decisión de los Estados miembros --si bien es de lamentar que el enviado sólo haya realizado su visita cuatro meses después del incidente, que no se haya publicado su informe y que, aparentemente, no se haya dado seguimiento a esta iniciativa.

3. La autoridad para responder eficazmente

Para que la acción de las Naciones Unidas resulte efectiva y sea tomada en serio por los Estados miembros, es necesario que el funcionario o los mecanismos participantes gocen de sumo respeto y posean un alto grado de autoridad dentro del sistema de las Naciones Unidas. Por lo que se refiere a los relatores especiales y grupos de trabajo creados por la Comisión de Derechos Humanos, por ejemplo, son hartos numerosos los gobiernos que aún siguen respondiendo con el silencio a las solicitudes de información; que envían respuestas perentorias e inadecuadas; que hacen caso omiso de las solicitudes de autorización para visitar sus países; o que nunca llegan a comunicar a las Naciones Unidas los resultados de la puesta en práctica de las recomendaciones formuladas por la Organización después de una visita. La propia Comisión no ha hecho más, para remediar este importante obstáculo para la eficacia de sus propios mecanismos, que exhortar, en sus resoluciones sobre la labor de los mecanismos temáticos, a todos los Estados en general a que presten su cooperación. Mientras la propia Comisión no esté dispuesta a tomar medidas más enérgicas en relación con los gobiernos que no prestan su plena cooperación, es muy poco lo que los mecanismos pueden hacer para subsanar por sí mismos este problema. En cambio, es probable que los gobiernos respondan con mayor seriedad a una apelación a sus buenos oficios realizada a un nivel más alto, por ejemplo por parte del Secretario General de las Naciones Unidas o del director de un organismo intergubernamental regional. El puesto de Comisionado Especial, dotado de la autoridad necesaria y gozando de la confianza de la comunidad internacional, podría hacer mucho para lograr la mayor cooperación de los Estados miembros en la resolución de las cuestiones de derechos humanos que les plantea la Organización.

4. Responsabilidad pública y accesibilidad

El Comisionado Especial debería rendir cuentas públicamente de todas sus actividades. Si bien pueden presentarse ocasiones en que el Comisionado Especial prefiera actuar inicialmente de forma confidencial, sí debería dar cuenta de estas iniciativas y de sus resultados al cabo de un tiempo razonable. Sus informes deberían exponer los asuntos de especial preocupación en un país concreto, las medidas tomadas y las recomendaciones formuladas, e incluir la respuesta del gobierno pertinente. En particular, el Comisionado Especial debería velar por que los gobiernos no empleasen jamás la confidencialidad como herramienta política para eludir el examen público de su actuación en materia de derechos humanos. La confidencialidad no es necesariamente una garantía de que la acción sea más efectiva, y puede impedir que otros mecanismos u organizaciones no gubernamentales presten valiosas aportaciones. Es, por ejemplo, sumamente discutible que el procedimiento confidencial 1503, al menos en su presente forma, pueda llegar a ser un método apropiado para abordar «un cuadro persistente de violaciones manifiestas de los derechos humanos», especialmente cuando un país permanece sometido año tras año a este procedimiento confidencial sin que se produzca avance alguno en la situación de los derechos humanos.

El mandato del Comisionado Especial también debería hacer hincapié en la necesidad de buscar y recibir información de una amplia gama de fuentes, incluyendo organizaciones no gubernamentales, y en la de resultar accesible para tales organizaciones, tanto a nivel internacional como regional o nacional, especialmente en el contexto de visitas a países u operaciones sobre el terreno.

B.La designación del Comisionado Especial para los Derechos Humanos

A los efectos de garantizar el grado necesario de independencia frente a intereses políticos y de asegurar la consistencia y continuidad apropiadas en sus actividades, el mandato del Comisionado Especial debería cubrir un periodo no menor de cinco años, que podría ser renovable. La definición del mandato de un puesto de esta naturaleza debería estar a cargo de la Asamblea General, órgano que constituiría la autoridad superior del Comisionado Especial y ante quien éste debería rendir cuentas. No obstante, el Comisionado Especial también debería mantenerse en estrecho contacto con la Comisión de Derechos Humanos y presentar un informe de sus actividades durante sus periodos de sesiones anuales y, en su caso, proporcionar informes complementarios o información sobre cuestiones específicas sometidas a debate en cualquiera de las sesiones especiales que convocase la Comisión.

Sería conveniente que el Comisionado Especial estuviera basado en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York; esto le permitiría velar por que se tomasen seriamente los derechos humanos a nivel político, participar activamente en las consultas y discusiones de alto nivel sobre todas las cuestiones de trascendencia para la promoción y protección de los derechos humanos, y facilitar el enlace y la coordinación entre la sede de Nueva York y los órganos y mecanismos de derechos humanos de Ginebra. De estar basado en Ginebra, el Comisionado Especial debería desplazarse con frecuencia a Nueva York y establecer una delegación en su ciudad, a un nivel suficientemente alto como para representarlo de forma efectiva.

No sería preciso que el Comisionado Especial estuviera al frente de un número elevado de funcionarios, ya que no se haría cargo de un programa de derechos humanos alternativo, independiente del programa existente radicado en Ginebra. El Comisionado Especial podría actuar, al menos inicialmente, con un número moderado de personal auxiliar, cuyo componente más importante sería un equipo de cuatro o cinco expertos en derechos humanos, de alto rango, provenientes de distintas regiones geográficas, cada uno de los cuales estaría a cargo de la supervisión regular de los programas y actividades del Comisionado Especial en distintas regiones del mundo. Estos expertos también podrían constituir un valioso eslabón, al nivel de las operaciones diarias, con el personal de las Naciones Unidas en Nueva York y en Ginebra, y deberían desplazarse frecuentemente a la región que tuviesen encomendada, a fin de adquirir experiencia sobre los distintos países y regiones, experiencia lamentablemente ausente en el programa de derechos humanos hasta el día de hoy.

C.Relaciones entre el Comisionado Especial y los mecanismos de derechos humanos existentes

No se prevé que el Comisionado Especial reemplace a ninguno de los mecanismos de derechos humanos existentes, ni que se haga cargo de sus actividades ni las duplique. Estos mecanismos ya están bien establecidos; este año, por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos ejecutó enteramente la recomendación realizada en 1990 por el Consejo Económico

y Social en el sentido de que los mandatos de todos los mecanismos temáticos deben extenderse a periodos de tres años. Estos mecanismos han ampliado, de forma gradual pero firme, el alcance y la naturaleza de sus actividades. Si bien es cierto que aún les hace falta adquirir mayor vigor, representan un avance considerable en los métodos que emplean las Naciones Unidas para abordar las violaciones graves de los derechos humanos, y no se los debería abandonar con ligereza. Existe, no obstante, suficiente campo para mejorar la cooperación y coordinación entre los distintos mecanismos --tanto aquellos cuyos mandatos emanan de tratados internacionales como los creados por la Comisión o su Subcomisión. Una vez establecido, el Comisionado Especial podría contribuir al análisis de cómo efectuar la integración de este sistema fragmentario de estímulo y protección de los derechos humanos, y a las discusiones en curso sobre la necesidad de racionalizarlo y de acentuar su coordinación. El Comisionado podría recomendar medidas para armonizar las actividades y evitar las duplicaciones innecesarias.

Es más, sería especialmente importante asegurarse de que, como resultado de la creación del puesto de Comisionado Especial, no se abolieran prematuramente otros órganos y mecanismos de derechos humanos. Tampoco deberían limitarse los mandatos de éstos de ninguna manera que pudiese disminuir el actual nivel y alcance de la protección de los derechos humanos, ya que estos mecanismos habrán de desempeñar un papel decisivo en un programa de derechos humanos revitalizado y de mayor alcance.

No se prevé, por ejemplo, que el Comisionado Especial se ocupe de un elevado número de casos particulares de violaciones de derechos humanos, tal como lo hacen rutinariamente los mecanismos temáticos; no podría pedírsele que estudiara en detalle hasta qué punto cumplen todos los Estados Partes las obligaciones que les imponen los tratados, como lo hacen los órganos que vigilan el cumplimiento de los distintos instrumentos; tampoco dispondría de los recursos necesarios para llevar a cabo todos los estudios pormenorizados que realiza la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías; y tampoco sustituiría las deliberaciones y decisiones de la Comisión de Derechos Humanos. El Comisionado Especial sería, más bien, un punto focal de coordinación y autoridad política, y debería mantener estrechas relaciones con todos estos órganos y mecanismos de derechos humanos, así como con el Centro de Derechos Humanos.

Lo que se pretende es que el Comisionado Especial mantenga una visión global de los muchos y distintos aspectos del programa de Ginebra; se sirva para su labor de la experiencia y el trabajo de los mecanismos y expertos existentes; y vele por que se integren los órganos y mecanismos radicados en Ginebra a las operaciones y los programas de las Naciones Unidas en Nueva York, Viena y otros lugares. Por ejemplo, a fin de hacer frente a una situación que entrañase diversas cuestiones de derechos humanos de las que no se estuvieran ocupando otros, el Comisionado Especial podría solicitar la ayuda de representantes de uno o varios de los mecanismos temáticos y de un representante de uno o varios de los órganos que vigilan el cumplimiento de los tratados, personas todas ellas con experiencia pertinente a la situación en cuestión, para que formasen un equipo de apoyo al Comisionado. Cuando considerase que un aspecto determinado del programa de derechos humanos habría sido desatendido, el Comisionado Especial podría comunicarlo a la Subcomisión y proponerle que considerara la posibilidad de pedir a uno de sus miembros que realizara un estudio y formulara recomendaciones concretas. Cuando la labor de distintos órganos de las Naciones Unidas incide en los derechos humanos y es parcialmente coincidente, el Comisionado Especial podría examinar el grado de coordinación existente entre los diversos programas y velar por que no se

pasaran por alto cuestiones de derechos humanos importantes.

IV. Hacer frente al fracaso del sistema actual: Las funciones del Comisionado Especial para los Derechos Humanos

Cabe esperar que se conferiría al Comisionado Especial un amplio mandato y la capacidad de ofrecer una respuesta flexible a los diversos problemas de derechos humanos. Esta sección expone una serie de características que se estiman imprescindibles para lograr una respuesta efectiva de las Naciones Unidas a los problemas de derechos humanos y que deben ser reconocidas como elementos esenciales del mandato del Comisionado Especial; e identifica las carencias de que adolece el sistema de las Naciones Unidas en este sentido y que el Comisionado Especial podría abordar. Dichas características se mencionan únicamente a modo de ejemplo de las posibles esferas de actividad de este nuevo puesto, y no representan una lista exhaustiva.

A. La capacidad de alerta temprana

La Organización de las Naciones Unidas debería disponer de una capacidad de alerta temprana mucho más desarrollada y efectiva para identificar situaciones que pueden desembocar en crisis de magnitud y de tomar medidas para abordar los problemas inherentes a tales situaciones antes de que revistan proporciones críticas. Como ha manifestado el Secretario General de las Naciones Unidas en ***Un programa de paz***,⁷ la capacidad de alerta temprana es un elemento integral de la diplomacia preventiva. A este respecto, el Secretario General también ha puesto de relieve la importancia de la investigación de los hechos, incluyendo tanto las tendencias económicas y sociales como los procesos políticos, y acompañada de un análisis correcto de esos hechos que tome en consideración los acontecimientos y las tendencias mundiales.

El acentuado empleo por parte de las Naciones Unidas de misiones de investigación encaminadas a mitigar las tensiones y prevenir los conflictos desempeña un papel que hoy se reconoce importante para la detección de problemas potenciales. Por su parte, cada vez son más los países que invitan a la Organización a que los visite para evaluar una situación tensa o que parece degenerarse. Ejemplos de tales visitas los constituyeron en 1992 las delegaciones enviadas a Moldavia, Nagorny-Karabaj, Uzbekistán y Tayikistán. Las cuestiones de derechos humanos ocuparán sin duda un lugar importante en el programa de acción para tratar la situación en dichos países; no obstante, dichas visitas parecen haberse llevado a cabo habitualmente sin consultar a los mecanismos de derechos humanos y sin hacer uso de los conocimientos, asesoramiento y experiencia de éstos o del Centro de Derechos Humanos en Ginebra. Si bien es cierto que hoy se reconoce que las señales incipientes de un conflicto potencial pueden descubrirse y entenderse en parte mediante un examen de la situación de los derechos humanos, no es menos cierto que aún queda mucho por hacer para asegurar que las delegaciones de las Naciones Unidas reciban la aportación profesional de los expertos en derechos humanos.

En ocasión de las visitas de las Naciones Unidas a Georgia y Latvia en octubre de 1992, encabezadas respectivamente por el Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en

⁷*Un programa de paz*, Documento de la ONU A/47/227 - S/24111. Diciembre de 1992 Amnistía Internacional

Ginebra y el Director del Centro de Derechos Humanos, se dieron los primeros pasos en esta dirección. Se han publicado los resúmenes de los informes sobre estas visitas y, en el caso de Latvia, las recomendaciones que formula la delegación con miras al fomento de los derechos humanos incluyen un programa de servicios de asesoramiento y asistencia técnica a realizarse con la colaboración del Centro de Derechos Humanos. Por lo que se refiere a Georgia, dos funcionarios de las Naciones Unidas han permanecido en el país para suministrar una presencia inicial de las Naciones Unidas, y se han formulado recomendaciones para que la Organización tenga una función en la puesta en práctica de un acuerdo negociado. Sin embargo, no queda claro hasta qué punto podría incrementarse la participación del programa de derechos humanos o cuáles serán los planes a largo plazo para la promoción y protección de los derechos humanos en Georgia.

Gran parte del programa de derechos humanos está dedicado de una forma u otra a la investigación, y se ha venido acentuando la tendencia a realizar alguna forma de análisis de los hechos. Sin embargo, con harta frecuencia estas actividades se desarrollan de forma aislada, sin relación con otras actividades de las Naciones Unidas sobre el país en cuestión, y no existen conductos efectivos para encauzar los resultados de la investigación en una red de sistemas de alerta temprana de mayor extensión y alcance. Es necesario aprovechar plenamente la considerable experiencia técnica y la variedad de la experiencia sobre países individuales acumulada con el transcurso del tiempo dentro del programa de derechos humanos, especialmente a medida que las cuestiones de derechos humanos van dejando de representar enfrentamiento y pueden abordarse de una forma más constructiva y cooperativa.

El Comisionado Especial podría integrarse a un sistema fortalecido de alerta temprana, velando por que la toma de decisiones sobre posibles recomendaciones para la acción preventiva se nutriese y se hiciese eco de la información recogida por los órganos y mecanismos de derechos humanos. El Comisionado Especial también podría velar por que dicho caudal de experiencia sobre derechos humanos hubiera de tomarse siempre en consideración para planificar, llevar a cabo y dar seguimiento a tales visitas de investigación, y que la información recabada se sometiera a un análisis adecuado y se empleara para asistir en la situación específica y para contribuir y nutrir el debate sobre derechos humanos en toda su amplitud.

B. La capacidad de respuesta urgente

El sistema de las Naciones Unidas debe desarrollar una capacidad de respuesta urgente frente a las crisis de derechos humanos u otras situaciones de emergencia. Es frecuente que pasen meses antes de que se presente la oportunidad de siquiera considerar los problemas urgentes de derechos humanos durante el periodo anual de sesiones de la Comisión o durante el periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General, mucho menos de entrar en acción. Las dos sesiones especiales sobre la antigua Yugoslavia que celebró la Comisión en 1992 demostraron que existe al menos la posibilidad de una respuesta urgente por parte del pleno de la Comisión, y la decisión tomada durante la primera sesión en el sentido de alentar a diversos expertos de la Comisión a que participen conjuntamente en la misión sobre el terreno, constituyó una respuesta mucho más innovadora a una crisis que entraña una vasta gama de gravísimas violaciones de derechos humanos. No obstante, cabe notar que, con toda probabilidad, las sesiones especiales de este tipo continuarán siendo sumamente excepcionales, que su eficacia siempre habrá de depender del logro de un alto grado de consenso entre los miembros de la Comisión, y que no siempre serán el mecanismo más apropiado o constituirán un empleo óptimo de recursos en una situación particular.

Los mecanismos temáticos de la Comisión pueden actuar con prontitud en casos particulares, y con frecuencia lo hacen, pero su capacidad de ocuparse de violaciones cometidas a gran escala es sumamente limitada. Por añadidura, no disponen individualmente de los recursos para ocuparse de una situación que abarque distintos tipos de violaciones que no entren en el mandato específico de cada uno de ellos. Esta carencia quedó penosamente demostrada por la falta de investigación, acción e incluso de informes completos de la situación por parte del Relator Especial sobre la cuestión de la Tortura al enfrentarse a las matanzas de Santa Cruz, que tuvieron lugar justamente mientras el Relator Especial se hallaba en Timor Oriental en 1991, durante una visita sobre el terreno para examinar la cuestión de la tortura.

El Comisionado Especial debería poseer la capacidad de actuar con rapidez, en cualquier fase del ciclo de las Naciones Unidas, para responder a las crisis y acometer la gama completa de cuestiones de derechos humanos que presentaran esas situaciones. El Comisionado Especial podría entablar un diálogo inmediato con el gobierno pertinente, y posiblemente con otros gobiernos y organismos de las Naciones Unidas, de ser ello necesario; enviar una delegación de investigación, aprovechando, como se ha sugerido anteriormente, la experiencia de los mecanismos temáticos, los órganos que vigilan el cumplimiento de los tratados y otros expertos en derechos humanos; reunir todo el material sobre cualquier acción en curso de las Naciones Unidas, y en especial de sus organismos de derechos humanos, en relación con el país concreto; y recomendar y velar por que se ejecutasen medidas urgentes encaminadas a garantizar la vida y la integridad física de cualquier persona que corriese peligro. En algunas situaciones de carácter urgente, el Comisionado Especial habría de actuar por propia iniciativa, mientras que, en aquellas situaciones de mayor magnitud, con repercusiones de mayor alcance en el orden político u otras esferas, el Comisionado Especial podría proponer que una operación coordinada de las Naciones Unidas, de más vasto alcance, incluyera un elemento de derechos humanos, a cuyo establecimiento el Comisionado Especial contribuiría.

C. La introducción de respuestas flexibles e innovadoras

Las respuestas tradicionales de la Comisión de Derechos Humanos no resultan especialmente aptas para abordar situaciones graves de derechos humanos de una forma flexible e innovadora. Durante los últimos años, los esfuerzos realizados por la Comisión para modificar su gama de respuestas se han reducido principalmente a desarrollar una nueva categoría de supervisión de países: la designación de un experto independiente dentro del programa de servicios de asesoramiento, al que se encomienda simultáneamente un mandato de investigación de la situación de derechos humanos en el país en cuestión. Como se indica más abajo en la sección IV.D, esto ha tendido a oscurecer la distinción entre la prestación de servicios de asesoramiento y la investigación de graves violaciones de derechos humanos, sin que se haya garantizado necesariamente el cumplimiento adecuado de una u otra función.

En muchas situaciones graves, la práctica más tradicional de designar un experto sobre el país que realiza una o dos visitas anuales de aproximadamente dos semanas de duración, es a todas luces insuficiente para ocuparse de la situación. No obstante, la capacidad del programa de derechos humanos para responder a nuevas oportunidades, y en especial para desarrollar un elemento operacional que incluya la presencia sobre el terreno de expertos de derechos humanos, parece sumamente limitada.

El Relator Especial sobre Iraq, en su primer informe a la Comisión de Derechos Humanos en Diciembre de 1992 Amnistía Internacional

febrero de 1992, explicó convincentemente que esta «situación excepcionalmente grave exige una respuesta excepcional»,⁸ y recomendó que se enviara a Iraq un equipo de observadores de la situación de los derechos humanos que permaneciera en el país hasta que hubiera mejorado drásticamente la situación y que pudiera investigar los abusos, visitar lugares de detención y asistir a juicios como observadores. La Comisión, en su resolución, se limitó a pedir al Relator Especial que presentase una propuesta más detenida en su informe provisional a la Asamblea General. Esta última expresó su pesar ante la falta de progreso en la situación de los derechos humanos en Iraq y manifestó explícitamente su agrado ante la propuesta del Relator Especial relativa al envío de observadores, pero no tomó medida alguna para poner en práctica la recomendación, limitándose a devolverla a la Comisión para que ésta le diera seguimiento durante su periodo de sesiones de 1993, que tendrá lugar un año después de formulada la propuesta original en respuesta a una situación grave y urgente. Pese a que el Relator Especial ha hecho declaraciones en persona ante el Consejo de Seguridad y pese a que sus conclusiones y recomendaciones han estado a disposición de éste, el Consejo de Seguridad tampoco ha dado seguimiento efectivo a la cuestión de la observación de los derechos humanos sobre el terreno u otros métodos para abordar la gravísima situación de los derechos humanos en este país, no obstante las continuas preocupaciones de las Naciones Unidas en relación con Iraq.

El Relator Especial sobre Afganistán, en su último informe provisional a la Asamblea General, también propuso que se invitase al gobierno afgano a que aceptara observadores de las Naciones Unidas o sus servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos con miras a estabilizar la situación de los derechos humanos en el país. El Relator Especial sugirió que se asignaran a la Operación Salam los fondos necesarios para vigilar tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales.⁹ No obstante, en su última resolución sobre Afganistán la Asamblea General no hizo referencia alguna a esta propuesta.

Otros tres expertos de la Comisión de Derechos Humanos --los que se ocupan de Guinea Ecuatorial, Guatemala y Haití-- han solicitado, en los informes que presentaron durante el periodo de sesiones de 1992, que se establezca algún contingente de derechos humanos en los países a su cargo. En algunos casos, parecería que esta presencia se relacionaría fundamentalmente con la prestación de servicios de asesoramiento y asistencia técnica. No obstante, tampoco en estos casos tomó la Comisión medida alguna para responder a estas recomendaciones, aunque el acuerdo de octubre de 1992 entre el gobierno de Guatemala y los representantes de los refugiados guatemaltecos en México prevé que un delegado del Experto de las Naciones Unidas sobre Guatemala se radique en este país en relación con la organización de repatriaciones. En el caso de la antigua Yugoslavia, se ha decidido llevar a cabo la recomendación del Relator Especial de que se base a un equipo de las Naciones Unidas en el lugar, pero ello no se ha materializado sino muy lentamente. La Asamblea General ha solicitado que se ponga a disposición del Relator Especial el personal necesario para garantizar la vigilancia ininterrumpida de la situación de los derechos humanos en los territorios de la antigua Yugoslavia y asegurar la buena coordinación con la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR).

El establecimiento por el Secretario General en 1992 de Oficinas Provisionales de las Naciones Unidas, con componentes de información y de desarrollo, en un cierto número de países de la

⁸Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1992/31, párrafo 156.

⁹Documento de las Naciones Unidas A/47/656, párrafo 141.

Comunidad de Estados Independientes, constituye una nueva iniciativa con miras a estrechar la cooperación sobre el terreno entre el Secretariado y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Esta medida podría constituir un importante modelo de mayor colaboración también con el programa de derechos humanos, y convertirse en conducto para la incorporación del trabajo de promoción y protección de los derechos humanos, según el caso, dentro del marco más amplio de una presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno. No obstante, el desarrollo de tales iniciativas requeriría un estudio más detallado, con la participación activa de expertos en derechos humanos.

Aunque ha venido perfilándose la convicción de que el medio más efectivo para abordar una determinada situación de derechos humanos sería alguna presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno, antes de emprender una operación de este tipo urge someter las cuestiones de política que ella entrañaría a un análisis cuidadoso y exhaustivo y realizar un profundo examen comparativo de los aspectos políticos, logísticos y económicos que esta medida entrañaría. También es importante no confundir las funciones que tendría una presencia sobre el terreno destinada a la observación e investigación de las violaciones de derechos humanos con las de una presencia encargada de prestar servicios de asesoramiento, y debe mantenerse una clara distinción entre ambas. Los expertos sobre países concretos que trabajan bajo los auspicios de la Comisión no se hallan en condiciones ideales para emprender dicho análisis, y tanto la Comisión como la Asamblea General parecen verse en gran medida paralizadas ante estas propuestas.

El Comisionado Especial podría desempeñar un papel clave en el desarrollo de políticas y prácticas con miras a elaborar una gama más variada de respuestas innovadoras a los problemas de derechos humanos que puedan ajustarse a las necesidades de una situación determinada. Estas respuestas deberían incluir la posibilidad de una presencia operativa sobre el terreno, establecida en el marco del programa de derechos humanos, para observar e investigar la situación de derechos humanos o, cuando fuera apropiado, asesorar y participar en la ejecución de proyectos de servicios de asesoramiento y de asistencia técnica. El Comisionado Especial podría realizar el necesario análisis comparativo y participar en el proceso de planificación y toma de decisiones sobre otras formas de presencia de las Naciones Unidas, a fin de determinar su relación con la labor de derechos humanos y la función que éstos pueden desempeñar en ellas. El Comisionado Especial, dado el alto nivel de su cargo, estaría facultado para mantener discusiones iniciales con el gobierno pertinente y preparar el establecimiento de una presencia sobre el terreno. Una vez establecida ésta, el Comisionado Especial podría también asegurar la coordinación y cooperación necesarias entre los observadores de derechos humanos y otros representantes de las Naciones Unidas sobre el terreno, tales como el personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el personal del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno podría ser a largo plazo o por periodos más reducidos de algunos meses, dependiendo ello de las exigencias de la situación. Esto requeriría considerables recursos adicionales, a fin de poder sufragar los gastos que entrañe una presencia operativa adecuada --que podría tener que establecerse tanto en zonas rurales como urbanas-- así como el correspondiente personal auxiliar en el Centro de Derechos Humanos.

En otras situaciones puede resultar suficiente el envío de una o más misiones conjuntas de larga duración con la participación de un experto sobre el país y de los mecanismos temáticos adecuados, conjuntamente con expertos médicos, forenses y otros. Hasta el momento no se

han enviado delegaciones de este tipo, con la importante excepción de la antigua Yugoslavia, donde la medida ha demostrado ser sumamente efectiva. El Comisionado Especial podría coordinar y supervisar las misiones conjuntas en determinados países, especialmente en situaciones de emergencia o en aquellos países que no se hallen ya bajo el escrutinio de la Comisión de Derechos Humanos.

D. La mejora de los programas de asistencia técnica

En aquellos países cuyos gobiernos poseen una clara voluntad política y una demostrada capacidad para abordar los problemas de derechos humanos que los afligen, los servicios de asesoramiento y asistencia técnica pueden constituir para las Naciones Unidas un método efectivo y adecuado de ocuparse de las exigencias específicas del país en cuestión. Recientemente, el programa de servicios de asesoramiento y la gestión del Fondo de Contribuciones Voluntarias para la asistencia técnica han experimentado cambios positivos, especialmente en el ámbito de la identificación, ejecución y evaluación de proyectos. No obstante, este aspecto del programa de derechos humanos todavía no ha alcanzado la apertura y transparencia ideales --particularmente en lo que se refiere a la formulación y evaluación de proyectos--, está sometido a demasiadas demandas, y hay áreas en las que parece haber duplicación de esfuerzos. Debe asignarse a las organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, un papel más claro y de mayor alcance, y hacer buen uso de su información y experiencia.

Sin embargo, uno de los mayores defectos del programa de servicios de asesoramiento es el mal uso que se hace de él en situaciones que entrañan problemas graves de derechos humanos. En el marco de dicho programa, países con graves problemas de derechos humanos han eludido un escrutinio riguroso y la obligación de rendir cuentas. Pese a haberse reiterado con harta frecuencia que los servicios de asesoramiento no deben convertirse en un sustituto de la vigilancia e investigación de los derechos humanos, el programa se ha desacreditado gravemente por haberse aplicado --por decisión de miembros de la Comisión y, a menudo, por motivos políticos-- a situaciones a las que no se adecuaba en absoluto. En tales casos, no es de sorprender que los logros del programa frente a los auténticos problemas de derechos humanos en esos países hayan resultado insignificantes. Un ejemplo señalado es el de Haití, que en 1987 pasó del procedimiento confidencial 1503 al programa de servicios de asesoramiento. Dos años después se extendió el mandato del experto sobre Haití para incorporarle un elemento de investigación de los hechos, pero se mantuvo un año más a este país bajo el programa de servicios de asesoramiento. Un año después, la Comisión lo transfirió al procedimiento público, para devolverlo al programa de servicios de asesoramiento en 1991, siete meses antes del golpe de Estado que provocó el derrocamiento del presidente Aristide. No es éste el único ejemplo del uso inadecuado del programa de servicios de asesoramiento en circunstancias en que era previsible que la asistencia técnica no sería suficiente para hacer frente a la gravedad de la situación de derechos humanos.

Con frecuencia, al designar un experto sobre un país concreto y encomendarle un mandato de investigación de los hechos, la Comisión no ha hecho sino empañar la distinción entre la vigilancia de una grave situación de derechos humanos y la prestación de asistencia a un país. La decisión de asignar servicios de asesoramiento a un país debe ir precedida de un análisis a fondo de la situación de los derechos humanos en el mismo, y no deben operarse, año tras año, proyectos de asistencia sin hacer una evaluación y un análisis objetivos de hasta qué

punto esos programas han logrado mejoras y alcanzado sus objetivos. La politización del programa que inevitablemente se produce cuando se lo emplea para evitar tomar medidas de vigilancia más enérgicas puede dar lugar a que los países que podrían beneficiarse realmente de recibir asesoramiento y asistencia se muestren reacias a que su nombre aparezca en el mismo programa con que la Comisión se ocupa de las situaciones graves de derechos humanos.

El Comisionado Especial podría desempeñar un papel importante en la renovación del programa de servicios de asesoramiento. En especial, podría ser un instrumento eficaz para retirar este programa del ruedo político y ajustarlo a las verdaderas necesidades de aquellos países que pueden beneficiarse de él y cuyos gobiernos han demostrado tener la voluntad política necesaria. Con anterioridad a la prestación de servicios de asesoramiento, el Comisionado Especial podría emprender un análisis exhaustivo y objetivo de la situación de los derechos humanos en el país en cuestión, por ejemplo encargando un estudio especializado. Tal análisis debería tomar en cuenta tanto la información que proporcionen los mecanismos temáticos y los órganos que vigilan el cumplimiento de los tratados como la suministrada por el gobierno y las organizaciones no gubernamentales. Esta información podría constituir una base más objetiva para determinar si los proyectos de servicios de asesoramiento y asistencia técnica pueden influir verdaderamente en la promoción y protección de los derechos humanos en un país concreto. El Comisionado Especial podría cooperar en la introducción de un proceso más transparente de formulación y evaluación de proyectos, basado en directrices y criterios políticos puestos a conocimiento público. El Comisionado Especial debería velar por que las organizaciones no gubernamentales participasen activamente en dicho proceso y por que el programa de servicios de asesoramiento evolucionase con miras a la incorporación de las organizaciones no gubernamentales en calidad de beneficiarias y asociadas en los proyectos que fuesen oportunos. Asimismo, el Comisionado Especial podría asegurar una mejor coordinación entre el sistema de servicios de asesoramiento y asistencia técnica del programa de derechos humanos y los servicios que se prestan desde Viena bajo los auspicios del programa de las Naciones Unidas para la prevención del delito. La nueva Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal ha concedido gran importancia a los servicios de asesoramiento, y son muchos los programas de asistencia en el ámbito de la prevención del delito --como, por ejemplo, los destinados a capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, fortalecer a las instituciones jurídicas y consolidar el Estado de derecho-- que podrían resultar sumamente pertinentes al abordar asuntos relativos a los derechos humanos. Aquí también el Comisionado Especial podría officiar de eslabón y punto de coordinación para velar por que los programas de asistencia no duplicasen actividades sino que, por el contrario, se reforzaran mutuamente y contribuyeran a la consecución de objetivos comunes basados en una evaluación y toma de decisiones uniforme.

E. Los derechos humanos y las actividades encaminadas a la resolución de conflictos

Las actividades de las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento y la consolidación de la paz están experimentando una rápida evolución y expansión; un proceso análogo está ocurriendo con otras actividades tales como el envío de observadores a procesos electorales. En ***Un programa de paz***, el Secretario General de las Naciones Unidas señaló que el personal civil, incluidos los observadores de los derechos humanos, desempeña cada vez más un papel tan importante como el militar en las actividades encaminadas al mantenimiento de la paz. También manifestó que en las operaciones destinadas a consolidar la paz después de los conflictos, la protección de los derechos humanos es parte integral de las intensas actividades

necesarias para evitar una reanudación del conflicto y consolidar el restablecimiento pacífico del orden social. Sin embargo, **Un programa de paz** no hace un análisis más pormenorizado de las cuestiones de política inherentes a tales operaciones ni del papel que en ellas desempeñan, o el futuro desarrollo que puedan tener en ellas, los elementos de derechos humanos.

Si bien es cierto que se han tomado iniciativas de gran trascendencia en el marco de las actividades de las Naciones Unidas encaminadas a resolver conflictos, en especial en los casos de El Salvador y Camboya, se ha tendido a desarrollarlas de una manera que dista de ser metódica y, por lo general, sin hacer participar a los expertos de las Naciones Unidas en derechos humanos en la planificación, formulación o ejecución de dichas operaciones.

Por lo que se refiere a la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), los organismos radicados en Ginebra no participaron en la formulación del importante elemento de derechos humanos que ella entrañaba, si bien el Representante Especial sobre El Salvador designado por la Comisión llevaba varios años en funciones y le fue renovado el mandato al tiempo que la ONUSAL daba comienzo a sus operaciones. No obstante, durante su periodo de sesiones de 1992, en su resolución 1992/62, la Comisión designó en su lugar a un experto independiente sobre El Salvador con el fin de que «examine la situación de los derechos humanos en ese país y la incidencia que tiene en su goce efectivo la implementación de los Acuerdos de Paz e investigue la forma como ambas partes ponen en práctica las recomendaciones contenidas en el informe definitivo del Representante Especial y aquellas hechas por la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador y las comisiones creadas en el proceso de negociación». Este mandato debería contribuir en parte a establecer el vínculo necesario entre la Comisión de Derechos Humanos y dicha operación de consolidación de la paz. De un modo análogo, la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC) comprende un elemento específico de derechos humanos cuyo mandato incluye la supervisión general de la situación de los derechos humanos, un programa de educación en derechos humanos, y la investigación de quejas y correspondientes medidas correctivas. Hasta el momento, fuera de haber considerado inicialmente la posibilidad de prestar servicios de asesoramiento, los organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas no han participado en esta importante operación, si bien los Acuerdos de París prevén explícitamente la designación de un Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos tras el periodo de transición.

Por otra parte, en el caso de la antigua Yugoslavia las recomendaciones formuladas por el Relator Especial de la Comisión tras sus visitas a las zonas donde se encuentra la UNPROFOR, que consta de unidades militares y civiles, ya han ejercido influencia sobre las actividades de esta Fuerza. Por ejemplo, a la hora de tomar decisiones sobre la expansión y el despliegue del personal de mantenimiento de la paz, la UNPROFOR ha tomado en cuenta la información facilitada por el Relator Especial, y éste ha contribuido al debate sobre los conceptos de "áreas de seguridad" y "corredores de ayuda humanitaria".

Ciertas operaciones de mantenimiento de la paz se han organizado en el contexto de la observación de comicios en países emergentes de un conflicto prolongado. También en tales situaciones son de importancia primordial los aspectos de derechos humanos, ya que se requieren medidas positivas para restaurar el respeto por los derechos humanos y crear el clima de confianza y seguridad imprescindible para el desarrollo de un proceso electoral imparcial. Si los aspectos de derechos humanos no reciben la atención que merecen por parte

del gobierno o de las Naciones Unidas, las violaciones de derechos humanos continuarán con toda probabilidad, haciendo peligrar el proceso entero. Si bien la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO) todavía no se halla en pleno funcionamiento, se abriga el temor de que no se esté prestando a los derechos humanos la atención que requieren en el periodo anterior al referéndum. En Angola, la violencia ha continuado aun después de las elecciones. Las Naciones Unidas no estuvieron suficientemente preparadas desde el principio para velar por que la cuestión de las violaciones de derechos humanos fuese una parte integral y prioritaria de las operaciones de la Organización en ese país (UNAVEM II).

Se plantea ahora la necesidad urgente de un estudio especializado y un franco análisis comparativo de los diversos elementos de derechos humanos que entrañan estas operaciones y del éxito que hayan tenido tales operaciones en la consecución de sus objetivos. El análisis también contribuiría al desarrollo de directrices políticas y operacionales para los futuros elementos de derechos humanos comprendidos en las operaciones de mantenimiento de la paz. También es necesario prestar mayor atención a las repercusiones que puede tener la retirada precipitada de una operación de las Naciones Unidas de gran magnitud en una situación de derechos humanos de carácter precario. Se deberá dar un seguimiento adecuado a las operaciones de este tipo, a fin de asegurar el proceso, de más largo plazo, de creación y desarrollo de garantías constitucionales y legales e instituciones efectivas con miras a la promoción y protección de los derechos humanos. Como se ha previsto, sin que aún se haya concretado, en el caso de Camboya, dicho seguimiento bien podría incluir la continuación de la vigilancia por parte de los organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. En tal situación, ello debería comportar la continuación de la presencia operacional en el país a los efectos de vigilar las actividades de promoción y protección de los derechos humanos una vez que las fuerzas de mantenimiento de la paz se hayan retirado.

El Comisionado Especial podría emprender dicho análisis comparativo de los elementos de derechos humanos comprendidos en las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz, y desempeñar un papel decisivo en la formulación y puesta en vigor de la presencia continua de las Naciones Unidas en un determinado país u otros mecanismos adecuados de seguimiento. Asimismo, a medida que se desarrollan los elementos de derechos humanos de futuras operaciones, el Comisionado Especial podría velar por que el caudal de experiencia especializada en materia de derechos humanos y la aportación de los organismos de derechos humanos pertinentes informasen la planificación, ejecución y seguimiento de la operación. El Comisionado Especial podría velar por que los diversos programas de las Naciones Unidas se apoyaran mutuamente en lugar de entrar en competencia, y por que se recibieran las aportaciones de las organizaciones no gubernamentales --tanto locales como internacionales--, y se diera pie a su participación en este proceso. La inclusión del aspecto de derechos humanos, por parte del Comisionado Especial y a través suyo, en las actividades encaminadas a la resolución de conflictos, no sólo aseguraría la plena participación de los profesionales de derechos humanos sino que también separaría y marcaría la distancia entre estas actividades y las negociaciones políticas, en las cuales existe frecuentemente el peligro de que se comprometan los derechos humanos en aras de un acuerdo político complejo y difícil. El Comisionado Especial también podría asegurar una integración más íntima de los organismos de derechos humanos en cualquier otra organización intergubernamental regional, participante en una determinada situación, cuyas actividades poseyeran una dimensión importante de derechos humanos.

F. El desarrollo de aspectos desatendidos del programa de derechos humanos

Hay varios aspectos del programa de derechos humanos de la Organización que se han desatendido y deben impulsarse con mayor ardor, ya sea en términos de su desarrollo conceptual, de estudios comparativos de la situación en distintos países, del desarrollo de mecanismos de vigilancia y puesta en práctica, o de la integración de dichos aspectos al trabajo de los mecanismos de derechos humanos ya existentes.

Por ejemplo, la cuestión de la responsabilidad por los derechos humanos de la mujer y las medidas encaminadas a hacer frente a los abusos dirigidos específicamente contra las mujeres o que tienen repercusiones desproporcionadas en este grupo, no parece haberse dirimido adecuadamente entre la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, radicada en Viena. En consecuencia, ninguno de los dos organismos se ha ocupado adecuadamente de las cuestiones de derechos humanos específicamente relacionadas con la mujer. Las violaciones de derechos humanos contra las mujeres deberían ser de competencia del programa de derechos humanos, que podría ser mucho más efectivo en este ámbito de no existir superposiciones o duplicaciones de actividades con otros órganos o programas de las Naciones Unidas. Los grupos de trabajo y relatores temáticos o sobre países deben hacerse a la idea de que se necesita una mayor profundidad en la investigación y en la presentación de informes sobre aquellas situaciones o disposiciones legales que afectan a los derechos de la mujer, así como a la necesidad de formular recomendaciones directamente pertinentes. Esto exigirá a veces un estudio más exhaustivo y específico, que no se limite a analizar las causas políticas de las violaciones sino que examine los efectos que tienen las violaciones sobre las víctimas y los métodos institucionales generales que pueden emplearse para abordar el problema. El proyecto de Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, adoptado en septiembre de 1992 por un Grupo de Trabajo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, representa una medida positiva por parte de las Naciones Unidas hacia el desarrollo de principios internacionales en este ámbito; pero la cuestión de la violencia contra la mujer debe informar no sólo el trabajo de los organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos de la mujer sino también el de otros sectores de la Organización, entre los que figuran los mecanismos temáticos de la Comisión de Derechos Humanos. Por añadidura, el órgano que se encarga de vigilar el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se halla aislado del resto de la labor de derechos humanos de las Naciones Unidas por basarse sus servicios en Viena en lugar de en Ginebra, y debe integrarse más estrechamente al programa de derechos humanos.

El Comisionado Especial podría desempeñar un papel crucial en la coordinación e integración del trabajo de los distintos órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos de la mujer. El Comisionado Especial podría velar por que el programa de derechos humanos no ignore la delicada cuestión de las violaciones de derechos humanos contra las mujeres, y por que las actividades de los distintos órganos se reforzasen mutuamente y no se duplicasen. El Comisionado Especial también podría servir de catalizador para velar por que se instituyeran mecanismos que resultaran plenamente competentes para hacer frente a las violaciones de derechos humanos contra las mujeres y abordar otros aspectos de los derechos de la mujer. Naturalmente, el papel del Comisionado Especial a este respecto no tiene por qué, y no debería, excluir una cooperación más directa entre las dos Comisiones y los otros órganos que se ocupan de los derechos humanos y los derechos de la mujer.

Los sectores que por su vulnerabilidad exigen mayor atención en el marco del programa de derechos humanos son los niños, los pueblos indígenas, los minusválidos, las minorías religiosas, étnicas, sexuales y lingüísticas, y los grupos afectados por el VIH y el SIDA. En algunos casos, se han dado o se están dando pasos para abordar la cuestión de la protección de los derechos humanos de dichos grupos, pero no se está haciendo bastante en lo que se refiere a la vigilancia y la puesta en práctica.

También en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales queda mucho por hacer para desarrollar conceptualmente estas cuestiones e instituir mecanismos que vigilen y asistan en la realización de estos derechos. Este planteamiento aparece claramente en las recomendaciones que se han formulado para la acción futura en el último de cuatro categóricos informes sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales presentados por el Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.¹⁰ En muchas de estas esferas, los mecanismos de vigilancia andan rezagados en relación con los mecanismos desarrollados en el ámbito de los derechos civiles y políticos. La experiencia acumulada en las esferas de la promoción y protección de los derechos civiles y políticos debería aplicarse y adaptarse a la de los derechos económicos, sociales y culturales. Los expertos en derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales con experiencia en estas cuestiones deberían participar activamente, junto con las Naciones Unidas, en el desarrollo de métodos para garantizar plenamente dichos derechos e integrarlos más directamente al programa de derechos humanos.

La simple duplicación de una serie de estudios, mecanismos y procedimientos no parece ser la forma más efectiva de proceder en estos ámbitos, y hay campo para integrar algunas de estas cuestiones dentro de los mecanismos existentes. El Comisionado Especial podría officar de catalista para activar el debate sobre estas cuestiones y colaborar en su más detenido desarrollo, coordinando su labor, según sea el caso, con otros órganos y programas de las Naciones Unidas cuyo trabajo pueda tener repercusiones en estas discusiones y actividades.

G. Coordinación de las actividades de las Naciones Unidas que tienen repercusiones sobre los derechos humanos

El Comisionado Especial, disponiendo de una visión global del conjunto del programa de derechos humanos, podría desempeñar un papel crucial en el proceso de mejorar la coordinación con otras actividades de las Naciones Unidas que repercuten en los derechos humanos, o que deberían incluir cuestiones de derechos humanos, que no siempre se tienen debidamente en cuenta.

Tal como ocurre con los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos y de los derechos de la mujer (mencionados en la sección precedente IV.F), se plantea la necesidad similar de una coordinación y cooperación más estrechas entre la Comisión de Derechos Humanos y su Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías por un lado, y la recientemente creada Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal por el otro. También aquí existe el peligro de que esta nueva Comisión no tenga en cuenta consideraciones esenciales en materia de derechos humanos. La Resolución Número 46/152 de la Asamblea General, adoptada después de una revisión profunda del programa de prevención del delito, menciona entre las prioridades de dicho programa la

¹⁰Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1992/16.
Diciembre de 1992Amnistía Internacional

protección de los derechos humanos en el marco de la administración de justicia y de la prevención y control de la delincuencia. No obstante, durante la primera sesión de la Comisión, celebrada en abril de 1992, no surgió prácticamente ninguna discusión constructiva sobre las cuestiones de derechos humanos, y a la hora de fijar sus prioridades la Comisión no hizo referencia alguna a los derechos humanos. Algunos de los gobiernos miembros de la Comisión manifestaron en sus intervenciones que las cuestiones de derechos humanos no eran responsabilidad de este órgano sino de la Comisión de Derechos Humanos.

En realidad, el programa de las Naciones Unidas para la prevención del delito, radicado en Viena, y el antiguo órgano especializado, el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, han desempeñado en el pasado un papel clave en el desarrollo de algunos instrumentos importantes de derechos humanos en el campo de la justicia penal y han hecho una gran contribución al sistema internacional de derechos humanos. Tal como ocurre con el programa de derechos humanos, una de las principales tareas de esta nueva Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal debería ser asegurar una eficaz aplicación de los importantes instrumentos normativos adoptados en esta materia. Dicha labor debería realizarse en estrecha cooperación con el programa de derechos humanos, ya que éste también se refiere a dichos instrumentos y los emplea con frecuencia. Las actividades del mecanismo temático más reciente de la Comisión de Derechos Humanos --el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria-- también deben interesar a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal.

Es, asimismo, indispensable lograr una integración más estrecha con las actividades de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. La gama de tareas que desempeña esta Subcomisión es directamente pertinente al programa de prevención del delito y a la labor de la nueva Comisión, especialmente habida cuenta de que ésta ha decidido no instituir un órgano especializado permanente para que la asista. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre la Detención (de la Subcomisión) ha estado abocado recientemente al examen de la justicia juvenil, el empleo de la pena de muerte y la privatización de las instituciones carcelarias. El estudio llevado a cabo por la Subcomisión sobre la cuestión de los juicios con garantías, y el trabajo de su Relator Especial sobre la independencia e imparcialidad del poder judicial, los jurados y los asesores y la independencia de los abogados son otras dos esferas donde resulta evidente la convergencia de las cuestiones y motivos de preocupación de ambos programas.

Se han tomado algunas medidas con miras a la coordinación de los dos programas, pero han tendido a ser ad hoc y poco sistemáticas. El Comisionado Especial para los Derechos Humanos podría desempeñar aquí también una función coordinadora importante y más de conjunto de todos estos distintos órganos con el objeto de velar por que las cuestiones importantes de derechos humanos se encargaran a uno u otro órgano y que no se produjeran duplicaciones innecesarias. El Comisionado Especial también debería asegurar que se realiza la importante tarea de vigilar el cumplimiento de los instrumentos no convencionales de derechos humanos que se han derivado del programa de prevención del delito y, así como, según se indica más arriba, supervisar una mejor coordinación entre los programas de servicios de asesoramiento y asistencia técnica en el campo de la prevención del delito y en el de los derechos humanos.

Otra esfera en la que es preciso incrementar considerablemente la coordinación e integración es la de los derechos humanos y el desarrollo. Los vínculos entre los derechos humanos y el desarrollo se han reconocido desde hace tiempo, pero poca o ninguna convergencia existe

entre estos dos programas. El artículo 6 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo manifiesta que «debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales» y que «[l]os Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales». Esta correlación entre los derechos humanos y el desarrollo fue reafirmada recientemente por el Secretario General de las Naciones Unidas en su informe de 1992, que manifiesta: «Los derechos humanos son un componente esencial del desarrollo sostenible, que sólo puede darse cuando se respetan esos derechos».¹¹ A este respecto el Comisionado Especial podría desarrollar la base conceptual de esta vinculación y de los medios para insertar las cuestiones de derechos humanos en los programas de desarrollo y viceversa.

V.Propuestas para la reforma de algunos de los mecanismos existentes en el programa de derechos humanos de las Naciones Unidas

Si bien es cierto que hace falta una iniciativa reformadora de gran alcance --tal como lo sería la designación de un Comisionado Especial para los Derechos Humanos-- para mitigar algunas de las principales deficiencias del programa de derechos humanos de las Naciones Unidas, no es menos cierto que varias medidas para la reforma progresiva de los mecanismos de derechos humanos ya existentes podrían mejorar mucho el funcionamiento y la efectividad de estos órganos. Un programa de reformas progresivas y fortalecimiento de los mecanismos existentes sería de especial importancia a corto plazo pues aumentaría inmediatamente la efectividad de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos mientras se concretan reformas de mayor alcance, tales como la designación de un Comisionado Especial para los Derechos Humanos. A largo plazo, el fortalecimiento de estos mecanismos sería un requisito esencial para atender a las exigencias y desafíos de un programa de derechos humanos fortalecido y vigorizado, encabezado por un Comisionado Especial. Como ya se ha indicado, no se prevé que el Comisionado Especial se haga cargo de las funciones de los mecanismos existentes sino que se apoye en su experiencia especializada y en sus recursos para realizar su propio mandato efectivamente.

Los objetivos de la Conferencia Mundial incluyen la formulación tanto de medidas concretas para mejorar la efectividad de los mecanismos y actividades de derechos humanos existentes como de recomendaciones encaminadas a garantizar los recursos, económicos o de otra índole, que necesita el programa de derechos humanos. Por ello, la Conferencia será una prueba de fuego de la autenticidad del compromiso de cada gobierno con un programa de derechos humanos de las Naciones Unidas provisto de mecanismos de derechos humanos dinámicos y efectivos y munido de los recursos necesarios para llevar a cabo su tarea.

En la presente sección se exponen varias propuestas relativas a una serie de medidas de reforma progresiva que deberían aplicarse a dos grupos de órganos especializados de derechos humanos: los mecanismos temáticos instituidos por la Comisión de Derechos Humanos y los organismos establecidos por instrumentos internacionales de derechos humanos con el cometido de vigilar el cumplimiento de tales instrumentos. La puesta en práctica de varias de estas propuestas no requeriría importantes recursos adicionales; más bien exigen un compromiso más hondo, por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas, y la

¹¹Documento de las Naciones Unidas A/47/1, párrafo 100.
Diciembre de 1992Amnistía Internacional

voluntad política necesaria para conferir a los mecanismos de derechos humanos la posición, autoridad y capacidad necesarias para que su acción resulte efectiva. Mientras los Estados ignoren o se nieguen a tomar con seriedad las conclusiones y recomendaciones de los mecanismos que ellos mismos han instituido, el programa de derechos humanos de las Naciones Unidas continuará siendo débil e ineficaz frente a las violaciones graves de derechos humanos, y sus órganos especializados jamás podrán, en la práctica, realizar los mandatos que les confieren los instrumentos internacionales o las resoluciones de las Naciones Unidas.

Al mismo tiempo, la urgente cuestión de proporcionar recursos adecuados al programa de derechos humanos es un importante factor común a muchas de estas propuestas. La categoría que se da al programa de derechos humanos queda reflejada lamentablemente en el hecho de que el total de su presupuesto no alcance a representar el uno por ciento del presupuesto de la Organización, y que varias de sus actividades fundamentales dependan de diversas formas de aportaciones y contribuciones voluntarias. Las expectativas que de los mecanismos de derechos humanos tienen los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y sus propios miembros exceden desde hace mucho tiempo los recursos económicos y humanos de dichos mecanismos. La falta de recursos adecuados es un obstáculo grave para la introducción de métodos de trabajo creativos e innovadores, pero también pone en peligro de modo creciente la capacidad de los mecanismos para llevar a cabo las tareas más elementales y tradicionales de forma eficiente y eficaz. De no mediar un incremento considerable de los recursos disponibles, no será posible emprender un proceso de reformas y consolidación de los mecanismos de derechos humanos. Tampoco es de esperar que los nuevos mecanismos que se puedan instituir hayan de funcionar eficazmente sin disponer de los fondos necesarios para llevar a cabo sus tareas y sin que se incremente el personal auxiliar en el Centro de Derechos Humanos.

A. Los mecanismos temáticos

Se dice con frecuencia que los mecanismos temáticos instituidos por la Comisión de Derechos Humanos son los mecanismos más efectivos y dinámicos de que dispone la Comisión para hacer frente a las violaciones de derechos humanos. Las presentes recomendaciones con miras a fortalecer su trabajo y su eficacia están destinadas principalmente a aquellos mecanismos con los cuales Amnistía Internacional ha cooperado más estrechamente --el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, el Relator Especial sobre ejecuciones sumarias y arbitrarias y el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura. No obstante, varios de estos criterios podrían aplicarse igualmente a otros mecanismos temáticos. Algunas de las recomendaciones ya han sido adoptadas como métodos de trabajo por uno o más de los mecanismos temáticos, pero se incluyen aquí como recomendaciones que otros mecanismos temáticos existentes o futuros podrían adoptar con provecho.

La institución de los mecanismos que se ocupan de las desapariciones forzadas, las ejecuciones sumarias y arbitrarias y la tortura representó una respuesta creativa e innovadora a algunas de las más graves, y aparentemente insolubles, violaciones de derechos humanos fundamentales, combinando en cada mecanismo muchos de los distintos elementos que constituyen una parte integral de un sistema internacional para la protección de los derechos humanos. Estos mecanismos son capaces de hacer frente a las violaciones de derechos humanos en cualquier país; pueden actuar, de forma urgente de ser necesario, durante todo el año; se ocupan de casos particulares; realizan visitas sobre el terreno, formulando recomendaciones concretas ajustadas a la situación en cada país; examinan el fenómeno de una determinada violación,

elaborando una extensa serie de garantías y recomendaciones aplicables a todos los gobiernos; pueden servir de catalizadores para fomentar el desarrollo de nuevas normas internacionales; y ofician de conductos para la comunicación entre los gobiernos y las víctimas de las violaciones de derechos humanos, los familiares de éstas y las organizaciones no gubernamentales.

Los informes anuales de los mecanismos temáticos demuestran cómo éstos han refinado y desarrollado sus métodos de trabajo con el transcurso del tiempo y cómo han procurado medios nuevos y más efectivos para atacar las violaciones de derechos humanos que corresponden a sus mandatos. Pero, al mismo tiempo, dichos informes constituyen una crítica terrible del hecho de que estas violaciones continúen siendo endémicas en todas partes del mundo. Aunque las presentes recomendaciones pretenden sugerir medios para fortalecer la tarea de los mecanismos temáticos, recae sobre la Comisión de Derechos Humanos la responsabilidad principal de prestar una atención más detenida a los informes y recomendaciones de los instrumentos temáticos, tomar medidas en respuesta a las graves denuncias que aparecen en sus informes año tras año, dirigirse a aquellos gobiernos que se niegan constantemente a cooperar con los mecanismos temáticos, y demostrar que la comunidad internacional tiene la voluntad política de encararse con estas violaciones y lograr su erradicación.

Recomendaciones

1. Todos los mecanismos temáticos deberían procurar que se entablase un diálogo entre la fuente de una queja y el gobierno pertinente. Los mecanismos temáticos deberían enviar rutinariamente a sus fuentes copias de las respuestas transmitidas por los gobiernos, a fin de que dichas fuentes pudieran formular observaciones y facilitar información ulterior; esta información complementaria debería comunicarse al gobierno de que se tratase, sin dejar de proteger la confidencialidad de la fuente cuando fuera del caso.
2. Las respuestas de los gobiernos deberían estar sujetas a plazos fijos, que deberían ser mucho más breves en el caso de un llamamiento urgente. De no recibir respuesta o cooperación alguna del gobierno pertinente en el plazo establecido, el mecanismo temático debería tratar como válida la información recibida de fuentes fiables y, cuando fuera del caso, actuar en consecuencia. En sus informes, los mecanismos temáticos deberían exponer a los gobiernos que persistieran en no responder a sus comunicaciones, y tales casos deberían remitirse a la Comisión de Derechos Humanos para que ésta tomase las medidas oportunas. Por ejemplo, en sus resoluciones sobre la tarea de los mecanismos temáticos la Comisión podría hacer un llamamiento expreso a estos países concretos para que prestasen su cooperación.
3. Cuando se hubiera planteado a un gobierno un número importante de denuncias graves, o cuando se pudiera observar un cuadro constante de violaciones y el gobierno se negara constantemente a cooperar o a autorizar visitas sobre el terreno, de haberse solicitado éstas, el mecanismo temático debería remitir el expediente completo a la Comisión de Derechos Humanos para que ésta tomase las medidas oportunas.
4. Los mecanismos temáticos deberían mantener un sistema de casos pendientes para aquellas situaciones en que no se recibiera respuesta alguna, o bien las respuestas resultarían

inadecuadas o no convencieran al mecanismo de que el gobierno pertinente se había ocupado del caso de la forma apropiada. Los informes anuales deberían incluir estadísticas por país de los casos pendientes.

5. Los mecanismos deberían acordar criterios para lo que constituye una respuesta completa y satisfactoria por parte de un gobierno en distintos tipos de casos. Esto podría consistir en copias de las conclusiones de las investigaciones oficiales sobre el caso, copias de autopsias y otros informes médicos, y copias de documentos legales, incluyendo actuaciones judiciales y sentencias. Los casos deberían mantenerse abiertos hasta que se recibiera una respuesta completa conforme a estos criterios.

6. Los mecanismos temáticos deberían continuar ocupándose de un caso aun después de que hubiera pasado el peligro inmediato para la víctima, con el objeto de velar por que ésta recibiera una reparación adecuada, tal como indemnización, tratamiento médico o los medios para su rehabilitación, y que la víctima no resultase perjudicada o fuese castigada por haber remitido una comunicación o haber aparecido su nombre en ella. El solo hecho de la excarcelación de la víctima no debería poner fin automáticamente a la investigación de un mecanismo temático, por ejemplo si se alega que la víctima ha sido torturada mientras estaba detenida o cuando no se ha obtenido una reparación apropiada. Puede surgir la necesidad de que un mecanismo transfiera un caso en trámite a otro mecanismo. Por ejemplo, si la víctima de una desaparición forzada reaparece y manifiesta haber sido torturada, o cuando se localiza el cadáver, el caso debería transmitirse al Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y al Relator Especial sobre ejecuciones sumarias y arbitrarias respectivamente. Las investigaciones de los casos de tortura o de desapariciones forzadas que también entrañen aparente encarcelamiento arbitrario deberían transmitirse al Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria.

7. Los mecanismos temáticos también deberían actuar cuando reciban información fiable y bien documentada sobre situaciones que entrañen un elevado número de casos particulares de violaciones o en las que no se hubiese presentado ningún caso concreto. Un resumen de tales denuncias debería transmitirse al gobierno pertinente, solicitando su respuesta, y el caso debería exponerse en los informes anuales, junto con recomendaciones dirigidas a la Comisión de Derechos Humanos para que ésta les diera seguimiento. Con frecuencia resultará apropiado, en tales circunstancias, que el mecanismo temático insista en solicitar una visita sobre el terreno y, de no recibir una invitación, la Comisión debería instar al gobierno en cuestión a que acepte dicha visita o tome otras medidas encaminadas a resolver la situación.

8. Las visitas sobre el terreno deberían convertirse en un aspecto más habitual de la labor de los mecanismos temáticos, y deberían asignárseles los recursos económicos y humanos necesarios. Cuando se han recibido graves denuncias de violaciones y se han formulado varias solicitudes de autorización para realizar una visita que ha sido rehusada o que ha quedado sin respuesta, el mecanismo temático debería comunicar este hecho, junto con un resumen de las denuncias, a la Comisión de Derechos Humanos para que ésta tome las medidas oportunas.

9. A fin de facilitar su difusión, los informes relacionados con visitas sobre el terreno deberían publicarse siempre como anexos independientes del informe principal. Los gobiernos deberían presentar un informe completo antes del siguiente informe anual, indicando las medidas concretas que hubiesen tomado para poner en ejecución las recomendaciones recibidas después de una visita sobre el terreno. Los gobiernos deberían ocuparse de todas y cada una

de las recomendaciones y deberían indicar las dificultades que puedan estar experimentando al aplicarlas, y proponer un determinado plazo de tiempo para la realización de las que aún no se hayan puesto en práctica. Resulta importante recibir el texto de cualquier nueva ley, pero éste siempre debería ir acompañado de una explicación de la manera en que esa ley recoge la recomendación pertinente y de si está funcionando en la práctica. Esta información sobre la puesta en práctica de las recomendaciones --o la falta de tal información-- debería aparecer en el informe anual, y la Comisión de Derechos Humanos debería tomar medidas complementarias para apremiar a aquellos gobiernos que no respondan satisfactoriamente. Los mecanismos temáticos deberían continuar enviando recordatorios a aquellos gobiernos que no faciliten esta información y haciendo constar este hecho en sus informes hasta que se reciba dicha información o la Comisión se encargue del asunto.

10. Cuando se formule un número considerable de recomendaciones después de una visita, o cuando el mecanismo temático note la existencia de problemas especiales que deben abordarse, el proceso de visitas sobre el terreno debería incluir la realización de una o más visitas de seguimiento dentro de un plazo de tiempo razonable, con el objeto de estudiar la manera en que se están aplicando las recomendaciones y ofrecer más asesoramiento y observaciones pertinentes. Cuando en el curso de una visita se detecten problemas que no correspondan al mandato específico de un mecanismo temático, éste debería recomendar al gobierno y a la Comisión de Derechos Humanos que otro de los mecanismos realiza una visita.

11. En aquellas situaciones en que se detecte una serie de violaciones diversas, la Comisión de Derechos Humanos debería recomendar, o los mecanismos por iniciativa propia solicitar, una visita conjunta. Se podría preparar un informe conjunto formulando recomendaciones genéricas, y cada uno de los mecanismos podría también formular recomendaciones específicas dirigidas concretamente a las violaciones que correspondieran a sus respectivos mandatos. Los mecanismos también deberían disponer de las facilidades y los recursos necesarios para incorporar a determinados expertos, tales como especialistas médicos o forenses, en visitas individuales o conjuntas cuando fuera del caso.

12. Los mecanismos temáticos deberían emprender un estudio especial de cómo repercuten las violaciones de que se ocupan en grupos específicos, como son las mujeres y los niños, y formular recomendaciones encaminadas especialmente a crear salvaguardias para estos grupos. En la realización de tales estudios, debería hacerse un aprovechamiento máximo de la asistencia de expertas en derechos humanos y de personas que posean experiencia de las necesidades y los derechos de los niños, especialmente cuando ello facilite la realización de entrevistas con víctimas y la compilación de información delicada. Los equipos de los mecanismos temáticos deberían incluir mujeres en todas las visitas sobre el terreno en que se prevea entrevistar a víctimas del sexo femenino en relación con violaciones o abusos sexuales. De modo análogo, en aquellas investigaciones que se relacionen con la violación de los derechos de los niños deberían incluirse investigadores capacitados para desempeñar esta delicada tarea.

13. Debería crearse un sistema mejor estructurado y más regular de comunicación, coordinación y cooperación entre los mecanismos temáticos. Sería conveniente que todos los mecanismos temáticos se reuniesen al menos una vez al año para intercambiar opiniones sobre sus métodos y áreas de trabajo y sobre los medios para actuar más efectivamente, así como para estudiar aquellas situaciones de países a los cuales resultaría beneficioso realizar una visita conjunta, o una serie de visitas, u otro tipo de acción coordinada. A estas reuniones

también se debería invitar a los relatores de países y a representantes de organizaciones no gubernamentales para que participen en la parte pertinente de las discusiones. Los mecanismos temáticos deberían presentar un informe sobre cada reunión, junto con sus recomendaciones sobre los medios para fortalecer su labor, a la siguiente sesión de la Comisión de Derechos Humanos para que ésta tome las medidas oportunas. Estas reuniones seguirían el modelo de las reuniones bienales de los Presidentes de los órganos que vigilan el cumplimiento de los tratados, reuniones que han demostrado ser sumamente provechosas y se han convertido en práctica habitual. Al igual que las reuniones de Presidentes, estas reuniones de los mecanismos temáticos deberían ser abiertas, a fin de facilitar la asistencia de representantes de otros mecanismos temáticos y de los órganos que vigilan el cumplimiento de los tratados. Además, tanto los mecanismos temáticos como los Presidentes de los órganos de vigilancia deberían considerar la posibilidad de invitar a los representantes del otro grupo a hacer uso de la palabra en sus respectivas reuniones cuando se trataran asuntos de interés común, a fin de facilitar una cooperación más estrecha entre estos dos grupos de órganos de derechos humanos.

14. El Centro de Derechos Humanos debería poseer de una unidad central de documentación que esté a disposición de los mecanismos temáticos y de otros órganos de derechos humanos. En dicha unidad deberían depositarse expedientes de país que comprendieran todo el material pertinente sobre países concretos, proveniente de las Naciones Unidas y de otras fuentes, incluyendo documentación preparada por otros programas de las Naciones Unidas además del programa de derechos humanos y por las agencias especializadas.

15. La informatización del Centro de Derechos Humanos debería proseguir con urgencia; este paso esencial permitiría a los mecanismos temáticos y a su personal tramitar el volumen de casos que reciben y seguir la marcha de los casos en trámite, así como preparar comunicaciones e informes de alta calidad de la manera más rápida y eficiente posible. Los mecanismos deberían tener acceso a bases de datos en línea, y debería aumentarse drásticamente la provisión de equipo de comunicaciones. No sólo los mecanismos temáticos sino también los demás órganos de derechos humanos y el personal del Centro ven su tarea obstaculizada por la falta de tecnología moderna y de equipo básico de comunicaciones, como por ejemplo aparatos de fax. Numerosas organizaciones no gubernamentales disponen hoy en día de equipo y tecnología más avanzados que el Centro, y es inadmisibles que el personal de las Naciones Unidas y los expertos en derechos humanos que se ocupan de casos urgentes en los que frecuentemente corre peligro la vida o la seguridad de una persona no tengan a su disposición los métodos más prontos y eficaces de comunicación y de almacenamiento y recuperación de la información.

16. Durante el proceso de redacción de un nuevo instrumento internacional relacionado con el ámbito de trabajo de un mecanismo temático, a dicho mecanismo debería dársele la oportunidad de asistir (e incluso los fondos necesarios para hacerlo) a las reuniones de los grupos de trabajo u otras sesiones en las que se esté dando curso al proceso de redacción, para que pueda contribuir a ellas con sus opiniones y experiencia especializada. Cuando no sea posible por apremios de tiempo, el Presidente del grupo redactor debería solicitar específicamente al mecanismo temático que presente sus opiniones por escrito. Debería mantenerse la participación del mecanismo temático durante el total del proceso de redacción y hasta que la Comisión adopte el instrumento.

17. La Comisión debería solicitar al Secretariado de las Naciones Unidas, con la asistencia de

los mecanismos temáticos, que publique una compilación exhaustiva de las recomendaciones formuladas en el transcurso del tiempo por cada uno de los mecanismos en relación con la prevención del tipo de violación del que se ocupa cada uno y la institución de salvaguardias. Esta compilación debería publicarse como documento de las Naciones Unidas, actualizarse periódicamente y emplearse como conjunto de directrices y reglas mínimas para todos los gobiernos. Los mecanismos temáticos, con la posible asistencia de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, deberían estudiar formas de examinar y vigilar con mayor precisión hasta qué punto han puesto en práctica sus recomendaciones todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

18. A los efectos de fortalecer la labor de los mecanismos temáticos y del conjunto del programa de derechos humanos de las Naciones Unidas, se plantea con carácter urgente la necesidad fundamental de incrementar los recursos a su disposición, tanto los económicos como los humanos. El volumen de trabajo del que hoy en día se encargan todos los mecanismos temáticos no puede en modo alguno llevarse a cabo con el personal de que disponen actualmente. La eficacia y credibilidad de los mecanismos temáticos ya se está viendo afectada y esto debe abordarse con urgencia, tomando en cuenta las recomendaciones que han formulado los propios mecanismos sobre sus necesidades. También debe proveérseles de recursos económicos que les permitan sufragar un programa importante de visitas sobre el terreno, incluyendo visitas de seguimiento, y pedir la asistencia, en estas misiones, de otros expertos que puedan hacer aportaciones especializadas.

B. Los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de los tratados

Los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de los tratados ocupan una posición muy especial e importante en el sistema internacional para la protección y promoción de los derechos humanos. Instituidos en virtud de tratados internacionales de derechos humanos,¹² estos órganos se encargan de vigilar la aplicación de compromisos relativos a los derechos humanos que son obligatorios para los Estados Partes en estos tratados, compromisos libremente contraídos por los gobiernos pertinentes en el acto de ratificación o adhesión a un tratado. Estos órganos, por lo tanto, desempeñan una función casi judicial, y sus conclusiones revisten una autoridad especial y representan una importante contribución a la interpretación de los principios internacionales de derechos humanos y al creciente conjunto de jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos.

Aunque existen numerosas semejanzas entre ellos, los órganos que vigilan el cumplimiento de los tratados no poseen idénticos mandatos ni métodos de trabajo. Los tratados adoptados más recientemente, tales como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, han extendido las facultades de sus órganos de vigilancia por nuevas e importantes vías. Otros órganos posteriores de este tipo, tales como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de los Derechos del Niño, también han adoptado, por iniciativa propia, reglamentos y métodos de trabajo más innovadores. Una de las maneras en que cada uno de estos órganos ha podido beneficiarse de la labor de los demás, y de forma significativa, ha sido mediante las reuniones bienales regulares de los Presidentes de los órganos que vigilan el cumplimiento de los tratados. Dichas reuniones han facilitado un provechoso intercambio de opiniones y han dado lugar a la formulación de recomendaciones creativas encaminadas a mejorar la labor de estos órganos. Durante la cuarta y más reciente de dichas reuniones, celebrada en octubre de 1992, se preparó una lista --la más pormenorizada y exhaustiva elaborada jamás por los Presidentes-- de formas de mejorar su trabajo y ampliar el papel que desempeñan dentro del contexto más amplio de la promoción y protección de los derechos humanos. Tanto más lamentable es, pues, que en el pasado los Estados Partes en los tratados y los órganos gubernamentales pertinentes de las Naciones Unidas no hayan prestado suficiente atención a estas recomendaciones, algunas de las cuales llevan varios años pendientes de puesta en práctica. Es especialmente importante, por lo tanto, que se preste particular atención a las últimas recomendaciones, elaboradas durante la reunión de octubre, con miras a su pronta ejecución.

Algunas de las propuestas que se enumeran a continuación también han figurado en las recomendaciones de los propios órganos que vigilan el cumplimiento de los tratados, ya individualmente o en el marco de las reuniones de Presidentes. Algunas están en proceso de realización, o son práctica antigua de uno o más de estos órganos, pero podrían aplicarse beneficiosamente a los demás. Tomada en su conjunto, la ejecución de estas propuestas, aunada a la de las recomendaciones complementarias formuladas por los Presidentes, imprimiría un renovado vigor al trabajo de estos importantes órganos de derechos humanos y

¹²El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el único órgano encargado de vigilar el cumplimiento de tratados cuya creación no está prevista en el tratado pertinente --el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este Comité fue instituido, en cambio, por el Consejo Económico y Social; pero, con esta sola excepción, funciona de una manera análoga a los demás órganos que vigilan el cumplimiento de los tratados.

Amnistía Internacional Diciembre de 1992

fortalecería el cumplimiento de los tratados que cimientan el sistema internacional para la promoción y protección de los derechos humanos.

Recomendaciones

1. Como cuestión prioritaria, todos los Estados deberían ratificar o adherirse a los principales tratados de derechos humanos. La meta de la ratificación universal dista mucho de haberse alcanzado y no debería admitirse, por ejemplo, que aquellos Estados que aún no han ratificado estos importantes instrumentos puedan ser miembros del principal órgano de derechos humanos de las Naciones Unidas --la Comisión de Derechos Humanos. Todos los Estados que aún no lo hayan hecho deberían proponerse ratificar dichos tratados durante 1993, año de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos. Al proceder a la ratificación, los Estados también deberían reconocer plenamente la competencia de los respectivos órganos de vigilancia de los tratados; ello debería incluir tomar las medidas necesarias para aceptar los procedimientos que se emplean para tramitar denuncias de particulares.

Aquellos Estados que necesitaran asistencia o asesoramiento para ajustar su legislación a los principios proclamados en los convenios internacionales, o en cualquier otro aspecto necesario para poner en marcha el proceso de ratificación, deberían solicitar dicha asistencia al programa de servicios de asesoramiento y asistencia técnica. El Centro de Derechos Humanos debería preparar una "guía" sobre cómo ratificar cada uno de los tratados internacionales de derechos humanos, que debería estar disponible para la consulta por los Estados y las organizaciones no gubernamentales. Tal guía debería explicar las gestiones que hay que hacer, conforme a lo estipulado por las Naciones Unidas, para registrar una ratificación; enumerar las principales obligaciones que se contraen al ratificar un tratado, incluyendo el procedimiento de presentación de informes y cualquier mecanismo para presentar denuncias particulares; y ofrecer modelos de legislación que podrían emplearse para llevar a la práctica, a nivel nacional, algunas de las obligaciones internacionales más difíciles o poco conocidas, tales como las disposiciones sobre jurisdicción universal de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

2. Los Estados deberían ratificar los tratados internacionales sin limitar dicha ratificación mediante reservas, declaraciones o acuerdos, y aquellos Estados que hayan puesto limitaciones a la aceptación de sus obligaciones internacionales deberían comprometerse en 1993 a revisarlas con miras a retirarlas. En especial, nunca deberían formularse reservas a los derechos no derogables proclamados en un tratado ya que éstos, por propia definición, son obligaciones fundamentales que tocan al objeto y al propósito del tratado, y su plena protección no debería subordinarse a limitación alguna.

Deberían ser los Estados que hayan formulado reservas los que tuvieran que justificar por qué las mantienen. Otros Estados Partes en el convenio deberían examinar tales reservas y presentar objeciones formales a aquellas que menoscaben importantes garantías de derechos humanos, especialmente cuando se las haya formulado en relación a derechos no derogables o a disposiciones del tratado que representen salvaguardias esenciales para derechos no derogables. Aquellos Estados que hayan formulado reservas deberían explicar el alcance y los fundamentos de las mismas, así como sus efectos prácticos a nivel nacional, en sus informes periódicos al órgano encargado de vigilar el cumplimiento del tratado pertinente. Durante el examen de los informes presentados por los Estados Partes, dichos órganos no deberían vacilar

en plantear preguntas sobre tales reservas al Estado pertinente ni en exhortarle a que retirase aquellas que restringieran las garantías para los derechos humanos fundamentales. La formulación de reservas constituye un problema especialmente acuciante en el caso de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Los Estados Partes en este tratado deberían hacer un esfuerzo especial para revisar y retirar tales reservas, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer debería prestar especial atención a estas limitaciones cuando examinase los informes presentados por los Estados Partes.

3. También debería ser especial objeto de escrutinio la derogación, durante estados de excepción, de compromisos contraídos en virtud de los tratados. Siempre debería recaer sobre el Estado pertinente la responsabilidad de justificar las derogaciones que haya hecho y de demostrar que la situación no puede resolverse mediante medidas menos drásticas, que no entrañen la derogación de sus compromisos. En todos los casos, los Estados deberían observar estrictamente el procedimiento para notificar derogaciones a las Naciones Unidas y, de no haberse seguido dicho procedimiento, los demás Estados Partes y los órganos de vigilancia pertinentes deberían considerar tales derogaciones como nulas y sin efecto. El Secretariado debería informar exhaustivamente y con prontitud a los órganos de vigilancia de toda notificación de derogación que se presentase durante situaciones de emergencia. Los Estados también deberían incluir en sus informes periódicos una descripción pormenorizada del estado de excepción en cuestión y de la naturaleza y efectos prácticos de las derogaciones que hubieran realizado. Cuando fuera del caso, los órganos de vigilancia pertinentes deberían formular más preguntas a los Estados Partes en relación con la justificación y el alcance de las derogaciones. En el marco de sus conclusiones, los órganos de vigilancia deberían recomendar medidas de menor envergadura cuando, a su juicio, las derogaciones excedieran las exigencias estrictas de la situación. Los órganos de vigilancia y los demás Estados Partes deberían cuestionar especialmente el mantenimiento de derogaciones bajo estados de excepción cuando éstos se prolongasen o fuesen renovados repetidamente año tras año, ya que las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales dejan bien en claro que su imposición debe ser sólo una medida a corto plazo para abordar una situación excepcional.

4. La tarea que está realizando la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías en relación con la expansión del alcance de los derechos no derogables para incorporar salvaguardias esenciales para los derechos no derogables existentes, como por ejemplo en el ámbito de las garantías para un juicio imparcial, debería proceder con celeridad y dar lugar a recomendaciones que deberían ser adoptadas no sólo por la Comisión de Derechos Humanos sino también por los Estados Partes en los tratados en cuestión. La Resolución 1992/35 de la Comisión de Derechos Humanos, que insta a todos los Estados que aún no lo hayan hecho a que adopten un procedimiento como el de hábeas corpus y que se aseguren de que tal procedimiento no sea derogable, debería ser puesta en práctica por todos los Estados e incorporada oficialmente al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5. El procedimiento para el examen de los informes periódicos será con frecuencia un medio insuficiente de vigilar un estado de excepción y sus repercusiones en los derechos garantizados por un tratado, ya que la presentación del informe periódico del Estado en cuestión podría no estar prevista hasta algunos años después de la declaración de un estado de excepción. En otros casos, pueden surgir repentinamente situaciones urgentes que entrañen graves violaciones sin que se haya declarado oficialmente un estado de excepción. En tales casos, en varias ocasiones recientes el Comité de Derechos Humanos ha pedido al Estado en cuestión

que presentara un informe especial, y ha examinado dicho informe durante su siguiente sesión. Cuando lleguen a su conocimiento situaciones urgentes que parezcan comportar riesgos para los derechos garantizados por el tratado pertinente, todos los órganos de vigilancia deberían estar facultados para pedir un informe especial al Estado pertinente o enviar una solicitud urgente de información específica, a los efectos de determinar la naturaleza y el alcance de cualquier consecuencia adversa que tal situación pudiera tener para los derechos que ese órgano se encarga de vigilar.

En situaciones particularmente urgentes, el examen de informes especiales o de otra información solicitada puede exigir la convocatoria de una sesión especial del órgano de vigilancia pertinente (de no tener fijada una sesión hasta varios meses después) o la adopción de alguna otra medida urgente especial. Esto podría entrañar que el Presidente de un órgano de vigilancia (posiblemente junto con sus suplentes) estuviera facultado, en tales situaciones de emergencia, para solicitar información o un informe especial al Estado en cuestión, y que el Presidente o un número reducido de miembros del órgano de vigilancia, bajo la autoridad del Presidente, examinasen esa información o ese informe especial y formularsen cualquier recomendación provisoria que estimasen oportuna. Tales recomendaciones se formularían a la espera del examen exhaustivo que realizara el órgano en su conjunto durante su siguiente sesión en base a información actualizada o, cuando fuera del caso, a un informe suplementario presentado por el Estado en cuestión.

6. Se supone que los miembros de los órganos de vigilancia desempeñan sus funciones de expertos a título personal. Por lo tanto, durante el periodo en que desempeñen sus funciones en el órgano de vigilancia deberían mantener una independencia total respecto a sus gobiernos, y no deberían ocupar un cargo ejecutivo en el gobierno de su país que fuese incompatible con su condición independiente. Debería tratarse de personas con demostrada especialización en el campo de los derechos humanos y, en particular, los derechos proclamados en el tratado en cuestión. Una vez designados, no deberían verse sometidos a ninguna forma de influencia o presión gubernamental. También deberían estar en condiciones de dedicar el tiempo necesario a las tareas del órgano de vigilancia y, como mínimo, deberían asistir a todas las reuniones del periodo de sesiones. Los Estados Partes no deberían seleccionar a personas que no reunieran estas condiciones fundamentales, y deberían plantear públicamente sus inquietudes cuando estimasen que los miembros de los órganos de vigilancia no estuvieran actuando en la práctica con independencia de sus gobiernos, no demostraran poseer la experiencia necesaria o tuvieran otras obligaciones que no les permitieran desempeñar plenamente su papel en las actividades del órgano de vigilancia en cuestión.

7. Los Estados Partes deberían velar por que sus informes periódicos sobre la puesta en práctica de los compromisos contraídos con arreglo a los tratados fueran presentados a tiempo y conforme a las directrices sobre la presentación de informes que hubieran elaborado los órganos de vigilancia. En el caso de Estados que omitan persistentemente presentar sus informes durante un cierto periodo de tiempo, los demás Estados Partes y la Asamblea General (o el ECOSOC en el caso del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) deberían tomar medidas más enérgicas. Todo Estado que se enfrente con verdaderas dificultades en el cumplimiento de su obligación de presentar informes debería solicitar la asistencia del programa de servicios de asesoramiento, pero debería comunicarse a los órganos pertinentes de las Naciones Unidas el hecho de que se está prestando dicha asistencia, presentarse los informes necesarios dentro de un plazo de tiempo razonable y tenerse en cuenta que el recurso a los servicios de asesoramiento no será excusa para omitir persistentemente la presentación

de informes. La prestación de asistencia a tales Estados debería decidirse cuidadosamente, y beneficiar a los funcionarios mismos que participan en el proceso de presentación de informes. Sería conveniente que el Secretariado y el órgano de vigilancia llevaran a cabo tareas de evaluación y seguimiento a los efectos de asegurar que estos programas de asistencia alcanzaran su objetivo. Aquellos Estados que no recaben tal asistencia y cuyos informes sufran retrasos importantes deberían ser señalados a la atención de organismos superiores de las Naciones Unidas, exigiéndoles que dieran una explicación y se comprometieran a presentar el informe necesario antes de la siguiente sesión del órgano de vigilancia pertinente.

8. Cuando se llevan a cabo reuniones regionales bajo los auspicios del programa de servicios de asesoramiento en relación con los compromisos relativos a la presentación de informes, sería conveniente que los funcionarios gubernamentales directamente responsables de la presentación de dichos informes asistieran a dichas reuniones, que deberían estar abiertas también a las organizaciones no gubernamentales internacionales, regionales y nacionales, no sólo para que asistan a ellas sino también para que participen activamente en sus deliberaciones. El importante papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales en el proceso de presentación de informes debería incorporarse como tema de discusión durante tales reuniones. También sería conveniente realizar una evaluación y un seguimiento adecuados para asegurar que estas reuniones alcanzan sus objetivos y que los Estados asistentes presentan los informes necesarios dentro de un plazo razonable de tiempo. Los órganos de vigilancia deberían ser informados detalladamente de la organización de dichas reuniones, y sus miembros deberían participar en ellas y en la tarea de seguimiento.

9. Un Estado no debería poder eludir el escrutinio de los órganos de vigilancia mediante el mero expediente de no facilitarles los informes necesarios. Cuando un Estado omite repetidamente presentar los informes necesarios, los órganos de vigilancia deberían recabar la información pertinente de otras fuentes, incluyendo los demás mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales, de no habérsela éstos facilitado ya, procediendo a examinar el cumplimiento del tratado pertinente por parte de dicho Estado en base a esta información suplementaria. Como es habitual, se podría notificar por adelantado al Estado en cuestión e invitarlo nuevamente a presentar su informe y a asistir al examen de éste; pero de no recibirse respuesta alguna, el examen debería proseguir de cualquier manera, del modo habitual, hasta la adopción de conclusiones. Los Estados Partes tampoco deberían solicitar repetidos aplazamientos del examen de sus informes, ya que ello distorsiona la labor del órgano de vigilancia, impide las aportaciones de las organizaciones no gubernamentales y puede constituir un medio de eludir el escrutinio. Los órganos de vigilancia deberían manifestar claramente a los Estados que, salvo en las circunstancias más excepcionales, no se aceptará más de un aplazamiento y el examen proseguirá durante la siguiente sesión, se cuente o no con la presencia de representantes del Estado en cuestión.

10. Se deberían incrementar los esfuerzos para hacer públicos el papel que desempeñan los órganos de vigilancia, sus métodos de trabajo y calendario de reuniones, el calendario de los informes en trámite y las conclusiones a que se haya llegado en relación con países concretos. Recientemente ha aumentado el interés de la prensa por la labor de algunos de los órganos de vigilancia, pero siguen sin conocerse bien las actividades de otros. Los órganos de vigilancia deberían hacer mejor uso de la prensa. Además de informar a ésta regularmente sobre su tarea, deberían considerar la posibilidad de publicar comunicados de prensa destacando determinados motivos de preocupación. Los informes de los Estados Partes, conjuntamente con las actas del examen llevado a cabo por el órgano de vigilancia y las conclusiones a que se

haya llegado, deberían ser publicados por las Naciones Unidas como documentos compuestos, que convendría estuvieran a disposición del público en los países pertinentes, especialmente en los Centros de Información de las Naciones Unidas.

11. La aportación de las organizaciones no gubernamentales al examen de los informes periódicos debería facilitarse mucho más que en la actualidad. Algunos gobiernos solicitan la participación y las aportaciones de organizaciones nacionales en la preparación de informes periódicos, y otros Estados deberían adoptar esta práctica. No obstante, la responsabilidad de dichos informes recae, en última instancia, sobre el gobierno en cuestión, y esta aportación jamás debería impedir que las organizaciones no gubernamentales remitieran información a los órganos de vigilancia de forma independiente y por derecho propio. Las organizaciones no gubernamentales proporcionan información a algunos de los órganos de vigilancia desde hace tiempo, especialmente en relación con el examen de los informes de los Estados Partes, pero este proceso ha sido, por lo general, oficioso y no se ha beneficiado de la participación plena de organizaciones nacionales y regionales que podrían poseer información sumamente pertinente. En general, no se han aplicado las disposiciones estipuladas en los reglamentos de algunos de los órganos de vigilancia de más reciente creación, tales como el Comité contra la Tortura, que prevén que el órgano de vigilancia invite a las organizaciones no gubernamentales a presentar comunicaciones oficiales. La práctica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Comité de los Derechos del Niño de hacer participar en su labor a organizaciones no gubernamentales ha sido más abierta y creativa, y todos los órganos de vigilancia deberían estudiar los medios de hacer participar más directamente a dichas organizaciones en sus actividades regulares.

Antes de examinar el informe de un Estado, por ejemplo, el relator designado u otro miembro del órgano de vigilancia podría reunirse con las organizaciones no gubernamentales presentes con el fin de intercambiar información. Como se ha mencionado más arriba, el grado de publicidad y de información que se adelante sobre la tarea de los órganos de vigilancia y sobre los informes a examen guarda proporción directa con el nivel de participación de las organizaciones no gubernamentales, especialmente las nacionales. Los órganos de vigilancia también podrían --a imitación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales--, invitar a expertos de organizaciones no gubernamentales a intercambiar opiniones durante las sesiones que aborden sobre la labor del órgano de vigilancia, las normas internacionales en cuestión u otros temas de interés y motivos de preocupación generales.

12. La práctica de adoptar Comentarios Generales o Recomendaciones, que interpretan y definen el alcance de las disposiciones estipuladas en los tratados, resulta sumamente valiosa para desarrollar una jurisprudencia internacional en este ámbito. El Comité de Derechos Humanos ha adoptado un conjunto verdaderamente extenso de Comentarios Generales, y todos los órganos de vigilancia deberían desarrollar esta esfera de su labor. Naturalmente, la decisión final sobre el contenido de un Comentario General o Recomendación será de competencia del órgano de vigilancia pertinente. Sin embargo, según es práctica reconocida en el caso de los nuevos instrumentos internacionales, deberían difundirse ampliamente los borradores de Comentarios o Recomendaciones a los efectos de facilitar aportaciones y opiniones de otras fuentes, en especial las de otros mecanismos de derechos humanos (como los mecanismos temáticos pertinentes), expertos en derechos humanos y organizaciones no gubernamentales, antes de adoptarse un nuevo Comentario General o Recomendación o de revisarse uno antiguo.

13. La tarea de los órganos de vigilancia debería ser central pero permanece, en su mayor parte, en la periferia del programa de derechos humanos. Los órganos de vigilancia no presentan informes a la Comisión de Derechos Humanos y, por lo general, sus conclusiones y recomendaciones sobre países concretos o sobre la naturaleza y el alcance de las normas internacionales de derechos humanos no informan por lo general el trabajo de la Comisión ni de sus mecanismos, si bien sus informes son documentos públicos de las Naciones Unidas. Los mecanismos temáticos y por países establecidos por la Comisión deberían, por ejemplo, tener en cuenta los informes de los órganos de vigilancia al examinar la situación en un país determinado, y sus informes tras visitas sobre el terreno y el material sobre casos particulares que obra en su poder deberían formar parte de la información que los órganos de vigilancia estudian habitualmente al preparar el examen de los informes periódicos de los Estados Partes. Los órganos de vigilancia también podrían invitar a un relator o grupo de trabajo a transmitirles una comunicación en relación con la situación en un país concreto, y sus propios miembros podrían constituirse en recurso adicional cuando un mecanismo u otro organismo de las Naciones Unidas llevase a cabo una visita sobre el terreno que exigiese una vasta gama de experiencia especializada.

14. La existencia de una unidad central de documentación sería tan importante para la labor de los órganos de vigilancia como para la de los mecanismos temáticos (véase la sección V.A). La reunión de Presidentes de los órganos de vigilancia viene pidiendo desde hace tiempo que se establezca una sala de recursos en el Centro de Derechos Humanos y que se preparen expedientes por países. El fácil acceso a una información nutrida sobre los países bajo examen --incluyendo los informes de los demás órganos de vigilancia--, proveniente de fuentes pertinentes en las Naciones Unidas o exteriores a la Organización, es tan primordial para los órganos de vigilancia como lo es para los demás mecanismos de derechos humanos. También es importante velar por que existan una coordinación y un intercambio de información adecuados entre los mecanismos de vigilancia, y en especial con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que no está radicado en Ginebra sino en Viena. La reunión de Presidentes de los órganos de vigilancia celebrada en octubre de 1992 sugirió que se transfiriese la sede central de este órgano a Ginebra, haciéndose eco de la inquietud existente en relación con la fragmentación, falta de coordinación y marginalización de las cuestiones referentes a los derechos de la mujer en el programa de derechos humanos. Este problema debe atacarse con urgencia, ya sea transfiriendo los servicios o mejorando la coordinación y comunicación entre los diversos órganos de vigilancia y el Secretariado de las Naciones Unidas.

15. La necesidad urgente de proceder a la informatización del Centro de Derechos Humanos y de proveerle de la tecnología más avanzada, equipo de comunicaciones y bases de datos, que ya se ha destacado en las recomendaciones sobre el trabajo de los mecanismos temáticos en la sección V.A, también es una exigencia esencial para los órganos de vigilancia. Sería, asimismo, beneficiosa para la coordinación y cooperación entre ellos y con otros mecanismos de derechos humanos.

16. Los órganos de vigilancia también deberían estudiar los medios de incrementar el intercambio de información y la cooperación con los mecanismos regionales de derechos humanos. Los órganos de vigilancia podrían invitar a representantes de los organismos regionales de derechos humanos, especialmente aquellos que también se encargan de vigilar el cumplimiento de tratados regionales y examinan quejas particulares, a asistir a parte de su periodo de sesiones para intercambiar opiniones, o a asistir a parte de la reunión de

Presidentes de los órganos de vigilancia. El proceso informal de consulta regional llevado a cabo recientemente en Ecuador por el Comité de los Derechos del Niño también debería constituir un modelo que los demás órganos de vigilancia podrían seguir, a los efectos de hacer conocer sus actividades en las distintas regiones y mejorar la comunicación y los contactos con organismos regionales, organizaciones no gubernamentales locales y expertos regionales en derechos humanos.

17. Algunos de los tratados no prevén la transmisión y el examen de denuncias de particulares. Incluso cuando sí se dispone de un procedimiento para tramitar denuncias de particulares, éste es facultativo y son numerosos los Estados que hacen reserva de estas disposiciones al ratificar el tratado en cuestión. Dado que los compromisos contraídos en virtud de los tratados son vinculantes, siempre debería existir un mecanismo por el cual los órganos de vigilancia pudieran considerar aquellas situaciones en que se alegase que no se han honrado tales compromisos; la aceptación de un procedimiento para tramitar denuncias debería ser un elemento reconocido de las obligaciones que contrae un Estado cuando se convierte en parte en un instrumento internacional. El hecho de que el procedimiento para tramitar las denuncias interestatales no se haya utilizado prácticamente jamás es una clara indicación de que éste no resulta suficiente y que deben preverse los medios por los cuales los particulares puedan presentar denuncias ante los órganos de vigilancia. Los Estados deberían aceptar sin reservas los procedimientos para tramitar denuncias particulares que existan en el momento de ratificar un tratado; de no hacerlo, el órgano de vigilancia debería cuestionar los motivos de esta omisión al examinar el informe periódico de ese Estado. También debería considerarse seriamente la posibilidad de instituir un procedimiento apropiado para tramitar denuncias en aquellos tratados que no lo prevén, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

18. A los efectos de poder desempeñar sus tareas con eficacia, los órganos de vigilancia deberían disponer de recursos adecuados, de nivel análogo, que les fueran asignados en el presupuesto regular de las Naciones Unidas. Los mecanismos de vigilancia existentes o futuros no deberían depender jamás de las contribuciones voluntarias o de las aportaciones de los Estados Partes, ya que ello distorsiona su trabajo y puede influir en la decisión de un Estado de adherirse a un tratado. Las enmiendas a los tratados --recientemente aprobadas-- con miras a poner en pie de igualdad económica con los demás órganos de vigilancia al Comité contra la Tortura y al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, deben saludarse como un paso positivo; dichas enmiendas deberían adoptarse oficialmente y entrar en vigor sin dilación. También sería conveniente que los órganos de vigilancia pudieran contar con adecuado personal auxiliar en el Secretariado de las Naciones Unidas, que reflejara la extensión gradual de sus actividades. La periodicidad y duración de sus reuniones también debería ser proporcional al volumen de tareas que tienen encomendado. Cuando el órgano de vigilancia pertinente no consigue examinar con prontitud los informes de los Estados Partes, pierden peso los llamamientos que formula a los Estados para que presenten sus informes con tiempo y la propia exactitud de dichos informes. Los órganos de vigilancia deberían tener a su disposición recursos económicos y humanos adecuados que les permitan reunirse con la frecuencia necesaria para desempeñar sus tareas; la periodicidad de las reuniones debería ser flexible a fin de permitirles aumentar la frecuencia y duración de éstas cuando se reciba un número considerable de nuevos informes o una vez que se hayan consolidado y hecho cargo de nuevas tareas. Estos recursos también deberían cubrir las reuniones de los grupos de trabajo que los órganos de vigilancia estimen necesarias para su labor, celebradas con anterioridad a un

periodo de sesiones o entre periodos de sesiones, así como la posibilidad de convocar reuniones de emergencia, como se ha indicado en el punto 5.