

---

# El sistema universal de derechos humanos: los mecanismos convencionales y los mecanismos basados en la Carta

*Soledad Villagra de Biedermann \**

## **I. La creación del sistema universal**

La comunidad internacional no se ha ocupado, hasta fechas relativamente recientes, de la protección de las personas a nivel internacional. Desde siempre, las violaciones de derechos humanos habían sido exclusiva competencia de los Estados en particular. Cada Estado se constituía en juez único para juzgar el quebrantamiento de los derechos por él concedidos o reconocidos por sus propias leyes, y la protección de éstos se ejercía a través de sus órganos internos. Gran Bretaña, por ejemplo, podía protestar a Francia si este país maltrataba a un súbdito británico que vivía en Francia, pero no podía hacerlo si Francia violaba los derechos de un ciudadano francés. Esta contradicción dio lugar en la práctica internacional al ejercicio del poder con marcados abusos. Ante esta paradoja surgió el reconocimiento de que la protección de la persona humana se debe dar a nivel universal, tratando de romper el círculo.

Los primeros antecedentes son la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, de la Revolución Francesa, y las enmiendas de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, que logran el reconocimiento constitucional de las libertades y garantías individuales. Estos documentos son importantes no sólo porque reconocen derechos humanos a ciudadanos franceses o norteamericanos, sino porque los consideran como inherentes al individuo; hablan de derechos que limitan el poder del Estado frente a la persona, sin importar donde ésta se halle.

---

\* Experta independiente del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria.

Siguiendo a estas declaraciones, durante el siglo XIX se inicia un primer movimiento constitucional que afirma lo que se conoce como el *principio de legalidad* o *Estado de Derecho*, conforme al cual el poder público se ejerce según las competencias y atribuciones que expresamente derivan del poder constitucional, presupuesto necesario para los derechos individuales de los que va acompañado. Nuestra Constitución de 1870 ya tiene, como otras constituciones occidentales liberales de la época, derechos y garantías individuales reconocidos en su texto.

En la entrada del siglo XX, tanto los movimientos políticos que se generan en América como en Europa, dan lugar a un nuevo tipo de constitucionalismo, representado por las constituciones de Querétaro en México (1917) y de Weimar en Alemania (1919), que dan entrada a otro tipo de derechos: los económicos, sociales y culturales.<sup>1</sup> La internacionalización de los derechos humanos comienza ya con algunas instituciones como la protección diplomática, el derecho humanitario, y más tarde con la protección de minorías, que se hace tangible con la creación de la Sociedad de las Naciones en 1919, luego de la primera guerra mundial, aunque estas figuras no constituyen aún una protección integral internacional a las personas.

La necesidad de esta protección internacional más comprehensiva de la persona humana, sobre la base de una soberanía entendida ya como relativa por la comunidad jurídica internacional, la importancia de prevenir, limitar y controlar el poder público de los propios Estados como violadores de derechos humanos, y la urgencia de mantener la paz, la seguridad y la cooperación internacionales, tal como fue visible sobre todo durante la segunda guerra mundial, hizo posible que los Estados diseñaran y crearan organizaciones internacionales y sistemas en los que sus propios actos pudieran ser controlados por la comunidad internacional.

El verdadero nacimiento de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos se produce, entonces, luego de la segunda guerra mundial, con la creación de las grandes organizaciones internacionales; en primer lugar la Organización de las Naciones Unidas, establecida en la Carta de la ONU en la Conferencia de San Francisco en 1945, y en el plano regional, paralelamente a la creación del sistema europeo, con el sistema interamericano de derechos humanos de la Organización de Estados Americanos, establecido en la Novena Conferencia Panamericana de Bogotá, en 1948.

---

<sup>1</sup> Carlos M. Ayala Corao, "La jerarquía de los tratados de derechos humanos", en Juan E. Méndez y Francisco Cox (eds.), *El futuro del sistema interamericano de protección de derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José (Costa Rica), 1998, p. 138.

## II. La Organización de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos

Luego de lo que significaron el holocausto y los horrores de la segunda guerra mundial, con la puesta en funcionamiento de la Organización de las Naciones Unidas se produjo un desarrollo dramático del derecho internacional de los derechos humanos. Los propósitos establecidos en la Carta de la ONU son, entre otros, buscar mantener la paz y la seguridad internacional, la cooperación en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, sin distinciones por motivos de raza, sexo, idioma o religión. La Carta otorga un carácter internacional a los derechos humanos, reconociendo que son materia de interés internacional y no asuntos exclusivos de su jurisdicción doméstica. La obligación de los Estados de cooperar en la promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales creó las bases jurídicas para que la ONU iniciara el trabajo de definir y codificar esos derechos. Esto se haría a través de la recién creada (por el Consejo Económico y Social) Comisión de Derechos Humanos, a la que se le encomendó la redacción del instrumento universal.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, surgida del seno de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, fue de esta manera el primer instrumento integral de derechos humanos proclamado por una organización internacional universal, que estableció derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales. Constituyó un hito, uno de los instrumentos de mayor influencia para el género humano; se considera que debido a su estatus moral e importancia legal y política está por encima de todos los acuerdos internacionales a los que se ha llegado en nuestra era. Asistentes a la firma en París de esta Declaración Universal de 1948 han dicho que es difícil que se repitan en la historia circunstancias que posibiliten un consenso como éste, en el que se aprobó por unanimidad de todos los Estados un verdadero *mínimo común denominador* que regiría a todos los Estados por igual en el futuro.

La Declaración Universal no es un tratado, aunque ésta fuera la intención de algunos Estados que trabajaban en la Comisión de Derechos Humanos al diseñarla. Fue adoptada por la Asamblea General de la ONU como una resolución sin valor jurídico normativo. Sin embargo, desde su adopción, este valor ha pasado por importantes transformaciones: hoy la doctrina sostiene casi unánimemente que la Declaración es un instrumento normativo que crea obligaciones legales para los Estados miembros de la ONU. Los Estados cuando son reclamados en el cumplimiento de la Declaración Universal, se limitan a justificar su incumplimiento, pero nunca niegan su fuerza obligatoria. Esto se debe a que por mucho tiempo fue el único instrumento con que contaban las Naciones Unidas para la protección internacional, y a su gran utilización por

espacio de dos décadas, mientras se redactaban y adoptaban los pactos sobre derechos humanos. La Declaración pasó a ser, entonces, el modelo de lo que la comunidad internacional entiende por derechos humanos. Los países que no han ratificado los pactos tienen los estándares de la Declaración Universal de Derechos Humanos asumidos como obligaciones frente a los diferentes mecanismos basados en la Carta, en especial aquellos extraconvencionales.

## **1. La estructura del Sistema de las Naciones Unidas: los mecanismos convencionales y los basados en la Carta**

La estructura de derechos humanos de las Naciones Unidas<sup>2</sup> consiste en dos tipos de mecanismos:

- Los mecanismos basados en tratados (o convencionales, por fundarse en convenciones o pactos), que emanan del mandato de seis tratados principales del sistema de las Naciones Unidas, tales como el Comité de Derechos Humanos —formado bajo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos— y otros cinco organismos que han sido creados con el fin de monitorear el cumplimiento de las obligaciones de los Estados estipuladas en dichos tratados.
- Los basados en la Carta de las Naciones Unidas, cuya creación emana directamente del mandato de esta Carta, que son la Asamblea General, el Consejo Económico y Social (el ECOSOC) y la Comisión de Derechos Humanos, o los que han sido autorizados por alguno de estos cuerpos, tales como la Subcomisión de Protección y Promoción de Derechos Humanos, los mecanismos extraconvencionales tales como los relatores especiales, los grupos de trabajo, etc.

Los mecanismos especializados de derechos humanos, tanto los convencionales como los extraconvencionales de la Comisión de Derechos Humanos, son de alguna manera coordinados<sup>3</sup> y apoyados por el personal de secretaría, asesoría y administración de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (anteriormente era el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas) con sede en Ginebra. La Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas fue creada en la Conferencia de Viena de Derechos Humanos de la ONU de 1993; su principal figura, el alto comisionado para los Derechos Humanos de las Na-

---

<sup>2</sup> Para un organigrama completo del sistema de derechos humanos de la ONU véase el sitio <[www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)>.

<sup>3</sup> Si bien los expertos independientes, por la naturaleza independiente y voluntaria —no perciben salarios— de sus funciones, no están sometidos a ninguna forma de supervisión por parte de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

ciones Unidas, es nombrada por el secretario general de las Organización y es quien la representa en derechos humanos al más alto nivel.

## **2. El desarrollo y funcionamiento de los mecanismos convencionales**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos constituyó el punto de partida para el desarrollo de una serie de pactos y convenciones que protegen tanto aspectos generales como específicos de derechos humanos, y que a su vez generaron una serie de organismos que controlan el cumplimiento de estos convenios y pactos por parte de los Estados que los ratifican.

Como resultado de las acciones de la ONU en la identificación y definición de los derechos humanos fundamentales, y debido al desarrollo de los mecanismos de supervisión internacional, se ha creado una verdadera Carta Internacional de Derechos Humanos, que se integra con la Declaración Universal, los dos pactos internacionales de derechos humanos y el Protocolo facultativo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

La elaboración de los dos pactos principales que desarrollaron y en algunos casos ampliaron derechos establecidos en la Declaración Universal no fue un proceso rápido; casi veinte años transcurrieron hasta que en diciembre de 1966 la Asamblea General de la ONU adoptó finalmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sería necesario que transcurriera otra década para llegar al número de 35 países requerido para que ambos instrumentos entraran en vigencia. En la actualidad los han ratificado más de 150.

En su carácter de tratados, los pactos crean obligaciones convencionales para los Estados parte en ellos. Tanto el catálogo de derechos civiles y políticos —para uno— como de derechos económicos, sociales y culturales —para el otro— fueron redactados con mayor precisión jurídica que la Declaración Universal.

El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (en adelante PIDCP) establece un Comité de Derechos Humanos integrado por 18 miembros, que son elegidos por los Estados parte pero actúan en calidad de expertos independientes, sin representación gubernamental. El Comité tiene como función primera la de examinar informes que cada Estado parte está obligado a someter sobre las disposiciones que hayan adoptado y den efecto a los derechos del Pacto, y los progresos realizados en cuanto al goce de esos derechos. El Pacto prescribe asimismo un procedimiento opcional para presentar comunicaciones interestatales, denuncias de un Estado contra otro por violaciones del tratado, aunque en realidad esta posibilidad no ha sido usada.

Lo que mejor caracteriza al funcionamiento del Comité de Derechos Humanos y a la exigibilidad de las normas del PIDCP es la posibilidad de que los individuos que aleguen ser víctimas de violaciones del Pacto puedan presentar peticiones ante él. Este sistema de peticiones individuales ha sido establecido por separado en un Protocolo facultativo que permite la competencia del Comité para recibir denuncias individuales. Las peticiones individuales sólo pueden ser presentadas contra los Estados que ratificaron este Protocolo facultativo.

Desde la entrada en vigencia del Protocolo al PIDCP, en 1976, son innumerables las peticiones individuales presentadas, y existe una jurisprudencia importante sobre los casos individuales.<sup>4</sup> Muchas peticiones han sido declaradas inadmisibles por no haberse agotado los recursos internos o por estar pendiente el mismo asunto en otro procedimiento internacional. A pesar de que Paraguay ratificó hace ya varios años, como veremos en el siguiente apartado, el PIDCP y el Protocolo facultativo, no existe ningún caso sobre el país, sea debido a la casi total ausencia de presentaciones o bien porque éstas no se han formulado como casos, sino como complementos a los informes.

El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (en adelante PIDESC) contiene una enumeración más amplia de los derechos económicos, sociales y culturales que los establecidos en la Declaración Universal; los describe y define en detalle e indica los pasos a seguirse para su realización. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del PIDESC no ha sido creado en su texto sino por una resolución posterior del ECOSOC, en 1985, que establece su composición: 18 expertos elegidos por su capacidad personal y su funcionamiento para controlar las disposiciones del PIDESC.

El PIDESC requiere que los Estados parte presenten informes periódicos sobre las medidas adoptadas y el progreso hecho en la observancia de los derechos reconocidos en el Pacto, que se deben presentar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La labor de este Comité al examinar los informes de los Estados parte y sus comentarios generales han ayudado a definir el carácter normativo de los derechos económicos, sociales y culturales.

Aunque el PIDESC no establece ningún sistema de quejas interestatales o individuales, se encuentra en estudio un proyecto de Protocolo al PIDESC que permitiría dar competencia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para recibir comunicaciones individuales relativas a algunos de los derechos establecidos en el Pacto.

---

<sup>4</sup> Véase la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos y los demás comités creados por tratados en la base de datos de los *treaty bodies* (mecanismos convencionales), <<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/>>.

Los otros cuatro tratados que junto con los Pactos conforman los seis tratados principales del sistema convencional de derechos humanos de las Naciones Unidas, cuyos organismos, creados y basados en el cumplimiento de estos tratados, constituyen lo que se denominan *órganos creados por tratados o mecanismos convencionales (treaty bodies)* son los siguientes:

La *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*, de 1984, que crea un Comité contra la Tortura (conocido como CAT), con 10 expertos individuales, y permite denuncias individuales, con la declaración especial del artículo 22 de la Convención. Ante el CAT los Estados también deben presentar sus informes periódicos sobre el cumplimiento de las disposiciones de la Convención.

La *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*, de 1979, que creó un Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (por sus siglas en inglés, CEDAW) con 23 expertos independientes, que recibe informes periódicos sobre el cumplimiento de la Convención. En 1999 se aprueba un Protocolo facultativo a esta Convención, que permite la presentación de denuncias individuales al CEDAW, además de habilitar a este organismo a realizar investigaciones sobre los temas de su competencia.

La *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*, de 1965, crea un Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (llamado CERD), con 18 expertos independientes. El CERD, además de recibir informes periódicos, con la declaración del artículo 14 de esta Convención, puede recibir igualmente denuncias individuales.

La *Convención sobre los Derechos del Niño*, de 1989, crea un Comité de Derechos del Niño, compuesto inicialmente por 10 y actualmente por 18 expertos independientes.<sup>5</sup> Esta Convención tiene un número récord de 191 ratificaciones. El Comité de Derechos del Niño recibe informes periódicos de los Estados parte sobre el cumplimiento de los artículos de la Convención y formula observaciones a éstos; no recibe denuncias individuales.

De los seis organismos que constituyen mecanismos convencionales o *treaty bodies*, cuatro están habilitados para recibir comunicaciones de víctimas de violaciones y emitir informes individuales sobre casos: el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura, el CEDAW y el CERD. Ni el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ni el Comité de Derechos del Niño tienen competencia, hasta el momento, para recibir denuncias individuales. Si se quisieran presentar casos ante éstos, podrían incluirse como

---

<sup>5</sup> Entre ellos está nuestra compatriota especialista en derechos de la infancia, Rosa María Ortiz.

parte de informes alternativos (denominados *informes sombra* por estar elaborados por el sector no gubernamental a partir de los informes oficiales) cuando se presenten los informes hechos por los Estados.

### **III. Principales tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas ratificados por Paraguay**

Paraguay ha ratificado, sobre todo en los últimos años, un importante número de compromisos internacionales del sistema de las Naciones Unidas, tanto instrumentos generales como específicos de derechos humanos.<sup>6</sup> Los primeros son resultado de un enfoque global y sistemático que refleja la preocupación por los derechos humanos en el sentido más amplio, mientras que los instrumentos específicos pueden provenir del trabajo de las agencias u organizaciones con competencia o responsabilidad en un ámbito determinado. Tales instrumentos específicos pueden constituir también una respuesta a las preocupaciones políticas o sociales de carácter urgente y general.

Paraguay es parte de la llamada Carta Internacional de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que reúne los instrumentos de derechos humanos de carácter general, compuesta por la Declaración Universal de Derechos Humanos (un instrumento que por su naturaleza se firma pero no se ratifica) y, además, por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ratificado como ley n° 5/92), el Protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ley n° 400/94), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ley n° 4/92).

En cuanto a la cooperación a la supervisión internacional referente a la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo facultativo, se puede señalar que el informe inicial fue presentado ya en 1994, y el examen se efectuó en marzo de 1995 (véase CPR/C/79/Add. 48). Está pendiente el examen del segundo informe periódico de Paraguay. Se ha ratificado asimismo el Segundo Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, como ley n° 2131/03.

A pesar de estar habilitado el Comité de Derechos Humanos del PIDCP para la recepción de casos desde 1994, por esta vía, como señalábamos, no se registran prácticamente denuncias de casos; se han enviado casos en general para los informes alternativos. Esto se debe en gran parte a que, para la gran mayoría de las peticiones, se prefiere presentarlas —por conocerlo mejor— al

<sup>6</sup> En la conocida compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos hecha por Naciones Unidas (*A compilation of International Instruments*, vol. I, partes 1 y 2, “Universal instruments”, Naciones Unidas, Nueva York, 1994) se listan nada menos que 95 instrumentos del sistema universal de derechos humanos, que han ido aumentando cada año desde entonces.

sistema interamericano de derechos humanos, lo que se repite en general en toda Latinoamérica.

Con relación al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ley n° 4/92), se presentó el informe inicial al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1993; en 1996 se realizó el examen, cuyas conclusiones se encuentran en E/C.12/1/Add. 1. Está pendiente la presentación del segundo informe periódico.

Además de los dos pactos citados, Paraguay ha ratificado ya los cuatro restantes, que tratan de un derecho específico o problemática particular, y que junto con los anteriores conforman los seis tratados principales de las Naciones Unidas: la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (ley n° 69/90); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (ley n° 1215/86); la Convención sobre los Derechos del Niño (ley n° 57/90); y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ley n° 2128/03).

En cuanto a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (ley n° 69/90), se presentó el informe inicial al Comité contra la Tortura en 1991, el segundo informe en 1995 y el tercero en 1999 (CAT/C/49/Add. 1). Este último examen se realizó en mayo de 2000. Se han ratificado asimismo los artículos 21 y 22 de la Convención contra la Tortura (esta declaración tiene el número de ley 1.886, de mayo del 2002), cuyo primer artículo otorga competencia al Comité para recibir denuncias interestatales y, el segundo, denuncias individuales. No se han presentado aún casos individuales del país al Comité contra la Tortura una vez habilitado este mecanismo.

Sobre la Convención sobre los Derechos del Niño (ley n° 57/90), el informe inicial al Comité de Derechos del Niño se presentó en 1992, el segundo en 1998 (CRC/C/65/Add. 12) y el tercero fue examinado en octubre de 2001 (CRC/C/15/Add. 166). Se ratificaron también sus protocolos: el Protocolo facultativo relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados, por ley n° 1.897 en mayo de 2002, y el Protocolo facultativo relativo a la Venta de Niños, Prostitución Infantil y Utilización de Niños en la Pornografía, como ley n° 2.134/03.

En cuanto a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (ley n° 1215/86), ya fueron presentados y examinados el informe inicial y el segundo informe periódico, recibidos en 1992. Asimismo fueron presentados el tercer y cuarto informes periódicos, aún pendientes ser examinados por el Comité. Se ratificó asimismo el Protocolo facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que permite presentar denuncias ante el CEDAW, por ley n° 1.683/01, aunque a la fecha todavía no se han recibido comunicaciones por esta vía.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial fue la última del grupo en ser ratificada (ley n° 2.128, de julio de 2003). Paraguay aún no ha efectuado, por tanto, la declaración del artículo 14, que permite a su Comité, el CERD, la recepción de denuncias individuales.

Sobre varias temáticas de derechos humanos y entre los principales tratados de la ONU ya ratificados por nuestro país están:

- la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (ley n° 1.748/01);
- el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (ley n° 1.663/01);
- la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 (ley n° 136/69);
- los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación (ratificado por ley n° 748/61); n° 98 sobre Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva (ratificado por ley n° 977/64); n° 105 sobre Abolición del Trabajo Forzoso (ratificado por ley n° 1.234/67); n° 169 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales de Países Independientes (ratificado por ley n° 234/93) y varios otros; y
- los cuatro Convenios de Ginebra sobre Derecho Humanitario, ratificados como ley n° 693/60 y sus dos Protocolos adicionales, ratificados como ley n° 28/90.

#### **IV. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La Subcomisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos**

La Comisión de Derechos Humanos fue creada en 1946 por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de las Naciones Unidas y fue el organismo proyectista de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Está compuesta en la actualidad de 53 Estados miembros. La Comisión se reúne anualmente en Ginebra, durante seis semanas, desde mediados de marzo hasta fines de abril, y ocasionalmente puede hacerlo en sesiones de emergencia (lo ha hecho en situaciones como las de la antigua Yugoslavia, Ruanda y los territorios ocupados en Palestina).

Trata de una multiplicidad de asuntos que van desde el voto o las situaciones de derechos humanos en Cuba, Sudán, Camboya, Haití, Myanmar o la República Popular de China, hasta resoluciones sobre cómo conviene que estén diseñados los términos de un futuro protocolo al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el análisis de la independencia de la judicatura en el mundo, temas como el derecho a la vivienda, los efectos nocivos del vertimiento y traslado

de los desechos tóxicos, el derecho al desarrollo, los migrantes y las personas desplazadas, el racismo y la xenofobia, la extrema pobreza, etcétera.

Por poner un ejemplo del volumen de trabajo que maneja la Comisión, en la sesión de 1999 se distribuyeron 485 documentos que sumaban 6.278 páginas sólo en la versión en inglés. Participaron 3.240 personas, 587 de las cuales representaban a los 53 Estados miembros, 568 a otros 91 Estados, 217 a 29 organizaciones de las Naciones Unidas y otras internacionales, y 1.284 representantes de 212 ONG que estuvieron observando los procedimientos o participando en ellos de una forma específica. Estas figuras incluyeron a 37 dignatarios (jefes de gobierno, ministros de Relaciones Exteriores o jefes de organizaciones internacionales) que se dirigieron a la Comisión. Se adoptaron 82 resoluciones, de las cuales 24 requirieron votos. Se tomaron también unas 13 decisiones sobre asuntos de procedimiento.<sup>7</sup>

Los Estados miembros, por otra parte, tienen un sistema de representación por grupos geográficos, constituidos por los países de Asia, de África, de Latinoamérica y el Caribe (llamado GRULAC: Grupo de América Latina y el Caribe), de Europa Oriental y Europa Occidental y *otros*, categoría esta última que incluye a Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. La presidencia rota cada año entre los grupos. De la misma manera, cada grupo tiene un país coordinador por ese año y varias de las decisiones y resoluciones se votan por consenso en cada grupo. Los 53 Estados miembros son designados por el ECOSOC por el término de tres años, siguiendo una fórmula diseñada para asegurar el principio de rotación entre países y una distribución geográfica igualitaria entre diferentes regiones del mundo.<sup>8</sup>

Este año se designó entre los nuevos miembros de la CDH a Paraguay, que por primera vez desde la existencia de la Comisión ha sido miembro por tres años, con capacidad para votar resoluciones y no ya solamente como país observador.

Junto a la Comisión, como un órgano subsidiario de ésta, funciona la Subcomisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos (desde 1947 a 1999 llamada Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías), que en contraste con la Comisión —que está compuesta enteramente por representantes gubernamentales— se compone de 26 expertos independientes, electos por la Comisión a propuesta de los gobiernos, pero que sirven según sus capacidades personales y no siguiendo instrucciones de los gobiernos. Estos expertos se reúnen anualmente en Ginebra cuatro semanas, en agosto, hacen los estudios que autorice la Comisión, formulan recomenda-

<sup>7</sup> Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2000/8.

<sup>8</sup> Henry J. Steiner y Philip Alston, *International Human Rights in Context. Law, Politics, Morals*, Oxford University Press, Nueva York, 2000.

ciones y tratan diferentes temas que han sido precedidos por grupos de trabajo, generalmente bajo el procedimiento 1503/70 —que estudia violaciones masivas y sistemáticas en los países, como pueden ser el derecho de los pueblos indígenas, minorías, discriminación racial, violencia contra la mujer, formas contemporáneas de esclavitud y otros—. Anteriormente emitían resoluciones sobre países, aunque esta competencia fue modificada en el 2000 por el Consejo Económico y Social en la revisión del procedimiento 1503/70.

Aunque la Comisión de Derechos Humanos ocupa en la ONU un lugar de inferior jerarquía que la Asamblea General o el ECOSOC, en el área de derechos humanos es mucho más significativa que estos órganos y su trabajo es mucho más visible; es de hecho el foro natural para la discusión de todos los temas de derechos humanos en el mundo. Junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, creada por la Conferencia de Viena de 1993, constituyen el centro neurálgico operacional de instituciones y programas de derechos humanos,<sup>9</sup> así como el lugar principal donde las naciones se reúnen para la atención universal de denuncias de violaciones de derechos humanos.

### **1. Los mecanismos extraconvencionales de la Comisión de Derechos Humanos**

A partir de 1975, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha venido creando una serie de mecanismos destinados a mejorar la protección internacional de los derechos humanos cuando se presentan situaciones que parecen revelar un cuadro persistente de violaciones de esos derechos. Estos procedimientos se basan en las resoluciones del ECOSOC<sup>10</sup> n° 1.235, de 1967, y n° 1.503, de 1970, y se crean por una resolución de la Comisión de Derechos Humanos. Son de dos tipos; pueden referirse a:

- a. Países en que existen cuadros semejantes de violaciones, como Myanmar, Irak, Congo, Burundi, Sudán, Haití, Palestina.
- b. Temas específicos en todo el mundo, como violaciones de determinados derechos tales como la libertad de expresión y de opinión, el derecho a la educación o la independencia de jueces y abogados, o formas especialmente graves de violaciones a los de-

---

<sup>9</sup> Thomas Buergenthal, *International Human Rights in a Nutshell*, West Publishing, St. Paul, Minnesota, 1995, p. 81.

<sup>10</sup> La n° 1235/67 se emite a raíz de las violaciones notorias de derechos humanos y libertades fundamentales en el *apartheid* practicadas en la República de Sudáfrica y la discriminación racial de Rodhesia del Sur para examinar esta situación y las que comporten un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos, y la 1503/70 extiende la posibilidad de examinarse situaciones de violaciones masivas y sistemáticas en cualquier Estado del mundo.

rechos humanos como las desapariciones forzadas, la tortura, detenciones arbitrarias, ejecuciones sumarias y arbitrarias, violencia contra la mujer, etcétera.

En estos procedimientos se analiza el tema de la situación que es objeto del mandato. Según el sistema utilizado, el presidente de la Comisión nombra a una persona con especial capacidad en el asunto que se examina (conocida como el *relator especial*) o a un grupo de expertos (*grupo de trabajo*) —que representen los cinco diferentes grupos geográficos del mundo—, para que investiguen la cuestión y presenten un informe a la Comisión en su siguiente período de sesiones anual. El mandato de los relatores por países es de un año y el de los relatores y grupos de trabajo temáticos es por tres años. Ninguno de estos expertos representa a su país, sino que actúan a título individual.<sup>11</sup>

## 2. Mandatos en determinados países

Los relatores especiales por países, que son actualmente once, aunque su número puede variar de año a año, son nombrados cuando ha habido una resolución de la Comisión de Derechos Humanos con un mandato para crear el mecanismo para un país específico, o bien cuando han sido nombrados directamente por mandato del secretario general.

En la base de la creación de estos mecanismos por la Comisión de Derechos Humanos está la resolución 1503/70 del ECOSOC. Este procedimiento autoriza en primer lugar a la Subcomisión a formar en su seno un grupo de trabajo de cinco miembros para analizar las comunicaciones recibidas por la ONU e identificar los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos en cualquier país (no se trata de meros casos individuales, sino de violaciones sistemáticas de derechos humanos a gran escala). Se prevé que la revisión de estas comunicaciones por la Subcomisión sea acompañada de las respuestas de los gobiernos en *sesiones privadas*, a fin de examinar las comunicaciones, las respuestas y cualquier otra información pertinente, para pasarlas, en su caso, a ser presentadas como situaciones a la Comisión de Derechos Humanos. La Comisión, que hasta ahora mantuvo el procedimiento confidencial y dirá públicamente la lista de países que están bajo examen de este procedimiento,<sup>12</sup> puede decidir una variedad de opciones en cada situación: mantener el caso en examen, formular recomendaciones al ECOSOC, elegir otro procedimiento que sea público para

---

<sup>11</sup> Véase la lista de expertos temáticos en <[www.unhcr.ch/spanish/html/menu2/7/b/cm\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu2/7/b/cm_sp.htm)> y lista de expertos por países en <[www.unhcr.ch/spanish/html/menu2/7/a/cm\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu2/7/a/cm_sp.htm)>.

<sup>12</sup> A esta lista se la denomina *lista negra en derechos humanos* de los Estados, porque, aunque no se publicaran las situaciones, se sabe que están siendo examinados por un procedimiento en el cual sólo se ven casos de violaciones masivas y sistemáticas.

el estudio de la situación o, en un paso más avanzado, designar un experto independiente para el país que se está examinando.

El Paraguay estuvo bajo examen del procedimiento 1503 por la Comisión de Derechos Humanos durante once años en los últimos años de la dictadura, e incluso se llegó a nombrar un experto independiente (el doctor Rivas Posadas, colombiano) como relator especial para Paraguay, quien visitó el país y elaboró los informes respectivos. Otros países de la región, como Argentina, Bolivia y Chile, también tuvieron relatores especiales en esos años de autoritarismo. Justamente fue a raíz del cruento golpe de Estado en Chile en 1973 que comenzaron a gestarse en las Naciones Unidas los mecanismos por países, con el primer nombramiento de relatores especiales por la Comisión de Derechos Humanos para la situación en Chile.

Estos relatores monitorean la situación del país respectivo y realizan una o más visitas el mismo al año, para informar a la Comisión sobre la evolución de la situación de derechos humanos del país. En algunas ocasiones, los Estados en los que se han nombrado estos mecanismos específicos por países no han permitido las visitas,<sup>13</sup> pero aun así, valiéndose de otros medios tales como informes especializados y entrevistas con actores específicos, han logrado igualmente elaborar sus informes.

### **3. Mecanismos temáticos**

Existe una veintena de mecanismos temáticos en el sistema extraconvenacional que se distinguen claramente, como señalábamos, de los mecanismos de los tratados (órganos creados por tratados). Los mecanismos temáticos, al no ser creados por un tratado sino por resoluciones de órganos basados en la misma Carta de las Naciones Unidas, alcanzan en su competencia respectiva a un mayor número de Estados —todos los miembros de la ONU y no sólo los Estados parte de un tratado— y aplican como su principal sustento jurídico la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Estos mecanismos en general no tienen procedimientos elaborados para recibir y opinar sobre casos,<sup>14</sup> aunque sí reciben informaciones de diferentes fuentes y denuncias de víctimas e intervienen ante los gobiernos en favor de ellas. Preparan anualmente un informe sobre la situación temática de su com-

<sup>13</sup> Entre otros ejemplos, Cuba, que ha rechazado las últimas resoluciones de la Comisión respecto al nombramiento de una relatora especial que visite el país, e Irán, que sin embargo luego sí ha permitido la visita de mecanismos temáticos, como en el 2003 al Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria.

<sup>14</sup> El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria es el único mecanismo que no ha sido creado en virtud de un tratado en cuyo mandato se prevé expresamente el examen de denuncias individuales. Sus actividades se basan en el derecho de petición de los particulares en cualquier parte del mundo.

petencia a la Comisión de Derechos Humanos o a la Asamblea General de la ONU sobre sus resultados, conclusiones y recomendaciones, hacen visitas a los países, investigan y estudian cuestiones de su interés. Cuentan, entre otros métodos de trabajo, con los procedimientos de carácter urgente y las misiones sobre el terreno, como tipos de acciones para la prevención de violaciones y la protección de los derechos humanos.

#### **4. Procedimientos de acciones urgentes**

La mayoría de los mecanismos temáticos utilizan un procedimiento de *acción urgente* para los casos en que haya denuncias de que puede haber una violación de derechos humanos que constituya un grave peligro para el ejercicio de determinado derecho, de la salud o la vida misma de una persona. En estos casos, que con frecuencia se realizan en conjunto con otros mecanismos especiales de las Naciones Unidas (por ejemplo, relator contra la Tortura y relatora contra Violencia contra la Mujer, o relator sobre Libertad de Expresión y grupo de trabajo sobre la Detención Arbitraria), se dirige un llamamiento urgente por la vía más rápida al ministro de Relaciones Exteriores del Estado interesado, en el que se solicita la adopción de medidas apropiadas para garantizar el derecho específico y la integridad de la persona concernida. Se establece expresamente que estos llamamientos no prejuzgan que exista una violación de derechos humanos por parte del Estado y que su carácter es puramente humanitario.

#### **5. Misiones sobre el terreno**

Las visitas se hacen por invitación de los países interesados, como en todos los mecanismos de supervisión internacionales. El presupuesto de las Naciones Unidas permite que los expertos independientes visiten un país unas dos veces por año. Los expertos de los mecanismos temáticos tratan de cubrir en sus visitas todas las regiones del mundo. Las misiones son de carácter oficial, normalmente organizadas en coordinación con el equipo de las Naciones Unidas en el respectivo país; siempre se realizan con el acompañamiento de la Secretaría de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos y, cuando se precisa, de intérpretes oficiales de la ONU.

Constituyen una oportunidad para que los relatores especiales mantengan un diálogo directo con el gobierno interesado y los representantes de la sociedad civil, comprendan mejor la situación existente en el país, así como los motivos subyacentes de las violaciones de derechos humanos encontradas. Las entrevistas celebradas con miembros del Poder Judicial, Poder Ejecutivo, Legislativo, miembros de la prensa, víctimas y sus familiares, en las visitas a las comunidades, a las prisiones, permiten a los relatores especiales compren-

der mejor el estado y la evolución de la legislación nacional desde la óptica de la legislación internacional de derechos humanos, teniendo en cuenta el contexto social, político e histórico de cada país. El país anfitrión debe dar a los expertos seguridad de acceso a los lugares (centros de detención), de respetar el carácter independiente de sus actividades, así como de que las personas que tengan contacto con ellos no serán sometidas a amenazas, hostigamientos o castigos.

De cada visita se realiza un informe sobre la situación del país en general que se presenta a la Comisión de Derechos Humanos, en el caso de los mecanismos por países, y de la situación del determinado derecho o situación, en el caso de los mecanismos temáticos, y se realizan las recomendaciones que demandan un seguimiento posterior.

### **6. La eficacia de los mecanismos convencionales y extraconvencionales como medios de protección de derechos humanos**

A pesar de que los mecanismos internacionales de supervisión de derechos humanos son sólo subsidiarios o complementarios a los del derecho interno, su eficacia se da en la medida en que sean utilizados oportunamente y que redunden en beneficio directo de las víctimas. Aunque muchas veces no se logra a corto plazo este beneficio, el solo hecho de llamar la atención mundial sobre un caso olvidado ya ayuda a preservar la integridad y muchas veces la vida de una persona, y permite una esperanza de cambio en los sistemas y en las prácticas violatorias de derechos humanos.

En un ejemplo de uno de los mecanismos temáticos, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, éste declaró entre 1991 y 1997 la detención de 1.331 personas como arbitraria, de 19 como no arbitraria, y decidió archivar 335 casos en los cuales los detenidos fueron liberados luego de la presión de ser presentado el caso al examen del Grupo de Trabajo o, en ocasiones, con posterioridad a sus opiniones. Estos casos investigados se referían a unos 60 países de todo el mundo. No todos son dictaduras; también en democracia pueden existir algunos casos en que las instituciones o el sistema hayan permitido que se produzca esta violación. De alguna manera la creación y el funcionamiento de éste y otros mecanismos ha servido para impulsar a Estados no obligados por ningún otro mecanismo internacional similar a investigar situaciones ocurridas en su territorio, e incluso a despertar la atención mundial sobre problemas graves dejados de lado en países democráticos.

En todos los casos, los mecanismos de las Naciones Unidas no representan solamente la posibilidad de presentar denuncias o informes acerca de la situación de personas en un país, sino una profusa jurisprudencia de resolucio-

nes, opiniones, observaciones e informes, la cual, aunque se da en llamar *soft law* por su falta de exigibilidad, es una excelente fuente para hacer reformas legislativas e institucionales y para la necesaria aplicabilidad del derecho internacional en el orden interno.

Las organizaciones y la sociedad civil paraguaya en general todavía no utilizan como deberían los mecanismos convencionales —los cuales, al haber ratificado Paraguay sus instrumentos, tienen toda competencia para examinar la situación interna— ni los mecanismos temáticos extraconvencionales, a fin mejorar los estándares de cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos, base de estos mecanismos. Es de esperar que, en los próximos años, las nuevas generaciones de la diplomacia, la abogacía, la judicatura, el periodismo y las universidades conocerán y utilizarán mejor el derecho internacional de los derechos humanos y que esto implicará un mejor trabajo jurídico interno para un aprovechamiento adecuado de los procedimientos internacionales, posibilitando el objetivo final y la justificación de la existencia misma de toda esta maquinaria: mejorar la calidad de la protección a la persona humana.

## **Bibliografía**

- AYALA CORAO, Carlos M. “La jerarquía de los tratados de derechos humanos”, en Juan E. Méndez y Francisco Cox (eds.), *El futuro del sistema interamericano de protección de derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José (Costa Rica), 1998.
- BUERGENTHAL, Thomas. *International Human Rights in a Nutshell*, West Publishing, St. Paul, Minnesota, 1995.
- Compilation of International Instruments*, vol. I, partes 1 y 2, “Universal Instruments”, Naciones Unidas, Nueva York, 1994.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS, sitio oficial, <<http://www.unhchr.ch>>.
- STEINER, Henry J., y Philip ALSTON. *International Human Rights in Context. Law, Politics, Morals*, 2ª ed., Oxford University Press, Nueva York, 2000.