

LOS PROCEDIMIENTOS
EXTRACONVENCIONALES DE LAS
NACIONES UNIDAS EN MATERIA
DE DERECHOS HUMANOS.
LOS RELATORES ESPECIALES:
UN INTENTO DE DEFINICIÓN

Jorge RHENÁN-SEGURA *

* Costarricense, Abogado, Doctor en Derecho y Política Internacional, Msc. Historia y Relaciones Internacionales, Embajador de carrera del Servicio Exterior de Costa Rica, Profesor de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Nacional, Profesor invitado de las Universidades de Ginebra, Denver, Varsovia y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, fue Embajador de Costa Rica ante las Naciones Unidas y Miembro del Comité de Discriminación Racial de Naciones Unidas.

LOS PROCEDIMIENTOS
EXTRACONVENCIONALES DE LAS
NACIONES UNIDAS EN MATERIA
DE DERECHOS HUMANOS.
LOS RELATORES ESPECIALES:
UN INTENTO DE DEFINICIÓN

Jorge RHENÁN-SEGURA

**A Fernando Volio: Representante del Secretario General,
Experto independiente y Relator especial.**

“Yo he tenido ideas nuevas: ha habido necesidad
por tanto de encontrar nuevas palabras o de dar
a las antiguas nuevas significaciones”

Montesquieu, De L'Esprit des lois

“De toutes parts, les peuples célèbrent les
bienfaits de la renaissance des droits de l'homme,
et contribuent aussi, chacun à sa manière, à
consolider la révolution silencieuse...”

*Fernando Volio: La révolution silencieuse**

* En francés en el original

I. INTRODUCCIÓN

Don Fernando Volio Jiménez, además de su amplísima carrera en la administración pública costarricense (viceministro de Cultura, ministro de Educación, Presidencia, Relaciones Exteriores, Presidente del Poder Legislativo y varias veces diputado, embajador, profesor y ensayista) tuvo una enorme participación internacional en el campo de los derechos humanos, su temprana lucha al final de los sesenta contra del régimen racista y la política del Apartheid en África del Sur fue trascendente. En 1966 ocupó la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos y desde tan importante Tribuna propuso ya en esos años, la creación de un Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Pero tal vez a nivel internacional, la labor más importante de Volio Jiménez fue su labor como Relator especial para Chile y Guinea Ecuatorial; experto designado también para Guinea Ecuatorial, y representante del Secretario General para Vietnam y Omán. Sin olvidar tampoco las visitas que como experto y observador llevó a cabo para la Organización de Estados Americanos (OEA) en El Salvador, Nicaragua y Panamá en varias ocasiones.

Volio Jimenez, como él mismo lo dice en un artículo de corte autobiográfico, “La revolución silenciosa”, participó en 10 misiones diferentes, en seis países diferentes en tres continentes, en todas estas misiones participó con una misión concreta, examinar la situación de los derechos humanos en esos lugares para formular recomendaciones y contactos con el Gobierno respectivo para mejorar la situación de las personas que sufren persecución y menoscabo de las libertades fundamentales y derechos humanos, sin olvidar que como experto también brinda la información necesaria para que la Comisión de Derechos Humanos tome la decisión que mejor corresponda a cada caso. Como sabemos, estas recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos no tienen una fuerza obligatoria, pero tienen un enorme valor moral y se ha sentado una importante jurisprudencia internacional al respecto. En esas diferentes misiones, don Fernando Volio

participó como Relator especial, como Experto independiente y como Representante del Secretario General. ¿Qué diferencia existe en Naciones Unidas entre los tres cargos mencionados? ¿Son iguales los mandatos? ¿Existen diferencias de fondo entre un Relator especial, un Experto independiente, un Relator Especial o un Representante del Secretario General? Teóricamente los expertos y los funcionarios de Naciones Unidas han encontrado diferencias entre los cuatro cargos mencionados; sin embargo, los diplomáticos y los activistas de derechos humanos han venido sosteniendo que no hay diferencias de fondo, que se trata de una cuestión semántica y nada más, y que la mayor parte de las veces depende del Experto, Representante, o del Relator, etc., para que la “misión” tenga una u otra característica. Esta es una buena oportunidad para discutir y aclarar las diferencias en el supuesto que las haya y también para analizar cómo han funcionado estos procedimientos extraconvencionales de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos, como veremos a continuación, asimismo esta reflexión teórica nos servirá para analizar el papel desempeñado por el experto costarricense en sus diferentes misiones en pro de los derechos humanos.

Antecedentes de los procedimientos extraconvencionales de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos

Aunque el objetivo del presente ensayo es la sistematización de los procedimientos extraconvencionales existentes para la protección de los derechos humanos, con especial referencia a las diferencias que supuestamente hay entre los Relatores, los Expertos, y los Representantes del Secretario General, es importante referirnos brevemente a los diferentes procedimientos contenciosos o mecanismos de denuncia individuales, como también se les conoce en la jerga onusiana.

Los mecanismos de denuncia individual adoptados por la Organización de Naciones Unidas constituyeron en su momento –y siguen siendo– una novedad importante en el campo del derecho internacional, tradicionalmente apegado al principio de la soberanía y no intervención en los asuntos internos.

En las Naciones Unidas se han instituido tres tipos de procedimientos especiales de denuncia individual. El primer grupo está constituido por un

procedimiento “cuasijurisdiccional” previsto en el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el contenido en el artículo 14 de la Convención sobre la Discriminación Racial y el artículo 22 de la Convención contra la Tortura, más el procedimiento existente, aunque todavía no en vigor, en el artículo 77 del futuro Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares. El segundo grupo está constituido por los procedimientos contenciosos, como son el contenido en la Resolución 1503. El tercer grupo son los procedimientos contenciosos, llamados también extraconvencionales, que de acuerdo con la resolución 1235 (XLII) del ECOSOC es el debate público de las denuncias y por último, están las investigaciones ex-officio de los relatores y grupos especiales¹. Veamos cada uno por separado.

II. LOS MECANISMOS CONTENCIOSOS O DE DENUNCIA “CUASIJURISDICCIONALES”

Estos mecanismos como se indica tienen un carácter “cuasijurisdiccional” a pesar de que si bien no existe nada semejante a una corte internacional cuyas decisiones produzcan “autoridad de cosa juzgada”, se llaman así porque se admiten individualmente y se resuelven de “acuerdo al derecho”, aunque las conclusiones a que llegan los diferentes órganos que la aplican no tiene estrictamente hablando un carácter obligatorio. Estos mecanismos “cuasijurisdiccionales” tienen un procedimiento bien establecido y generan una jurisprudencia que es citada con frecuencia en materia de derechos humanos², en especial el Comité de Derechos Humanos, que además durante toda su trayectoria ha demostrado una predisposición a favor de las víctimas gracias a una transferencia parcial de la carga de la prueba al Estado demandado, en lo que concierne al agotamiento previo de los recursos internos y de la determinación del carácter efectivo de los recursos. El Comité de Derechos Humanos siempre ha dejado muy claro en su jurisprudencia que los Estados deben “realizar una investigación de buena fe que aclare el asunto y sobre una base jurídica establecen un procedimiento de seguimiento (follow-up) del asunto.

-
- 1 No olvidemos que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) instituye en su Constitución (arts 24-25) la posibilidad de reclamaciones por parte de las organizaciones profesionales contra los Estados. Véase: OIT: Constitución.
 - 2 Las Naciones Unidas publican periódicamente la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos, CERD, Comité contra la Tortura, Comité de Derechos del Niño, etc.

A pesar de las bondades del procedimiento en mención, es importante mencionar que el mismo adolece de serias dificultades, entre otras que el procedimiento sólo sirve para un número limitado de derechos, básicamente los derechos civiles y los políticos y la norma general de la no discriminación. Actualmente se negocia un Protocolo adicional al Pacto de Derechos Civiles y Políticos para extender los mecanismos de denuncia a estos otros derechos. Otro de los problemas apuntados al procedimiento que nos ocupa es el referente a los "criterios de admisibilidad" que se presta la mayor parte de las veces a interpretaciones erróneas, por ejemplo, cuando se dice "abuso del derecho a presentar tales comunicaciones", no ha quedado claro de que se trata, lo mismo cuando en una comunicación se dice que no sea "incompatible con las disposiciones del Pacto" (Artículo 3 Protocolo Facultativo). Es importante apuntar, que el Procedimiento en cuestión hace caso omiso de las prácticas de arreglo amigable entre las partes bajo el auspicio y seguimiento del Comité, con lo que se ganaría mucho tiempo y se establecería un sistema más práctico³. Finalmente, el otro gran problema del procedimiento en cuestión es el tiempo, el promedio de duración para resolver un asunto es de dos años, un plazo totalmente inadecuado dado el carácter urgente que generalmente acarrearán muchas cuestiones de derechos humanos. Las condenas de muerte, las denuncias de torturas y malos tratos y otras violaciones graves no se hacen esperar. Para resolver este último problema, el Comité de Derechos Humanos en los últimos años ha adoptado algunas medidas especiales, entre ellas el nombramiento de un relator especial encargado de solicitar el aplazamiento cuando se trata de condenas de muerte, o la delegación de poder a un "Grupo de Trabajo" para que declare por unanimidad la admisión de una denuncia, sin remitirla al Comité y sobre todo, la designación de un relator especial encargado de ejercer entre los períodos de sesión del Comité, con el mandato de transmitir las denuncias a los gobiernos interesados para que formulen observaciones sobre su admisibilidad.

3 En 1977 el Comité de Derechos Humanos rechazó una propuesta en el sentido apuntado, alegando que el sistema se podía prestar a la intimidación de las víctimas, testigos y al mismo procedimiento. El Convenio Europeo ofrece un procedimiento de conciliación bajo los auspicios de la Comisión Europea, así como arreglos amigables oficiosos, que aparentemente han tenido buenos resultados. Para un análisis más detallado, recomendamos que se vea: T. Mc Carthy and M. Tardu: *Human Rights: The International Petition System*, Vol. 2, Oceana, Dobbs Ferry, New York. 1980.

III. LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS: EL “1503” DE DENUNCIA E INFORMACIÓN:

De todos los mecanismos contenciosos de Naciones Unidas, el “1503” es el procedimiento más conocido, pero paradójicamente es el más defectuoso. Las ventajas de este procedimiento, *vis-à-vis* al anterior, es que su aplicación es universal, recordemos que las Convenciones no son de aceptación universal. De acuerdo con el “1503” no hay limitación de derechos, pueden discutirse todos los derechos humanos internacionalmente aceptados, además de que los criterios de admisibilidad son más fáciles, están abiertos a cualquier persona o grupo, aun para quienes no son víctimas.

Los defectos del procedimiento “1503” han sido subrayados por numerosos estudios⁴, a continuación, nos limitamos a hacer un resumen. En primer lugar, tenemos la poca claridad de los objetivos de la misma resolución “1503”. El procedimiento de marras no tiene por objeto solucionar litigios individuales, sino tan solo recoger información sobre el “cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas en derechos humanos”, lo que tiende a excluir para el denunciante la condición y los derechos que le corresponderían como partes en un procedimiento⁵. Otra crítica del “1503” es la “selectividad injustificada” de sus objetivos, la lista de los países colocada bajo este procedimiento en la Comisión de Derechos Humanos, se ha convertido en un asunto eminentemente político, existen muchos “olvidos” que no se justifican, uno de ellos fue por ejemplo, las graves violaciones de derechos humanos en el Gobierno militar argentino entre 1976 y 1983. La diplomacia argentina jugó un papel muy destacado para evitar que su país fuera tan siquiera mencionado como autor de serias violaciones de derechos humanos.

El procedimiento “1503” también tiene en contra la “opacidad” del procedimiento y su lentitud. La exigencia de la confidencialidad, más allá de la fase de “instrucción preliminar” en la Subcomisión, parece contradecir el objetivo básico del procedimiento y se reduce la credibilidad de la investigación sobre las violaciones flagrantes, así como la misma credibilidad

4 Véase: A. Cassese: *The Admissibility of Communications to the UN on HR Violations*. Human Rights Journal, No. 5 (1972); María I. Bartolomei (consúltese bibliografía) y Doc. A/CONF.157/PC/60/Add. 5.

5 Doc. A/CONF.157/PC/60/Add.5, 32.

del proceso. En los últimos años, especialmente después de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) se han alzado voces para reformar o eliminar el procedimiento "1503", la Subcomisión ha discutido largamente el procedimiento en sus sesiones de 1994, 1995 y 1996, pero aún los resultados no están claros, falta una verdadera voluntad política para una reforma a fondo.

IV. EL DEBATE PÚBLICO SOBRE LAS VIOLACIONES:

Este procedimiento se encuentra establecido desde 1965 y aunque tiene su base en varias resoluciones, la más importante de éstas es la 1235 (XLII) del ECOSOC. La característica principal del procedimiento que nos ocupa es el debate público y la diversidad de sus actores. En él pueden participar los Estados, Organizaciones Intergubernamentales, las ONG reconocidas como entidades consultivas. En general, el debate puede terminar en resoluciones específicas que se someten al conocimiento y votación en la Comisión de Derechos Humanos.

El procedimiento también tiene sus problemas, la crítica más importante que se le hace es que frecuentemente es superficial, poco objetivo y polémico, sin contar además que el debate es poco jurídico. El debate público tiene un carácter eminentemente político, convirtiéndose en un procedimiento "selectivo". Los países que están bajo vigilancia obedecen de cierta forma a consideraciones políticas, son muchos los países que han llevado a cabo serias violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales, pero por consideraciones políticas, sus casos no se traen a discusión. Para evitar esto último se han propuesto varias reformas, entre otras que después de los debates públicos, la Subcomisión prepare un informe fundamentado que ayude a identificar las tendencias más importantes de las violaciones y contribuir así a una despolitización del debate, pero todavía las reformas no se han realizado. Lo importante del debate público, aun con los defectos apuntados, es que es una tribuna permanente de discusión de los derechos humanos y muchos son los Gobiernos que se cuidan y evitan verse envueltos en polémicas referentes a violaciones de derechos humanos.

V. LAS INVESTIGACIONES EX-OFFICIO DE RELADORES Y GRUPOS ESPECIALES:

Este procedimiento encuentra su fundamento jurídico en la Carta de la ONU que permite hacer “estudios” e “informes” –léase: investigaciones y recomendaciones - sobre los Estados. El objetivo de estas investigaciones es llegar a los Estados que no son parte de los Pactos y no colaboran con los procedimientos anteriores, es decir el “1503” y “1235”. Los “expertos” que generalmente se escogen para estos “estudios” e “informes” no son miembros de los órganos deliberantes de derechos humanos, con lo que se evita lo subjetivo.

La técnica y la temática (desapariciones forzadas, discriminación e intolerancia religiosa, tortura, prostitución y venta de niños, etc.) de estas “investigaciones” se ha diversificado mucho en los últimos años. Las investigaciones temáticas son importantes porque permiten presentar estudios comparativos y sacar conclusiones al respecto. Además estos estudios temáticos tienen la ventaja de que no exigen la presentación previa de denuncias de individuos u ONG para que se apliquen. Los “Expertos” tienen la iniciativa –gran libertad de procedimiento– para hablar dentro del mandato de su Informe, de lo que consideren pertinente. En general, los “expertos” realizan sus investigaciones *in situ*, práctica que ha sido aceptada por la casi totalidad de los Estados. Una investigación *in situ* permite al “experto” la recopilación de información, interrogatorio de testigos, entrevistas con personas interesadas, etc. Estos “expertos” o “grupos de estudio”, muchas veces debido a su temática (desapariciones forzadas, tortura, etc.), han adoptado mecanismos *ad hoc* para resolver problemas urgentes; estos mecanismos de “intervención rápida” son una respuesta a la lentitud de otros procedimientos, como hemos señalado.

Otra de las ventajas de estos procedimientos ex-officio es que gozan de una gran flexibilidad y pluralismo de estrategias lo que permite la mayor parte de las veces que los “expertos”, según las necesidades, propongan además de la investigación de los hechos, la conciliación, la disuasión y la asistencia. Un repaso por los diferentes Informes de investigación llevados a cabo por los “expertos” hasta el día de hoy, nos permite apreciar que los relatores especiales han tenido concepciones muy diferentes para realizar su labor, así algunos han actuado como jueces de instrucción y han evaluado los testimonios y las respuestas del Estado en relación con los principios de

derechos humanos, otros, por ejemplo, han interpretado su misión como la de un “psicólogo” que aplica la técnica del “reforzamiento positivo” y otros han entendido su misión como una investigación de los hechos, ofreciendo medidas prácticas para resolver los problemas. Por ejemplo, como veremos más adelante, ésta última fue la técnica empleada por Don Fernando Volio, en sus Informes para Guinea Ecuatorial y Chile. Esta última “técnica”, es además la más efectiva porque permite un diálogo entre las autoridades del Estado concernido y el Relator especial y en su caso, las autoridades pertinentes de Naciones Unidas. Algunos autores sostienen⁶ que el Informe de un “Experto”, independientemente de su denominación, debe tener un carácter cuasi judicial, somos de la idea, por nuestra experiencia como representante de un Gobierno y también como Experto de la Subcomisión de Derechos Humanos, que el Informe de un “Experto”, más que un efecto condenatorio, con hechos probados, debe contener un enfoque pragmático y dialogante con el Estado concernido.

Expertos independientes, Relatores especiales, Representantes especiales, Enviados especiales: Una aproximación definitiva

La Comisión de Derechos Humanos como ya hemos indicado, no sólo puede formular recomendaciones a los Gobiernos y a los Estados, si así lo considera oportuno, sino también proceder al nombramiento de un relator especial, un representante especial, un enviado especial, aparte de solicitar al Secretario General de las Naciones Unidas que establezca contactos con el Gobierno en cuestión o que nombre un representante suyo para que redacte un informe referente a la situación de ese país para ser presentado a la Comisión de Derechos Humanos o también en su caso a la Asamblea General.

La diferencia entre lo que es un experto independiente, un relator especial, un representante especial o un enviado especial constituye una de las polémicas actuales de la Comisión de Derechos Humanos y del ECOSOC en general, poco se ha avanzado en una definición al respecto y en la práctica todos los “términos” conceptuales se confunden, a pesar de que algunos

6 Véase: Ramcharan, B.G. (1982): *International Law and Fact-Finding in the Field of Human Rights*, The Hague.

diplomáticos y activistas de derechos humanos prefieran una nominación a otra, sin dar justificaciones de fondo y sin poder explicar el por qué. Naciones Unidas primero denominó a los “expertos” como “relatores especiales”, posteriormente, a partir de 1981, aparecieron proyectos de resolución hablando de “representante especial” o “enviado especial”, sin tener en ese momento, como tampoco hoy día la diferencia entre uno u otro. *Grosso modo*, el Centro de Derechos Humanos, sin ponerlo por escrito ha manifestado que la única diferencia existente entre los “Representantes” o “Enviados Especiales”, en relación con los “Expertos independientes” y los “Relatores Especiales” es su nombramiento. Los primeros son nombrados directamente por el Secretario General o en su efecto por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, mientras que los segundos son de nombramiento del Presidente de la Comisión, previa consulta con los otros miembros de la Mesa. Además, que el “Experto independiente” debe incluir en su mandato, “contactos directos con la sociedad civil y no sólo con los representantes gubernamentales”. De acuerdo con un estudio de los diferentes Informes de derechos humanos, podríamos agregar, además de las características apuntadas –y sin ánimo de generalizar–, que el “Relator Especial”, es la persona encargada de realizar un estudio a fondo de la situación de los derechos humanos, generalmente se le encargan estudios de tipo temático. El “Representante Especial” tiene un mandato que, en principio, iría más lejos que el de “Relator Especial” al tener éste la “obligación” de presentar recomendaciones sobre medidas que podría adoptar la Comisión. Por su parte, el “Enviado Especial”, a diferencia de los “otros expertos”, es que él realiza su labor con la debida discreción y equidad e informa de sus resultados a la Comisión con un tiempo prudencial, de manera que el Gobierno concernido pueda presentar por escrito sus observaciones sobre el contenido del Informe. En resumen, a pesar que las diferencias apuntadas sean más formales que reales y a que muchas veces las características del “Informe” dependen de la orientación que le ha querido dar el “experto” y sin ánimo de repetirnos, presentamos la siguiente recapitulación:

Experto Independiente: Es persona nombrada por el Presidente de la Comisión, previa consulta con los demás miembros de la mesa, con el mandato de elaborar un Informe a fondo sobre la situación de los derechos humanos en el país concernido. Dicho Informe debe incluir los puntos de vista de los diferentes sectores sociales y políticos implicados.

Relator Especial: Es la persona nombrada por el Presidente de la Comisión, previa consulta con los demás miembros de la mesa, con el mandato de realizar un estudio a fondo sobre la situación de los derechos humanos en un país determinado o sobre un aspecto temático bien determinado.

Representante Especial: Es la persona nombrada por el Secretario General de Naciones Unidas, con el mandato de realizar un estudio a fondo sobre la situación de los derechos humanos en un país determinado, su Informe debe presentar recomendaciones sobre las medidas que se deben adoptar.

Enviado Especial: Es la persona nombrada por el Secretario General de Naciones Unidas, con el mandato de realizar un estudio sobre la situación de derechos humanos en un país determinado con la mayor discreción y objetividad posible. Su Informe debe tomar en cuenta todo material e información que el Gobierno concernido tenga a bien suministrar, asimismo, el Informe debe ser presentado a la Comisión con la suficiente antelación, para que el Gobierno concernido presente sus observaciones por escrito.

Don Fernando Volio como “Relator Especial” de Naciones Unidas

Don Fernando Volio, según los archivos de Naciones Unidas, ocupó las posiciones de Representante del Secretario General para la situación de Derechos Humanos en Vietnam, de Experto Independiente para Guinea Ecuatorial y de Relator Especial para Chile. En cada una de estas situaciones, su mandato correspondió a las características que hemos apuntado párrafos atrás, aunque Volio en sus estudios a fondo de la realidad de derechos humanos en Chile, no se limitó a dar una descripción de los hechos, sus cinco informes sobre este país presentan cada uno de ellos “conclusiones” y “recomendaciones”, como pasamos a continuación a analizar.

1. Chile

Chile constituye, con Sudáfrica e Israel, casos muy especiales en el campo de los derechos humanos por las acciones y mecanismos que han generado (Grupo de Trabajo sobre Chile, Relatores Especiales, creación de

un Fondo Fiduciario para las víctimas de la tortura en Chile; adopción de decenas de resoluciones; buenos oficios del Secretario General, entre otros). Como recordamos, el golpe de estado efectuado por un grupo militar encabezado por el General Augusto Pinochet, en 1973, desembocó en una de las dictaduras más sangrientas que ha conocido América Latina en esta segunda mitad del siglo XX. La Comunidad Internacional reaccionó inmediatamente por varios canales, entre ellos la Comisión de Derechos Humanos que autorizó en las primeras semanas de 1974 a su Presidente, a enviar un cable a los militares chilenos en el cual se expresaba preocupación por la grave situación en el país. Un año después, ante las noticias y falta de cooperación absoluta, la Comisión decide establecer un Grupo de Trabajo *AdHoc* sobre Chile cuyo mandato fue renovado año tras año, hasta 1979. En 1978, las autoridades militares chilenas permitieron por primera vez que una pequeña Comisión del Grupo de Trabajo visitara el país para estudiar la suerte de los desaparecidos. La creación del Grupo de Trabajo sobre Chile fue un hecho inédito en los procedimientos de derechos humanos existentes de acuerdo a lo establecido en la resolución 1235 (XLII) de 1967.

En 1979, la Comisión de Derechos Humanos reemplazó al Grupo de Trabajo por un Relator Especial y se nombró por medio de la Resolución XXXV del 11 de marzo al senegalés Diéyé, quien ocupó la mencionada Relatoría hasta 1983, año que renunció. El siguiente Relator Especial fue el mauriciano Lallah, que estuvo tan sólo en 1984. En 1985, la Comisión nombró a Don Fernando Volio quien visitó Chile como Relator Especial por primera vez ese mismo año, en diciembre, y pocos meses después, en marzo de 1986.

La Relatoría de Chile fue llevada a cabo por Don Fernando Volio de 1986 a 1989, año en que el Relator comunicó al Secretario General que “deploraba no poder aceptar la nueva prórroga del honroso cargo con que me distinguió la Comisión a partir de enero de 1985, debido a mi delicada situación de salud” (Doc. A/44/635). Sin embargo, por petición especial del Secretario General y del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Volio reconsideró su renuncia y siguió un año más.

La “misión” de Volio a Chile no fue nada fácil, fue según nuestra opinión una de las labores más difíciles de la carrera de este infatigable luchador de los derechos humanos. Volio logró siempre imponer su “programa” y siempre, pese a lo crítico de la situación, logró una completa

libertad de acción. Chile como hemos dicho fue un caso excepcional en la historia de los derechos humanos y muchas esperanzas estaban puestas en los Informes que el Profesor Volio presentaba a la Asamblea General y a la Comisión de Derechos Humanos. Además el Gobierno chileno a pesar de los buenos oficios y de la labor de conciliación desarrollada por el Relator, siempre mostró una actitud hostil y de poca colaboración, a pesar de que no puso mayores obstáculos para autorizar las visitas de Volio a Chile. El Primer Informe de Volio a la Comisión de Derechos Humanos fue recibido por Chile de manera muy crítica y “en forma especialmente dura” (Doc.E/CN.4/1987/7). A pesar de las críticas y del malestar del gobierno chileno, Volio continuó su relatoría y las diferentes misiones al país se caracterizaron por un estudio exhaustivo de la situación de derechos humanos. El Relator en sus casi cinco años como relator entrevistó a más de 2.400 personas en Chile, desde militares, líderes políticos de la oposición y del mismo Gobierno, miembros de las diferentes iglesias, trabajadores, profesores, estudiantes, representantes de los colegios profesionales, madres, esposas y otros familiares, cuyos hijos o familia habían desaparecido o guardaban prisión y sufrían tortura, activistas de derechos humanos, hasta las altas autoridades del régimen. La labor testimonial prosiguió también en Ginebra y Nueva York, donde centenas de exilados chilenos querían dar su testimonio y su “visión personal” de los hechos. La buena disposición y el diálogo de Volio con las autoridades chilenas permitió en muchas ocasiones que los buenos oficios sirvieran para establecer adecuados canales de comunicación para averiguar el destino de desaparecidos o de personas detenidas, o permitir a miles de exilados regresar a su país. Las peticiones de Volio para conceder el retorno a los exilados constituyó un aporte de gran importancia. La labor de Volio también fue meritoria para conseguir un acuerdo entre el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Policía de Investigaciones de Chile, así como con el Cuerpo de Carabineros para lograr que miembros del CICR visitaran los centros de detención para entrevistarse individualmente con los detenidos, sobre todo con aquellos acusados por delitos contra la seguridad del Estado. Logró asimismo que los principales diarios del país, incluido el diario oficial publicaran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y que los militares se comprometieran a revisar las normas que regulaban el estado de excepción, en especial las normas que alteran la protección jurisdiccional de los derechos humanos. Todos estos logros, como bien sabemos, no se dieron de manera inmediata, fueron

necesarios una gran labor de convencimiento y un diálogo permanente con las autoridades. El profesor Volio se comprometió a fondo en lograr una apertura del régimen y de cierta forma los resultados se dieron.

Otro aspecto de la labor de Volio Jiménez como Relator Especial, fue las reiteradas observaciones que hizo para que se establecieran los mecanismos electorales que había disfrutado Chile en sus años democráticos, así como la reforma del Poder Judicial, con miras a eliminar la legislación de excepción. Con el Presidente y demás Magistrados del Poder Judicial, según destaca Volio en su Informe A/42/556, fue una situación difícil, ya que él mismo había dado manifestaciones a los medios de comunicación, poniendo en entredicho la independencia y pasividad del Poder Judicial, así como a presiones del Poder Ejecutivo sobre él mismo, pese a eso Volio mantuvo una posición firme que más tarde permitió el dialogo con los integrantes de este poder político, haciéndoles ver que dicho Poder estaba en una "situación de resignación ante la *capitis diminutio* que sufría" (Doc. A/42/556).

Volio también aprovecha sus informes para criticar fuertemente las actividades terroristas "tanto del Gobierno, que se dedicó a asesinar, degollar, secuestrar y quemar a los prisioneros políticos, como también aquellos actos terroristas que han llevado a cabo grupos, como los que atentaron contra el General Pinochet" (ECN.4/1987/7).

Es importante enfatizar que en todos los Informes sobre Chile, el Profesor Volio, siempre se caracterizó por mantener un enfoque constructivo, siempre logró, pese a las críticas de las autoridades chilenas, hacer que se reconociera que había hechos que constituían una verdadera violación a los derechos humanos y libertades fundamentales y también logró, asunto muy importante, en casos como el chileno, que el Gobierno mantuviera una cooperación con la Comisión de Derechos Humanos. Año tras año, las autoridades chilenas manifestaron por escrito, a petición del Relator Especial que, "Mi Gobierno ha resuelto mantener la irrestricta cooperación en iguales términos que en el pasado, no obstante los decepcionantes resultados que se han podido observar en esta materia en el sistema de Naciones Unidas" (doc. A/43/624).

El Profesor Volio como buen constitucionalista y embuido de una concepción liberal de los derechos humanos, se propuso como meta en su relatoría de Chile, que se respetarán unas reglas mínimas de derecho. Logró

que las autoridades de la dictadura le permitieran las visitas *in loco* y le suministraran la información requerida y en 1987, logró que el temido Ministerio del Interior chileno, estableciera un Grupo de Trabajo, para dar seguimiento a sus recomendaciones. Volio fue consciente de la gravedad de la situación de los derechos humanos en Chile y en ese sentido adoptó como estrategia un enfoque pragmático y constructivo, fue consciente de que una actitud condenatoria corría el riesgo de cerrar el país y que a la postre sería un precio muy alto para los que sufrían la tortura, la persecución, la prisión, etc. En muchas ocasiones grupos de activistas y ONG le reprocharon al Profesor Volio en los debates de la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión, su aparente “favoritismo a las autoridades pinochetistas, injusta acusación, porque una revisión a fondo de los cinco Informes presentados, nos demuestra que siempre hubo una actitud crítica y fuerte a lo que estaba sucediendo en el país suramericano, y reconocía abiertamente cuando el Gobierno daba pasos positivos para el restablecimiento de las garantías y derechos fundamentales.

2. *Guinea Ecuatorial*

Guinea Ecuatorial fue otra de las misiones de Don Fernando Volio, aunque ésta fue muy diferente a la experiencia chilena, principalmente porque Guinea Ecuatorial es un país que no tiene el desarrollo económico, político y cultural del país suramericano. Guinea Ecuatorial, único país de lengua hispana del África Subsahariana, tiene uno de los PIB más bajos del Mundo, a pesar de encontrarse en una rica zona petrolera. El país tan sólo en 1968 adquirió su independencia. A partir de es mismo año, el clan de la familia Nguema se hizo con el poder. En 1979, el dictador Macías fue derrocado por un sobrino Obiang Nguema, y desde esa fecha al presente, Guinea Ecuatorial ha sido una dictadura propiedad de una familia que se ha caracterizado por tímidas aperturas democráticas en los últimos años, más que todo forzadas por el nuevo contexto internacional.

En su 36° período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos, después de tener a la vista un estudio sobre la situación de los derechos humanos en Guinea Ecuatorial (E/CN.4/1371) solicitado a Don Fernando Volio, un año antes, en su calidad de Relator Especial de acuerdo con la resolución 15 (XXXV) de la Comisión. Después de examinar el Informe del Relator Especial, la Comisión aprobó el 11 de marzo de 1980 la resolución 33 (XXXVI) por la cual decidió, “en respuesta a la solicitud del Gobierno

de Guinea Ecuatorial, pedir al Secretario General que nombrase, en calidad de experto a título individual, a una persona con vasta experiencia de la situación en Guinea Ecuatorial, en particular con miras a ayudar al Gobierno de ese país a tomar las medidas necesarias para el pleno restablecimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, teniendo presente las recomendaciones del Relator Especial y las realidades económicas, políticas y sociales del país” (Doc. E/CN.4/1439). De acuerdo con el contexto señalado, el Secretario General designó al Profesor Volio, en calidad de experto a título individual para desempeñar esta tarea. En carta de 19 de septiembre de 1980, Don Fernando Volio aceptó su nombramiento como experto para la aplicación de la resolución 33 (XXXVI) de la Comisión de Derechos Humanos, al mismo tiempo que el Gobierno de Guinea Ecuatorial aceptaba la designación de Volio Jiménez.

El Profesor Volio viajó en varias oportunidades al África y después de entrevistar a decenas de personas, tanto de la sociedad civil, como autoridades gubernamentales, presentó un Plan de Trabajo para Guinea Ecuatorial, en tres etapas, proyecto que fue aceptado por el Gobierno (Doc. E/CN.4/1439). El Plan propuesto por Don Fernando Volio, *grosso modo* lo podemos resumir de la siguiente manera: una Primera etapa en donde se solicitaba examinar la legislación vigente, incluidos los decretos con el fin de que la sociedad lo conociera y con el fin de que éstos respetaran los derechos humanos y las libertades fundamentales, con las consiguientes recomendaciones. La Segunda etapa consistió en la redacción de una Constitución Política y el mejoramiento de toda la estructura jurídica con el fin de avanzar y fortalecer un “régimen de derecho”. Con este fin, Don Fernando Volio integró un grupo de reconocidos juristas que no sólo trabajaron bajo su supervisión la redacción de una carta constitucional, sino que redactaron una serie de códigos y otra normativa pertinente que fue sometida a las autoridades para su respectiva aprobación y aquí venía la Tercera etapa, que consistía en la convocatoria de una Asamblea Constituyente, encargada entre otras cosas de estudiar con miras a una posible adopción el anteproyecto de constitución y códigos que se habían elaborado. El proyecto se cumplió en parte, nunca se convocó a la Asamblea Constituyente y mucha de la legislación presentada tampoco se aprobó.

Don Fernando Volio estuvo colaborando con Guinea Ecuatorial por casi una década, su mandato de experto a título individual se renovó año tras año y eso le permitió al Profesor Volio diseñar una estrategia sobre el

fortalecimiento de las instituciones y la sociedad civil de este país. El Profesor Volio además de presentar los textos jurídicos necesarios para el “fortalecimiento del estado de derecho” se preocupó con funcionarios de Naciones Unidas, del Centro de Derechos Humanos, en capacitar a jueces, abogados, profesores, líderes políticos, fuerzas religiosas, organizaciones no gubernamentales, etc. Además de ayudar a que se tomaran medidas urgentes para ayudar a personas que habían sufrido prisión, torturas o cualquier otra violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Muchas de las medidas y propuestas en el Primer Plan de Acción y posteriormente en el Segundo Plan de Acción, no se han cumplido, Guinea Ecuatorial sigue colaborando con la Comisión de Derechos Humanos, pero el régimen político continúa, como dijimos líneas atrás con aperturas y vueltas atrás, a pesar de que se han llevado a cabo elecciones, éstas han estado muy lejos de ser limpias. Lo más importante de la labor de Don Fernando en el caso de Guinea es que sentó el precedente de una colaboración continua y permanente de ese país con las Naciones Unidas, colaboración que a pesar de enormes dificultades se mantiene hasta el día de hoy. El Plan de Acción para Guinea Ecuatorial constituye un proyecto modelo para otras sociedades que al igual que este país africano siguen con enormes problemas políticos y económicos.

3. Otros

La primera “misión” que realizó Don Fernando Volio en su calidad de “Experto” de la Comisión de Derechos Humanos fue un viaje a Vietnam para investigar en 1963 una serie de hechos relacionados con la violación de derechos humanos a grupos religiosos, a los budistas, que se les prohibió el uso de sus colores ancestrales, obligándoles al uso de los “colores nacionales” en su indumentarias religiosas. Estos hechos produjeron graves enfrentamientos y revueltas en todo el país contra el régimen del presidente Ngo Din Diem. Lo importante de esta primera “misión” fue que con ella, la Comisión de Derechos Humanos iniciaba por primera vez este tipo de “misiones” y ésta fue sugerencia del Profesor Volio. El mismo Volio, representante de Costa Rica en ese momento en la Comisión de Derechos Humanos, presentó un proyecto de resolución para que el Presidente de la Comisión autorizara y nombrara un grupo de expertos que “verificara los hechos sucedidos” en Vietnam. Lo inédito de la proposición de Volio suscitó fuertes críticas de algunos miembros integrantes de la Comisión, que no concebían en ese momento este tipo de “misiones” y alegaron que no era

tarea de la Comisión el recibir comunicaciones relativas a supuestas violaciones de derechos humanos. No olvidemos que el procedimiento "1503" fue adoptado hasta 1970. Después de una amplia explicación de Volio sobre los motivos del proyecto que presentó a nombre de su país, logró que Chile lo copatrocinara y finalmente fuera aprobado. El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos instituyó de acuerdo con el proyecto de resolución, una misión conformada por siete miembros, entre ellos, escogió al Profesor Volio Jiménez. El Grupo *ad hoc* se trasladó a ese país asiático y después de tres semanas de trabajo *in loco* rindieron un Informe a la Asamblea General y a la Comisión de Derechos Humanos.

La otra "misión" internacional de don Fernando Volio fue su participación en un grupo de expertos que organizó la Comisión de Derechos Humanos, para investigar la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales en Omán, pero en esta ocasión, las autoridades de dicho país no permitieron la entrada de ninguno de los miembros del Grupo, quienes se limitaron a presentar un Informe basado en testimonios y otros documentos.

Para finalizar, decimos que el análisis de los procedimientos extraconvencionales de la Comisión de Derechos Humanos nos ha permitido no sólo pasar revista a la labor internacional de Don Fernando Volio, como experto en varias ocasiones de la Comisión, sino que éste trabajo nos ha permitido sistematizar la poca teoría que existe en este campo. También nos ha permitido presentar unas definiciones aproximativas sobre lo que es un relator especial, un experto independiente, un representante especial y un enviado especial, definiciones que presentamos para comenzar un debate al respecto; precisamente una de las preocupaciones actuales en el campo de los derechos humanos es la poca consistencia y relatividad de algunos conceptos de derechos humanos, y ésta no es una mera preocupación académica. No olvidemos en este sentido la definición *ante litteram* del lenguaje de Michelet en su "Histoire de la Révolution française": "...No se diga que la palabra sea poca cosa en esos momentos. Palabra y acto es la misma cosa. La afirmación poderosa y enérgica que tranquiliza los corazones es una creación de actos; lo que la palabra dice, a la vez lo produce".

VI. NOTA PERSONAL

Conocí personalmente a Don Fernando Volio a inicios de la década de los ochenta en la Comisión de Planes y Programas del Partido Liberación Nacional, posteriormente, en 1982 fui su asistente en la Cátedra de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica, ese mismo año, siendo él Ministro de Relaciones Exteriores, me nombró Delegado Alterno en la Misión de Costa Rica ante los Organismos Europeos de Naciones Unidas, en Ginebra. A partir de esa época intensificamos una gran relación académica y profesional y como diplomático y Embajador de Costa Rica trabajamos muy juntos en esa gran aventura que nos unía, los derechos humanos. Permítaseme terminar con una anécdota personal: un día de mayo de 1987 acompañé al Profesor Volio durante toda una jornada de más de 10 horas para entrevistar a más de 100 chilenos exilados. A las 9 de la noche nos despedimos, ambos estábamos muertos de cansancio. Horas después, esa misma noche, a las 12 y media sonó el teléfono de mi casa. Completamente dormido respondí: era Don Fernando. Me asusté, pensé que le había sucedido algo y le pregunté qué pasaba. -No es nada -me dijo-, estoy trabajando y sólo quiero que me confirme si “Noche de Epifanía”, la obra de Shakespeare, se dice en inglés “Twelfth Night”, porque quiero terminar mi informe de la siguiente manera -y me leyó un párrafo-: “Las decepciones o desencantos y las molestias para unos y otros, en este campo, tienen su compensación en los resultados favorables que se han obtenido y se pueden obtener, desde el punto de vista del respeto a la dignidad de cada chileno. Esto es lo que tiene importancia.” -y agregé inmediatamente- Quiero finalizar con la frase “El final lo corona todo...” citando al Shakespeare de “La Noche de Epifanía”.

Le confirmé que efectivamente “Noche de Epifanía” era “Twelfth Night” y nos dijimos “Buenas noches”. Recordé, antes de retomar mi sueño,

que a medio día, durante el almuerzo, estuvimos discutiendo largo rato sobre la genialidad del dramaturgo de Stratford-upon-Avon (Véase Doc. A/43/624).

Ginebra, Suiza, 1997

VII. BIBLIOGRAFÍA

Libros y Revistas

- Bartolemei, María L (1994): *Gross and Massive Violations of Human Rights in Argentina: 1976-1983. An Analysis of the Procedure under ECOSOC Resolution 1503*. Juristförlaget i Lund, Sweden.
- Cassesse, A: *The Admissibility of Communications to the UN on HR Violations*, in Human Rights Journal, No. 5 (1972).
- Detzner, John: *Utilización de mecanismos internacionales en la protección de los derechos humanos: el caso chileno*, en Revista IIDH, Julio/Dic. 1987.
- Ize-Charrin, M.F.: *Procedimientos relativos a violaciones de los derechos humanos en el escenario internacional*, Revista Foro Internacional XXVI, abril/junio de 1986.
- Mc Carthy, T; Tardu, M: *Human Rights: The International Petition System*, Vol. 2 Oceana, Dobbs Ferry, New York. 1980.
- Pastor Ridruejo, J.A.: *La función del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en el caso de El Salvador*, en Revista IIDH, Julio/Dic. 1985.
- Ramcharan, B.G.:(1982) *International Law and Fact-Finding in the Field of Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht.
- Rhenán Segura, J.: *Costa Rica y la Protección Internacional de los Derechos Humanos (1945-1995)*, en Revista Relaciones Internacionales, N° 50, Primer Trimestre de 1995.

- Tolley, Howard (1987) *The UN Commission on Human Rights*, Westview Press, London.
- Villán Durán, Carlos: *Nuevos desarrollos en los procedimientos extraconvencionales de las Naciones Unidas*. Doc. de trabajo presentado en la Conferencia Europea sobre las Normas Internacionales en materia de Derechos Humanos, Barcelona, España, 13-17 enero de 1992.
- Vijapur, A.P.: The UN Mechanisms and Procedures for the Promotion and Implementation of Human Rights, *Indian Journal of International Law*, 25 (3/4), 1985.
- Volio, Fernando: La révolution silencieuse, in *Bulletin des droits de l'homme*, 90/1, Nations Unies.

Documentos

- The Human Rights in Equatorial Guinea, E/CN.4/1439; E/CN.4/1371
- Protection of Human Rights in Chile, A/42/556; A/43/624; A/44/635
- Report on the question of Human rights in Chile: E/CN.4/1987/7; ECN.41989/7; E/CN.4/1988/7

A/CONF.157/PC/60/Add.5