

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS Y DE SUS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS*

Carlos Villán Durán**

Introducción

Desde 1945 hasta la fecha la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sus organismos especializados –OIT, UNESCO– y algunos de sus órganos subsidiarios –ACNUR–, así como las Organizaciones regionales –como el Consejo de Europa, la OEA o la OUA–, han desarrollado un complejo entramado institucional y normativo sobre el que se ha construido un sistema de protección internacional de los derechos humanos compuesto por normas sustantivas y procesales. Este nuevo ordenamiento jurídico, compuesto por 150 tratados internacionales y protocolos, así como otras normas del Derecho Internacional (DI) general, es lo que denominamos *derecho internacional de los derechos humanos*. Conforme a su definición, que desarrollamos en otro lugar,¹ el DIDH es el sistema de principios y normas que regula un sector de las relaciones de cooperación institucionalizada entre Estados de desigual desarrollo socioeconómico y poder, cuyo objeto

* Ponencia presentada por el Experto Internacional del Sistema de Naciones Unidas durante el Seminario sobre Instrumentos de Protección Regional e Internacional de los Derechos Humanos, México, D. F., 20 de mayo de 2004.

** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Ginebra); Miembro del Instituto Internacional de Derechos Humanos (Estrasburgo); antiguo profesor de Derecho Internacional en las Universidades de Oviedo y León (España).

¹ En adelante DIDH. Para un análisis del concepto y elementos constitutivos de este ordenamiento, *vid.* nuestro *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 2002, 1028 pp., Lección 2.

es el fomento del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, así como el establecimiento de mecanismos para la garantía y protección de tales derechos y libertades, los cuales se califican de preocupación legítima y, en algunos casos, de interés fundamental para la actual comunidad internacional de Estados en su conjunto.

La invocación y la aplicación de este sector del DI se hace con grandes dificultades, pues a menudo pasa desapercibido a los jueces y otros profesionales del Derecho nacionales, así como a las propias organizaciones no gubernamentales (ONGs) nacionales en materia de derechos humanos.

A la falta de información se añade el hecho de que el jurista nacional se enfrenta a categorías jurídicas que no domina, por ser extrañas a las propias de su ordenamiento interno. De ahí su escasa e insatisfactoria aplicación, a pesar de constituir un valioso sistema complementario del régimen jurídico interno de protección de los derechos humanos.

Por otra parte, los individuos y las ONGs son para los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, establecidos en las distintas organizaciones internacionales intergubernamentales, tan esenciales como lo es el combustible para los automóviles. En efecto, la pesada maquinaria institucional de las organizaciones internacionales no podría funcionar si se paralizara el flujo permanente de quejas e informes sobre violaciones de los derechos humanos que provienen de los individuos y las ONGs, tanto nacionales como internacionales. Existe, por tanto, un interés mutuo de las víctimas y de las organizaciones internacionales en que los canales de comunicación entre ellos sean los más idóneos.

Tratándose de las Naciones Unidas, cabe recordar que España es Parte en: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y su primer Protocolo Facultativo, por el que acepta la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir quejas de individuos sobre presuntas violaciones a los derechos contenidos en ese Pacto; el Segundo Protocolo Facultativo destinado a abolir la pena de muerte; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, incluido el Art. 14 de la misma, que confiere al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial la competencia para

recibir quejas individuales; la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud; la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención sobre los Derechos del Niño y sus dos protocolos facultativos relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (ambos en vigor desde 2002); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su protocolo facultativo, que habilita con un doble sistema de investigación de oficio y de comunicaciones individuales² al Comité con ese nombre; la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, así como el Art. 22 de la misma, que faculta al Comité contra la Tortura para recibir quejas individuales por presunta violación de alguno de los derechos contenidos en la Convención; el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena; y la Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.

En cambio, España no ha ratificado: la Convención para reducir los casos de apatridia; la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad; la Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada; la Convención internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios; la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid*; la Convención Internacional contra el *Apartheid* en los Deportes; la Convención sobre el derecho internacional de rectificación; y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.³

² El Protocolo entró en vigor el 22 de diciembre de 2000. Ha sido ratificado por 28 Estados.

³ La Convención entró en vigor en el plano internacional el 1º de julio de 2003 y cuenta con 24 Estados Partes, ninguno de ellos de la Unión Europea. Para el estado de ratificaciones de los diferentes tratados *vid.* el sitio de las Naciones Unidas en Internet: <http://www.untreaty.un.org>.

En cuanto al derecho internacional humanitario, España es Parte en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, respectivamente, para el alivio de la suerte de los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña; los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar; el trato debido a los prisioneros de guerra; y la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. También ha aceptado los dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra sobre la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y sin carácter internacional (Protocolo II). Por último, España ha formulado la declaración del Art. 90 del Protocolo I, por el que se constituye una Comisión Internacional de Encuesta en Asuntos Humanitarios.

Entre los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), España ha ratificado: el convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso u obligatorio; el convenio núm. 45 sobre trabajos subterráneos (mujeres); el convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación; el convenio núm. 97 sobre los trabajadores migrantes; el convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva; el convenio núm. 100 sobre la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor; el convenio núm. 102 sobre la norma mínima de seguridad social; el convenio núm. 103 sobre la protección de la maternidad (revisado); el convenio núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso; el convenio núm. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación); el convenio núm. 122 sobre política del empleo; el convenio núm. 138 sobre la edad mínima; el convenio núm. 141 sobre las organizaciones de trabajadores rurales; el convenio núm. 142 sobre el desarrollo de los recursos humanos; y el convenio núm. 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública; el convenio núm. 154 sobre la negociación colectiva; el convenio núm. 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares; y el convenio núm. 182 (1999) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil.

En cambio, España no ha ratificado: el convenio núm. 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social); el convenio núm. 143 sobre los trabajadores migrantes; el convenio núm. 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo; el convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales; ni el convenio núm. 171 sobre trabajo nocturno.

En lo que respecta a los tratados bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), España ratificó: la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza; el Protocolo para instituir una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios, facultada para resolver las controversias a que pueda dar lugar la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza; y la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural.

Por el contrario, España no es Parte en la Convención sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado; ni en la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedades ilícitas de bienes culturales.

En el plano regional (Consejo de Europa), España es Parte en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, revisado por el Protocolo 11, que establece la jurisdicción obligatoria del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para todos los casos relativos a la interpretación o aplicación del mismo, incluidas sus decisiones judiciales ante quejas individuales. El contenido material del Convenio Europeo fue ampliado a su vez por los Protocolos núms. 1 y 6 (igualmente ratificados), así como los 4, 7 y 12 (todavía no ratificados). De otro lado, España es Parte en la Carta Social Europea de 1965; en la Convención Europea para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes y sus dos Protocolos adicionales; la Convención Europea sobre el estatuto jurídico del trabajador migrante; la Convención marco para la protección de las minorías nacionales; y la Convención para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la biología y la medicina, así como su Protocolo adicional sobre prohibición de la clonación de seres humanos.

Como contraste, España no ha ratificado la Carta Social Europea (revisada) ni sus Protocolos adicionales, en especial el de 1995 relativo al establecimiento de un sistema de reclamaciones colectivas.

En términos generales, las normas convencionales arriba citadas, una vez ratificadas, obligan a España a nivel internacional. Por consiguiente, se deben incorporar rápidamente al ordenamiento jurídico interno mediante su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE)

–lo que garantizará el principio de la seguridad jurídica–, para facilitar su aplicación en la esfera interna tanto por los tribunales de justicia como por los demás órganos del Estado (Art. 96.1 de la Constitución de 1978).⁴

Además, las normas contenidas en los tratados internacionales no podrán ser derogadas o modificadas por la legislación interna, sino “en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional” (Art. 96.1 *in fine* de la Constitución). Por lo que, en atención a la especialidad de su origen, la Constitución española reserva a los tratados internacionales –una vez ratificados– un rango jerárquico superior al de la ley ordinaria.

En esta línea, tratándose de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, el Art. 10.2 de la misma ataja cualquier posible contradicción entre las normas internacionales e internas al disponer que éstas “se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Presentaremos a continuación una panorámica general de los mecanismos de protección de los derechos humanos que existen en el sistema de las Naciones Unidas, poniendo el acento en las vías de acceso a los mismos por parte del individuo. A estos efectos, los agruparemos en dos grandes apartados, según se trate de procedimientos establecidos en tratados internacionales (“protección convencional”) o, por el contrario, en resoluciones de órganos políticos de las organizaciones internacionales (“protección extraconvencional”).

I. La protección convencional de los derechos humanos

Un número creciente de tratados internacionales de derechos humanos ratificados por España, establecen mecanismos de protección internacional de los derechos en ellos consagrados que constituyen, a su vez, una auténtica innovación en Derecho Internacional. Entre ellos, estudiaremos a continuación los mecanismos de información (de carácter no contencioso) y los mecanismos cuasicontenciosos.

⁴ Cfr. Fernández de Casadevante Romani, Carlos (Coordinador). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, 2a. edición, Madrid, Dilex, 2003, pp. 441-464, Lección 16.

A. Mecanismos de información

1. Sistema de las Naciones Unidas

Son los procedimientos más antiguos, por lo que son los más próximos a los mecanismos que ofrece el Derecho Internacional clásico en materia de arreglo de controversias entre Estados. En efecto, por este procedimiento los Estados se obligan simplemente a presentar de forma periódica informes sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado, y que sirvan para hacer efectivos los derechos consagrados en el respectivo tratado internacional del que sean Partes, así como sobre los progresos realizados y obstáculos encontrados en la aplicación del tratado. Tales informes se presentarán cada cuatro o cinco años ante el Comité de expertos independientes competente, el que los estudiará en cooperación con el gobierno interesado, manteniendo un diálogo en sesión pública con los representantes del gobierno de turno. Los Estados prepararán sus informes siguiendo las directrices que a esos efectos adopten los Comités. Es conveniente que cada Estado establezca comisiones interdepartamentales dentro del Ejecutivo para la elaboración de cada informe, con la participación de los otros poderes del Estado (legislativo y judicial), y con los representantes de la sociedad civil.

El procedimiento de los informes periódicos está previsto en siete instrumentos convencionales hoy en vigor, a saber: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (174 Estados Partes); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (148 Estados Partes); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (151 Estados Partes); Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (174 Estados Partes); Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (133 Estados Partes); Convención sobre los Derechos del Niño (192 Estados Partes), junto a sus dos Protocolos Facultativos (participación de los niños en los conflictos armados, 57 Estados Partes; venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía, 64 Estados Partes); y Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (24 Estados Partes).⁵

⁵ España es Parte en todos los tratados citados, salvo el último.

Otras dos convenciones prevén la presentación por los Estados Partes de informes periódicos (la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid* y la Convención Internacional contra el *Apartheid* en los Deportes). Sin embargo, estos procedimientos fueron suspendidos a partir de la abolición oficial del régimen del *Apartheid* en Sudáfrica.

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

No obstante, es notable la evolución, en los últimos años, del sistema de informes periódicos en el marco de las Naciones Unidas, pues se ha ido operando progresivamente una transformación del mismo a través de la revisión de los reglamentos y métodos de trabajo de los distintos Comités.

De ese modo, los Comités han ido asumiendo progresivamente funciones contradictorias que en su origen no estaban previstas, con el fin de ofrecer a los Estados un diagnóstico de la situación en sus respectivos países en relación con el disfrute real de los derechos consagrados en la convención respectiva: se trata de las *observaciones finales* relativas a cada país, con las que los Comités culminan su trabajo de revisión de los informes periódicos de los Estados. Pues bien, esas observaciones finales contienen una innegable evaluación del Comité respecto de la situación en cada país.

Por otra parte, en el análisis de los informes periódicos, el procedimiento no preveía inicialmente más que una relación exclusiva del Comité en turno con los representantes del gobierno, a pesar de que el debate siempre se realizaba a puerta abierta, por lo que toda persona interesada podía presenciarlo. Adicionalmente, el Comité contaba con una limitada participación, a través de comentarios escritos, de los organismos especializados de las Naciones Unidas, tales como la OIT, la UNESCO, la FAO o la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En menor medida, los Comités también contaban con las informaciones que les suministraban los órganos subsidiarios del sistema de las Naciones Unidas, tales como el ACNUR, el PNUD, o el UNICEF.

Sin embargo, la participación de *los individuos y las organizaciones no gubernamentales* en el procedimiento de informes periódicos de los Estados se ha abierto camino más recientemente. Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Com.DESC) ha sido el primero oficialmente autorizado por su órgano principal (el Consejo Económico y Social, ECOSOC) para recibir informes –escritos y orales– procedentes de organizaciones no gubernamentales que gocen de estatuto consultivo ante el ECOSOC. Posteriormente el Comité de Derechos Humanos (Com.DH) decidió que también podía recibir oficialmente documentación por escrito de las ONGs. Poco tiempo después el Comité sobre los Derechos del Niño (Com.DN), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Com.EDR) y el Comité contra la Tortura (Com.CT) les siguieron en el ejemplo.

Por otro lado, las ONGs y los individuos interesados pueden estar presentes durante el desarrollo del debate entre los miembros del Comité y los representantes del gobierno, puesto que tal debate es oral y, como ya se ha dicho, se celebra a puerta abierta. Aunque esas organizaciones no pueden participar activamente en el debate, su presencia facilitará el seguimiento del procedimiento y de las opiniones que expresen tanto los miembros del Comité como los de la delegación del Estado que participe en el diálogo con éste.

Por tanto, nada impide ahora que los miembros de los Comités puedan recibir, a título personal, informaciones procedentes de individuos o de ONGs. Ellos mismos decidirán en conciencia sobre su eventual utilización.

Las opiniones de los Comités relativas a cada Estado, expresadas a través de sus *observaciones finales*, se publican en los informes anuales del Comité respectivo. Aunque no tienen un valor jurídico obligatorio, al ser difundidas, esas observaciones ejercen cierta influencia moral y política sobre los gobiernos. Además, constituyen un excelente diagnóstico de la situación del país respectivo en lo que se refiere al disfrute real de los derechos consagrados en cada uno de los tratados, por lo que debieran ser utilizadas con más frecuencia por las ONGs de derechos humanos y otros representantes de la sociedad civil, con el objeto de

obtener de los poderes públicos un comportamiento más acorde con ese diagnóstico.

Por último, ciertos Comités han adoptado *observaciones o recomendaciones generales* con el fin de ayudar a los Estados a comprender qué tipo de información desean recibir los Comités, sobre la base de la experiencia adquirida. De ese modo, se señalan las deficiencias de los informes, se sugieren mejoras y se estimula a los Estados a lograr la plena realización de los derechos consagrados en el tratado correspondiente.⁶

Aún más, tanto el Com.DH como el Com.DESC han adoptado observaciones generales que han ido más allá de sus propósitos iniciales, pues equivalen a un ejercicio de interpretación sobre el contenido y el alcance de las obligaciones contenidas en el respectivo Pacto. Tales observaciones generales han sido generalmente bien aceptadas por los Estados Partes. El Com.CT y el Com.DN también han adoptado observaciones generales dentro de sus respectivas competencias. En este aspecto, el DIDH innova en relación con las reglas generales del DI que atribuye el monopolio de la interpretación de un tratado internacional a los Estados Partes en el mismo.⁷

Así, el Com.DH ha desarrollado hasta la fecha 30 observaciones generales muy valiosas, relativas al contenido y alcance de los Arts. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 10, 12, 14, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 27 y 40 del PIDCP. Además, ha formulado observaciones generales sobre la situación de los extranjeros con arreglo al PIDCP, las reservas al mismo y el principio de no discriminación.

Solamente en el caso de la observación general núm. 24 (52) del Com.DH, relativa a las reservas formuladas al Pacto, surgieron objeciones por parte de Francia y los Estados Unidos, pues reclamaron la aplicación de las reglas clásicas del Convenio de Viena en materia de interpretación de los tratados internacionales, frente a la opinión del Com.DH respecto de que ciertas reservas de esos países al PIDCP eran incompatibles con el objeto y fin del mismo. La Comisión de Derecho Internacional (CDI) concluyó que los órganos de control establecidos en los

⁶ Una recopilación de las observaciones y recomendaciones generales adoptadas por los diferentes Comités está contenida en el documento HRI/GEN/1/Rev.6, de 12 de mayo de 2003, 347 pp. Se puede consultar en la página de Internet: <http://www.ohchr.org>.

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

tratados pueden formular comentarios y recomendaciones respecto de la admisibilidad de las reservas de los Estados, siendo su valor jurídico equivalente al de las funciones de vigilancia que tengan encomendadas. Por lo tanto, los Estados deben respetar de buena fe el contenido de las citadas observaciones generales.

En cuanto al Com.DESC, ha elaborado 15 observaciones generales sobre los Arts. 2.1, 11, 11.1, 12, 13, 14 y 22 del PIDESC. También ha elaborado observaciones generales sobre las personas con discapacidad; la función de las instituciones nacionales de derechos humanos; la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales; la aplicación interna del Pacto; y los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores.

Por último, el Com.EDR ha adoptado hasta la fecha 29 *recomendaciones generales* dirigidas a los Estados Partes en la CEDR y de naturaleza similar a las observaciones generales de los otros Comités. Igualmente, el Com.EDCM adoptó 24 *recomendaciones generales*. Entre las más recientes, este Comité ha abordado temas como la violencia contra la mujer, la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, la vida política y pública, y la mujer y la salud.

2. Organismos especializados

Dos organismos especializados de las NU, con mandatos muy cercanos a las cuestiones de derechos humanos, tienen establecidos mecanismos ya clásicos de estudio de los informes periódicos de los Estados sobre la aplicación, en su orden interno, de las disposiciones contenidas en ciertos tratados internacionales que se refieren a materias de la competencia específica de esos organismos. Los estudiamos a continuación.

a) Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

En el marco de la UNESCO, el sistema de informes periódicos tiene una regulación general a nivel constitucional. En efecto, conforme al Art. 4 de la Constitución de la UNESCO, la Conferencia General de

sus Estados Miembros podrá adoptar recomendaciones por mayoría simple y convenios por una mayoría reforzada de dos tercios de los Estados presentes.

En relación con los convenios y recomendaciones adoptados, el Art. 8 de la Constitución establece que cada Estado Miembro someterá a la Organización, en el momento y la forma que decida la Conferencia General, informes sobre las leyes, reglamentos y estadísticas relativas a sus instituciones y actividades educativas, científicas y culturales, así como sobre el curso dado a las recomendaciones y convenciones aprobadas por la Organización.

A partir de 1965, los informes periódicos se presentan sobre la base de un cuestionario y a intervalos regulares de cuatro años. A diferencia del sistema de las NU, en la UNESCO la obligación de presentar informes periódicos abarca a todos los convenios adoptados (hayan sido o no ratificados por el Estado Miembro), así como a las recomendaciones.

Los informes periódicos así elaborados serán examinados por el “Comité de Convenciones y Recomendaciones”, compuesto por 25 miembros elegidos por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO, el cual está formado a su vez por 51 representantes de los Estados Miembros de la Organización. En consecuencia, a diferencia del sistema de las NU, el Comité de Convenciones y Recomendaciones de la UNESCO es un órgano político, pues está compuesto por representantes de 25 Estados Miembros.

El Comité, a la vista de los informes de los Estados, hace una evaluación global de la situación y formula conclusiones y recomendaciones sobre la acción futura de la Organización, que someterá a la consideración del Comité Ejecutivo y de la Conferencia General de la misma. Además, como señala H. Saba, el Comité ha interpretado el alcance de algunas disposiciones de la Convención relativas a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza.⁸

Otros cuatro instrumentos de la UNESCO establecen otros tantos regímenes específicos en materia de informes periódicos. Se trata, en primer lugar, de *la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en*

⁸ Saba, Hanna. “La UNESCO y los derechos humanos”, en Vasak, K. (ed.). *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*, París, Serbal/UNESCO, 1985, vol. II, pp. 552-585, at 567.

la esfera de la enseñanza,⁹ cuyo Art. 7 recuerda la obligación de los Estados Partes de presentar a la Conferencia General de la UNESCO informes periódicos sobre las disposiciones legislativas u otras adoptadas para aplicar la Convención. Además, se informará sobre la política nacional de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en la enseñanza que todo Estado Parte debe desarrollar, precisándose los resultados obtenidos y los obstáculos encontrados.

En segundo lugar, la *Recomendación sobre el Estatuto de los Profesores*,¹⁰ cuyos informes periódicos son examinados por un Comité Conjunto de expertos de la OIT y la UNESCO compuesto por 12 miembros. Al ser expertos, son designados a título personal y a partes iguales por la Conferencia General de la UNESCO y el Consejo de Administración de la OIT. El Comité Conjunto ha desarrollado un cuestionario que los Estados Miembros deben cumplimentar y ha liberalizado el procedimiento, de manera que podrá recibir, además de los informes preceptivos de los Estados, informaciones procedentes de toda fuente autorizada. De esta manera, el Comité Conjunto recibe valiosas contribuciones de las ONGs que gozan de estatuto consultivo ante las respectivas Organizaciones. Esas informaciones versan sobre denuncias de discriminación en materia de formación y contratación de profesores, así como sobre el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, incluido el derecho de asociación. El Comité Conjunto somete sus informes al Consejo Ejecutivo y a la Conferencia General de la UNESCO, a través de su Comité de Convenios y Recomendaciones.

En tercer lugar, la *Convención relativa a la protección del patrimonio mundial cultural y natural*, del 16 de noviembre de 1972 (en vigor desde 1975), cuenta con 160 Estados Partes y también establece un sistema de informes de los Estados. En efecto, el Artículo 29 de la Convención indica que los Estados Partes informarán a la Conferencia General de la UNESCO sobre las distintas disposiciones administrativas, legislativas u otras, que hayan adoptado para aplicar la Convención, así como sobre la experiencia adquirida. Tales informes serán puestos en conocimiento del “Comité del Patrimonio Cultural”, órgano creado

⁹ Adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la UNESCO. Entró en vigor el 22 de mayo de 1962 y ha sido ratificada por 90 Estados, entre ellos España.

¹⁰ Aprobada en París por la Conferencia General el 5 de octubre de 1966.

por la propia Convención y compuesto por 21 representantes de los Estados Partes de la misma Convención. El Comité, a su vez, presentará un informe en cada sesión ordinaria de la Conferencia General de la UNESCO.

Es de destacar que el Comité del Patrimonio Cultural, que rige sus actividades por lo dispuesto en la Convención y en su propio reglamento interno (doc. WHC/1), trabaja sobre ciclos anuales de informes de los Estados en los que éstos proponen monumentos y lugares nacionales que tengan un “valor universal excepcional”.

El Comité recibe así los informes de los Estados y, con el auxilio de ciertas organizaciones no gubernamentales especializadas en la materia (en particular el Consejo Internacional de Monumentos y de Lugares –ICOMOS– y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de sus Recursos –UICN–), decide qué monumentos o lugares deben ser inscritos en una “Lista del Patrimonio Mundial”.

El Comité también elaborará otra lista del “Patrimonio Mundial en Peligro” y determinará qué medidas parecen necesarias para la adecuada salvaguardia de tales lugares y monumentos, concediendo los recursos necesarios conforme a la disponibilidad del Fondo del Patrimonio Mundial, que se alimenta a su vez con contribuciones de los Estados Partes.

En cuarto lugar, la Conferencia General de la UNESCO confió a su Director General la constitución de un Comité Internacional de Bioética, que estará encargado del seguimiento de la aplicación de la *Declaración Universal sobre el genoma humano y los derechos humanos*, aprobada por la misma Conferencia General de la UNESCO el 11 de noviembre de 1997. El Director General recibirá informes regulares de los Estados sobre todas las medidas que éstos hayan adoptado en aplicación de los principios establecidos en la citada Declaración.

b) Organización Internacional del Trabajo

En el marco de la OIT se han adoptado 183 convenios internacionales del trabajo y 4 protocolos, además de 190 recomendaciones sobre temas laborales, sindicales, económicos y sociales que en ocasiones tienen mucho que ver con los derechos humanos.

El Art. 19 de la Constitución de la OIT establece la obligación de someter todos los convenios y recomendaciones adoptados por la Organización a la consideración de las autoridades nacionales competentes. En efecto, una vez adoptados por la CIT, los 183 convenios internacionales del trabajo y 4 protocolos existentes, así como las 190 recomendaciones, deben ser sometidos, en el término de 12 a 18 meses, dentro de cada Estado, “a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas” (Art. 19.5 b) de la Constitución).

Se ha interpretado posteriormente que la autoridad a que se refiere el Artículo 19 es el parlamento nacional o la autoridad investida con la capacidad para legislar en la materia considerada por el convenio respectivo. El objetivo de tal sumisión es facilitar a los parlamentos el acceso a los nuevos textos y provocar una decisión de los mismos en favor de la ratificación.

No obstante, la ratificación seguirá siendo una decisión soberana del órgano ejecutivo del Estado por lo que, si no se produce la misma, aquél se limitará a informar al Director General de la OIT sobre “... qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución de cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio” (Art. 19.5 e) *in fine* de la Constitución).

La obligación de “sumisión de los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes” que se acaba de describir, es única en el sistema universal de protección de los derechos humanos. En la práctica ha resultado una obligación fructífera, pues ha permitido a la OIT realizar estudios especiales sobre las dificultades de fondo que encuentran los Estados para adecuar sus legislaciones nacionales a los convenios internacionales del trabajo, con lo que se ha favorecido la ratificación de muchos convenios por parte de gran cantidad de Estados.

Por lo mismo, la técnica de sumisión de las recomendaciones adoptadas por las autoridades competentes, sirve también de acicate para la modernización de las legislaciones internas, en el marco de una progresiva adecuación de las mismas a las normas internacionales en la materia. Todo este proceso tiene sin embargo un límite: el órgano ejecutivo del Estado conserva la facultad soberana de ratificar o no el convenio.

Una vez ratificados los convenios internacionales del trabajo, los Estados asumen la obligación de informar sobre su aplicación en la forma que lo establece el Artículo 22 de la Constitución de la OIT:

Cada uno de los Miembros se obliga a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido. Estas memorias serán redactadas en la forma que indique el Consejo de Administración y deberán contener los datos que éste solicite.

En lo que se refiere a la periodicidad de los informes-memorias de los Estados, si bien el Art. 22 menciona el carácter anual, la práctica posterior ha revelado la acumulación de un volumen tan grande de memorias, que hizo aconsejable ir espaciando progresivamente, hasta llegar en 1995 a los *cinco años*, la obligación de someter informes sobre la mayoría de los convenios ratificados.

No obstante, se admiten excepciones a esta regla general, puesto que los órganos de la OIT encargados del control de la aplicación de los convenios pueden, en cualquier momento, exigir a los Estados que elaboren informes *específicos* cuando aquellos experimenten problemas especialmente graves o se trate de situaciones de larga data sin resolver.

De otro lado, la periodicidad se rebajó a dos años en relación con los diez convenios internacionales del trabajo que se relacionan más directamente con los derechos humanos: libertad sindical, igualdad de oportunidades, abolición del trabajo forzoso, inspección del trabajo, política de empleo y consulta tripartita.¹¹

En 1998, la CIT decidió volver a la regla de la *memoria anual* para todos los Estados Miembros de la Organización, pero solamente en relación con cuatro principios básicos de derechos humanos que constituyen una prioridad absoluta para la OIT:

- la libertad sindical (asociación y negociación colectiva);
- la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;

¹¹ Cfr. *Actividades de la OIT, 1994-1995 (Memoria del Director General)*. Conferencia Internacional del Trabajo, 83a. reunión, 1996, pp. 8-9. Y *Actividades de la OIT 1998-1999*, Memoria del Director General a la CIT en su 88° reunión, Ginebra, OIT, 2000.

- la abolición efectiva del trabajo infantil; y
- la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.¹²

La Declaración de 1998 también prevé un procedimiento *ad hoc* de seguimiento. Así, las memorias anuales sobre estos cuatro temas –que deben someter todos los Estados que no han ratificado los correspondientes convenios– son recopiladas por la Oficina Internacional del Trabajo y examinadas por el Consejo de Administración, que es auxiliado a esos efectos por un grupo de siete expertos nombrados por éste.

Además, el Director General presenta a la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) un informe global que abarca a todos los países –hayan ratificado o no los convenios respectivos– y que cada año se dedica a una de las cuatro categorías de principios señalados. En 2001 correspondió al trabajo forzoso,¹³ en 2002 al trabajo infantil¹⁴ y en 2003 a la no discriminación.¹⁵ El Consejo de Administración se hace cargo del seguimiento de los debates que se hayan producido en la CIT sobre tales materias, y propone a los gobiernos programas de cooperación técnica que faciliten la aplicación de los principios fundamentales. La OIT espera así contribuir en la definición de las normas sociales básicas que regulan la mundialización económica.

Cabe formular una observación general: el procedimiento de seguimiento de la Declaración de 1998 y los programas de cooperación técnica son bienvenidos como mecanismos de promoción de la aplicación de normas jurídicas bien establecidas, pero no deben desviar la atención de la OIT de los mecanismos constitucionales de control de la aplicación de los convenios internacionales del trabajo, ratificados por los Estados, que son el objeto del presente curso.

En cuanto al *contenido* de los informes a suministrar por los Estados, partiendo del Art. 22 de la Constitución, el Consejo de Administración

¹² CIT. “Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento”, aprobada el 18 de junio de 1998.

¹³ Oficina Internacional del Trabajo. *Alto al trabajo forzoso*, Ginebra, OIT, 2001, 140 p.

¹⁴ Oficina Internacional del Trabajo. *Las buenas prácticas: integrando el género en las acciones contra el trabajo infantil*, Ginebra, OIT, 2002, 133 p.

¹⁵ Oficina Internacional del Trabajo. *La hora de la igualdad en el trabajo*, Ginebra, OIT, 2003, 153 p.

de la OIT ha adoptado la práctica de preparar formularios específicos para cada convenio, en los que se incorporan cuestiones técnicas muy precisas a las que los Estados deben responder en sus “memorias”. Además, la OIT ha formulado directrices generales dirigidas a los Estados con miras a evitar repeticiones inútiles en los sucesivos informes, así como a limitarse a indicar únicamente los hechos nuevos ocurridos entre uno y otro informe periódico.

La obligación de informar periódicamente sobre los convenios ratificados se complementa, también de manera específica en la OIT, con la obligación de enviar copias de tales informes a las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores de cada país (Art. 23.2 de la Constitución). Tales organizaciones podrán, a su vez, presentar sus comentarios sobre la aplicación de determinados convenios ratificados por sus países. Esa obligación es una consecuencia directa del carácter tripartito de la OIT.

En cuanto a los convenios internacionales del trabajo relativos a materias no directamente relacionadas con los principios básicos de derechos humanos y que aún no han sido objeto de ratificación, así como a las recomendaciones adoptadas, la CIT puede solicitar informes sobre el estado general de su aplicación a los Estados no partes. También puede decidir elaborar estudios sobre las dificultades que más frecuentemente encuentran los Estados para convertirse en partes de los citados convenios.

Todos los informes-memorias recibidos en la Organización a partir del procedimiento regular establecido en la Constitución, serán estudiados detenidamente por dos órganos de control, que actúan sucesivamente y por este orden:

a) *La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones* Se compone de 20 expertos independientes, sometidos a distribución geográfica y al principio tripartito de la Organización.¹⁶ La Comisión hace un examen pormenorizado de cada uno de los informes-memorias recibidos de cada Estado y para cada convenio ratificado. Informa anualmente a la CIT del resultado de su trabajo y formula “observaciones” de carácter técnico a los Estados, indicando las medidas que éstos deberán

¹⁶ Lo que significa que los 20 expertos representarán, por tercios, a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores.

adoptar para acomodar su práctica interna a las exigencias de la reglamentación contenida en el convenio de que se trate. El informe anual de la Comisión es público y constituye un excelente documento de referencia.¹⁷

b) *La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia*. Su composición es tripartita, esto es, en ella tienen representación, por tercios, los enviados de los gobiernos, los empresarios y los trabajadores. Sobre la base del Informe de la Comisión de Expertos, invita a los gobiernos a exponer su parecer. Dado su carácter tripartito, los representantes de empleadores y de trabajadores pueden expresar también su opinión.

Finalmente, la Comisión informará a la Conferencia sobre sus conclusiones finales. A su vez, la Conferencia Internacional del Trabajo, también de composición tripartita, podrá adoptar las decisiones que estime convenientes, después del debate general de la cuestión, a la luz de los informes elaborados por las dos Comisiones citadas en los párrafos anteriores.

B. Mecanismos cuasicontenciosos

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

Estamos, pues, ante un mecanismo de control *ex post facto* al que se puede recurrir, bajo ciertas condiciones que veremos, ante la existencia de una sola y simple violación. En ese sentido, se trata de un procedimiento internacional concebido como subsidiario de los procedimientos judiciales nacionales propios de un país democrático, regido por el Estado de derecho. Agotados sin éxito los recursos internos, la víctima

¹⁷ El último *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones* fue presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo en su 91a. reunión (2003) bajo la serie “Informe III (Parte 1A)”, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2003, 854 p.

podrá acudir ante un Comité determinado para solicitar la tutela de sus derechos violados.

La finalidad de este procedimiento es que el Comité correspondiente se pronuncie sobre si ha habido o no violación del tratado en el caso concreto y se extraigan las consecuencias jurídicas de ese pronunciamiento con el fin de obtener una reparación a la víctima, por parte del Estado infractor, que sea proporcional a la gravedad de la violación infringida.

Se trata pues de un procedimiento contradictorio y, hasta cierto punto, condenatorio o sancionatorio del Estado, pues éste estará obligado a adoptar las medidas de reparación de la violación que el Comité determine. No obstante, la opinión o dictamen del Comité sobre el fondo del asunto no es una sentencia; aunque tenga la forma de tal y tenga un innegable valor jurídico, no tiene la fuerza ejecutiva de una sentencia. Por eso calificamos el procedimiento como “cuasicontencioso”.

1. Sistema de las Naciones Unidas: las quejas individuales

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

Bajo el procedimiento de quejas individuales, único en Derecho internacional, un individuo o grupo de individuos están habilitados para presentar ante el respectivo Comité, y con determinadas condiciones, quejas contra el Estado bajo cuya jurisdicción se hubieren cometido los hechos por presunta violación de alguno de los derechos consagrados en determinados tratados internacionales.

En el sistema universal únicamente *cuatro tratados* en vigor –además del mecanismo previsto en los Arts. 24-25 de la Constitución de la OIT– atribuyen esta competencia a su respectivo Comité, a saber:

-La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Art. 14, aceptado por 42 Estados Partes);

- La Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (Art. 22, aceptado por 54 Estados Partes);
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo Primer Protocolo Facultativo, que establece la competencia del Com.DH para recibir quejas individuales, ha sido ratificado por 104 de los Estados Partes en el PIDCP; y
- El Protocolo Facultativo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que otorga al Com.EDCM la facultad de recibir quejas individuales (en vigor desde el 22 de diciembre de 2000, ha sido ratificado por 53 Estados).

España ha aceptado la competencia de los cuatro Comités para recibir quejas individuales procedentes de personas bajo su jurisdicción.

Un quinto tratado en vigor desde el 1º de julio de 2003 (24 Estados Partes;¹⁸ España no lo ha ratificado) es la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*. El Art. 77 de la Convención autoriza al *Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (que ha celebrado en 2004 su primer período de sesiones) a recibir quejas individuales. Hasta ahora solamente un Estado ha aceptado el Art. 77 de la Convención.

Finalmente, existe en fase de anteproyecto un texto de protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que fue elaborado por el Com.DESC y presentado hace años a la Comisión de Derechos Humanos. En 2001 la Comisión decidió nombrar un experto independiente (Hatem Kotrane, de Túnez) que realizó estudios sobre la cuestión en 2002 y 2003. En 2003 la Comisión aprobó la constitución de un grupo de trabajo en su seno para iniciar la codificación de un protocolo con esas características, a partir del texto presentado por el Comité. El Grupo de Trabajo celebró su primer período de sesiones en 2004.

Los tratados internacionales respectivos, así como los reglamentos internos de los diferentes Comités, establecen el régimen jurídico aplicable para la tramitación de las quejas individuales. El procedimiento, en gran

¹⁸ Cfr. en Internet el sitio www.untreaty.un.org.

parte coincidente en los cuatro casos en vigor, posee ocho características comunes,¹⁹ a saber:

En primer lugar, es facultativo, en el sentido de que es necesario que el Estado Parte en el tratado de que se trate haya aceptado expresamente la competencia del Comité correspondiente para recibir quejas individuales. Se trata, por tanto, de la aceptación voluntaria por los Estados Partes de cláusulas facultativas establecidas en el propio tratado o un protocolo facultativo. Esta característica de voluntariedad resta universalidad al procedimiento al ser aceptado todavía por un número muy reducido de Estados, si lo comparamos con el potencial que suponen los 190 Estados Miembros de la Organización.

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

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

En cuarto lugar, el procedimiento es contradictorio y de apariencia contenciosa o judicial, pero sin gozar de esa naturaleza en sentido estricto. De ahí que califiquemos estos mecanismos como “cuasicon-tenciosos”. El carácter contradictorio implica que ambas partes (el Estado y la víctima o su representante) se enfrentarán ante el Comité defendiendo por escrito y sucesivamente sus posiciones, primero en cuanto a

¹⁹ Villán Durán, C. “El futuro del sistema de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas”, en Mariño Menéndez, F. (ed.). *Balace y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Madrid, Univ. Carlos III/BOE, 1996, pp. 25-56, at 39-40.

la admisibilidad de la queja y, una vez resuelta favorablemente esta primera fase procesal, en cuanto al fondo del asunto. El Comité correspondiente analizará los hechos considerados como probados a partir de las informaciones suministradas por las partes en el procedimiento, y realizará la calificación jurídica de los mismos.

En quinto lugar, la decisión del Comité sobre la admisibilidad de una queja es definitiva y obligatoria para las partes. Solamente podrá ser revisada si el Estado o la víctima presentan nuevas informaciones de peso.

En sexto lugar, la opinión del Comité sobre el fondo del asunto (dictamen) se redacta en forma de sentencia y el Comité se pronunciará sobre si ha habido o no violación de algún derecho en el caso concreto. En caso positivo, el Comité señalará las medidas de reparación e indemnización a la víctima que el Estado infractor deberá adoptar. Como ya adelantamos, no se trata de una sentencia judicial en sentido estricto, que sea vinculante y oponible al Estado, pero la práctica nos revela que los Estados suelen acatar los dictámenes del Comité y, por regla general, tratan de cumplir las medidas de reparación prescritas.

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

Por último, en octavo lugar, La finalidad de este procedimiento es de protección estricta y de carácter *ex post facto*, es decir, que entra en funcionamiento una vez producida una violación concreta a uno de los cuatro tratados internacionales indicados, por lo que se trata de un mecanismo que no tiene efectos preventivos –salvo en el caso de la adopción de medidas provisionales por parte del respectivo Comité–, sino más bien sancionadores.

2. El Comité de Derechos Humanos

Centrándonos en el *Comité de Derechos Humanos* –cuya jurisprudencia es la que más se ha desarrollado en los últimos años–, las quejas individuales se

tramitarán²⁰ conforme al procedimiento establecido en el Protocolo Facultativo del PIDCP y las disposiciones conexas del Reglamento del Comité.²¹

Ante todo, el Com.DH tendrá que determinar su propia *competencia* en función de cuatro criterios: *ratione temporis*, puesto que los hechos denunciados debieron haber ocurrido después de que el Pacto y el Protocolo hayan entrado en vigor para el Estado contra el que se reclama; *ratione personae*, en el sentido de que el demandante ha de ser la víctima –persona física– o su representante legal; *ratione loci*, pues los hechos debieron haber ocurrido en un lugar bajo la jurisdicción del Estado demandado; y *ratione materiae*, en el sentido de que el derecho cuya violación se denuncia debe estar consagrado en el PIDCP.

El carácter contradictorio del procedimiento implica que ambas partes (el Estado y la víctima, o su representante) se enfrentarán ante el Com.DH defendiendo por escrito y sucesivamente sus posiciones, primero en cuanto a la admisibilidad de la queja y, una vez resuelta favorablemente esta primera fase procesal, en cuanto al fondo del asunto.

El Cuadro 1 que aparece en la siguiente página ilustra sobre las cuatro fases del procedimiento escrito, reglado y confidencial que se desarrolla ante el Com.DH cada vez que éste recibe una queja individual dirigida contra uno de los Estados que han aceptado su competencia en esta materia, a saber: admisibilidad, determinación de los hechos, observaciones sobre el fondo, y publicación y seguimiento.

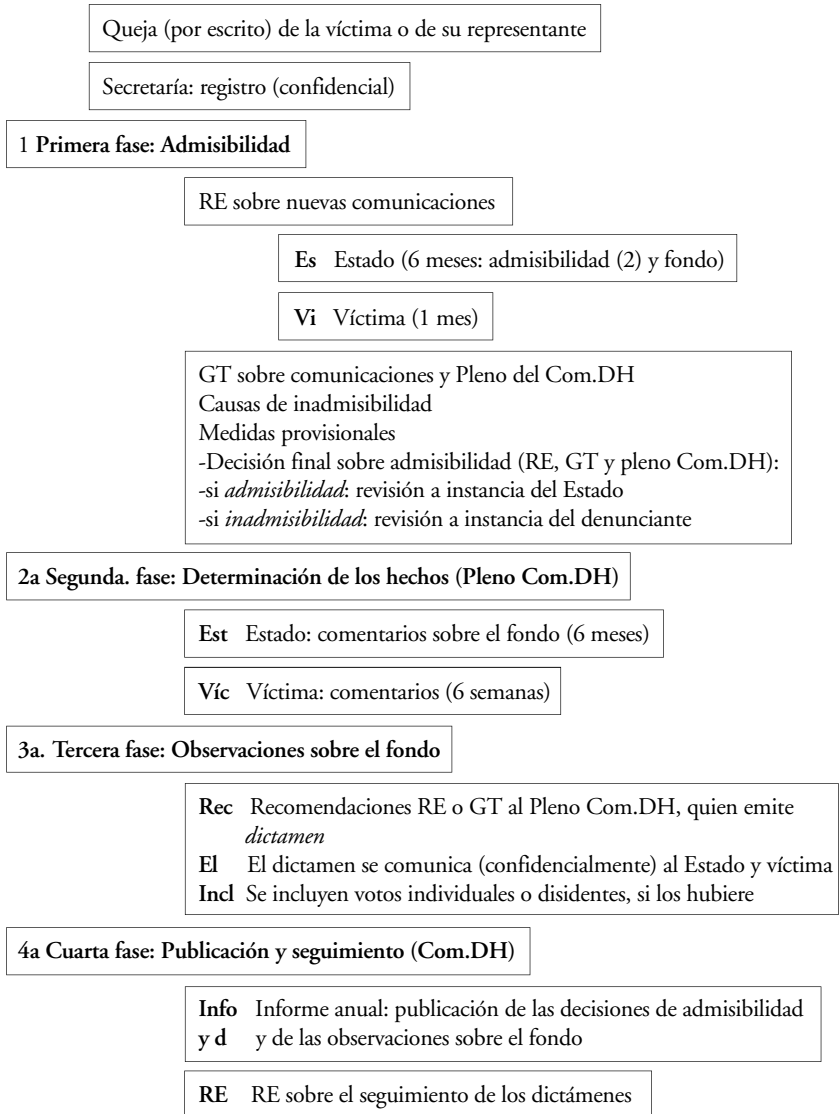
a) Admisibilidad

Una vez registrada por la Secretaría, toda queja individual es examinada en una primera fase procesal de *admisibilidad*, que concluye con una *decisión* en la que el Com.DH la declarará admisible o no, en función de que reúna *seis requisitos de forma*, a saber:

²⁰ Toda queja se presentará por escrito ante la OACNUDH o por correo electrónico a la siguiente dirección: www.tb-petitions@ohchr.org.

²¹ Arts. 78-98 del Reglamento, aprobado en marzo de 2001, documento CCPR/C/3/Rev.6 y Corr. I. Una colección completa de los reglamentos de todos los Comités se encuentra en el documento HRI/GEN/3/Rev.1, de 28 de abril de 2003, 211 p. (localizable en www.ohchr.org). Para un estudio más completo del sistema de quejas individuales *vid.* Villán Durán, C. *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 453-489.

Cuadro 1
Comité de Derechos Humanos (Com.DH):
quejas de individuos contra Estados



Primero, la comunicación se deberá presentar por escrito, no deberá ser anónima, y será la propia víctima (o su representante) la que presente la queja formalmente ante el Com.DH. También cabe que la presente un grupo de particulares. En cualquiera de estas hipótesis, los hechos debieron haberse producido bajo la jurisdicción del Estado contra el que se reclama.

Segundo, el denunciante deberá ser, como regla general, la propia *víctima* de la violación, o su representante legalmente acreditado. Por tanto, no se admite la *actio popularis*. Solamente se podrá aceptar una comunicación presentada en nombre de la víctima cuando “sea evidente que ésta no está en condiciones de presentar personalmente la comunicación” (Art. 90.b del Reglamento).

El abogado que represente a la víctima debe demostrar que tiene la debida autorización de la misma (o de su familia inmediata) para actuar en su nombre, o que hubo circunstancias que le impidieron recibir dicha autorización, o bien que habida cuenta de la estrecha relación previamente existente entre la presunta víctima y su abogado, sea razonable suponer que la víctima en efecto lo autorizó para dirigir la queja al Com.DH.²²

Además, la víctima ha de ser exclusivamente una persona física. Por consiguiente, el Com.DH rechazará toda queja que proceda de personas *jurídicas* que se pretendan víctimas de la violación de alguno de los derechos consagrados en el Pacto.²³

El denunciante debe presentar pruebas suficientes en apoyo de su alegación para que ésta no sea declarada “falta de fundamento”, dado que toda *denuncia* es una *alegación* respaldada por cierta cantidad de pruebas. Así, en dos casos contra Jamaica, el Com.DH decidió que eran inadmisibles porque los denunciantes no habían probado la concurrencia de circunstancias adicionales, que la jurisprudencia del Com.DH exige para calificar como penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, conforme a los Arts. 7 y 10.1 del PIDCP, la reclusión de los denunciantes en el bloque de los condenados a muerte durante un cierto período.²⁴

²² Caso 772/1997 (*C. McDonald y N. Poynder c. Australia*). Decisión de inadmisibilidad de 17 de julio de 2000. Doc. A/55/540, vol. II, p. 203, párr. 6.3.

²³ Caso 737/1997 (*Lamagna c. Australia*).

²⁴ Casos 611/1995 (*W. Morrison c. Jamaica*), decisión de 31 de julio de 1998, párr. 6.5; y 640/1995 (*McIntosh c. Jamaica*), decisión de 7 de noviembre de 1997, párr. 6.2. *Vid. doc. A/53/40*, vol. II, pp. 268-272 y 258-262. También fueron declarados sin fundamento o

Tercero, la comunicación ha de ser *compatible* con las normas del PIDCP (Art. 90.d del Reglamento), esto es, que la queja esté bien fundada conforme a derecho y que la presunta víctima no haya incurrido, a su vez, en violación de alguno de los derechos consagrados en el PIDCP. La incompatibilidad aparece cuando la denuncia está basada en una interpretación errónea del PIDCP, o cuando los hechos presentados no plantean cuestiones relativas a los derechos consagrados en el PIDCP. Por lo mismo, el Com.DH no es una instancia de último recurso que tenga por objeto revisar o revocar las decisiones de los tribunales nacionales.²⁵

Cuarto, la queja no debe constituir un *abuso del derecho de reclamación* (Art. 90.c del Reglamento), por lo que debe estar redactada en términos correctos y no insultantes para con las autoridades del Estado contra el que se reclama.

Quinto, se aplica la regla *ne bis in idem* o prohibición de presentar simultáneamente el mismo asunto ante otras instancias internacionales de examen o arreglo de naturaleza jurídica equivalente (litispendencia) (Art. 90.e del Reglamento). Para que la regla se aplique, deberá producirse una cuádruple identidad: del denunciante o la víctima, de los hechos denunciados, de los derechos que hayan sido lesionados, y de la naturaleza jurídica de las instancias internacionales que han entrado en colisión.²⁶

En cuanto a la tramitación interna de la queja, cada nuevo caso es enviado por la Secretaría al *Relator Especial sobre Nuevas Comunicaciones*,²⁷ institución creada en 1990 al haberse comprobado con alarma en esa fecha que se habían acumulado 135 quejas pendientes de tramitación. El citado Relator Especial (RE) instruye a la Secretaría sobre el registro de las quejas y su transmisión al Estado Parte después de haber

justificación, entre otros, los casos 698/1996 (*Bonelo Sánchez c. España*); 758/1997 (*Gómez Navarro c. España*); 718/1996 (*Pérez Vergas c. Chile*); 669/1995 (*Malik c. Alemania*); 850/1999 (*Hankala c. Finlandia*), entre otros.

²⁵ Casos 579/1994 (*Werenbeck c. Australia*); 658/1995 (*Van Oord c. Países Bajos*); 761/1997 (*Singh c. Canadá*); 724/1996 (*Jakes c. R. Checa*); 830/1998 (*Bethel c. Trinidad y Tabago*); y 963/2001 (*Uebergang c. Australia*).

²⁶ Casos 744/1997 (*Linderholm c. Croacia*); 808/1998 (*Rogl c. Alemania*); y 834/1998 (*Kheler c. Alemania*). Varios Estados europeos han formulado reservas en las que niegan la competencia del Com.DH para examinar un caso que ya haya sido examinado en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Si las disposiciones del CEDH difieren de las del PIDCP, se debe demostrar que existe una diferencia sustancial en las disposiciones aplicables para que la queja no incurra en la prohibición *ne bis in idem*.

²⁷ En la actualidad desempeña este cargo el experto M. Scheining (Finlandia).

procedido a un análisis previo de los requisitos de admisibilidad de la comunicación (Art. 91.1 del Reglamento). Además, a partir de 1995, el Com.DH confía cada queja a uno de sus miembros, que actúa como Relator ante el GT y el Pleno del Com.DH (Art. 89.3 del Reglamento).

Para acelerar su labor, el Com.DH tratará –como norma general– al mismo tiempo la admisibilidad y el fondo de una queja. A estos efectos, el Estado interesado dispondrá de un plazo de seis meses para presentar por escrito al Com.DH explicaciones o declaraciones relativas tanto a la *admisibilidad* como al *fondo* de la comunicación, y a toda medida correctiva que se haya adoptado en relación con el asunto (Art. 91.2 del Reglamento).

Se exceptúa el caso en que el propio Com.DH, su GT sobre comunicaciones o el RE sobre nuevas comunicaciones, “a causa del carácter excepcional del caso, haya decidido solicitar una respuesta por escrito que se refiera únicamente a la cuestión de la admisibilidad”. Aunque ello no eximirá al Estado de su obligación de responder en el plazo de seis meses, tanto a la admisibilidad como al fondo de la comunicación (Art. 91.2 *in fine* del Reglamento).

Por su parte, el Estado dispondrá de los primeros dos meses del plazo arriba indicado para solicitar por escrito que la comunicación sea rechazada por considerarla inadmisibile, indicando los motivos en los que basa su solicitud. Ello no extenderá el plazo inicial de los seis meses, a menos que el Com.DH, su GT o RE, decidan prorrogar el plazo para la presentación de la respuesta estatal, a causa de las circunstancias especiales del caso, hasta que el Com.DH se haya pronunciado sobre la cuestión de la admisibilidad (Art. 91.3 del Reglamento).

En caso de necesidad, tanto el Com.DH como su GT y RE pueden fijar un nuevo plazo para pedir a las partes información u observaciones adicionales por escrito, que sean relevantes para la cuestión de la admisibilidad o el fondo (Art. 91.4 del Reglamento). Cada parte en el procedimiento tendrá la oportunidad de formular observaciones sobre los escritos y comentarios presentados por la otra parte (Art. 91.6 del Reglamento).

Y, sexto, el *agotamiento de los recursos internos* (Art. 5.2.b del Protocolo Facultativo del PIDCP) es sin duda el requisito de admisibilidad más temido y el que ha generado una considerable práctica en el seno del Com.DH, de manera que éste ha precisado que se trata de los recursos “efectivos” y “disponibles” porque realmente existen en la esfera interna. En una de sus

decisiones sobre la admisibilidad, el Com.DH precisó que el Estado debió probar “... que existían posibilidades razonables de que tales recursos fuesen efectivos”.²⁸

En el sentido contrario, la simple duda de los autores de la comunicación acerca de la eficacia de los recursos internos judiciales disponibles, no les exime de la obligación de agotarlos para que su comunicación pueda ser declarada admisible por el Com.DH.²⁹ Incluso, la obligación de agotar recursos administrativos y judiciales persistirá aunque se trate de recursos “sumamente técnicos, lentos y costosos”.³⁰ No obstante, el límite aparece “cuando la tramitación de los recursos se prolongue injustificadamente”, según el Art. 5, párr. 2.b., del Protocolo Facultativo.

Vinculado al agotamiento de los recursos internos está el hecho de que el particular ha de invocar ante los tribunales internos los “derechos sustantivos” recogidos en el Pacto, aunque no será necesario que haga referencia “a artículos concretos del Pacto”.³¹

En esta fase procesal de admisibilidad el Com.DH o su *Relator Especial sobre las nuevas comunicaciones* pueden solicitar al Estado la adopción de *medidas provisionales* para evitar perjuicios ulteriores a las víctimas de la violación denunciada. De esa manera, el Art. 86 del Reglamento autoriza al Com.DH a solicitar del Estado “la adopción de medidas provisionales para evitar un daño irreparable a la víctima”, lo que no implicará “ningún juicio sobre el fondo de la comunicación”.

En particular, el Com.DH ha recurrido al Art. 86 del Reglamento para solicitar a los Estados que se abstengan de ejecutar sentencias de muerte hasta que el Com.DH adopte una decisión definitiva en esos asuntos, en los que se alegó que a los denunciantes se les había privado de un juicio justo. Además, el Com.DH nombró a uno de sus miembros como RE para casos de pena capital, autorizándole a tomar decisiones en nombre del Com.DH y en el marco del citado Art. 86 del Reglamento.

²⁸ Caso núm. 4/1977 (*William Torres Ramírez c. Uruguay*). Concordantemente, *vid.* los casos 751/1997 (*Pasla c. Australia*); 670/1995 (*Schloser c. R. Checa*); 741/1997 (*Cziklin c. Canadá*); y 741/1997 (*Cziklin c. Canadá*).

²⁹ *Vid.* las decisiones sobre los casos 262/1987 (*R.T. c. Francia*), de 30 de marzo de 1989, p. 6, párr. 7.4; y 224/1987 (*A. y S.N. c. Noruega*), de 9 de marzo de 1987, p. 6, párr. 6.2.

³⁰ Caso núm. 296/1988 (*J.R.C. c. Costa Rica*), de 30 de marzo de 1989, p. 6, párr. 8.3.

³¹ *Vid.* caso 273/1988 (*B.D.B. y otros c. Países Bajos*), de 30 de marzo de 1989, p. 8, párr. 6.3.

También se han utilizado las medidas provisionales para evitar casos de deportaciones o extradición inminentes que pudieran suponer para el denunciante un riesgo real de violación de los derechos incluidos en el PIDCP.³²

La fase procesal de admisibilidad culmina, tras recibir las observaciones del Estado sobre la admisibilidad, con la adopción de una *decisión* por parte del Com.DH sobre la admisibilidad de la comunicación.

El RE para las nuevas comunicaciones puede declarar admisible la comunicación, adoptando una decisión en este sentido en nombre del Com.DH. La ventaja de la existencia del RE es que contribuye a agilizar el procedimiento considerablemente, pues asegura la continuidad del trabajo cuando el GT o el Com.DH no se encuentran reunidos en pleno, ya que éstos no celebran más que tres períodos de sesiones al año con una duración de cuatro semanas cada uno.

Si, por el contrario, el RE considera que la comunicación es inadmisibile, hará propuestas en ese sentido al *Grupo de Trabajo sobre las comunicaciones* (compuesto por cinco expertos nombrados por el Com.DH), el que podrá tomar una decisión (de admisibilidad o no) por unanimidad. En caso de disensión en el seno del GT, éste se limitará a formular recomendaciones al pleno del Com.DH, en cuyo caso este último será competente para tomar una decisión definitiva sobre la admisibilidad de la queja.

La decisión de *inadmisibilidad* de la queja es, en principio, definitiva, por lo que se comunicará a las partes y se concluirá el procedimiento. Pero, aunque es inapelable, cabe su *revisión* por parte del Com.DH “si el individuo interesado o una persona que actúe en su nombre presenta una petición escrita donde se indique que ya no se dan los motivos de inadmisibilidad” (Art. 92.2 del Reglamento).³³

En cambio, si la decisión de admisibilidad es positiva, el Estado podrá rebatirla en la fase procesal siguiente (determinación de los hechos).

³² Caso 558/1993 (*Canepa c. Canadá*). Doc. A/52/240, vol. II, anexo VI.

³³ En este sentido, *vid.* caso 735/1997 (*Lazar Kalaba c. Hungría*), decisión de 7 de noviembre de 1997, párr. 10.b. Doc. A/53/40, vol. II, cit., pp. 263-267.

b) Determinación de los hechos

Adoptada la decisión positiva de admisibilidad, el Com.DH la transmite al Estado interesado, el cual dispondrá de otros seis meses para responder a las cuestiones de fondo planteadas en la comunicación ya declarada admisible. Éste deberá presentar por escrito sus aclaraciones y señalar las medidas correctivas que eventualmente haya adoptado al respecto (Art. 93.2 del Reglamento).

Según un dictamen del Com.DH, este plazo de seis meses puede ser obviado con el acuerdo del Estado interesado que ya haya formulado sus comentarios sobre el fondo en la fase previa de admisibilidad.³⁴

No obstante, el Com.DH también requerirá el acuerdo del denunciante antes de decidir entrar directamente a estudiar el fondo del asunto. Para evacuar este trámite, así como para responder a las explicaciones del Estado, el denunciante dispondrá de un plazo de seis semanas.

El Com.DH determinará qué hechos se consideran probados en función de todas las informaciones disponibles, procedentes tanto del particular como del Estado interesado.

Como ya señalamos, en esta fase el Estado puede volver a solicitar que se declare inadmisibile la comunicación y el Com.DH podrá reaccionar revisando su decisión de admisibilidad a la luz de las explicaciones o declaraciones presentadas por el Estado interesado (Art. 93.4 del Reglamento). En el caso de que el Com.DH decida que la comunicación es inadmisibile, se terminará el procedimiento.

c) Observaciones sobre el fondo

Una vez declarada la queja definitivamente admisible y realizada la determinación de los hechos, el Com.DH deberá prepararse para dictar su opinión en cuanto al fondo, a la luz de todas las informaciones escritas que le hayan facilitado tanto el individuo como el Estado interesados. El Com.DH garantiza el principio de igualdad de armas en la carga de la prueba, de modo que si el Estado no refuta las alegaciones del

³⁴ Opinión en el caso 198/1985 (*R. D. Stalla Costa c. Uruguay*).

recurrente que hayan sido bien sustanciadas, el Com.DH las tomará debidamente en consideración.³⁵

Para la redacción de su dictamen, el Com.DH podrá remitir la queja al grupo de trabajo sobre comunicaciones o a un relator especial, para que le formulen recomendaciones (Art. 94.1 del Reglamento).

Tanto el Com.DH como sus órganos subsidiarios analizarán los hechos considerados como probados y realizarán la calificación jurídica de los mismos. Todas las observaciones sobre el fondo del asunto son resumidas en el *dictamen* u opinión por el que el Com.DH concluirá si ha habido o no violación de alguno de los derechos consagrados en el PIDCP, en qué consiste la violación y por qué. Los miembros en minoría de la opinión del Com.DH podrán emitir votos separados, individuales o disidentes.

El Com.DH se pronunciará también sobre las medidas de reparación que el Estado deberá adoptar para subsanar la violación constatada. Entre esas medidas, el Com.DH solicita frecuentemente al Estado la reforma de una legislación o práctica en vigor que haya estado en el origen de la violación. En relación con la víctima, el Com.DH ha realizado pronunciamientos sobre su puesta en libertad inmediata (en el caso de detención ilegal o arbitraria); el levantamiento de una condena a muerte (impuesta ilegalmente); o señalando las medidas de reparación y rehabilitación que el Estado deberá conceder a la víctima (en casos de tortura o malos tratos). En todas estas hipótesis, la práctica más reciente del Com.DH impone al Estado un plazo de 90 días en el que éste deberá informarle sobre las medidas efectivamente adoptadas, habida cuenta que el Estado debe garantizar a la víctima un recurso efectivo con fuerza ejecutoria.

Una vez adoptada su opinión o dictamen en cuanto al fondo, el Com.DH lo transmitirá a las partes interesadas, concluyendo así el procedimiento confidencial de tramitación de quejas individuales ante el Com.DH.

³⁵ Casos 821/1998 (*Kongwe c. Zambia*); 839-841/1998 (*Mauzarai y otros c. Sierra Leona*); y 857/1999 (*Blazed y otros c. República Checa*).

d) **Publicación y seguimiento**

En la tramitación de quejas individuales, las deliberaciones verbales, las actas resumidas y los documentos de trabajo del Com.DH tendrán carácter confidencial (Art. 96, párrafos 1 y 2 del Reglamento). Pero “no afectarán el derecho del autor de una comunicación o al Estado Parte interesado a dar publicidad a cualesquiera escritos o información presentados en relación con las actuaciones”, salvo que el Com.DH, su Grupo de Trabajo (GT) o Relator Especial (RE) pidan al autor de la comunicación, o al Estado Parte interesado, que mantengan confidenciales, en todo o en parte, cualesquiera de esos escritos o información (Art. 96.3).

Como regla general, las decisiones del Com.DH acerca de la inadmisibilidad, el fondo del asunto o la cesación de las actuaciones se harán públicas (Art. 96.5). En la práctica, el Com.DH ha ordenado siempre la publicación de sus *decisiones* (sobre admisibilidad) y *dictámenes* (sobre el fondo). Además, ambos se recogerán en el informe anual del Com.DH a la Asamblea General (AG). La publicación opera aquí, una vez más, como medio de sanción “moral” internacional, frente al Estado contra el que se concluye que ha incurrido en determinada violación de las normas del PIDCP. La Secretaría se encargará de la distribución de las decisiones definitivas del Com.DH (Art. 96.6).

Las *decisiones* sobre admisibilidad serán jurídicamente vinculantes para las partes en el procedimiento, lo mismo que todas las disposiciones del Reglamento del Comité. Por el contrario, ni el Pacto ni su Protocolo Facultativo se pronuncian sobre el valor jurídico de los *dictámenes* sobre el fondo, por lo que tradicionalmente se ha considerado que tales dictámenes no son obligatorios para los Estados. El Com.DH, consciente de ello, se dotó de un *Relator Especial para el seguimiento* de sus dictámenes, “a fin de conocer las medidas que adopten los Estados Partes para dar efecto a las observaciones del Comité” (Art. 95.1 del Reglamento).³⁶

A estos efectos, para el seguimiento, el RE establece los contactos apropiados y formula recomendaciones para la adopción por parte del Comité de las nuevas medidas que sean necesarias (Art. 95.2). El RE “informará periódicamente al Comité acerca de las actividades de seguimiento” (Art. 95.3) y el Com.DH “incluirlá en su informe anual información sobre

³⁶ Actualmente desempeña este cargo el experto Sr. N. Ando (Japón).

las actividades de seguimiento” (Art. 95.4). En consecuencia, la información facilitada por las partes en relación con el seguimiento no tendrá carácter confidencial, lo mismo que las decisiones del Com.DH en esta materia, a menos que el Com.DH decida otra cosa (Art. 97).

La práctica del RE nos revela que los Estados acatan los dictámenes del Com.DH de manera satisfactoria en un 30% de los casos; en los demás los Estados se muestran reacios a aceptar la obligatoriedad de los dictámenes. En esos casos, el Com.DH procede a hacerlos públicos en su informe anual, al tiempo que ofrece a los Estados interesados que el RE viaje a esos países para averiguar las dificultades que tienen los Estados para aceptar los dictámenes, así como proponer soluciones, lo que ya se ha hecho en relación con Jamaica.³⁷

En definitiva, el Com.DH se preocupa por que sus opiniones sobre el fondo sean acatadas por los Estados interesados, incluso por los más reacios a aceptarlas. De modo que nos encontramos en el inicio de una práctica por parte de los Estados, potenciada por el propio Com.DH, que está estableciendo precedentes valiosos en favor de una progresiva aceptación de la obligatoriedad de sus dictámenes. Si tal aceptación se generalizara en el futuro, asistiríamos al nacimiento de una nueva norma consuetudinaria internacional que consagraría la obligatoriedad jurídica de las opiniones sobre el fondo del Com.DH, a pesar de que el PIDCP no lo diga expresamente.

3. Eficacia del procedimiento

En conclusión, el procedimiento cuasicontencioso en vigor en cuatro tratados del sistema de las Naciones Unidas (NU) para tramitar quejas individuales, está condicionado por la existencia de rigurosas causas de inadmisibilidad, a menudo insuperables para las víctimas. Además, el procedimiento adolece de un desequilibrio procesal crónico en favor del Estado, fruto del predominio de la soberanía del Estado en todo el DI. Así, el poder de investigación del Com.DH es muy limitado, pues reposa en las informaciones que las partes le suministran.

³⁷ *Vid.* docs. A/57/40, vol. I, cap. VI y A/58/40, vol. I, cap. VI.

El procedimiento, escrito y confidencial a lo largo de todas sus fases, se prolonga por un término medio de cuatro años cada caso, lo que se puede calificar de excesivamente lento. Sin embargo, se debe reconocer que las reformas recientes al reglamento interno del Com.DH, tratan de introducir un procedimiento más breve en la tramitación de los casos.

Por otro lado, la escasa aceptación voluntaria del procedimiento de quejas individuales, por parte de los Estados miembros de la comunidad internacional, reduce considerablemente la universalidad del mismo. Si a ello se añade la sofisticación de los mecanismos procesales internacionales, la necesidad del agotamiento previo de los recursos internos y las dificultades prácticas de acceso de las víctimas a esos procedimientos, el resultado es su escasa utilización.

No obstante sus limitaciones e infrautilización, el procedimiento es útil. Piénsese, por ejemplo, en que la adopción de decisiones de este tipo permite al Com.DH analizar e interpretar en profundidad el alcance de los artículos del PIDCP, a la vez que tutelar internacionalmente los derechos de las víctimas individuales.

Ahora bien, el modelo convencional cuasicontencioso que se ha descrito se caracteriza por ser subsidiario del régimen jurídico interno de los Estados, lo que presupone la existencia de un Estado de derecho que funcione correctamente en la tutela de los derechos humanos. Pero, como veremos *infra*, Sección II, este modelo queda desbordado en los casos de violaciones masivas de los derechos humanos o de quiebra generalizada de la legalidad del Estado de derecho o del mismo régimen democrático.

4. Organismos especializados

a) Organización Internacional del Trabajo

Los Arts. 24 y 25 de la Constitución de la OIT permiten a las *organizaciones profesionales* de empleadores y de trabajadores presentar “reclamaciones” contra un Estado (y no “quejas”, que se reservan a las interestatales) por incumplimiento de un convenio internacional del trabajo que haya sido ratificado.

La *organización profesional* (no el individuo) dirigirá la “reclamación” por escrito a la Oficina Internacional del Trabajo. Conforme al

Reglamento de 1980,³⁸ el procedimiento consta de tres fases, a saber: admisibilidad, fondo y publicación. Las dos primeras son confidenciales.

A) Admisibilidad

La Mesa del Consejo de Administración examinará los requisitos de admisibilidad de toda reclamación en función de las siguientes reglas (Art. 2 del Reglamento):

- La reclamación debe ser comunicada por escrito a la Oficina Internacional del Trabajo;
- Debe proceder de una organización profesional de empleadores o de trabajadores;
- Debe hacer expresamente referencia al Art. 24 de la Constitución;
- Debe referirse a un Estado Miembro de la OIT, o que lo haya sido pero continúe siendo parte en el convenio en controversia (Art. 11 del Reglamento);
- Debe referirse a un convenio ratificado por el Estado contra el que se reclama; y
- Debe indicar respecto a qué se alega que el Estado no garantiza el cumplimiento efectivo del citado convenio;

Con base en estos criterios, la Mesa del Consejo de Administración elaborará un informe confidencial que enviará al Consejo de Administración, en el que recomendará que se declare admisible o no la reclamación correspondiente (Art. 2.3 del Reglamento).

A la vista del informe de la Mesa, el Consejo de Administración se pronunciará a favor o en contra de la admisibilidad de la reclamación, pero evitando pronunciarse sobre el fondo de la cuestión (Art. 2.4 del Reglamento).

³⁸ Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los Arts. 24 y 25 de la Constitución de la OIT, aprobado por el Consejo de Administración en su 212a. reunión (marzo de 1980).

B) Fondo

Si la decisión sobre admisibilidad del Consejo de Administración es positiva, éste designará un *Comité* que examinará la reclamación desde el punto de vista del fondo de la misma. Si la citada reclamación se tratare de *derechos sindicales*, en este caso el fondo de la cuestión será examinado por un Comité del Consejo de Administración ya existente: el *Comité de Libertad Sindical* (Art. 3.2 del Reglamento).³⁹

El *Comité ad hoc* designado para estudiar cada reclamación declarada admisible estará compuesto por tres miembros del Consejo de Administración, respetando su composición tripartita (gobiernos, empleadores y trabajadores). Además, no podrá formar parte del referido Comité ni un nacional del Estado contra el que se reclama, ni un representante de la organización profesional que haya presentado la reclamación (Art. 3.1 del Reglamento).

Durante el examen de la reclamación, el *Comité* podrá solicitar informaciones complementarias a las dos partes, dentro del plazo que el mismo fije. También se prevé que ambas partes formulen declaraciones orales ante el *Comité* (Art. 4 del Reglamento).

Se puede producir, con el consentimiento del Estado interesado, una visita *in loco*, con el objetivo de entablar “contactos directos” a través de los cuales se investigarán los hechos y se intentará una conciliación. Sin embargo, los contactos directos y la visita al Estado no los realizarán los miembros del *Comité* tripartito competente, sino funcionarios de la OIT en representación del Director General (Art. 5 del Reglamento). Los mismos funcionarios rendirán un informe al citado *Comité*.

Finalizado el examen del fondo de la reclamación, el *Comité* rendirá un informe al Consejo de Administración, en el que detallará las medidas adoptadas para examinar la reclamación, presentará sus conclusiones sobre las cuestiones planteadas en la misma y formulará sus recomendaciones sobre la decisión de fondo que habrá de tomar el Consejo de Administración (Art. 6 del Reglamento).

El Consejo de Administración de la OIT deliberará a puerta cerrada tanto sobre las cuestiones de admisibilidad como de fondo, en presencia de un representante del Estado interesado, quien podrá hacer

³⁹ Vid. *infra*, Sección II. C.1: *Organización Internacional del Trabajo*.

uso de la palabra en las mismas condiciones que los miembros del Consejo, pero no tendrá derecho a voto (Art. 26.5 de la Constitución y Art. 7.2 del Reglamento).

C) Publicación

Conforme al Art. 25 de la Constitución, el Consejo de Administración podrá hacer pública la reclamación de la organización profesional si, transcurrido un plazo que considere prudente, no ha recibido ninguna declaración del gobierno interesado sobre el tema objeto de reclamación, o bien si tal declaración no se considera satisfactoria.

El Consejo de Administración también puede decidir hacer pública la declaración que haya recibido del gobierno interesado, así como sus propias decisiones en la materia (Art. 8 del Reglamento).

La publicación cerrará el procedimiento previsto en los Arts. 24 y 25 de la Constitución. Por su parte, el Consejo siempre podrá actuar de oficio, conforme al Art. 26.4 de la Constitución de la OIT, ante la reclamación de cualquier delegado de la CIT, siguiéndose en ese caso el procedimiento previsto en los Arts. 26 y siguientes de la Constitución para la tramitación de *quejas interestatales* (Art. 10 del Reglamento).

Ese mecanismo se ha utilizado en escasas ocasiones, pues las organizaciones de empleadores y de trabajadores prefieren presentar sus reclamaciones contra los Estados, utilizando las posibilidades que les ofrece la *Comisión de Expertos* en el análisis de los “informes periódicos” de los Estados sobre la aplicación de los convenios internacionales del trabajo ratificados,⁴⁰ ya que, curiosamente, este mecanismo les ofrece más agilidad y eficacia que el de las “reclamaciones”, de los Arts. 24 y 25 de la Constitución.

Ello prueba que un mecanismo internacional de protección de los derechos humanos basado en la clásica técnica de los “informes periódicos” de los Estados, no tiene por qué ser forzosamente menos eficaz en un marco cuasicontencioso que el más sofisticado de las “comunicaciones individuales”. La eficacia dependerá del grado de desarrollo que haya alcanzado el primero, así como de las facilidades procesales que ofrezca el segundo, al individuo u organización que busca una pronta y justa reparación en sus

⁴⁰ Vid. *Supra*, Sección I. A.2.b: *Organización Internacional del Trabajo*.

derechos, y de la adopción de medidas preventivas que hagan imposible la repetición de violaciones de derechos como las denunciadas.

C. Mecanismos contenciosos

1. La protección judicial

Al igual que en el derecho interno, los mecanismos contenciosos, y en particular el arreglo judicial, son los medios más idóneos para reclamar a un Estado, en el plano internacional, su responsabilidad por haber infringido una norma internacional de derechos humanos que le sea oponible, ya sea en virtud del DI general (normas de *ius cogens*), o del DI particular o convencional (por haber suscrito un tratado que le impone determinadas obligaciones jurídicas precisas).

En efecto, mediante el arreglo judicial se determina la existencia de una violación y se precisa el contenido de la responsabilidad del Estado en casos que no han podido ser dirimidos a través de otros mecanismos universales de protección no judiciales.

Además, el arreglo judicial permite la tutela más estricta de los derechos lesionados, una interpretación autorizada de las normas jurídicas internacionales aplicables (es decir, la creación de una “jurisprudencia”) y la obtención de medidas de reparación que, una vez dictadas por el tribunal competente, serán de obligado cumplimiento por parte del Estado responsable de la violación.

Ahora bien, la tutela judicial internacional de los derechos humanos presupone al menos dos condiciones: la primera, que exista un órgano judicial internacional ante el que se pueda interponer la queja; la segunda, que la víctima –o su representante– tenga reconocida la facultad de presentar su queja ante ese tribunal internacional (*ius standi*).

Pues bien, en el plano universal existe ese hipotético tribunal –la *Corte Internacional de Justicia* (CIJ)– pero el individuo no tiene acceso a ella ni como demandante ni como demandado, pues la jurisdicción contenciosa de la CIJ se limita a las controversias entre *Estados* (Art. 34.1 del Estatuto). Por consiguiente, el individuo no tiene *ius standi* ante la CIJ, lo que ha llevado a muchos a concluir que el individuo no tiene ningún grado de subjetividad jurídica internacional.

Sin embargo, esta posición maximalista corresponde a una concepción clásica del DI, como derecho interestatal, que afortunadamente ya ha sido superada. En su lugar, el estudio de la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales permite concluir que, especialmente en sectores del DI como el de los derechos humanos, el individuo y las ONGs han ido accediendo progresivamente a grados cada vez más elevados de subjetividad internacional. Lo que se explica por el hecho de que el DIDH les reconoce la capacidad de presentar quejas contra los Estados por violaciones de derechos humanos, ante órganos internacionales de protección convencional y extraconvencional, pero cuya naturaleza jurídica es, a lo sumo, cuasi-contenciosa (nunca contenciosa o jurisdiccional). Esto es lo que se conoce como subjetividad *activa* del individuo en DI.

Esa incipiente subjetividad internacional del individuo se refuerza con la plena responsabilidad que el DI le imputa si viola determinadas normas internacionales de *ius cogens* que prohíben el genocidio, el *Apartheid*, la discriminación racial, la tortura o la comisión de crímenes de guerra. A este aspecto se le llama subjetividad *pasiva* del individuo.

En ese sentido, en los últimos años se han dado pasos muy significativos y rápidos que permiten augurar una aceleración en el proceso que debiera culminar, en el futuro, en la consideración de la persona humana como un sujeto a parte entera del DI, a la par de los Estados.

Nos referimos, por un lado, a la creación por la vía extraconvencional (resoluciones del Consejo de Seguridad –CS– en el marco del Capítulo VII de la Carta) de tres Tribunales Penales Internacionales (TPI) para enjuiciar a los presuntos responsables (individuos) de crímenes de guerra cometidos en el territorio de la antigua Yugoslavia, en Rwanda y en Sierra Leona. Está pendiente de estudio el establecimiento de un cuarto tribunal de este tipo en Camboya.

De otro lado, la Comisión de Derecho Internacional (CDI) redactó un proyecto de convención que fue la base del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI) permanente, aprobado el 17 de julio de 1998 en el marco de una Conferencia diplomática de plenipotenciarios. En vigor desde el 1 de julio de 2002,⁴¹ el Estatuto dispone

⁴¹ El Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI) cuenta con 92 Estados Partes, entre ellos España.

que la CPI tenga jurisdicción en todos los Estados Partes para juzgar crímenes internacionales (genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad) cometidos por individuos, con independencia de su función (sean o no representantes del Estado).

Ahora bien, la acción penal ante los TPI o la CPI no la pueden interponer las víctimas de la violación directamente, sino el Fiscal del Tribunal correspondiente. Ello indica que la subjetividad internacional del individuo no es plena, porque el DI no le reconoce todavía la capacidad de reclamar directamente contra un Estado, ante un órgano judicial internacional permanente, por el incumplimiento de cualquier obligación internacional en materia de derechos humanos.

Esto supondría considerar al Estado como ente responsable y sujeto pasivo de una reclamación judicial internacional instada por la víctima individual. Se trata de un terreno en el que la soberanía de los Estados opone mayor resistencia, sobre todo a nivel universal. Es necesario, por tanto, que se establezca un Tribunal Internacional de Derechos Humanos independiente, permanente y universal, ante el que directamente se pueda dirigir la víctima contra el Estado responsable. Las sentencias condenatorias de ese futuro Tribunal deberán obligar al Estado a cumplirlas y a adoptar las medidas de sanción —contra las personas responsables de la violación—, de reparación y compensación a las víctimas que el Tribunal señale.

Por el momento, los antecedentes más cercanos a este tipo de Tribunal se sitúan a nivel regional: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (para los Estados miembros del Consejo de Europa); la Corte Interamericana de Derechos Humanos (para los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos); y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (para los Estados miembros de la Unión Africana).⁴² En estos casos el Tribunal se limita a constatar la responsabilidad internacional del Estado infractor, dejando a salvo la impunidad de las personas que cometieron la violación. Además, esos Tribunales son competentes *ratione materiae* para juzgar violaciones de derechos civiles y políticos, pero no económicos, sociales o culturales.

⁴² El protocolo por el que se crea la Corte Africana entró en vigor el 25 de enero de 2004, al haber sido ratificado por 15 Estados africanos; sin embargo, solamente Burkina Faso ha aceptado la competencia de la Corte para recibir quejas individuales.

La jurisdicción universal

En ausencia de un tribunal universal de derechos humanos, cobra especial relevancia el papel del juez nacional en la represión y castigo a las personas acusadas de haber cometido determinados crímenes definidos por el Derecho Internacional, tales como los crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio y graves violaciones de los derechos humanos (asesinatos, tortura, desaparición de personas). En ejercicio del principio de “jurisdicción universal”, el juez interno extenderá su competencia a estos crímenes, con independencia de la nacionalidad del acusado o de la víctima, del lugar en el que se hubieran cometido los crímenes o del lugar en el que se encuentre el acusado.

Por ejemplo, son conocidos los procesos judiciales, ante tribunales nacionales europeos, de antiguos nazis que al cabo de los años han sido descubiertos y procesados por crímenes de guerra cometidos durante la Segunda Guerra Mundial (por ejemplo, los casos Barbie y Papón ante los tribunales franceses). Del mismo modo, un tribunal estadounidense juzgó por crímenes internacionales a un antiguo torturador, ex-miembro de la policía política paraguaya (caso *Filártiga c. Peña Ilara*).

Así lo puso de relieve el magistrado Baltazar Garzón cuando procesó y reclamó en 1998 a las autoridades británicas (con el respaldo de la Audiencia Nacional) la extradición del ex-dictador Pinochet para su enjuiciamiento en España. La injerencia indebida de los Ejecutivos inglés y español, a través del proceso de extradición (que la hace depender finalmente de una decisión política), mostró el carácter trasnochado de esa institución y su contradicción con las normas internacionales de derechos humanos (en particular, la Convención de NU contra la Tortura). Sin embargo, el “efecto Pinochet” se ha sentido en todo el mundo, incluido Chile, en donde el anciano dictador fue posteriormente procesado por el juez Guzmán, hasta que la Corte Suprema de ese país lo declaró en 2002 penalmente irresponsable por demencia senil.

En el ámbito del DI consuetudinario el principio emergente de jurisdicción universal puede enfrentarse con otras normas bien establecidas, como la que reconoce inmunidad judicial e inviolabilidad en favor de un Ministro de Gobierno en el ejercicio de sus funciones. Así lo declaró el 14 de febrero de 2002 la CIJ al considerar, a la luz del DI consuetudinario, ilegal el mandamiento internacional de detención que

había sido emitido por un juez de instrucción belga –en aplicación de la ley belga de jurisdicción universal– contra el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de la República Democrática del Congo (Y. A. Ndombasi), acusado de genocidio.⁴³

En conclusión, en todos estos casos los tribunales nacionales competentes aplican tipos penales de DI en lugar de los habituales de derecho interno. Lo que pone en evidencia la actualidad de la vieja doctrina del “desdoblamiento funcional”, enunciada por el Prof. Georges Scelle, y según la cual, ante la ausencia de tribunales internacionales competentes, los tribunales internos están llamados a aplicar el DI.

Por otra parte, en el marco del DI, asistimos a una ampliación progresiva de las conductas que son perseguibles como delitos o crímenes internacionales. Se destacan en ese sentido los siguientes:

- a) Crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra;
- b) Crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad;
- c) Delito de tortura, establecido en la Convención contra la tortura;

Adicionalmente, los Artículos 5 a 9 de la Convención contra la Tortura prevén una “jurisdicción penal universal” y obligatoria, en virtud de la cual el Estado Parte en que se encuentre el presunto torturador deberá procesarlo, con independencia de la nacionalidad del inculpado o de la víctima y del lugar en que se perpetró el delito, a no ser que el Estado Parte citado conceda la extradición a otro Estado Parte que reclama al presunto torturador, en virtud de las conexiones ordinarias de competencia de jurisdicción. De esa manera se evitará toda situación de impunidad dentro del espacio judicial formado por el territorio de los diferentes Estados Partes en la Convención.

- d) Crimen de *genocidio* (Convención, Arts. VI y VII);
- e) Crimen de *Apartheid* (Convención, Arts. V y IV);

En estos dos últimos textos se consagra el principio de la competencia territorial nacional o de una futura jurisdicción penal internacional que

⁴³ Asunto mandamiento de detención de 11 de abril de 2000 (*República Democrática del Congo contra Bélgica*), *vid.* doc. A/57/4, pp. 46-50.

será competente respecto de los Estados que hubieran reconocido su jurisdicción. El genocidio es hoy un crimen tipificado en los Estatutos de los TPI y de la CPI. En cuanto al *Apartheid*, el entonces Grupo Especial de Expertos sobre África Meridional, en colaboración con el Comité Especial contra el *Apartheid*, había elaborado en 1980 un “proyecto de convención sobre el establecimiento de un tribunal penal internacional para la represión y el castigo del crimen de *Apartheid* y otros crímenes internacionales” que nunca fue aprobado. El proyecto también incluía un protocolo adicional “para la aplicación penal de la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid*”.

- f) Discriminación racial;
- g) Crímenes contra las personas comprendidos en la Convención sobre prevención y castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos;

El Art. 3 de la Convención no excluye ninguna jurisdicción penal, en aplicación del principio de la jurisdicción universal. De ese modo, en el caso *Carmelo Soria Espinoza*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluyó que el Estado chileno, al no sancionar a los autores (agentes estatales) responsables de los crímenes de desaparición forzosa, tortura y ejecución sumaria del funcionario de las NU, habilitó la entrada en funcionamiento de la jurisdicción universal para dicho propósito.⁴⁴

- h) Protocolo facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.⁴⁵

Los Artículos 4 y 5 del Protocolo recogen las reglas habituales de establecimiento de la jurisdicción universal (CCT) dentro del espacio judicial constituido entre los Estados Partes en el Protocolo, lo que asegurará la persecución por parte de los tribunales internos de las conductas tipificadas en el Artículo 3.1 del Protocolo.

⁴⁴ *Informe anual de la Com.IDH 1999*, vol. I, Informe núm. 133/99, de 19 de noviembre de 1999, caso 11.725 (Chile). Doc. OEA/SER.L/V/II.106, doc. 3 rev. de 13 de abril de 2000, p. 556, párr. 149.

⁴⁵ Adoptado por la AG en su resolución 54/263, de 25 de mayo de 2000. Entró en vigor en 2002.

i) Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; y Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.⁴⁶

Los tres textos convencionales prevén la extensión de la jurisdicción universal dentro del espacio judicial de sus respectivos Estados Partes (Arts. 15 y 16 de la Convención) para perseguir a las personas: que participen en un grupo delictivo organizado de carácter transnacional (Art. 5 de la Convención); que participen en el blanqueo del producto del delito (Art. 6 de la Convención) y la corrupción de funcionarios públicos (Art. 8 de la Convención); que obstruyan el funcionamiento de la justicia (Art. 23 de la Convención); que participen en la trata de personas, especialmente mujeres y menores de 18 años, con fines de explotación sexual, trabajo forzado, esclavitud, servidumbre o extracción de órganos (Art. 3 del Protocolo I); y las que participen o faciliten el tráfico ilícito de migrantes (Arts. 3 y 6 del Protocolo II).

2. Los Tribunales Penales Internacionales

La necesidad de combatir en el plano internacional la impunidad de los responsables de matanzas y atrocidades, por motivos raciales y étnicos, que han asolado en los años noventa diferentes regiones del mundo, fue sentida, entre otros, por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el cual había recomendado el establecimiento, con carácter de urgencia, de "... un tribunal internacional con jurisdicción general para el enjuiciamiento del genocidio y los crímenes contra la humanidad, en particular el asesinato, el exterminio, la esclavitud, la deportación, el encarcelamiento, la tortura, la violación, las persecuciones por motivos políticos, raciales y religiosos y otros actos inhumanos contra

⁴⁶ Aprobados por la AG en su res. 55/25, de 15 de noviembre de 2000, Anexos I, II y III. Estos tres instrumentos convencionales entrarán en vigor individualmente a partir de la recepción del cuadragésimo instrumento de ratificación.

toda población civil, así como las violaciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977”.⁴⁷

La urgencia a la que aludía el Com.EDR, condujo a la comunidad internacional a adoptar medidas excepcionales por la vía más expedita posible, esto es, la extraconvencional. A este respecto, el CS eligió dos de los conflictos armados que mayores catástrofes humanitarias estaban provocando (antigua Yugoslavia y Rwanda) y adoptó una estrategia en dos niveles:

En el primer nivel, autorizó al Secretario General (SG) constituir Comisiones de Expertos independientes que hicieran las primeras investigaciones en el terreno sobre las alegaciones de violaciones del DIH. Así, se crearon Comisiones para la antigua Yugoslavia, Rwanda, Timor Oriental y Burundi.

En el segundo nivel, el CS decidió recurrir a las facultades que le confiere el Capítulo VII de la Carta, para adoptar medidas coercitivas en casos de violaciones masivas de los derechos humanos que amenazan la paz y la seguridad internacionales, estableciendo así –por primera vez en su historia– dos Tribunales Penales Internacionales (Antigua Yugoslavia y Rwanda), para el enjuiciamiento de los responsables de tales crímenes contra la comunidad internacional.

Antigua Yugoslavia

En ese contexto el CS decidió en 1993 la creación, como medida coercitiva, del Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario, cometidas en el territorio de la antigua Yugoslavia entre el 1° de enero de 1991 y una fecha que determinará el Consejo una vez restaurada la paz.⁴⁸

⁴⁷ Recomendación general XVIII (44) relativa al establecimiento de un tribunal internacional para el enjuiciamiento de los crímenes contra la humanidad, adoptada por el Comité el 17 de marzo de 1994.

⁴⁸ En adelante TPIYUG. Resoluciones número 808 (1993) y 827 (1993) del CS aprobadas, respectivamente, el 22 de febrero y el 25 de mayo de 1993. El Estatuto del TPIYUG, igualmente aprobado por el CS en la segunda de las resoluciones citadas, se encuentra en el doc. S/25704, de 20 de mayo de 1993, y en el doc. S/25704/Add.1, de 19 de mayo de 1993 (informe del Secretario General).

En la adopción de estas resoluciones el CS tuvo presente las recomendaciones de la Comisión de Expertos, nombrada por el Secretario General, así como la persistencia de violaciones generalizadas del DIH en la antigua Yugoslavia, en particular en Bosnia y Herzegovina, incluidos los asesinatos en masa, las violaciones masivas de mujeres y la práctica de “depuración étnica”, unida a la conquista y retención de territorio, en absoluta impunidad.

Esa situación había constituido, a juicio del CS, “una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”, por lo que consideró necesario poner fin a tales crímenes y “tomar medidas eficaces para hacer comparecer ante la justicia a los responsables”, lo que se estimaba que contribuiría a la restauración y el mantenimiento de la paz.⁴⁹

El SG justificó también la adopción de una decisión tan excepcional en razones de urgencia, pues no se debía esperar a elaborar un tratado internacional que estableciera un tribunal de esa naturaleza y que, además, debía ser sometido a la ratificación por parte de los Estados. En su lugar, una resolución obligatoria del CS, en el marco del Capítulo VII de la Carta, alcanzaría de inmediato a todos los Estados. Las mismas razones de urgencia desaconsejaron la participación en el establecimiento del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIYUG) de órganos más representativos de la Organización, como la Asamblea General (AG).⁵⁰

Ahora bien, en tanto que creación del CS, el TPIYUG es un organismo subsidiario del mismo en el sentido del Art. 29 de la Carta. Su existencia dependerá del restablecimiento o el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales en el territorio de la ex-Yugoslavia y de las decisiones del CS al respecto.⁵¹ No obstante, en el ejercicio de sus funciones judiciales, el TPIYUG gozará de independencia, por lo que no estará sujeto a la autoridad o control del CS en esa materia.

El CS aprobó también, como anexo a la resolución 827 (1993), el Estatuto por el que se rige el TPIYUG, cuya sede se ha establecido en La

⁴⁹ Párrs. 4, 5 y 6 de la parte preambular de la res. 827 (1993), de 25 de mayo, del CS.

⁵⁰ Doc. S/25704, cit., párrs. 18-24.

⁵¹ *Vid.* a este respecto Pigrau Sole, Antoni. “Reflexiones sobre el Tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia desde la perspectiva de la codificación y el desarrollo progresivo del Derecho Internacional”, *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, núm. 11, 1994, pp. 211-252, at 221-222 y 239-240.

Haya. En cuanto a la competencia *ratione materiae* del TPIYUG, se trata de enjuiciar violaciones del DIH contenido en normas convencionales y consuetudinarias internacionales.

El Estatuto identificó como derecho consuetudinario aplicable a los conflictos armados el contenido en los Convenios de Ginebra de 1949 para la protección de las víctimas de la guerra; la Cuarta Convención de La Haya relativa a las leyes y usos de la guerra terrestre y Reglamento anexo, de 18 de octubre de 1907; la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, de 9 de diciembre de 1948; y el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de 8 de agosto de 1945 (Art. 1 del Estatuto).

El TPIYUG constó inicialmente de once magistrados.⁵² Posteriormente se agregaron otros tres,⁵³ que fueron distribuidos en tres Salas de Primera Instancia (con tres magistrados en cada Sala), una Sala de Apelaciones (con cinco magistrados), el Fiscal y la Secretaría. Los magistrados son elegidos por la AG para un período de cuatro años, a partir de una lista presentada por el CS, sobre la base de candidaturas sometidas por los Estados Miembros.

El TPIYUG ha establecido su propio reglamento interno. Por otro lado, presenta un informe anual sobre sus actividades tanto al CS como a la AG.

En cuanto al Fiscal,⁵⁴ designado por el CS a propuesta del SG: es independiente del propio TPIYUG y de todo gobierno y dirige, a través de su Oficina, las investigaciones y acusaciones de personas responsables por violaciones graves del DIH. En 1999 el trabajo de los investigadores del Fiscal fue seriamente obstaculizado por la República Federal

⁵² Bajo la presidencia actual de G. Kirk McDonald (Estados Unidos), el Tribunal estuvo compuesto por A. Cassese (Italia), F. A.M. Riad (Egipto), W. Tiewa (China), Cl. Jorda (Francia), L. Chan Vohrah (Malasia), R.G. May (Reino Unido), F.N.M. Mumba (Zambia), R. Nieto Navia (Colombia), M. Shahabuddeen (Guyana) y A. Simoes Rodrigues (Portugal). La res. 1126 (1997), de 27 de agosto, del CS, prorrogó los mandatos de A. Karibi-Whyte (Nigeria), E. Odio Benito (Costa Rica) y Saad Jan hasta la finalización del caso Celebié (fines de noviembre de 1998). Con posterioridad, los magistrados McDonald, Cassese y Wang fueron sustituidos por Patricia McGowan Wald, Fausto Pocar y Liu Daguin.

⁵³ Para cubrir las necesidades de una tercera Sala de Primera Instancia creada por el CS en su res. 1166 (1998), de 13 de mayo de 1998, que enmienda los Arts. 11-13 del Estatuto TPIYUG.

⁵⁴ El primer Fiscal fue R. Goldstone (Sudáfrica). Le sucedió la Sra. L. Arbour (Canadá) y a ésta la Sra. Carla del Ponte (Suiza), a partir del 15 de septiembre de 1999.

de Yugoslavia, que no autorizó su entrada en el territorio de Kosovo. Poco tiempo después el Presidente Milosevic y cuatro de sus colaboradores fueron acusados por la Fiscal de crímenes contra la humanidad cometidos en Kosovo.

Aunque en sus inicios⁵⁵ el primer Presidente del TPIYUG (A. Cassese) había reconocido el “escepticismo público” sobre la capacidad práctica del TPIYUG, éste se afianzó progresivamente en los años siguientes, hasta el punto de que en su sexto informe a la AG y al CS (correspondiente al período agosto de 1998-julio de 1999), hizo relación de los 28 acusados que a esa fecha se encontraban en la Dependencia de Detención del Tribunal y otro había sido puesto en libertad provisional, fruto de un aumento del nivel de cooperación y cumplimiento de los Estados y de los organismos internacionales y multinacionales. En ese sentido, se indica que algunos acusados fueron entregados por la República de Croacia y la República Sprska.⁵⁶

Sin embargo, 35 acusados seguían todavía en libertad, la mayoría de ellos en la República Sprska o en la República Federal de Yugoslavia. Según el informe del TPIYUG en comento, la República Federal de Yugoslavia se negaba a cooperar en la captura y la entrega de los acusados. Tampoco respetaba su obligación de suministrar las pruebas que se encontraban bajo su control ni permitía el acceso a ellas y seguía citando la legislación nacional como justificación para no cumplir con las normas internacionales que exigen el traslado de los acusados, tanto nacionales como no nacionales, para ser puestos a disposición del Tribunal.⁵⁷

En esos casos, el Art. 61 del Reglamento del TPIYUG prevé que, si el Estado no coopera y el Tribunal no obtiene la custodia del acusado, una Sala de Primera Instancia examinará la acusación del Fiscal en vista pública y, si determina que hay motivos razonables de culpabilidad, confirmará la acusación y dictará un mandamiento internacional de captura. Además, si un Estado no coopera en la ejecución de uno de estos mandamientos, la Presidenta del TPIYUG notificará el hecho al

⁵⁵ Doc. A/C.5/48/68, de 25 de febrero de 1994, p. 1. *Vid.* igualmente Von Hebel, Herman. “An International Tribunal for the former Yugoslavia: An Act of Powerlessness or a New Challenge for the International Community?”, in *NQHR*, vol. 11, 1993, núm. 4, pp. 437-456, *passim*.

⁵⁶ Doc. A/54/187, S/1999/846, de 25 de agosto de 1999, anexo II.

⁵⁷ *Ibidem*, anexo III.

CS, el cual deberá adoptar las medidas necesarias para obligar a los Estados y entidades, así como a las organizaciones internacionales implicadas, a cumplir con sus obligaciones internacionales en relación con el TPIYUG.⁵⁸

A título excepcional, la República Federal de Yugoslavia entregó en 2001 al TPIYUG al ex-presidente S. Milosevic para ser juzgado. Desde entonces se encuentra en prisión preventiva en La Haya.

En otros casos, el CS se limitó a condenar el incumplimiento por parte de la República Federal de Yugoslavia de su obligación de ejecutar las órdenes de detención emitidas por el TPIYUG y exigir la ejecución inmediata e incondicional de dichas órdenes de detención, incluido el traspaso de las personas interesadas a la custodia del TPIYUG.⁵⁹

Por otra parte, la res. 827 (1993) del CS también obliga a los Estados a adoptar las medidas necesarias, con arreglo a su derecho interno, para cumplir los términos de la resolución y hacer efectivo el Estatuto del TPIYUG (párr. 4). Con esa finalidad se aprobó en España la Ley Orgánica 15/1994,⁶⁰ que reconoce la competencia *erga omnes* del TPIYUG y la especialidad de su fuente jurídica (una resolución de una Organización internacional y no un tratado). Además, la Ley Orgánica de referencia se suma a la opinión generalizada de que las reglas humanitarias contenidas en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, así como la Convención sobre el Genocidio, forman parte del derecho consuetudinario internacional.

La Ley Orgánica también asume el carácter autoejecutivo de gran parte del Estatuto del TPIYUG. Así, conforme a su Art.6, si una Sala de Primera Instancia dicta orden de detención contra una persona residente en España, el Juzgado Central de Instrucción de la Audiencia Nacional ejecutará dicha orden de detención y la propia Audiencia Nacional acordará la entrega del detenido sin necesidad de un procedimiento formal de extradición. La correspondiente resolución de la Audiencia

⁵⁸ Así se ha hecho en varias ocasiones. La última figura en el doc. S/1999/1117, de 2 de noviembre de 1999.

⁵⁹ Res. 1207 (1998), de 17 de noviembre, del CS.

⁶⁰ Ley Orgánica 15/1994, de 1 de junio, para la cooperación con el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex-Yugoslavia. BOE núm. 131, de 2 de junio de 1994.

especificará la duración máxima de la detención provisional del acusado, en aplicación de la legislación española.

En cuanto al posible cumplimiento en nuestro territorio de las penas privativas de libertad que pueda dictar el TPIYUG, España formuló la declaración prevista en el Art. 27 del Estatuto del TPIYUG, en el sentido de que acepta recibir a los condenados que sean españoles o residentes en España, para que cumplan sus penas en una prisión española bajo la supervisión del TPIYUG. De producirse tal situación, el Art. 8 de la Ley Orgánica establece que la pena no podrá exceder del máximo previsto para las penas privativas de libertad en España. En caso de indulto o conmutación de la pena, se estará sujeto a lo que decida el TPIYUG (Art. 8.3 de la Ley Orgánica).

La citada Ley Orgánica fue seguida por la publicación, también en el BOE, del Estatuto del TPIYUG,⁶¹ lo que asegura la plena obligatoriedad interna en España de la resolución 827 (1993) del CS, así como del Estatuto del TPIYUG.⁶²

Rwanda

En semejantes términos y coincidiendo con los trabajos finales de la Comisión de Expertos independientes que había sido nombrada por el SG para investigar violaciones del DIH en *Rwanda*, el CS, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta y a petición del Gobierno de ese país, decidió “establecer un tribunal internacional con el propósito exclusivo de enjuiciar a los responsables de genocidio y otras graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Rwanda y a ciudadanos de Rwanda responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidas en el territorio de Estados vecinos entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1994...”⁶³

⁶¹ BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1993; corrección de errores en el BOE núm. 19, de 22 de enero de 1994.

⁶² *Vid.* en este sentido Pignatelli y Meca, Fernando. “Consideraciones acerca del establecimiento del Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex-Yugoslavia a partir de 1991”, en *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 64, 1994, pp. 41-146, at 65-77.

⁶³ En adelante TPIRW. Párr. 1 de la resolución del CS 955 (1994), de 8 de noviembre.

La resolución del CS se adoptó con la abstención de la República Popular de China y ciertas reservas expresadas por Brasil, en favor de un tratado en vez de una resolución del CS, para establecer un tribunal de esta índole.

El Tribunal Penal Internacional para la República de Rwanda (TPIRW) tiene una competencia temporal muy reducida, pues solamente podrá entender de las violaciones cometidas durante 1994, a pesar de que desde 1990 ya se habían venido produciendo masacres anuales. En ese sentido, el CS ha preferido que el TPIRW se centre en la persecución de *hutus* responsables de la gran masacre de *tutsis* que se desencadenó en Rwanda a partir del 6 de abril de 1994, fecha de la muerte en accidente de aviación, producido en extrañas circunstancias, de los Presidentes de Rwanda y Burundi. En los cuatro meses siguientes a esa fecha, se habría perpetrado el genocidio de unas 800 000 personas, en su mayoría de la etnia *tutsi*. En cambio, los abusos de los *tutsis* contra los *hutus* no habría alcanzado en 1994 la misma dimensión de genocidio.

El TPIRW, cuya sede se fijó en Arusha (R. U. de Tanzania), fue creado por el CS en razón de la situación imperante en Rwanda, que constituía una amenaza para la paz y la seguridad de la región. Aunque se trata de un órgano subsidiario del CS, en su carácter de órgano judicial “es independiente de cualquier Estado o grupo de Estados y del órgano del cual es subsidiario...”⁶⁴

Conforme a su Estatuto, que aprobó el CS como anexo a la resolución 955 (1994), el TPIRW tiene competencia, en razón de la materia, para juzgar las violaciones del DIH que se pueden cometer en conflictos armados internacionales o internos, además del crimen de genocidio y los crímenes de lesa humanidad.

El crimen de *genocidio*, que se puede cometer con o sin relación con un conflicto armado, comprende crímenes como la matanza o lesiones graves a miembros de un grupo, que se perpetran con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal (Art. 2 del Estatuto, equivalente al Art. II de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948). En ese sentido, el Fiscal deberá probar cada uno de estos elementos en

⁶⁴ Doc. S/1995/134, de 13 de febrero de 1995, p. 3, párr. 8.

relación con cada acusado ante el TPIRW. La conspiración, instigación y tentativa de genocidio, son también punibles.

Los *crímenes de lesa humanidad* son actos repudiables como el homicidio intencional, exterminio, encarcelamiento, tortura, violación o persecución por motivos políticos, raciales o religiosos, que se cometen como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil por razones de nacionalidad o por razones políticas, étnicas, raciales o religiosas (Art. 3 del Estatuto). Estos crímenes podrán ser enjuiciados por el TPIRW con prescindencia de que se haya determinado o no la existencia de un conflicto armado en Rwanda.

En el marco del conflicto armado interno, el TPIRW podrá juzgar crímenes tales como las violaciones del Art. 3, común a los cuatro Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional II, cuyo Art. 4 recoge las garantías fundamentales.

En efecto, a diferencia del TPIYUG, el TPIRW tiene competencia para investigar las violaciones del Protocolo Adicional II, a pesar de que, en su conjunto, todavía no se considera reconocido universalmente como parte del DI consuetudinario.

Así, el Art. 4 del Estatuto del TPIRW dispone que serán perseguidas las violaciones del DIH tales como los actos de violencia contra la vida, la salud, el bienestar físico o mental de las personas, especialmente el homicidio y el trato cruel como la tortura, la mutilación, los tratos humillantes o degradantes, la violación y cualquier otra forma de castigo corporal.

Igualmente, son perseguibles los castigos colectivos, la toma de rehenes, los actos de terrorismo y el saqueo; los ultrajes a la dignidad personal, en particular los tratos humillantes o degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de agresión indecente; la aprobación de sentencias y la realización de ejecuciones sin un fallo previo pronunciado por un tribunal constituido regularmente y que haya ofrecido todas las garantías judiciales consideradas indispensables por los pueblos civilizados (*sic*); y las amenazas de perpetración de cualquiera de estos actos.

Además de los tres tipos de crímenes señalados, el Art. 6 del Estatuto TPIRW (relativo a la competencia *ratione personae*) reconoce la responsabilidad penal individual de toda persona que hubiere planeado, instigado u ordenado la comisión de alguno de los tres crímenes tipificados, o los hubiere cometido o hubiera ayudado en cualquier otra

forma a planearlos, prepararlos o ejecutarlos. Será irrelevante el cargo oficial del inculpado, ya sea Jefe de Estado o funcionario de Gobierno. El hecho de haber actuado en cumplimiento de una orden impartida por un superior no le eximirá de responsabilidad penal, pero podrá considerarse circunstancia atenuante si el Tribunal determina que así lo exige la equidad (Art. 6.4 del Estatuto).

En cuanto a su organización, el TPIRW consta de catorce magistrados independientes, repartidos en tres Salas de Primera Instancia (con tres magistrados en cada Sala) y una Sala de Apelaciones (con cinco magistrados).⁶⁵ Ahora bien, los miembros de la Sala de Apelaciones serán los mismos que los de la Sala de Apelaciones del TPIYUG. Los magistrados son elegidos por la AG por un período de cuatro años, a partir de una lista presentada por el CS sobre la base de candidaturas presentadas por los Estados.

Además, el TPIRW dispone del Fiscal y de una Secretaría. En cuanto al Fiscal, que es también común para ambos TPI, dispone de un Fiscal Adjunto específico para Rwanda. El fiscal será competente para investigar a los presuntos responsables de violaciones graves del DIH, e iniciará las investigaciones de oficio o sobre la base de información obtenida de cualquier fuente, incluidas las fuentes no gubernamentales (Art. 17.1 del Estatuto) y las propias víctimas. Si el Fiscal considera que existen indicios suficientes de criminalidad, preparará un acta de acusación que transmitirá a un magistrado de la Sala de Primera Instancia, quien podrá dictar la orden de arresto del procesado (Art. 18.1 del Estatuto).

Los derechos procesales del acusado están recogidos en el Art. 20 del Estatuto y se corresponden con las normas internacionales generalmente aceptadas. En cuanto al fallo, la Sala de Primera Instancia sólo podrá imponer penas privativa de libertad (Art. 23.1 del Estatuto) que serán apelables ante la Sala de Apelaciones si se ha producido un error de hecho o de derecho (Art. 24). Solamente cabrá la aplicación de indulto o conmutación de la pena si así lo decide el Presidente del Tribunal, en función de los intereses de la justicia y los principios generales del derecho (Art. 27 del Estatuto).

⁶⁵ En su 3897a. sesión, de 29 de junio de 1998, el CS decidió enmendar los Arts. 10-12 del Estatuto TPIRW, ampliando a 14 el número de sus magistrados y a tres las Salas de Primera Instancia.

El TPIRW presenta informes anuales sobre sus actividades a la AG y al CS. En 1996 del TPIRW procedió a la acusación de 19 sospechosos, de los cuales tres acusados ya habían comparecido ante el Tribunal. En el informe correspondiente a 1997, el TPIRW señaló que se habían confirmado 14 acusaciones contra 21 personas en ese período, habiéndose dictado las respectivas órdenes de detención. Como resultado, doce de los acusados estaban encarcelados en el pabellón penitenciario de la sede del Tribunal, otro en los Estados Unidos, y dos sospechosos más en Camerún.⁶⁶ En 1999 el TPIRW había dictado los cuatro primeros fallos y 39 personas permanecían detenidas a su disposición.⁶⁷

Por último, la resolución del CS 978 (1995), de 27 de febrero, instó a los Estados a detener a las personas que se encontraran en sus territorios y contra las cuales haya pruebas suficientes de que han cometido actos comprendidos en la jurisdicción del TPIRW. También instó a los Estados a cooperar con el SG y el Fiscal del TPIRW, así como sus investigadores, en la identificación de los detenidos; y a los Estados en cuyo territorio se hayan producido actos graves de violencia dentro de campamentos de refugiados, a que detengan a los que hayan incitado actos de ese tipo o participado en ellos y los entreguen a las autoridades judiciales competentes.

Para cumplir con sus obligaciones internacionales en esta materia, España publicó la resolución 978 (1995) del CS, de 27 de febrero, como resolución del Ministerio de Asuntos Exteriores.⁶⁸ De otro lado, el Estatuto del TPIRW se publicó en el Boletín Oficial del Estado.⁶⁹ Finalmente, en 1998 se aprobó una ley de cooperación con el TPIRW, equivalente a la aprobada en su día para asegurar la cooperación con el TPIYUG.⁷⁰ En particular, se establecen las reglas ya conocidas en materia de jurisdicción, detención y entrega de personas acusadas por el TPIRW que pudieran encontrarse en España, y la posibilidad de cumplimiento de la condena en un establecimiento penitenciario nacional.

⁶⁶ Doc. A/52/582, S/1997/868, de 13 de noviembre de 1997, 32 p., *passim*.

⁶⁷ Doc. A/54/315, S/1999/943, de 7 de septiembre de 1999, 34 pp., *passim* (cuarto informe del TPIRW).

⁶⁸ Resolución de 10 de mayo de 1995 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores.

⁶⁹ BOE núm. 123, de 20 de mayo de 1995.

⁷⁰ Se trata de la Ley Orgánica 14/1998, de 1 de julio, para la cooperación con el Tribunal Internacional para Ruanda (*sic*).

La eficacia y funcionamiento de los dos TPI estudiados fueron evaluados por un Grupo de cinco expertos independientes nombrados por el SG y presidido por J. Ackerman (Estados Unidos). En su informe, el Grupo consideró que los tres órganos de ambos TPI habían sido razonablemente eficientes en el desempeño de sus mandatos, y sugirió un buen número de medidas prácticas para la mejora de los procedimientos.⁷¹

Por último, cabe registrar aquí que el Consejo de Seguridad acaba de crear un tercer tribunal especial, en esta ocasión para juzgar a los responsables de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y otras violaciones graves del DIH, así como por los delitos tipificados en el derecho interno de *Sierra Leona*⁷² que se hayan cometido dentro de su territorio. Por otra parte, sigue en estudio el establecimiento de un cuarto Tribunal para juzgar a los responsables del genocidio ocurrido en *Camboya* durante los años setenta.

3. La Corte Penal Internacional

La CDI aprobó en 1994 un primer proyecto de Estatuto,⁷³ que presentó a la AG. Para considerar distintas opciones, ésta estableció un Comité Especial en el marco de su Sexta Comisión. A continuación estableció un Comité Preparatorio de una conferencia diplomática, que consideró el proyecto elaborado por la CDI a la luz de los comentarios de los Estados, de las organizaciones competentes y de sus propios grupos de trabajo, sobre un futuro tratado internacional que contenga el citado Estatuto.

La Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios se celebró en Roma, con la participación de 160 Estados y 135 organizaciones no gubernamentales, que en su calidad de observadores jugaron un papel muy destacado ante las diferentes delegaciones diplomáticas.⁷⁴ La Conferencia culminó sus

⁷¹ Doc. A/54/634, de 23 de noviembre de 1999, pp. 100-107.

⁷² Res. CS 1315 (2000), de 14 de agosto.

⁷³ Vid doc. A/49/10: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 46º período de sesiones (3 de mayo a 23 de julio de 1994)*, Naciones Unidas, Nueva York, 1994 (Informe del grupo de trabajo de la Asamblea General sobre el proyecto de Estatuto de una corte penal internacional).

⁷⁴ También surgieron comentarios críticos ante lo que se consideró una “excesiva” participación de la sociedad civil, sin precedentes en las Conferencias Diplomáticas de Plenipotenciarios. Ver, en este sentido, Sur, Serge. “Vers une Cour pénale internationale: la Convention de Rome entre les ONG et le Conseil de sécurité”, en *RGDIP*, 1999, pp. 29-45, *passim*.

trabajos el 17 de julio de 1998 con la aprobación del Estatuto de la Corte Penal Internacional⁷⁵ con una votación de 120 Estados a favor, ocho en contra y 21 abstenciones.⁷⁶

Además, la resolución Final de la Conferencia decidió establecer la “Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional”, que debería elaborar: las reglas de procedimiento y prueba, así como los elementos del crimen (antes del 30 de junio del año 2000); un acuerdo de relación entre la CPI y NU; el acuerdo de sede con Los Países Bajos; el reglamento financiero; el acuerdo sobre los privilegios e inmunidades de la CPI; el reglamento de la Asamblea de los Estados Partes; y proponer una definición de la agresión a la Conferencia de Revisión del Estatuto.⁷⁷

El Estatuto de Roma, que consta de 128 Artículos, entró en vigor el 1º de julio de 2002 y cuenta con 92 Estados Partes (incluida España). No tendrá efectos retroactivos (Art. 11 del Estatuto), a pesar del carácter imprescriptible –anterior al propio Estatuto– de los crímenes que la CPI podrá castigar.

La CPI, cuya sede es La Haya, se compone de los siguientes órganos: la Presidencia; una Sección de Apelaciones, una Sección de Primera Instancia y una Sección de Cuestiones Preliminares; la Fiscalía; y la Secretaría (Art. 34 del Estatuto). Los 18 magistrados de la CPI, de reconocida competencia en derecho penal, DIH y DIDH, son elegidos por la Asamblea de los Estados Partes, por un período de nueve años no renovable y tienen dedicación exclusiva en sus puestos (Arts. 35-36).

Como se expresa en el Preámbulo del Estatuto, el objetivo de la CPI, que se establece como complementaria de las jurisdicciones penales nacionales, será poner fin a la impunidad de los autores de los crímenes más graves con trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto y que se consideran imprescriptibles (Art. 29).

El Estatuto será aplicable a todos sin distinción, con independencia del cargo oficial (Jefe de Estado u otro) que pueda tener el acusado (Art. 27). Sin embargo, la obediencia debida podrá eximir de responsabilidad

⁷⁵ Doc. A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998, 87 p.

⁷⁶ Votaron en contra los siguientes Estados: R.P. de China, Estados Unidos, Filipinas, India, Israel, Libia, Sri Lanka y Turquía

⁷⁷ Doc. A/CONF.183/10, de 17 de julio de 1998, pp. 8-9.

penal al acusado que demuestre haber estado “obligado por ley a obedecer órdenes emitidas por el gobierno o el superior de que se trate”.⁷⁸

En particular, el Art. 5 del Estatuto establece que la CPI tendrá competencia respecto de los crímenes de genocidio (conforme a la Convención de 1948), lesa humanidad, guerra y agresión. Para el último supuesto se prevé una moratoria de siete años, cuando una Conferencia de Revisión del Estatuto defina el crimen de agresión, de conformidad con el Art. 123 del mismo. También se deja para mejor ocasión la definición de otros crímenes, como el de terrorismo internacional o el tráfico ilícito de drogas.

En cuanto a los “crímenes de guerra”, enunciados en el Art. 8, todo Estado puede declarar en el momento de la ratificación una moratoria de siete años, lo que significará que la CPI no podrá entender de los crímenes de esa naturaleza cometidos por sus nacionales o en el territorio del Estado que formule tal declaración (Art. 124 del Estatuto). En realidad, se trata de una reserva y podrá ser retirada en cualquier momento. Esa prerrogativa de los Estados parte podrá ser reconsiderada en la Conferencia de Revisión a la que alude el Art. 123 del Estatuto.

El Art. 7 recoge la amplia y novedosa categoría de “crímenes de lesa humanidad”, que se inspira en los Estatutos de los TPI de la antigua Yugoslavia y Rwanda. Se trata de un tipo delictivo autónomo de la existencia de un conflicto armado interno o internacional,⁷⁹ que se puede aplicar a cualquier violación grave y sistemática de los derechos humanos.⁸⁰

Según el Art.7, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes, cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil: asesinato, exterminio, esclavitud, deportación, encarcelación, tortura, violación, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales; persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, etc.; desaparición forzada de personas; el crimen de *Apartheid*, y

⁷⁸ Art. 33.1.a) del Estatuto.

⁷⁹ Cfr. Jiménez García, Francisco. “Hacia una jurisdicción internacional obligatoria en el Siglo XXI. El Estatuto del Tribunal Penal Internacional adoptado en Roma el 17 de julio de 1998”, en *Studia Carande*, Madrid, 1999, núm. 3, pp. 103-131, at 113.

⁸⁰ Cfr. Carrillo Salcedo, Juan Antonio. “La Cour pénale internationale: L’Humanité trouve une place dans le droit international”, en *RGDIP*, 1999, pp. 23-28, at 24.

otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

En cuanto a los “crímenes de guerra”, el Art. 8 del Estatuto califica como tales las siguientes categorías de crímenes que se cometan como parte de un plan o política, o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes:

- a) Infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, tales como matar intencionalmente, someter a tortura, infligir grandes sufrimientos, destruir bienes o apropiarse de ellos a gran escala; obligar a un prisionero de guerra a prestar servicio en las fuerzas enemigas o privarle de sus derechos a un juicio justo e imparcial; deportar; y tomar rehenes.
- b) Otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados *internacionales* dentro del marco del DI, a saber: atacar a la población civil, objetos civiles, a una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria; lanzar ataques deliberados que ocasionen daños a personas y objetos civiles desproporcionados con la ventaja militar que se prevea; atacar núcleos urbanos que no sean objetivos militares; matar o herir a un enemigo que se haya rendido; utilizar indebidamente la bandera blanca, el uniforme del enemigo o de las Naciones Unidas, así como los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra; el traslado o deportación de la población civil; ataques contra edificios dedicados al culto religioso, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos y los hospitales; practicar mutilaciones o experimentos científicos con los prisioneros; matar o herir a traición; declarar que no se dará cuartel; destruir o confiscar bienes del enemigo; abolir ante un tribunal los derechos nacionales del enemigo; obligar a los enemigos a participar en operaciones bélicas contra su propio país; saquear una ciudad; utilizar armas envenenadas, gases asfixiantes o tóxicos, balas que se abran o aplasten fácilmente en el cuerpo humano; emplear armas que causen daños superfluos o indiscriminados en violación del DIH; ultrajar la dignidad de la persona; violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado o esterilización forzada; utilizar civiles para

inmunizar ciertas zonas de operaciones militares; atacar la infraestructura sanitaria del enemigo; provocar la inanición de la población civil privándola de los objetos indispensables para su supervivencia; y reclutar a niños menores de 15 años.

En los conflictos armados *internos* (con exclusión de los disturbios o tensiones internos), las violaciones graves del Art. 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949: violencia contra la vida e integridad física; ultrajes contra la dignidad; toma de rehenes; y ejecuciones sin sentencia previa pronunciada por un tribunal regular que haya ofrecido las garantías judiciales indispensables.

Además, atacar a la población civil; atacar la infraestructura sanitaria o a una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria; atacar edificios dedicados al culto religioso, la educación, las artes, las ciencias, los monumentos y los hospitales; saquear una ciudad; violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, o esterilización forzada; reclutar menores de 15 años; desplazamiento forzoso de población civil; matar o herir a traición; declarar que no se dará cuartel; someter a los prisioneros a mutilaciones físicas o experimentos científicos; y destruir o confiscar bienes del enemigo.

En materia de legitimación activa ante la CPI, cabe recordar que la víctima no tendrá reconocido un *ius standi* ante la misma. Solamente el Fiscal podrá iniciar de oficio una investigación sobre un crimen de la competencia de la CPI (Art. 15.1 del Estatuto). A tal fin podrá recabar información de los Estados, los órganos de las NU, las organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales, u otras fuentes fidedignas que considere apropiadas y podrá recibir testimonios escritos u orales (Art. 15.2), entre otros, de la propia víctima.

Por otro lado, todo Estado parte en el Estatuto podrá remitir al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios crímenes de la competencia de la CPI y pedirle que la investigue (Art. 14.1). Igualmente, el CS podrá solicitar al Fiscal que inicie una investigación determinada. Además, actuando conforme a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta NU, podrá pedir a la CPI que suspenda por un plazo máximo de 12 meses la investigación o el enjuiciamiento que

haya iniciado (Art. 16). Tal petición corre el riesgo de ser abusiva en el futuro, pues podrá ser renovada por el propio CS, aparentemente, tantas veces como desee, lo que supondría una paralización *sine die* del procedimiento ante la CPI.

Por su parte, el Fiscal solicitará a la Sala de Cuestiones Preliminares de la CPI autorización para abrir una investigación firme. En esta fase procesal la víctima también podrá presentar observaciones a la Sala de Cuestiones Preliminares (Art.15.3).

Los requisitos de *admisibilidad* de la demanda se regulan en los Art. 12 y 17 del Estatuto, poniendo de relieve el carácter complementario de la CPI en relación con las jurisdicciones nacionales que reclamen su competencia para entender de un determinado asunto. De esa manera, la demanda ante la CPI será inadmisibile:

- Si el asunto está *pendiente* de una investigación o enjuiciamiento en el Estado que tiene jurisdicción sobre él, ya sea porque el delito se cometió en su territorio o porque el acusado es nacional suyo. Se exceptúan los casos en que los tribunales nacionales con jurisdicción sean incapaces de llevar adelante tal investigación o enjuiciamiento.
- Si el asunto *ya fue investigado* por el Estado de jurisdicción y el acusado no fue procesado. También se exceptúan de esta regla los casos de no procesamiento por incapacidad del Estado para enjuiciar.
- Si el acusado *ya fue enjuiciado* por un tribunal nacional, en cuyo caso se opondrá ante la CPI la excepción de cosa juzgada.
- Si la CPI considera que el asunto no es de gravedad suficiente para justificar su intervención.

En todo caso, la propia CPI podrá determinar si el Estado de jurisdicción la ejerce para sustraer al acusado de la competencia de la CPI, si ha habido demoras injustificadas en el juicio, o el proceso no se realiza de manera independiente o imparcial (Art. 17.2). También corresponderá a la CPI determinar el grado de incapacidad de la administración de justicia del Estado de jurisdicción, en función de que no pueda hacer comparecer al acusado, no disponga de pruebas y testimonios, o simplemente “no está por otras razones en condiciones de llevar a cabo el juicio” (Art. 17.3 *in fine*). De estas reglas se deduce la concurrencia preferente de la CPI y el principio de su primacía sobre las jurisdicciones nacionales.

II. La protección extraconvencional de los derechos humanos

Introducción

Hemos visto que ni los mecanismos convencionales ni los judiciales de protección internacional de los derechos humanos han sido diseñados para acoger la mayor parte de las denuncias individuales por violación de los derechos humanos que llegan a las NU, por lo que durante muchos años aquéllas fueron desatendidas.

En efecto, los mecanismos cuasicontenciosos que hemos estudiado tienen competencias extremadamente limitadas en relación con la masa de comunicaciones o quejas individuales que llegan constantemente a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), pues los requisitos de admisibilidad que deben reunir las quejas individuales impiden que la mayor parte de las denuncias prospere. Así, por ejemplo, entre 1972 y 1988 se habían recibido en la Secretaría 350 000 denuncias de particulares.⁸¹ Pues bien, esa cifra contrasta fuertemente con las escasas 1150 quejas que han podido ser tramitadas por la vía convencional desde 1976 hasta el día de hoy.

La comunidad internacional no se dotó de ningún mecanismo procesal para tramitar las denuncias individuales hasta 1967, en el marco extraconvencional de la Comisión de Derechos Humanos (CDH). Ello se consideró como una reacción frente a la lentitud en la elaboración y entrada en vigor (en 1976) del primero de los mecanismos convencionales —el del Com.DH—. Aunque hoy son ya cinco los Comités establecidos en tratados internacionales de derechos humanos que pueden recibir denuncias individuales (Com.DH, Com.EDR, Com.CT, Com.EDCM y Com.TM) y, en el marco de la OIT, existe un mecanismo constitucional (Arts. 24-25) para recibir reclamaciones de organizaciones o de trabajadores, ya hemos visto que su eficacia es limitada al no ser universales en su aceptación por los Estados y al estar regidos por reglas de admisibilidad muy severas, como la del agotamiento previo de los recursos internos.

⁸¹ *Cfr.* Naciones Unidas. *Procedimientos para presentar comunicaciones*, Folleto informativo de derechos humanos, núm. 7, Ginebra, NU, 1992, p. 7.

Tampoco son plenamente operativos los mecanismos judiciales de protección existentes en el DIDH, pues solamente los de ámbito regional permiten que la víctima de la violación pueda reclamar directamente contra el Estado, una vez agotados los recursos internos, el amparo de un tribunal regional que, en el mejor de los casos, condenará al Estado a reparar la violación cometida, pero no le impondrá ninguna obligación de sancionar a los funcionarios del Estado que cometieron la violación, con lo que persistirá la sensación de impunidad.

Consciente de esa situación, la comunidad internacional ha desarrollado a lo largo de los años una serie de mecanismos *extraconvencionales* de protección de los derechos humanos, que tratan de paliar las deficiencias de los convencionales, a la vez que ofrecen una respuesta colectiva –aunque imperfecta– a situaciones de extrema gravedad en el campo de los derechos humanos, que reclaman una reacción colectiva.

En este contexto se inscriben valiosas iniciativas tanto del Consejo de Seguridad como de la Asamblea General y de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En lo que se refiere al Consejo de Seguridad, baste recordar aquí las misiones de verificación de los derechos humanos que fueron creadas en los años noventa en el marco de operaciones de mantenimiento de la paz, fruto de largas negociaciones para poner término a conflictos internos bajo la mediación de las Naciones Unidas (El Salvador, Camboya). Además, ante hechos de la magnitud del genocidio, el CS decidió la creación de los TPI *ad hoc* para la Antigua Yugoslavia y Rwanda.

Por su parte, la Asamblea General ha creado órganos permanentes de carácter intergubernamental para la promoción y protección de los derechos humanos en diversos sectores. Así, creó el Comité especial sobre territorios no autónomos (1961- ...), el Comité contra el *Apartheid* (1962-1990), el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia (1967-1990) y el Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino (1975- ...). En los años noventa, se recurrió a la creación de misiones temporales de observación de los derechos humanos que acompañaron la negociación política de graves conflictos sociales, bajo la mediación de las Naciones Unidas (Haití, Guatemala). La AG también ha creado Altos Comisionados para la promoción de los derechos del niño (UNICEF, 1946- ...), la protección de los refugiados (ACNUR, 1949- ...) y, sobre todo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1993-...), al que se le confió el mandato

de velar por la promoción, protección y prevención de las violaciones de todos los derechos humanos en el mundo, incluido el derecho al desarrollo.

Sin embargo, los desarrollos más sorprendentes han tenido como protagonista a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En 1967 se creó el “Procedimiento 1235”, resolución del ECOSOC, que autorizó a la Comisión a recibir quejas individuales que configurasen una *situación* que revelara la existencia de un cuadro persistente de violaciones flagrantes, masivas y sistemáticas de los derechos humanos, en un país o área regional concreta en la que persistieran políticas oficiales de dominación colonial, discriminación racial, segregación o *Apartheid*. En el marco de estas *situaciones*, la Comisión pudo recibir quejas individuales sin necesidad del agotamiento de los recursos internos, así como establecer órganos especiales de investigación de una *situación* sin el consentimiento del Estado interesado; su mandato fue rendir informes públicos a la Comisión. Así nacieron el Grupo Especial de Expertos sobre el África Meridional (1967-1995) y el Comité Especial sobre las prácticas israelíes que afectan los derechos humanos del pueblo palestino y de otros habitantes árabes de los territorios ocupados (1968-...).

En 1975, a raíz del golpe de estado del general Pinochet en Chile, la Comisión amplió su competencia al crear el Grupo de Trabajo *ad hoc* para investigar la situación de los derechos humanos en ese país. A partir de entonces han sido numerosos los órganos especiales de investigación *geográficos*. A partir de 1980 se suman a ellos los órganos especiales de investigación *temáticos*. Ambos configuran un “sistema de Relatores Especiales” o Grupos de Trabajo de la Comisión que, junto al estudio de *situaciones* o temas globales, se ocupa de las quejas individuales, desde un ángulo inicialmente humanitario, y establece el procedimiento de “acciones urgentes” bajo el cual las quejas se diligencian con flexibilidad y prontitud, sin atender a requisitos de admisibilidad tales como el agotamiento previo de los recursos internos o el consentimiento de los Estados.

A. Naciones Unidas: el sistema de Relatores Especiales de la Comisión de Derechos Humanos

Entendemos por “sistema de relatores especiales” o “sistema de procedimientos públicos especiales” de la CDH, el:

... conjunto de órganos especiales de investigación de situaciones de violaciones graves, masivas y flagrantes de los derechos humanos, ya sean de carácter geográfico o temático, de distinta denominación, que han sido establecidos por la Comisión de Derechos Humanos desde 1967 sobre una base extraconvencional. Su objetivo es ofrecer a las víctimas de las violaciones un cauce procesal a través del cual canalizar sus denuncias con una finalidad originariamente promotora de los derechos humanos, a través de los informes analíticos de tales órganos. A partir de 1980, los órganos más emblemáticos han ido asumiendo gradualmente facultades de protección de las víctimas individuales, basadas predominantemente en razones humanitarias. Desde 1990, invocan preferentemente en sus acciones de protección ante los gobiernos la aplicación de las normas jurídicas internacionales en materia de derechos humanos.⁸²

Esta definición comporta siete elementos, a saber:

En primer lugar, estamos en presencia de un “sistema” de procedimientos, si bien imperfecto por su escasa coordinación y homologación en sus métodos de trabajo. Sin embargo la coordinación entre los diferentes órganos extraconvencionales ha empezado a cobrar cuerpo a partir de 1993, año en que se celebró la primera reunión del conjunto de procedimientos públicos especiales, en ocasión de la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos.

A partir de ese año, los relatores especiales, representantes, expertos y presidentes de grupos de trabajo, encargados de los procedimientos especiales de la CDH y del programa de servicios de asesoramiento, han mantenido reuniones anuales.⁸³ Desde entonces se ha acelerado notablemente el proceso de homologación de sus propios métodos de trabajo, lo que ha culminado en 1999 con la aprobación de un Manual común sobre métodos de trabajo.⁸⁴

⁸² Cfr. Villán Durán, C. *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 645 y ss.

⁸³ La última reunión se celebró en junio de 2003; el informe sobre la misma se contiene en el doc. E/CN.4/2004/4, de 2 de agosto de 2003.

⁸⁴ OACNUDH. *Manual para relatores especiales/representantes/expertos y presidentes de grupos de trabajo de procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y del programa de servicios de asesoramiento*, Doc. HR/NONE/2000/91, junio de 1999, 29 p.

En segundo lugar, se trata de “órganos especiales de investigación” sobre situaciones graves de violaciones de los derechos humanos, porque su finalidad esencial y originaria es facilitar a la CDH, a través de sus informes anuales, escritos y públicos, una información ponderada, objetiva e imparcial sobre la evolución de la situación de los derechos humanos en un determinado ámbito geográfico o sobre un tema concreto en todo el mundo.

De esa manera la CDH, órgano de composición política (representantes de 53 Estados), se ha dotado de un sistema de “relatores especiales” que, con un notable grado de independencia y objetividad política, informan a la CDH sobre situaciones de violaciones graves, masivas y flagrantes de los derechos humanos. Además, éstos ofrecen sus conclusiones y recomendaciones a la comunidad internacional para que ésta, a través de la CDH, adopte las medidas que considere más apropiadas, con el fin de asistir a los países para superar política y jurídicamente los problemas que hayan producido violaciones masivas de los derechos humanos que, a su vez, han alarmado a la comunidad internacional.

En tercer lugar, el “sistema de relatores especiales” engloba órganos especiales de investigación que tienen distinta denominación y mandatos relativamente diversos, lo que es consecuencia de la escasa pero progresiva integración del sistema. A su vez, éste puede dedicar su atención a la *situación de todos los derechos humanos en un país* o área regional concreta, o bien a un *tema específico* (desapariciones, ejecuciones, tortura, detención, etc.) *en todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas* en los que esa problemática tenga una gravedad consistente.

En cuarto lugar, este sistema de relatores especiales lo establece la CDH, con la autorización correspondiente del Consejo Económico y Social, sobre una base estrictamente extraconvencional (resoluciones y decisiones). Ello permitirá superar las rigideces procesales de los procedimientos cuasicontenciosos establecidos en el ámbito convencional para la protección de los derechos humanos, tales como el consentimiento del Estado para que tales procedimientos le sean oponibles, o el agotamiento de los recursos internos antes de presentar la queja ante el órgano internacional competente.

Del mismo modo, al tratarse de órganos de investigación basados en la resolución 1235 del ECOSOC, tienen carácter público en su constitución, en la rendición del respectivo informe ante la CDH, en el debate del

mismo y en la adopción de decisiones por parte del órgano político. La participación de las organizaciones no gubernamentales en todas las fases del procedimiento, aleja a esos órganos especiales de investigación del modelo confidencial que había creado la resolución 1503 del ECOSOC de 1970.

En quinto lugar, la definición pone también de relieve el carácter originariamente *promotor* de los derechos humanos del "procedimiento 1235", pues en sus inicios las quejas individuales no se utilizaban más que para configurar una "situación" de violaciones graves, masivas y flagrantes de los derechos humanos. Se trataba de promover la superación de esa situación a través de la cooperación internacional entre los Estados y entre éstos y la ONU, con el objetivo de conseguir la realización del respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, en el marco establecido por los Arts. 56 y 55.c, combinados, de la Carta NU.

En sexto lugar, es de destacar que tanto la naturaleza como el mandato de los órganos especiales de investigación de la CDH se han ido modificando con el tiempo, de modo que al objetivo de la promoción general de los derechos humanos se ha añadido el de la *protección* de los derechos de la víctima individualizada objeto de la denuncia que se haya recibido. Esa inflexión se produjo a partir de 1980 y es notoria en los mandatos temáticos más antiguos y emblemáticos de la CDH (desapariciones, ejecuciones, tortura ...).

En séptimo lugar, si bien la *protección* se ejerce inicialmente por razones predominantemente humanitarias, a partir de 1990 los mandatos temáticos emblemáticos (ejecuciones, tortura, detención arbitraria) pusieron más el acento en la invocación de las normas internacionales de derechos humanos, relevantes a cada uno de los mandatos citados.

Además, desde 1991 el GT de la detención arbitraria adopta *dictámenes* en cada caso concreto que trata. Tales dictámenes son de naturaleza jurídica equivalente a la de los aprobados por los órganos establecidos en los tratados internacionales. Pero, a diferencia de estos últimos, que actúan *ex post facto* (esto es, una vez consumada la violación denunciada), las acciones de protección de los mecanismos extraconvencionales han tenido siempre una finalidad primordialmente preventiva de la violación, esto es, evitar que se produzca una violación inminente, o bien que cese la misma. A la postre, la acción de protección tiene un sentido tan humanitario como jurídico.

En todo caso, la protección ejercida por los mecanismos extraconvencionales ya no es política, sino que entra de lleno en el terreno de lo jurídico, antesala de la futura exigencia de responsabilidad internacional de los Estados por violación de normas internacionales de derechos humanos. Ello dependerá de que los Estados se decidan a convocar una conferencia de plenipotenciarios para examinar el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, aprobado por la CDI en agosto de 2001,⁸⁵ con miras a concertar una convención sobre el tema.

1. Procedimientos geográficos

En 1967 la CDH, cuya composición acababa de aumentar como resultado del acceso a la independencia de un buen número de territorios hasta entonces sometidos a la dominación colonial en África y Asia, optó por imaginar un mecanismo alternativo –no convencional– de tramitación de las quejas individuales que resultara mucho más ágil. Para ello se debía conseguir que el consentimiento del Estado no fuera tan decisivo –como lo era bajo el régimen de la ratificación de los tratados–; que los requisitos de admisibilidad de la comunicación individual se suavizaran progresivamente; y que el punto de referencia en cuanto al derecho sustantivo aplicable no fuera uno o varios tratados, sino la propia Declaración Universal de Derechos Humanos. Con esas características nació el “Procedimiento 1235” de la CDH, que encuentra su fundamento en la resolución 1235 (XLII) del ECOSOC, de 6 de junio de 1967, corroborada por la práctica ulterior de los Estados.

En ese diseño hubo que pagar un precio: las comunicaciones individuales no recibieron inicialmente un tratamiento personalizado, sino que se instrumentalizaron en función de que, por su gravedad e importancia, configurasen una “situación” que revelara la existencia de “un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos” en un país o área regional concreta. Por consiguiente, el enfoque inicial consistió en habilitar a la CDH para que ésta creara un órgano especial de investigación que llevara a cabo

⁸⁵ Ver el texto aprobado en el informe de la CDI a la AG sobre su 53º período de sesiones (2001), doc. A/56/10, pp. 10-405.

el estudio de una “situación” global de violaciones de derechos humanos en un país determinado, siempre que tales violaciones se relacionaran con cuestiones de descolonización, discriminación racial o *Apartheid*. El objetivo del procedimiento sería ayudar a los Estados a superar sus dificultades presentes en materia de derechos humanos, en el marco de la cooperación internacional establecida en la Carta de las Naciones Unidas. En ese contexto, las quejas individuales quedaban subsumidas en la “situación” global.

De ese modo, la CDH se dotó en 1967 del primer órgano especial de investigación de una “situación” de carácter geográfico: el Grupo Especial de Expertos de la Comisión sobre el África Meridional,⁸⁶ encargado de investigar e informar anualmente a la Asamblea General y a la CDH sobre los efectos de la política de *Apartheid* en Sudáfrica.⁸⁷ En el marco de ese procedimiento, las comunicaciones individuales se recibieron sin atender a los engorrosos requisitos de admisibilidad clásicos del sistema convencional –ni siquiera era necesario el agotamiento previo de los recursos internos– y la CDH decidió su establecimiento sin necesidad del consentimiento del Estado interesado.

El “Procedimiento 1235” se perfeccionó a partir de 1975, año en el que la CDH creó el Grupo de Trabajo *ad hoc* encargado de investigar la situación de los derechos humanos en Chile, a raíz del sangriento golpe de Estado del general Pinochet.⁸⁸ A partir del precedente chileno la CDH ha establecido órganos especiales de investigación de carácter geográfico para estudiar situaciones de violaciones graves de derechos humanos, con independencia de que estén o no relacionadas con cuestiones de descolonización, discriminación racial o *Apartheid*. Esta tendencia se ha consolidado ampliamente en la práctica de la CDH, pues en

⁸⁶ Junto al Grupo Especial de Expertos, la Comisión estableció el mismo año un Relator Especial encargado de investigar “la política y la práctica del *Apartheid* en todas sus manifestaciones”. En 1970 la Comisión abolió la figura del RE y pasó sus competencias al Grupo Especial de Expertos.

⁸⁷ La resolución 1995/8, de la CDH, de 17 de febrero, dio por terminado el mandato del Grupo, al haberse conseguido en 1990 la independencia de Namibia y en 1994 la abolición del *Apartheid* en Sudáfrica.

⁸⁸ El procedimiento especial de investigación sobre la situación de los derechos humanos en Chile se convirtió en RE en 1979 y se terminó en 1990, coincidiendo con el restablecimiento de un gobierno civil en el país, elegido democráticamente.

2004 recibió informes de Relatores Especiales, Representantes o Expertos independientes relativos a 13 países o regiones diferentes.⁸⁹

2. Procedimientos temáticos

Por otra parte, en 1980 la CDH incorporó otra novedad importante en sus prácticas, consistente en crear órganos especiales de investigación en todo el mundo respecto de un tema concreto cuya violación reviste una particular gravedad. En efecto, en ese año la CDH estableció el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Desde entonces la CDH se ha ido dotando de procedimientos especiales de investigación de carácter temático, primero en el área de los derechos civiles y políticos y, más recientemente, en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, a tal el punto que en abril del 2004 disponía ya de un total de 25 mandatos temáticos.⁹⁰

⁸⁹ Se trata de los territorios palestinos ocupados por Israel, Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Camboya, la República Islámica del Irán, Iraq, Haití, Myanmar, República Democrática del Congo (antiguo Zaire), Rwanda, Somalia y República Federal de Yugoslavia. En 2004 la Comisión añadió la República Popular Democrática de Corea y Belarús. Además, el Alto Comisionado informa anualmente a la Comisión sobre la situación en Colombia y una Representante Personal del mismo informa sobre la situación en Cuba.

⁹⁰ Además del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, se trata de los informes de los Grupos de Trabajo, Relatores Especiales o Expertos independientes sobre los siguientes temas: ejecuciones extrajudiciales, tortura, libertad de religión o de creencias, mercenarios; venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía; detención arbitraria, desplazados internos, derecho al desarrollo, libertad de opinión y de expresión; formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; violencia contra la mujer; independencia de magistrados y abogados; vertidos tóxicos; derechos humanos de los migrantes; consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales; derechos humanos y extrema pobreza; derecho a la educación; derecho a la alimentación; derecho a una vivienda adecuada; el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; la situación de los defensores de los derechos humanos; derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas; y el Grupo de Trabajo de Expertos sobre las personas de ascendencia africana. Además, el Secretario General nombró en 1997 un Representante Especial sobre las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños; y en 2003 un Experto independiente sobre la violencia contra los niños (S. P. Pinheiro, Brasil), así como un grupo de cinco eminentes expertos independientes sobre la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban (conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia).

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

De otro lado, al igual que sucedió cuando se estableció en 1967 el “Procedimiento 1235”, no será necesario el consentimiento del Estado interesado para que la CDH pueda decidir la creación de un órgano especial de investigación sobre un país o un tema. Incluso, el citado órgano podrá realizar su estudio a pesar de la oposición del Estado interesado, cuya autorización solamente se requerirá para la realización de las visitas *in loco* del referido órgano especial de investigación.⁹¹

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

3. Las quejas individuales

A partir de 1980 la CDH volvió la mirada hacia el origen del proceso, esto es, a las comunicaciones o *quejas individuales* que le habían permitido estudiar una “situación”, y se preguntó si no podría ser competente también para realizar algún tipo de acción humanitaria en favor de las víctimas que se quejan a título individual.

⁹¹ Unos 40 Estados (entre ellos España) han renunciado parcialmente a esta prerrogativa al haber extendido invitaciones abiertas a todos los procedimientos temáticos de la Comisión.

Este paso fue decisivo pues supuso que la CDH habilitara simultáneamente su sistema de Relatores Especiales con una doble competencia: en primer lugar, continuarán siendo competentes en lo sucesivo para tratar un fenómeno de violación de manera global (por ejemplo, la desaparición forzada o involuntaria) o una “situación” de violaciones graves en un país concreto. En segundo lugar, la CDH autorizó progresivamente a su sistema de RE a establecer un mecanismo de tramitación para atender las peticiones individuales.

Ese mecanismo tendrá en sus inicios un enfoque acusadamente humanitario, debido a las reticencias de algunos Estados, temerosos de ser “condenados” en la esfera internacional por violaciones de derechos humanos, pues se encuentran en la CDH bajo la estrecha vigilancia de las organizaciones no gubernamentales.

La consolidación del tratamiento de *quejas individuales* cristalizó rápidamente en relación con los procedimientos temáticos de alcance universal referidos a derechos civiles y políticos, tales como los que protegen contra las desapariciones forzadas; torturas; ejecuciones extrajudiciales; detención arbitraria; libertad de religión o de creencias; amenazas de muerte o represalias contra los defensores de los derechos humanos; venta de niños; violencia contra la mujer; libertad de expresión; formas contemporáneas de racismo; migrantes; e independencia de magistrados y abogados.

En el año 2000 la CDH nombró por un período de tres años un Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, con el mandato de tramitar quejas individuales,⁹² convirtiéndose así en el primer RE temático con esta competencia en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales. En el 2001 fue seguido por el RE sobre los derechos humanos de los indígenas, que también está habilitado para recibir y responder a las denuncias individuales que reciba por violación de tales derechos.

Así, en el marco del GT sobre desapariciones forzadas o involuntarias —que ha sido el precursor en el tratamiento de las quejas individuales—, el GT se constituye en un puente que facilita los contactos

⁹² La CDH pidió al RE, entre otras cosas, que “solicite y reciba información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y responda a esa información” (res. 2000/10, párr. 11.a).

entre los familiares del desaparecido y el gobierno respectivo, el cual está obligado a indagar la suerte del desaparecido e informar de los resultados al GT, el que, a su vez, los transmite a los familiares de la víctima. En esa relación, a través del Grupo de Trabajo, ambas partes operan bajo el principio de igualdad de armas en el procedimiento establecido, lo que hasta entonces era inusitado en el contexto internacional.

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

En definitiva, a lo largo de su evolución progresiva, los procedimientos extraconvencionales de protección irán “recuperando” el precio pagado por el establecimiento de sus primeras bases jurídicas en la resolución 1235 del ECOSOC, de 1967.

4. Las acciones urgentes

Un nuevo paso en esta línea de progreso lo constituyó la institucionalización del *sistema de acciones urgentes*, como un mecanismo flexible que permite la adopción de medidas específicas que aseguren formalmente el respeto de los derechos humanos. La acción o llamamiento urgente consiste en que el procedimiento especial de investigación correspondiente se dirigirá por la vía escrita más rápida posible (facsímil) al Ministro de Relaciones Exteriores del país de donde proceda la queja, solicitando de las autoridades su intervención inmediata para que cese la violación que se denuncia, se investiguen los hechos y se depuren las responsabilidades a que hubiera lugar.

El sistema de acciones urgentes se presenta, pues, como eminentemente protector pese a su enfoque inicial estrictamente humanitario, desprovisto de alcance jurídico. Bajo ese procedimiento, la comunicación se recibe y diligencia con prontitud y flexibilidad, sin atender a

requisitos de admisibilidad tales como el agotamiento de los recursos internos, ni al consentimiento del Estado. Por tanto, es un procedimiento de carácter humanitario y personalizado para atender individualmente las quejas que se reciben sobre temas relacionados con la protección de los derechos fundamentales.

Además, el procedimiento es extremadamente universal, en el sentido de que no requiere la ratificación de ningún tratado internacional para que pueda ser aplicado, ya que encuentra su fundamento jurídico último en la propia Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la obligación de cooperar con los demás Estados, de buena fe, en la promoción del respeto de los derechos humanos.

El sistema de acciones urgentes es ya una realidad entre los mandatos temáticos de la CDH más emblemáticos, en especial de los GT sobre desapariciones forzadas o involuntarias y detención arbitraria, así como los RE o Expertos independientes sobre: ejecuciones extrajudiciales y tortura; libertad de religión o de creencias; amenazas de muerte o represalias contra los defensores de los derechos humanos; venta de niños; violencia contra la mujer; libertad de expresión; formas contemporáneas de racismo; migrantes; e independencia de magistrados y abogados. Más recientemente, los RE sobre el derecho a la alimentación y sobre los derechos humanos de los indígenas, están habilitados para formular las acciones urgentes que consideren oportunas.

En el caso del Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria, se podrá recurrir al procedimiento de “acción urgente” cuando esté en peligro la vida o salud de la persona detenida, o a partir de circunstancias especiales que lo que justifiquen. Al tener una finalidad humanitaria y preventiva, las acciones urgentes no prejuzgan la opinión que en su día pudiera emitir el Grupo de Trabajo sobre el caso, salvo que aquél ya se hubiera pronunciado sobre el carácter arbitrario de la detención.⁹³

También se han extendido las acciones urgentes a algunos órganos especiales de investigación de “situaciones” en países determinados, tales como –en el pasado– Chile, Irán, Guatemala o Cuba. En esos casos se llevaron a cabo iniciativas equivalentes a las de los buenos oficios, en

⁹³ Párrs. 22 y 23 de los métodos de trabajo revisados del Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria. *Cf.* doc. E/CN.4/1998/44, Anexo I.

las que el éxito dependió en gran parte de la voluntad de cooperación y respuesta de los Estados.

El cambio de naturaleza jurídica del sistema de acciones urgentes también se está operando gradualmente. Así, los procedimientos temáticos más emblemáticos (desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura, detención arbitraria) dirigen sus acciones urgentes a los Estados ya no por “razones estrictamente humanitarias”, sino invocando las normas internacionales de derechos humanos relevantes (Declaración Universal, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Conjuntos de Principios y Reglas Mínimas de las Naciones Unidas). Nos alejamos así del modelo inicial “humanitario” que caracterizaba el sistema de acciones urgentes, para acercarnos al modelo de “recurso internacional” de carácter jurídico.

En esa dirección, el GT sobre la detención arbitraria ha adoptado métodos de trabajo –aprobados por la CDH– que le permiten tramitar cada queja o caso de detención aparentemente arbitraria que le llegue mediante la aplicación de reglas jurídicas y en el marco de un procedimiento contradictorio que culmina en un *dictamen* individual para cada caso. En ese dictamen u opinión, el GT se pronuncia sobre si la detención ha sido arbitraria o no con base en criterios estrictamente jurídicos. En caso positivo el GT recomienda al Estado las medidas a adoptar para remediar esa situación y dispone medidas de seguimiento del cumplimiento de sus dictámenes por parte de los Estados.

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

De esta manera, se ha abierto la vía hacia la configuración, en el futuro, de un sistema de quejas individuales, en el marco de los procedimientos extraconvencionales, consistente en un auténtico *recurso de*

amparo internacional. Este modelo dejará muy atrás los límites de aquella acción “estrictamente humanitaria”, que en 1980 habían impuesto los Estados miembros de la CDH al GT sobre desapariciones forzadas o involuntarias, temerosos entonces de hipotéticas “condenas” políticas.

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

5. Procedimiento para la tramitación de quejas individuales

Las normas procesales comunes al sistema de Relatores Especiales se encuentran en el Manual de 1999.⁹⁴ Subsidiariamente, son aplicables los métodos de trabajo que cada uno de los procedimientos especiales de la CDH ha ido adoptando a lo largo de los años con el objeto de ordenar sus actividades.⁹⁵

Un estudio comparado de las diferentes normas procesales aplicables permite concluir que la tramitación de las quejas individuales en los mecanismos extraconvencionales de protección relevantes se agrupa en torno a cinco fases, a saber: competencia, admisibilidad, fondo, publicación y seguimiento.

⁹⁴ OACNUDH. *Manual para relatores especiales/representantes/expertos y presidentes de grupos de trabajo de procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y del programa de servicios de asesoramiento*, Doc. HR/NONE/2000/91, junio de 1999, 29 p.

⁹⁵ Ver OACNUDH. *Diecisiete preguntas frecuentes acerca de los relatores especiales de las Naciones Unidas*, (Folleto informativo n° 27), Naciones Unidas, Ginebra, 2002, 22 p.

a) Competencia

Ante todo, el órgano especial de investigación temático deberá determinar su propia competencia frente a cada caso que reciba, conforme a las cuatro reglas clásicas de establecimiento de la competencia por parte de todo órgano jurisdiccional o cuasijurisdiccional: material, temporal, personal y lugar en el que se produjo la violación.

Ratione materiae el órgano temático solamente se considerará competente para recibir quejas referidas a la categoría de violación que se le haya encomendado (desapariciones, ejecuciones, tortura, etc.). Se excluyen las violaciones producidas en el contexto de conflictos armados⁹⁶ internacionales, pues en esos casos se reconoce la competencia prioritaria del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) como garante de la aplicación del derecho internacional humanitario, según lo establecen los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977.

Ratione temporis el órgano temático dará preferencia a las quejas que reciba sobre hechos que se hayan producido después de su establecimiento. Sin embargo, esta regla no es tan rígida como en el marco convencional de protección, pues el GT sobre las desapariciones se consideró competente para tramitar casos referidos a los años setenta —a pesar de haber sido creado en 1980— e incluso casos posteriores al establecimiento de la ONU (1945). En la práctica, los mecanismos temáticos se han visto más condicionados por la escasez de recursos puestos a su disposición por la Secretaría, para responder de manera efectiva a quejas referidas a hechos acaecidos con anterioridad a su constitución, que por la rigidez de la regla temporal que, en todo caso, debiera limitarse a un “plazo razonable”.

Ratione personae los procedimientos temáticos de protección pueden recibir quejas relativas a toda víctima individual y física, por lo que se excluyen las personas jurídicas. El sujeto pasivo de la queja será siempre un Estado, de modo que las violaciones atribuidas a grupos terroristas o insurgentes que luchen contra el gobierno en su propio territorio se excluyen de la competencia de los procedimientos temáticos.⁹⁷ No

⁹⁶ Métodos de trabajo del GT sobre las desapariciones, doc. E/CN.4/2002/79, de 18 de enero de 2002, Anexo I, párr. 5. Igualmente, métodos de trabajo revisados del GT sobre la detención arbitraria, doc. E/CN.4/1998/44, Anexo I, párr. 14.

⁹⁷ Métodos de trabajo del GT sobre las desapariciones, cit., párr. 6. Igualmente, métodos de trabajo del RE sobre la cuestión de la tortura, doc. E/CN.4/1997/7, anexo I, párr. 9.

obstante, el actual Relator Especial sobre la cuestión de la tortura decidió enviar acciones urgentes a entidades distintas de las autoridades oficiales *de iure*, en atención a los fines humanitarios inmediatos de tales acciones urgentes y a que las normas mínimas de *derecho humanitario* obligan a todas las partes en el conflicto armado, ya sea de carácter internacional o interno.⁹⁸

Por último, *ratione loci*, la queja puede proceder del territorio de cualquier Estado Miembro de las Naciones Unidas, bajo cuya jurisdicción se encuentre la víctima (o se encontraba en el momento de la violación). En principio, se considerará responsable al Estado en cuyo territorio se produjo la violación que se denuncia, pero si se prueba que en los hechos denunciados han participado funcionarios de varios países, el procedimiento temático se dirigirá entonces tanto al país donde ocurrió la violación como a los países de la nacionalidad de esos funcionarios.⁹⁹

b) Admisibilidad

Determinada positivamente su competencia, el procedimiento temático analizará a continuación las posibles causas de inadmisibilidad, por razones formales, de las quejas individuales que recibe. A este propósito ya hemos adelantado que, a diferencia de los convencionales, los procedimientos extraconvencionales someten las denuncias a unas reglas de admisibilidad muy flexibles.

Así, el ámbito extraconvencional de protección de los derechos humanos ha consagrado, por primera vez en las Naciones Unidas, la regla de la *actio popularis* que ya conocía la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Art. 44 de la Convención Americana de Derechos Humanos) en el ámbito regional americano. Lo que significa que la queja puede ser presentada por *cualquier persona* que tenga un conocimiento de los hechos que se denuncian, con independencia de que se trate de la víctima, un familiar o su representante legal. Incluso una organización no gubernamental, con o sin estatuto consultivo ante el ECOSOC, puede presentar la

Los métodos de trabajo del RE fueron expresamente aprobados por la CDH en su res. 1999/32, de 26 de abril, párr. 21.

⁹⁸ E/CN.4/2003/68, de 17 de diciembre de 2002, párr. 9.

⁹⁹ *Cfr.* Métodos de trabajo del GT sobre las desapariciones, cit., párr. 13.

queja siempre que se trate, a los ojos del órgano especial de investigación, de una fuente “confiable”.¹⁰⁰

Aún así, las quejas se deben presentar conforme a unos requisitos formales mínimos.¹⁰¹ A este respecto, deben figurar por escrito, de ser posible siguiendo un modelo de formulario que proporciona la Secretaría, y enviarse por el medio más rápido posible a la Secretaría (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos),¹⁰² con la identificación completa del denunciante y de la persona objeto de la violación que se denuncie.

Igualmente, se precisarán los hechos que se denuncian con datos como la fecha, lugar y circunstancias en que ocurrieron; la identificación de las fuerzas de seguridad del Estado que han participado en los mismos, o se presume que han participado; y una descripción de las medidas internas adoptadas en el país, con inclusión de la utilización de los recursos internos, tanto administrativos como judiciales.

Ahora bien, como ya hemos indicado, los antecedentes sobre los recursos internos utilizados no se solicitan para los fines de constatar si se han agotado o no, sino como medio de prueba de la violación que se alega y, llegado el caso, “sus resultados o las razones por las que esas medidas fueron ineficaces o no fueron tomadas”.¹⁰³ Lo que significa que la regla del agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna del Estado al que se denuncia, no constituirá nunca una *conditio sine qua non* de la admisibilidad de la queja en el ámbito extraconvencional de protección.

Otras reglas de admisibilidad, comunes entre los procedimientos convencionales, no son exigibles en el ámbito extraconvencional de protección. Es el caso, por ejemplo, de la regla *ne bis in idem*, según la cual una misma queja no puede ser presentada simultáneamente ante dos o más instancias internacionales de protección. Ya hemos indicado en otro

¹⁰⁰ *Cf.* Métodos de trabajo del GT sobre las desapariciones, cit., párr. 7. Igualmente, métodos de trabajo revisados del GT sobre la detención arbitraria, cit., párr. 12.

¹⁰¹ *Vid.* Métodos de trabajo del GT sobre las desapariciones, cit., párr. 8. Igualmente, métodos de trabajo revisados del GT sobre la detención arbitraria, cit., párr. 10.

¹⁰² La dirección postal de la OACNUDH es: Palais Wilson, rue des Paquis 52, CH-1201 Ginebra (Suiza). Tel. (4122) 917 90 00. Fax (4122) 917 02 12. Correo electrónico: web-admin@ohchr.org. Para más información, consúltese la página de Internet www.ohchr.org y pulse en “programa”, “comunicaciones” y “denuncias”.

¹⁰³ *Cf.* Métodos de trabajo revisados del GT sobre la detención arbitraria, cit., párr. 10.d).

lugar que la regla se aplica únicamente entre instancias internacionales de protección de *naturaleza jurídica similar*, esto es, cuasicontenciosa y en el marco convencional.¹⁰⁴

Así, por vía de ejemplo, una queja por temor a que una persona pueda estar siendo sometida a tortura en España, solamente se podrá presentar ante una de las instancias internacionales de protección de orden convencional que ese país haya aceptado, con independencia de que se trate de un mecanismo universal o regional (esto es: el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos), pues todos ellos son incompatibles entre sí debido a su naturaleza jurídica equivalente.

En cambio, la presentación de la queja ante uno de los mecanismos convencionales señalados, se podrá hacer simultáneamente con el procedimiento temático extraconvencional más apropiado (en el caso: el RE de la CDH sobre la cuestión de la tortura) de naturaleza no cuasicontenciosa, sin que sobrevenga la excepción de incompatibilidad.

En la práctica, el querellante utilizará primero el mecanismo extraconvencional, por ser más rápidamente accesible que los demás, y posteriormente, una vez agotados los recursos internos, elegirá el que más ventajas le ofrezca entre los cuasicontenciosos convencionales disponibles. Si, por el contrario, el querellante presentó su queja inicialmente ante un órgano convencional y el caso se encuentra todavía pendiente de decisión, el órgano extraconvencional declinará su competencia en favor del convencional, siempre que el caso se refiera a las mismas personas y a los mismos hechos.¹⁰⁵

La fase de admisibilidad culmina con una decisión o, al menos, la asunción de que la queja reúne los requisitos de forma mínimos para ser aceptada. En caso contrario, la Secretaría solicitará del denunciante el complemento de información necesario para continuar la tramitación de la queja. Dada la flexibilidad imperante en los requisitos de forma, la fase de admisibilidad se dilucida a la máxima brevedad, en el entendimiento de que los requisitos de admisibilidad se deben cumplir “en la medida de lo posible”.¹⁰⁶

¹⁰⁴ *Vid.* Métodos de trabajo revisados del GT sobre la detención arbitraria, párr. 25.

¹⁰⁵ *Cfr.* Métodos de trabajo revisados del GT sobre la detención arbitraria, cit., párr. 25.d.ii.

¹⁰⁶ *Cfr.* Métodos de trabajo revisados del GT sobre la detención arbitraria, cit., párr. 10.

c) Fondo

En esta fase el procedimiento temático se constituye en un puente de comunicación permanente entre el denunciante y las autoridades gubernamentales, cuyo fin inmediato es conseguir que cese la violación, de haberse producido ésta. Además, en esta fase el procedimiento temático reunirá las informaciones disponibles de todas las fuentes, incluidas las gubernamentales, que le permitan llegar a una conclusión final sobre si la violación ha sido efectiva o no.

A esos efectos, los procedimientos temáticos transmiten las informaciones básicas que han recibido de los denunciantes a los gobiernos interesados, por medio de una carta dirigida a la misión permanente del país interesado acreditada ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. En el caso de los GT, el Presidente o el Vicepresidente están autorizados para transmitir las denuncias a los Gobiernos¹⁰⁷ a lo largo del año, fuera de los períodos de sesiones en que esté reunido el Grupo de que se trate. A petición del denunciante, su identidad no será revelada al gobierno. En casos de acción urgente, se pondrá en marcha un procedimiento abreviado vía facsímil o correo electrónico.

Al mismo tiempo, el procedimiento temático solicita al gobierno interesado que lleve a cabo las investigaciones necesarias para esclarecer el contenido de las denuncias y le mantenga informado al respecto.

El mecanismo temático podrá también abrir *de oficio*¹⁰⁸ (es decir, sin que haya mediado denuncia) un caso que parezca constituir violación de alguno de los derechos de cuya protección se ocupa, o que tenga relación con alguna de las cuestiones adicionales, de orden temático o geográfico, cuya atención le haya encomendado la Comisión.

El procedimiento temático analizará las respuestas que reciba de los gobiernos y transmitirá su contenido a los denunciantes, cuando proceda, para que a su vez formulen observaciones. En caso necesario, proseguirá el diálogo con el gobierno de turno¹⁰⁹ y, si procede, con el denunciante.

¹⁰⁷ *Vid.* Métodos de trabajo revisados del GT sobre la detención arbitraria, cit., párr. 15. Concordantemente, Métodos de trabajo del GT sobre las desapariciones, cit., párr. 11.

¹⁰⁸ La capacidad de iniciar de oficio una investigación fue reconocida por primera vez por la CDH en relación con el GT sobre la detención arbitraria en su resolución 1993/36, párr. 4. *Cfr.* Métodos de trabajo revisados de ese GT, cit., párr. 13.

¹⁰⁹ *Vid.* Métodos de trabajo del RE sobre la cuestión de la tortura, cit., párrs. 7 y 8.

De esa manera, el procedimiento temático realiza una investigación con el auxilio de las partes conducente a esclarecer los hechos. Tal investigación será contradictoria¹¹⁰ y por escrito, toda vez que las respuestas que reciba de los gobiernos serán contrastadas a su vez con los denunciantes, y viceversa.

Este procedimiento contradictorio incorpora también el principio de *igualdad de armas*, en el sentido de que el órgano temático concederá igual credibilidad a todas las informaciones recibidas, con independencia de que su fuente sea el gobierno o el denunciante. Se consolida así en el plano extraconvencional la ruptura del DIDH con la regla tradicional del DI, según la cual las informaciones proporcionadas por los gobiernos se presumen ciertas.

En caso de no haber obtenido ninguna respuesta del gobierno interesado en un plazo máximo de 90 días (prorrogable hasta dos meses más a petición del mismo gobierno), el GT sobre la detención arbitraria puede tomar una decisión fundándose en todos los datos de que disponga.¹¹¹ Si, por el contrario, es el denunciante quien no responde en un plazo de seis meses a informaciones suministradas por el gobierno, que permiten aclarar el caso, éste se considerará cerrado.¹¹²

Al final de esta fase procesal relativa al fondo, el órgano especial de investigación de tipo temático estará en condiciones de concluir, sobre la base de las informaciones disponibles, si la violación denunciada ha sido probada o no. En caso negativo, decidirá archivar el caso o mantenerlo en examen a la espera de recibir información complementaria.

Si considera probada la detención arbitraria, el GT adoptará un dictamen redactado en términos jurídicos, en el que se referirá a los hechos declarados probados y su correspondiente calificación jurídica. El dictamen finaliza con un conjunto de recomendaciones¹¹³ que el Grupo dirige al gobierno interesado, con el fin de prevenir la ocurrencia de nuevos casos similares y de reparar a la víctima o sus causahabientes de la violación, en aplicación de las normas generales del DIDH.

¹¹⁰ *Cf.* Métodos de trabajo revisados del GT sobre la detención arbitraria, cit., párrs. 15-16.

¹¹¹ Párrs. 15 y 16 de sus métodos de trabajo revisados.

¹¹² *Vid.* Métodos de trabajo del GT sobre las desapariciones, cit., párr. 16.

¹¹³ Párr. 17 de los métodos de trabajo revisados del GT sobre la detención arbitraria.

El dictamen es, en principio, firme. No obstante, a título excepcional, cabrá interponer recurso de revisión por ambas partes en el procedimiento, siempre que hayan aparecido nuevos hechos –hasta entonces desconocidos para la parte que recurre– que, por su naturaleza, sean susceptibles de modificar el dictamen. Si la petición de revisión procediera de un gobierno, éste debió haber respondido a la queja inicial en el plazo de 90 días.¹¹⁴

d) Publicación

Todo el procedimiento descrito es confidencial hasta su conclusión. Por consiguiente, el órgano temático comunicará al gobierno correspondiente el contenido de su dictamen, que en ese momento tendrá todavía un carácter confidencial. Tres semanas más tarde se comunicará el dictamen al denunciante.¹¹⁵

No obstante el carácter confidencial del procedimiento, ello no impide que, como ya vimos, el órgano de investigación mantenga una relación constante con el denunciante durante el transcurso del mismo, pues de su cooperación, así como de la del gobierno respectivo, dependerá el valor de las informaciones que pueda reunir, sobre cuya base deberá determinar los hechos que le conduzcan a declarar probada o no la violación alegada.

Posteriormente, el órgano temático señalará su dictamen a la atención de la CDH, a través de su informe anual a la Comisión de Derechos Humanos,¹¹⁶ con lo que se asegura la publicación final de todos los dictámenes de los procedimientos temáticos.

Solamente en casos muy específicos se ha hecho pública una acción concreta antes de su inclusión en el informe anual y regular del órgano especial de investigación de tipo temático. Así ocurrió, por ejemplo, con el RE sobre ejecuciones extrajudiciales en casos relativos a Sudáfrica, China y Nigeria. Efectivamente, el RE envió a esos países una serie de acciones urgentes que tenían como objetivo la suspensión

¹¹⁴ Véanse, *mutatis mutandis*, los métodos de trabajo revisados del GT sobre la detención arbitraria, cit., párr. 21.

¹¹⁵ Párr. 18 de los métodos de trabajo revisados del GT sobre la detención arbitraria.

¹¹⁶ Párr. 19 de los métodos de trabajo revisados del GT sobre la detención arbitraria.

de la inminente ejecución de penas de muerte, dictadas contra disidentes políticos por los tribunales internos de esos países, en el marco de unos procesos altamente politizados y sin consideración a las debidas garantías judiciales. En esas ocasiones excepcionales el RE decidió, con buen criterio, hacer públicas de manera inmediata las acciones urgentes, consciente de que la publicidad era un elemento esencial de la efectividad que se pretendía.

e) Seguimiento

Por último, la CDH debate regularmente y en sesiones públicas durante sus períodos de sesiones ordinarias anuales (marzo-abril) los informes de sus órganos temáticos, con amplia participación de las ONGs. Terminado el debate en el plenario de la CDH y el correspondiente proceso de negociación informal, uno o varios Estados presentarán ante el plenario de la CDH un proyecto de resolución sobre cada tema y la CDH adoptará las resoluciones que crea convenientes, en general por consenso. Así, por ejemplo, la CDH se pronunciará sobre los métodos de trabajo de cada uno de sus procedimientos temáticos y, llegado el momento, decidirá sobre la prórroga del mandato temático, usualmente cada tres años.

Sin embargo, es curioso observar que en sus resoluciones sobre los mandatos temáticos, la CDH evita sistemáticamente mencionar o singularizar a los países en los que sus órganos temáticos han señalado los mayores índices de incidencia de la violación, con lo que se evita un posible efecto de condena internacional al país infractor. De ese modo, la CDH se limita habitualmente a endosar tácitamente las observaciones y recomendaciones dirigidas a países individualizados, mientras que las recomendaciones generales de sus órganos temáticos sobre medidas preventivas y sancionadoras serán aprobadas expresamente por la CDH en la resolución pertinente.

Por su parte, los mecanismos temáticos más emblemáticos (ejecuciones sumarias, tortura, desapariciones, detenciones arbitrarias) se han dotado de procedimientos de seguimiento del comportamiento de los Estados que han sido objeto de dictámenes o pronunciamientos en casos concretos, o bien objeto de una investigación global cuyos resultados se recogen en los informes anuales generales y por países de esos mandatos temáticos.

Así, el Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria prevé tomar todas las iniciativas pertinentes “para que los gobiernos lo mantengan informado del curso dado a las recomendaciones, a fin de poder, a su vez, mantener informada a la Comisión de los progresos realizados o de las dificultades encontradas para aplicar las recomendaciones como, en su caso, de las deficiencias observadas”.¹¹⁷

No obstante, la eficacia del seguimiento de los casos individuales es escasa, pues desgraciadamente los procedimientos temáticos no disponen de recursos humanos ni materiales suficientes para acometer esa tarea con suficiente rigor.

B. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Cabe recordar que durante mucho tiempo se había abrigado la esperanza de que el *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* encarnara la institucionalización de la *actio popularis* de la comunidad internacional en casos de violaciones masivas de los derechos humanos. En ese sentido, el Alto Comisionado permitiría a la comunidad internacional instrumentalizar un medio permanente de respuesta urgente e idónea a cualquier eventualidad que se pudiera producir, con independencia de que los distintos órganos de derechos humanos se encuentren o no en período de sesiones. Por esas razones, en el pasado se había identificado el proyecto de Alto Comisionado como un experto independiente que dirigiría sus actividades bajo criterios estrictamente humanitarios y técnicos.

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

¹¹⁷ Párr. 20 de los métodos de trabajo revisados del Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria.

mismos en todo el mundo; y la coordinación de las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas en esta materia.¹¹⁸

A pesar del carácter a la vez amplio y ambiguo de sus funciones –resultado de un difícil consenso entre los Estados–, la clave de esta institución es el grado de coordinación real que alcance dentro del sistema de las Naciones Unidas. En ese sentido, cabe distinguir entre la coordinación *ad extra* y la coordinación *ad intra*.

En cuanto a la primera de ellas, se trata de garantizar la presencia e integración real de los derechos humanos en todas las actividades de la Organización, en especial en los proyectos de ayuda al desarrollo y las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz. Todos los organismos especializados, programas y fondos del sistema de las Naciones Unidas (UNESCO, OIT, FAO, UNICEF, ACNUR, PNUD, PAM, Instituciones Financieras Internacionales –IFI– tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), deben colaborar con el Alto Comisionado con el fin de introducir el enfoque de derechos humanos en sus respectivas actividades. Además, el Alto Comisionado es una pieza fundamental en la realización práctica de la universalidad de los derechos humanos, al asegurar una coordinación efectiva entre el sistema universal y los sistemas regionales de protección internacional de los derechos humanos.

En cuanto a la coordinación *ad intra*, significa que la Alta Comisionada debe facilitar la cohesión interna de los diferentes órganos de protección de los derechos humanos de la Organización. A ese respecto, su papel será determinante para la consolidación del sistema extraconventional de protección de los derechos humanos. Ello se facilitaría a través de la adopción de medidas en dos direcciones:

En primer lugar, la Alta Comisionada actual debiera tomar la iniciativa de elaborar un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en el mundo, especificando la situación existente en cada uno

¹¹⁸ Resolución 48/141 de la Asamblea General, aprobada el 20 de diciembre de 1993, párrafo 4 de su parte dispositiva. Desde entonces, a propuesta del Secretario General, la Asamblea General ha nombrado sucesivamente cuatro Altos Comisionados: José Ayala Lasso (Ecuador) (1994-1997); Mary Robinson (Irlanda) (1997-2002); Sergio Vieira de Melo (Brasil) (2002-2003; se recordará que falleció en Bagdad víctima de un atentado terrorista en agosto de 2003). El 25 de febrero de 2004 fue nombrada la Sra. Louise Arbour (Canadá) por un período de cuatro años.

de los 189 países miembros de la Organización. Con ello se superarían las situaciones de excesiva politización y selectividad que empañan los actuales trabajos de la CDH, a la hora de decidir qué países merecen o no la atención de la comunidad internacional mediante el establecimiento de un procedimiento especial de investigación.

En segundo lugar, la Alta Comisionada debiera tener un rol más relevante en la consolidación institucional del tratamiento de las quejas individuales y las acciones urgentes. En ese sentido, debiera potenciar la cohesión del sistema de Relatores Especiales de la CDH, de manera que todos ellos hagan suyos métodos de trabajo similares a los del GT de la detención arbitraria el que, como ya vimos, está facultado para adoptar dictámenes cuasijudiciales ante quejas individuales.

En un momento ulterior, se debería obtener de la Asamblea General el reconocimiento del carácter de experto independiente en relación con la persona que desempeñe el cargo de Alto Comisionado, no subordinado a las instrucciones del Secretario General. De esa manera se podría constituir como la alta autoridad de la Organización, independiente, ante cuya Oficina se pueda presentar todo *recurso de amparo internacional* por presuntas violaciones de los derechos humanos —cualquiera que sea la naturaleza del derecho violado—, en el ámbito extraconvencional de protección. En definitiva, el Alto Comisionado se convertiría en una especie de *Ombudsman* internacional.

C. Organismos especializados

1. Organización Internacional del Trabajo

En la práctica de la OIT se han desarrollado, con alcance desigual, tres mecanismos extraconvencionales para la protección de determinados derechos humanos: el relativo a la protección del principio de libertad sindical, el procedimiento en materia de discriminación en el acceso al empleo o profesión, y la realización de estudios e investigaciones *ad hoc*. Para los demás derechos laborales y sindicales, a pesar de que son de la competencia de este organismo especializado, no se ha desarrollado ningún mecanismo extraconvencional de protección. A continuación estudiamos los tres procedimientos de referencia.

a) Procedimiento especial en materia de libertad sindical

Este procedimiento se aplica tanto a los Estados que han ratificado los convenios internacionales del trabajo pertinentes en materia de libertad sindical, como a los no ratificantes, pero que son Estados Miembros de la Organización.

Ello se debe a que el citado procedimiento encuentra su fundamento jurídico en el Preámbulo mismo de la Constitución de la OIT,¹¹⁹ que considera que el *principio de la libertad sindical* de las organizaciones de empleadores y trabajadores forma parte de las condiciones de trabajo que todo Estado debe respetar para conseguir la justicia social, que a su vez es la base de “la paz universal y permanente”. Así pues, la libertad sindical es un factor generador de la justicia social y base sólida para el logro de una paz duradera.

Además, la Declaración de Filadelfia, que figura como Anexo a la Constitución de la OIT, reafirma como principio fundamental de la Organización, entre otros, la “libertad de expresión y de asociación”; que la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social, por lo que todos los seres humanos tienen derecho a perseguir su bienestar en condiciones de libertad y dignidad; y que se debe fomentar entre todas las naciones el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.¹²⁰

En el desarrollo del principio constitucional de la libertad sindical, el Consejo de Administración de la OIT celebró negociaciones con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que culminaron en enero de 1950 cuando el Consejo de Administración de la OIT decidió establecer la *Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical*, compuesta por nueve personalidades independientes, designadas por el Consejo de Administración de la OIT.

A continuación, en febrero de 1950, el ECOSOC tomó nota de esa decisión del Consejo de Administración de la OIT, y aceptó en nombre de las NU los servicios de la OIT¹²¹ y de su Comisión de Investigación y de Conciliación. Como resultado, se estableció un procedimiento,

¹¹⁹ La Constitución de la OIT data de 1919 y desde entonces ha sufrido ligeras enmiendas, la última de las cuales entró en vigor el 1° de noviembre de 1974.

¹²⁰ “Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo”, de 10 de mayo de 1944.

¹²¹ Resolución 277(X), de 17 de febrero de 1950, del ECOSOC.

que se completó en 1953, por medio del cual el ECOSOC remite a la OIT las quejas recibidas por las NU sobre violación de los derechos sindicales, que se dirijan contra los Estados Miembros de la ONU que forman parte también de la OIT.

En aplicación de ese procedimiento, la Comisión recibe las quejas por violación de derechos sindicales que hayan sido enviadas al Consejo de Administración de la OIT, tanto por gobiernos como por organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Las quejas podrán ir dirigidas tanto contra Estados que hayan ratificado los convenios internacionales del trabajo sobre libertad sindical, como contra los Estados que no los hayan ratificado, aunque en este último caso se requerirá del consentimiento del Estado interesado. La Comisión también puede recibir quejas dirigidas contra Estados que son Miembros de las NU pero no de la OIT, siempre que así lo solicite el ECOSOC y cuente con el consentimiento del Estado interesado.¹²²

La Comisión seguirá un procedimiento similar al de la comisión de encuesta, prevista en el Art. 26 de la Constitución de la OIT. Una vez recibida la queja, la Comisión solicitará información complementaria a las partes (querellantes y gobierno interesado) y a las organizaciones nacionales e internacionales de trabajadores y de empleadores. Por su parte la Secretaría preparará un análisis de la legislación pertinente.

En el procedimiento se prevé una fase oral, pues la Comisión podrá celebrar audiencias con representantes de las partes, y testigos propuestos por ella, o de oficio por la propia Comisión. Igualmente, la Comisión puede decidir visitar el país en cuestión, en cuyo caso se podrá entrevistar con cualquier persona, comprometiéndose el gobierno a abstenerse de tomar cualquier forma de represalia contra esas personas.

Realizada la visita y agotada la fase investigadora, la Comisión formulará sugerencias preliminares a las partes, o al gobierno, con vistas a conseguir una conciliación. Finalmente, presentará al Consejo de Administración un informe sobre el caso, en el que incluirá sus conclusiones y recomendaciones para solucionar los problemas planteados en la queja inicial.

¹²² Oficina Internacional del Trabajo. *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, 4a ed. Rev., Ginebra, OIT, 1996, 250 p., at 219-220. *Vid* también la resolución citada en la nota anterior.

Ahora bien, en la práctica se ha acudido en contadas ocasiones (seis) a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, debido a la necesidad del consentimiento del Estado interesado para que la Comisión pueda entrar a considerar una queja.

Para superar esa dificultad, el Consejo de Administración de la OIT se dotó en 1951 de un *Comité de Libertad Sindical* que, como el propio Consejo, tiene una composición tripartita (representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores). En total, el Comité consta de nueve miembros y sus correspondientes suplentes, además de un presidente independiente.¹²³

El mandato inicial del Comité consistió en examinar las quejas sobre violación de la libertad sindical, desde un punto de vista formal, con el objetivo de informar al Consejo de Administración sobre si tenían o no fundamentos suficientes para someterlas a la Comisión de Investigación y de Conciliación. Sin embargo, pronto el Comité comenzó también a analizar el fondo de las quejas, formulando sus propias conclusiones y recomendaciones, que el Consejo de Administración podía, a su vez, trasladar a los gobiernos interesados.

A lo largo de los años el Comité ha examinado más de 1900 casos. Las quejas que se reciben con más frecuencia se refieren a detención y procesamiento de sindicalistas o violación de otros derechos humanos de los mismos, tales como: el derecho a la vida, integridad física, seguridad y libertad de movimiento; libertad de opinión y de expresión; y derechos de reunión y manifestación.

En cuanto a los sindicatos propiamente dichos, se suelen denunciar injerencias indebidas en la libertad de creación; suspensión y disolución de sindicatos o federaciones sindicales; injerencia en la elección y destitución de los dirigentes sindicales; prohibición de huelgas, manifestaciones o reuniones sindicales; discriminación antisindical y prohibición de la negociación colectiva.

En la práctica del Comité se ha desarrollado un procedimiento que, para efectos de exposición, dividiremos en dos fases: admisibilidad y fondo.

¹²³ Entre 1961 y 1995 desempeñó la presidencia el internacionalista italiano Roberto Ago, quien supo contribuir decisivamente en los trabajos del Comité.

1) Admisibilidad

El individuo *per se* no goza de *locus standi* para la presentación de una queja ante el Comité, ésta la presentan las organizaciones profesionales de empleadores y trabajadores. En particular, serán admisibles las quejas presentadas por una organización nacional directamente interesada en el asunto, una organización internacional de trabajadores o de empleadores con estatuto consultivo ante la OIT,¹²⁴ o cualquier otra organización internacional de trabajadores o de empleadores, siempre que las quejas se refieran a asuntos que afecten de modo directo a una de sus asociaciones afiliadas.

El Comité es soberano para calificar a una organización como “organización profesional de empleadores o de trabajadores”, en el sentido establecido en la Constitución de la OIT. Para ello, no le vinculará ninguna definición nacional del término, ni siquiera el hecho de que se trate de una organización sindical en el exilio, o que haya sido disuelta o no haya sido reconocida oficialmente. Por el contrario, el Comité no reconocerá como “organizaciones profesionales” a las asambleas o reuniones que no tengan carácter permanente o que carezcan de dirección.

Las quejas deben presentarse por escrito, debidamente firmadas por un representante de la organización profesional y deben ir acompañadas con pruebas en apoyo de la violación específica de los derechos sindicales que se denuncian.

Como ya vimos, la queja puede ir dirigida contra cualquier Estado Miembro de la OIT, con independencia de que haya ratificado o no los convenios de la misma relativos a la libertad sindical, en atención al carácter constitucional del principio de la libertad sindical.

En razón de la materia, el Comité sólo admitirá quejas relativas a la libertad sindical en general y a los derechos sindicales en particular. También declarará admisibles quejas sobre violaciones de tipo político que estén relacionadas directamente con los derechos sindicales.

En cuanto al habitual requisito del agotamiento de los recursos internos, para declarar admisible una queja no es considerado como

¹²⁴ Cinco organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores gozan de estatuto consultivo ante la OIT: la Organización Internacional de Empleadores, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Confederación Mundial del Trabajo, la Federación Sindical Mundial y la Organización de la Unidad Sindical Africana.

esencial por el Comité, aunque pueda tener en cuenta el hecho de que existan instancias de apelación internas o que el caso esté pendiente ante un tribunal interno, siempre que éste sea independiente y ofrezca las garantías procesales apropiadas.

Una vez presentada la queja, el querellante dispone de un mes de plazo para hacer llegar al Comité toda la información complementaria que desee añadir en justificación de la queja.

El Comité ha previsto un procedimiento de urgencia para tramitar con prioridad asuntos en los que esté en peligro la vida o la libertad de determinadas personas; también en casos en que la situación existente comprometa la libertad de acción del movimiento sindical en su conjunto, o si se ha decidido la disolución de una organización. Igualmente, se aplicará el procedimiento de urgencia si la queja se ha presentado durante la vigencia prolongada de la declaración de un estado de excepción en el país en el que se ha producido la supuesta violación del principio de libertad sindical. Por último, se aplicará el procedimiento de urgencia en los casos en los que el Comité ya haya presentado un informe al Consejo de Administración.

2) Fondo

Declarada admisible la queja, el Comité analiza los alegatos que la motivan y determina si violan o no el principio de libertad sindical de los trabajadores y los empleadores, evitando formular acusaciones contra el gobierno encartado. En otros términos, el Comité establece en cada caso si el gobierno garantiza o no el libre ejercicio de los derechos sindicales en su territorio.

Para llegar a sus conclusiones, el Comité transmitirá la queja admitida al gobierno interesado, quien deberá contestar por escrito a las alegaciones. La respuesta del gobierno será trasladada por el Comité al querellante, si observa contradicciones entre las dos partes, para que dentro de un plazo razonable le someta sus comentarios.

En caso de que el gobierno no coopere con el Comité suministrándole la información solicitada dentro del plazo previsto, el Comité puede formular un llamamiento urgente al gobierno para que acelere el envío de tales informaciones. También se puede comisionar al Presidente del Comité,

o a un funcionario de la Secretaría, para que tome contacto directo con representantes del país en cuestión, con los que se examinarán las causas de esa demora.

Si el gobierno persiste en su actitud no cooperativa, el Comité podrá examinar el fondo de la queja e incluso recomendar, con carácter excepcional, que se publiquen las imputaciones contenidas en las quejas que no han podido ser contrastadas con el gobierno.

Una vez reunida toda la información escrita posible de las partes, el Comité puede abrir un período de audiencia en el que las escuchará, en particular si ambas partes han formulado declaraciones contradictorias sobre el fondo del asunto. También puede ser útil proceder a la audición de las partes para apreciar mejor la situación de hecho o para intentar una conciliación entre ambas, fundada en el principio de la libertad sindical. Por último, el Comité recurrirá a la audiencia del gobierno en casos en que éste no haya cumplido con los términos recomendados por el Comité en relación con asuntos ya analizados.

El Comité se reúne tres veces al año y presenta sus informes escritos al Consejo de Administración. Para cada caso objeto de estudio formulará conclusiones que serán provisionales si el procedimiento está aún pendiente. También puede recomendar que se cierren los casos que no merezcan un estudio más detenido, por ejemplo si los hechos alegados no constituyen una violación del ejercicio de los derechos sindicales, o si las alegaciones son totalmente políticas o excesivamente vagas.

Finalmente, en los casos que han merecido un estudio a fondo y un debate entre las partes, el Comité someterá un informe escrito con sus conclusiones y recomendaciones al Consejo de Administración, poniendo el acento en las medidas que el Estado deberá tomar en cumplimiento de su obligación de respeto del principio constitucional de la libertad sindical.

Habitualmente el Consejo de Administración toma nota de los informes y da por buenas las conclusiones y recomendaciones de su Comité de Libertad Sindical. Si el Comité se lo solicita, el Consejo de Administración intentará obtener el consentimiento del Estado interesado para elevar el caso a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical. Si no se consigue el consentimiento del Estado en el plazo de cuatro meses, el Comité podrá recomendar ulteriormente al Consejo de Administración la adopción de las “medidas alternativas apropiadas” que considere convenientes.

También se han adoptado algunas medidas de seguimiento de las recomendaciones del Comité que el Consejo de Administración ha dado por buenas. Si se trata de Estados que han ratificado los convenios de libertad sindical pertinentes, el seguimiento se confía a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, quien determinará si persisten o no las discrepancias entre la legislación o la práctica del Estado con las disposiciones de los citados convenios.

En cambio, las recomendaciones que se han dirigido a países que no han ratificado los convenios de libertad sindical, serán objeto de un seguimiento por parte del propio Comité de Libertad Sindical. En esos casos, el Comité podrá solicitar al Director General de la OIT que señale el asunto en suspenso al gobierno interesado, y a intervalos apropiados, para efectos de obtener información sobre el curso dado a tales recomendaciones. El Comité también informará periódicamente sobre la evolución de la situación en ese país.

b) Procedimiento especial en materia de discriminación

Este procedimiento está a cargo de otro Comité tripartito del Consejo de Administración de la OIT, el *Comité sobre Discriminación*, que se estableció en 1973 para tratar denuncias sobre prácticas discriminatorias prohibidas por el Convenio N° 111. Conforme al Artículo 1.1. (a) de este Convenio, es discriminación:

... cualquier distinción exclusiva o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación...

Las denuncias por estos motivos las pueden introducir Estados, organizaciones de empleadores o de trabajadores, y organizaciones no gubernamentales con estatuto consultivo ante la OIT que hubieran sufrido directamente la supuesta discriminación.

El Comité sobre Discriminación, contando con el consentimiento del Estado denunciado, favorecerá la realización de un “estudio especial”

del caso, a cargo de expertos nombrados por el Director General de la OIT. A falta de tal consentimiento, el Comité informará al Consejo de Administración sugiriendo recomendaciones que el Consejo tratará que sean aceptadas por el Estado denunciado.

Curiosamente, este procedimiento extraconvencional se ha utilizado en contadas ocasiones, pues las organizaciones prefieren acudir a la Comisión de Expertos en el marco de la supervisión de los “informes periódicos” de los Estados sobre los Convenios ratificados, aprovechando la amplia ratificación que ha tenido el Convenio N° 111 y la mayor eficacia de la Comisión de Expertos. La ventaja de este procedimiento extraconvencional reside en que es potencialmente aplicable a los Estados no partes en el citado Convenio N° 111.

c) Estudios e investigaciones *ad hoc*

Con base en el Art. 10 de la Constitución, la Organización Internacional del Trabajo ha realizado en ocasiones estudios *ad hoc* sobre la situación de la libertad sindical en determinados países (España, Argentina, Chile, Polonia) y sobre la discriminación laboral en los territorios ocupados por Israel y el régimen sudafricano de *Apartheid*.

Superado el régimen del *Apartheid*, hoy perdura la práctica de someter anualmente a la consideración de la Conferencia Internacional del Trabajo un informe, preparado por la Secretaría, sobre la discriminación laboral en los territorios palestinos y árabes, ocupados por Israel.

En conclusión, los mecanismos extraconvencionales de protección de los derechos humanos en el marco de la OIT cubren únicamente los derechos sindicales y los derivados de los principios de libertad sindical y de no discriminación en el acceso al empleo o profesión. Por el contrario, los demás derechos humanos, relativos a las cuestiones laborales y sindicales, no están cubiertos por los mecanismos extraconvencionales de protección que hemos estudiado.

En ese sentido, está abierto en el Consejo de Administración de la OIT un debate cuyo objetivo es desarrollar todos los derechos fundamentales que están mencionados en la Constitución y la Declaración de Filadelfia, y que se consideran inherentes a la calidad de Miembro de la OIT, con independencia de que los Estados hayan ratificado o no los

convenios internacionales del trabajo que contienen normas de derechos humanos. En ese marco, se ha mencionado la protección contra el trabajo forzoso o contra la explotación del trabajo infantil.

En opinión del Director General de la OIT, una vez definidos el fundamento y el objeto de las obligaciones inherentes a la calidad de Miembro en materia de derechos humanos, se deberían especificar las modalidades de seguimiento y de aplicación en el marco extraconvencional. A este propósito, la experiencia acumulada en la Organización, en lo que se refiere a la protección extraconvencional de la libertad sindical, constituirá un precedente valioso a tener en cuenta.¹²⁵

2. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

La UNESCO ha desarrollado un procedimiento extraconvencional de protección de los derechos educativos que ha sido regulado en la Decisión 104 EX/3.3, de 3 de marzo de 1978, de su Consejo Ejecutivo. La citada Decisión establece dos mecanismos distintos, según se trate de la tramitación de quejas individuales o del tratamiento de situaciones globales sobre violaciones sistemáticas de los derechos educativos.

a) Las quejas individuales

De todos los mecanismos de protección internacional del Derecho a la educación, el más interesante es el que permite a un individuo, cuyos derechos educativos, o alguno de ellos, parecen haber sido violados por un Estado, recurrir ante una instancia internacional que tutele el ejercicio de esos derechos frente al Estado y, llegado el caso, le imponga medidas de reparación por la violación constatada.

A nivel de la UNESCO, el DI positivo ofrece solamente un procedimiento extraconvencional equivalente, aunque su naturaleza es más

¹²⁵ Oficina Internacional del Trabajo. *La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización*, Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo en su 85º reunión, Ginebra, OIT, 1997, 86 p., at 22.

conciliadora y de buenos oficios que investigadora de la violación reclamada y, en su caso, sancionatoria del Estado.

Conforme al procedimiento establecido en la Decisión 104 EX/3.3 del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, las quejas individuales por presunta violación de los derechos educativos se presentarán por escrito en una carta dirigida al Director General de la UNESCO. La Secretaría (Oficina de Normas Internacionales y Asuntos Jurídicos) acusa recibo de la carta y envía a su autor un formulario que debe ser firmado y cumplimentado por el mismo, con la aceptación de que será transmitido al gobierno interesado y el nombre del autor divulgado.

Al recibo del formulario firmado, la Secretaría le asigna un número y a partir de ese momento cada “comunicación” individual es enviada al gobierno interesado para su descargo, disponiendo del plazo de un mes para responder a las cuestiones de forma y de fondo que se presenten en la queja. La respuesta del gobierno, también escrita, será enviada al *Comité de Convenciones y Recomendaciones* del Consejo Ejecutivo, para su consideración.

La Secretaría prepara también un resumen de cada caso y lo enviará a los miembros del Comité, órgano político que está compuesto por 25 representantes de Estados. El Comité se reúne dos veces al año (abril-mayo y agosto-septiembre). El procedimiento ante el Comité, que es enteramente confidencial, se compone de dos fases que se detallan a continuación: admisibilidad y fondo.

1) Admisibilidad

El Comité de Convenciones y Recomendaciones estudiará la admisibilidad de la queja individual en función de las diez reglas siguientes, establecidas en el párrafo 14(a) de la citada Decisión del Consejo Ejecutivo:

En primer lugar, no se aceptarán las quejas anónimas, sino que deben ser presentadas por escrito y estar debidamente firmadas por el comunicante.

En segundo lugar, tienen *locus standi* para presentar una queja tanto las personas individuales que se consideran víctimas de la violación que se denuncia, como los grupos de personas que se consideren igualmente víctimas. Además, podrán presentar la queja ante el Comité tanto personas

individuales como organizaciones no gubernamentales que tengan un conocimiento directo y fiable de la violación que se denuncia.

En tercer lugar, la queja debe versar, en razón de la materia, sobre la presunta violación de los derechos humanos protegidos dentro de la esfera de la competencia de la UNESCO, esto es, sobre materias relativas a la educación, la ciencia, la cultura y la información. Así, se aceptarán quejas relativas a los derechos a la educación, participación en los progresos científicos, libre participación en la vida cultural y derecho a la información, incluidas las libertades de conciencia y expresión.

Igualmente, se consideran incluidas las libertades de pensamiento, conciencia y religión; buscar, recibir y enviar información a través de cualquier medio sin consideración de fronteras; la protección de los intereses morales y materiales derivados de la producción científica, literaria o artística; y el derecho a la libertad de reunión y asociación con fines relacionados con la educación, la ciencia, la cultura y la información.

En cuarto lugar, la denuncia debe estar redactada de manera que sea compatible con los principios que inspiran la UNESCO, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

En quinto lugar, la queja no debe estar manifiestamente mal fundada, sino que, el escrito de denuncia debe sustentarse en hechos concretos y debidamente probados.

En sexto lugar, la utilización de este mecanismo no debe constituir un abuso del derecho a presentar una queja. Por tanto, la denuncia debe estar redactada en términos no ofensivos, que serían inaceptables para el gobierno contra el que se dirige la queja. En la práctica, el Comité suprime de oficio las partes aparentemente ofensivas de las quejas para continuar con su tramitación.

En séptimo lugar, la queja debe estar basada en informaciones de primera mano y confiables. Por consiguiente, se rechazarán las quejas que estén basadas exclusivamente en informaciones de prensa.

En octavo lugar, la queja debió haberse presentado en un plazo razonable (que determina el propio Comité) a partir de la fecha en que ocurrieron los hechos que se denuncian o bien en que fueron conocidos.

En noveno lugar, la queja no debe incurrir en la prohibición contemplada en el principio *non bis in idem*. En consecuencia, no se admitirán las quejas sobre denuncias que ya hayan sido objeto de un arreglo

por parte de los Estados, según los principios inspiradores de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos. Por el contrario, si el caso está pendiente de resolución ante otro órgano internacional, ello no será considerado como motivo de inadmisibilidad.

Por último, en décimo lugar, se plantea la cuestión del agotamiento previo de los recursos internos. Esta regla no se aplica de modo absoluto por el Comité, pues ha sido objeto de una interpretación flexible en el sentido de que la denuncia debe hacer constar, al menos, que se han intentado agotar los recursos internos y cuál ha sido el resultado obtenido. Por tanto, no será necesario probar que se han agotado de modo efectivo todos los recursos de la jurisdicción interna de los Estados involucrados.

Una vez estudiadas las posibles causas de inadmisibilidad de la queja, el Director General solicitará al autor de la misma autorización para transmitirla, con su nombre, al gobierno interesado, el cual dispondrá de un mes de plazo para responder a las cuestiones de forma y de fondo que se presenten en la queja. La respuesta del gobierno, también escrita, será enviada al Comité para su consideración.

Finalmente, el Comité adoptará una decisión sobre la admisibilidad de la queja, que será comunicada a las partes. Esa decisión es, en principio, definitiva, aunque puede ser revisada a la luz de nuevas informaciones que pueden llegar al Comité cuando examine el fondo de la queja. Otras alternativas para el Comité son declarar la suspensión del estudio de la queja en espera de informaciones adicionales, o aplazar su estudio por razones prácticas o técnicas.

2) Fondo

Declarada admisible la queja, y comunicada esa decisión a las partes, el Comité asistirá a las mismas en la búsqueda de un arreglo amistoso, en el marco de la promoción de los derechos humanos que son propios de la competencia de la UNESCO (párrafo 14 k de la Decisión 104 en comentario).

El gobierno interesado podrá participar en las reuniones del Comité y proporcionarle toda la información oral o escrita que se le pueda requerir, tanto sobre las cuestiones de admisibilidad como sobre las de fondo de la queja. Aunque el párr. 14 g) de la Decisión de 1978 permite

al Comité “en circunstancias excepcionales” solicitar al Consejo Ejecutivo autorización para recibir en audiencia a otras personas cualificadas (tales como el autor de la queja, la víctima u otros testigos de los hechos), nunca ha hecho uso de este mecanismo procesal.

Conforme al párrafo 15 de la misma Decisión, el Comité redactará un informe confidencial en el que resumirá el asunto objeto de la denuncia y formulará sus recomendaciones.

El informe se dirigirá al Consejo Ejecutivo de la UNESCO, el cual podrá decidir en privado sobre las acciones a adoptar, que habitualmente consisten en endosar las propuestas formuladas por su Comité de Convenciones y Recomendaciones. A su vez, los informes que hace públicos el Consejo Ejecutivo sobre las actividades de su Comité de Convenciones y Recomendaciones son vagos acerca de las recomendaciones del mismo, y siempre evitan mencionar en ellos a países específicos, de manera que la confidencialidad del procedimiento persiste hasta el final del mismo.

Conforme con los párrafos 8 y 9 de la Decisión 104, el Director General de la UNESCO tiene la prerrogativa de intervenir confidencialmente en el asunto, en cualquier momento procesal de su tramitación, por razones humanitarias, para ofrecer sus buenos oficios a las partes en la búsqueda de una solución de los problemas relativos a los derechos humanos. En caso de éxito de las gestiones del Director General, el procedimiento se dará por terminado.

Por su parte, el Comité puede proponer a las partes, a través del Consejo Ejecutivo, la adopción de medidas específicas en el marco de un arreglo amistoso. También puede sugerir al Director General, siempre a través del Consejo Ejecutivo, la adopción de alguna iniciativa que facilite el arreglo amistoso.

En la práctica, el Comité ha recibido quejas sobre violaciones del derecho a la educación, a la libertad de opinión, expresión, investigación, información y libertad de conciencia. Igualmente, sobre violaciones del derecho a participar en el progreso científico y en la vida cultural. También se han denunciado violaciones de las libertades de reunión y de asociación con propósitos educativos, culturales o informativos.

En relación con las personas víctimas directas de las violaciones, el Comité ha recibido quejas sobre detención, malos tratos, desapariciones, exilio, suspensión o destitución de profesionales de la enseñanza, expulsión

de estudiantes de universidad, supresión de puestos de trabajo en la enseñanza y relegación (exilio interior) de intelectuales, artistas o profesores.

También se han alegado ante el Comité los derechos del niño a una protección especial en el ámbito educativo, los derechos de las minorías a ejercitar su propia cultura, religión y lengua, así como los derechos de los pueblos a la libre determinación en el contexto de su desarrollo cultural.

El Comité ha estudiado en el período comprendido entre 1978 y 1993 un total de 414 casos; de ellos, ha podido declarar resueltos 241 casos, divididos de la siguiente manera: 20 personas fueron autorizadas a salir del país en que eran objeto de persecución política; 34 exiliados por razones políticas fueron autorizados a retornar a su país de origen; 24 personas se pudieron reincorporar a su puesto de trabajo en el campo educativo; y 11 personas recuperaron una publicación o emisora de radio, que habían sido prohibidas por efecto de la censura por motivos políticos.

El procedimiento descrito adolece, sin embargo, de algunas *deficiencias* que le han restado importancia en la práctica. Así, conviene recordar que el Comité de Convenciones y Recomendaciones del Consejo Ejecutivo de la UNESCO está compuesto por representantes de gobiernos y no por expertos independientes, lo que resta independencia y credibilidad al mecanismo de protección.

Se recordará también que el procedimiento ante el Comité es confidencial y que las reglas de admisibilidad son prolijas, si bien la que se refiere al agotamiento de los recursos internos se interpreta con cierta flexibilidad en la práctica del Comité.

El escollo fundamental se refiere a que el Comité debe buscar un arreglo amistoso entre las partes, pero no tiene atribuciones para investigar los hechos autónomamente. Ello, unido al secretismo excesivo que pareciera practicar la Secretaría, al no hacer público ni siquiera el reglamento interno del Comité, ha hecho que las organizaciones no gubernamentales hayan restado credibilidad a este procedimiento.

Para superar esas deficiencias, se ha propuesto que el Comité refuerce su independencia cambiando su composición de miembros gubernamentales a expertos independientes, incluso reduciendo su número a cinco.¹²⁶

¹²⁶ Weissbrodt (David) & Farley (Rose). "The UNESCO Human Rights Procedure: An Evaluation", in *HRQ*, vol. 16, number 2, May 1994, pp. 391-414, at 411-412.

Además, el Comité debiera tener facultades investigadoras sobre los hechos denunciados en el marco de un procedimiento que sea contradictorio, de manera que las partes tengan garantizado el principio de la igualdad de armas. Según ese principio, las informaciones proporcionadas por los gobiernos al Comité no deben gozar del beneficio de la duda en materia de prueba, sino que se deben contrastar en régimen de igualdad con las suministradas por el querellante individual.

Igualmente, todo procedimiento contradictorio debiera garantizar la igualdad de oportunidades de las partes a la hora de formular alegaciones y presentar pruebas en su defensa ante el Comité. A este respecto, el Comité podría perfeccionar su procedimiento si ejerciera la competencia, por excepcional que sea, de celebrar audiencias con testigos que presente la víctima o el querellante, además de las audiencias que ya concede al Estado interesado.

También sería deseable que el Comité pudiera adoptar medidas provisionales, con el objetivo de evitar ulteriores perjuicios a la víctima, sin que ello prejuzgue la cuestión de fondo. De otro lado, los métodos de trabajo del Comité debieran revisarse para permitirle hacer públicos los resultados de sus trabajos, lo que facilitaría la fiscalización de sus actividades e incentivaría a las víctimas a recurrir al Comité.

Lo cierto es que, ante la falta de transparencia del procedimiento, las organizaciones no gubernamentales han ido perdiendo confianza en el mismo. Según Marks, nunca se ha publicado, ni siquiera, el reglamento interno del Comité, debido a que hasta ahora ha imperado la tendencia a confundir la confidencialidad del procedimiento con el secreto absoluto.¹²⁷

En definitiva, el procedimiento diseñado en 1978 a partir de la Decisión 104 del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, para tramitar quejas individuales por violación de los derechos educativos, se inspiró estrechamente en los términos del procedimiento confidencial que se había establecido en el sistema de las NU. En efecto, la resolución 1503 de 1970 del ECOSOC, puso en marcha un procedimiento confidencial para tramitar las quejas individuales que pudieran calificar una situación

¹²⁷ Marks, Stephen P. "The Complaint Procedure of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization", in Hannum, Hurst (ed.). *Guide to International Human Rights Practice*, 2nd. ed. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1992, 308 p., at 86-98, especialmente 96-97.

de violaciones masivas y flagrantes de los derechos humanos en un país concreto que la CDH podría investigar.

Pero el “procedimiento 1503” fue rápidamente superado en la práctica de la CDH por el desarrollo del “procedimiento 1235” o público, así llamado por encontrar su fundamento en la resolución 1235 de 1967 del ECOSOC. En este marco, la CDH ha creado un gran número de procedimientos públicos especiales (“relatores especiales”) para investigar violaciones de derechos humanos en un país determinado, o bien un tema concreto en todo el mundo (ejecuciones extra-judiciales, tortura, desapariciones, detención arbitraria, etcétera).

A su vez, esos procedimientos especiales han sido facultados para recibir y tramitar quejas individuales dentro de su respectiva esfera de competencia, sin necesidad de que se hayan agotado previamente los recursos internos, en aplicación de las normas internacionales de derechos humanos relevantes de la Declaración Universal de Derechos Humanos, otras normas del DI general, y los tratados internacionales que el Estado interesado haya suscrito. Estamos, pues, en presencia de un nuevo modelo de protección jurídica de la víctima de violaciones de los derechos humanos en el plano extraconvencional. De todas sus actividades, el sistema de relatores especiales rinde informe público anualmente a la CDH.¹²⁸

En conclusión, el procedimiento basado en la Decisión de 1978 del Consejo Ejecutivo de la UNESCO fue válido en la década de los setenta, como también lo fue entonces el “procedimiento 1503” o confidencial de la CDH. Sin embargo, para conservar su validez, debiera ser revisado urgentemente a la luz de la práctica desarrollada en la CDH bajo el “procedimiento 1235” o público.

b) Quejas sobre situaciones de violaciones sistemáticas del derecho a la educación

La noción de “violación sistemática” de los derechos humanos en un determinado país procede de la resolución 1235 del ECOSOC, de 1967, que establece un procedimiento público para estudiar situaciones de

¹²⁸ *Vid. Supra*, Sección II. A, Naciones Unidas: el sistema de Relatores Especiales de la Comisión de Derechos Humanos.

violaciones flagrantes y masivas de los derechos humanos en un país concreto. Como hemos visto en el epígrafe anterior, la noción de “situaciones” fue continuada por la resolución 1503 del ECOSOC, de 1970, que creó a su vez el procedimiento confidencial de investigación de violaciones flagrantes y masivas de los derechos humanos en un país concreto, sobre la base de las denuncias individuales recibidas.

Tratándose del derecho a la educación, la UNESCO creó en 1978 un mecanismo específico para atender las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y educativos en particular. Ese mecanismo, regulado en los párrafos 10 y 18 de la Decisión 104 EX/3.3, de 3 de marzo de 1978, del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, se prevé para asuntos sobre violaciones masivas, sistemáticas o flagrantes de los derechos humanos, tales como las políticas de agresión, injerencia en los asuntos internos, ocupación del territorio de otro Estado, colonialismo, genocidio, *Apartheid*, racismo y opresión nacional o social.

Se trata, por tanto, de quejas sobre políticas de los Estados que son claramente contrarias a las normas de *ius cogens* de derechos humanos y que, por acumulación de casos individuales respecto a un mismo país, configuran una situación de violación flagrante y masiva de los derechos humanos en ese país, en particular de los derechos protegidos en la esfera de la UNESCO.

A diferencia del mecanismo confidencial para tramitar las quejas individuales por parte del Comité de Convenciones y Recomendaciones, que se ha estudiado en el epígrafe anterior, las quejas por violaciones sistemáticas de los derechos humanos son teóricamente estudiadas por el Consejo Ejecutivo y la Conferencia General de la UNESCO en sesión pública. A la luz de las informaciones disponibles, esos órganos determinan las medidas a adoptar ante tales situaciones.

Ahora bien, antes de que tanto el Consejo Ejecutivo como la Conferencia General de la UNESCO puedan estudiar denuncias sobre violaciones sistemáticas de los derechos humanos, habrá intervenido previamente el Comité de Convenciones y Recomendaciones del Consejo Ejecutivo, quien tiene en este procedimiento una doble facultad de naturaleza confidencial:

En primer lugar, el Comité realiza un examen detallado del fondo de las cuestiones denunciadas, con el fin de determinar cuáles ameritan ser procesadas por el propio Comité (fase de admisibilidad).

En segundo lugar, identificadas las cuestiones que merezcan su atención, el propio Comité intentará un arreglo amistoso del asunto entre las partes (fase de conciliación).

Pues bien, solamente en el caso de que el Comité considere que el arreglo amistoso propuesto no ha sido aceptado por alguna de las partes, podrá informar de ello al Consejo Ejecutivo y a la Conferencia General de la UNESCO, los que a su vez en sesión pública examinarán tales cuestiones.

Sin embargo, en la práctica se ha observado que el Comité sólo ha examinado nueve cuestiones de violaciones sistemáticas de los derechos humanos y no ha transmitido ninguna de ellas al Consejo Ejecutivo. Por consiguiente, este mecanismo no se ha utilizado.

En su lugar, el Comité ha preferido reconsiderar tales comunicaciones por la vía de su tratamiento en tanto que “comunicaciones individuales” y, por tanto, cubiertas nuevamente por el manto de la confidencialidad.

Es obvio, en consecuencia, que las posibilidades de la UNESCO en materia de violaciones masivas de derechos humanos, no se han desarrollado hasta la fecha debido a una evidente falta de voluntad política de sus Estados Miembros.

Siendo claramente insatisfactoria esta situación, es urgente que la UNESCO se inspire en el “procedimiento 1235” del ECOSOC, para, en consonancia, desarrollar las potencialidades de su sistema de “cuestiones” de violaciones masivas de los derechos humanos. En efecto, el procedimiento público de la CDH ofrece múltiples modelos para la investigación de situaciones de violaciones masivas de los derechos humanos en el marco de la CDH de las NU.

En ese sentido, la Conferencia General podría solicitar al Director General el envío de misiones de investigación a países en los que existan situaciones de violaciones masivas de los derechos humanos y, en particular, de los derechos educativos.

Conclusiones

El jurista nacional, lo mismo que las víctimas de violaciones de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales nacionales, disponen de una amplia red institucional y normativa en el plano internacional –tanto universal como regional– que sirve de complemento al

régimen jurídico interno de tutela de los derechos humanos. Tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos como los tratados internacionales de derechos humanos que han sido ratificados y publicados en el Boletín Oficial del Estado español, son de aplicación directa y obligada por parte de todos los poderes públicos del Estado. De manera que su puntual aplicación puede ser reclamada por los particulares que se quejen de presuntas violaciones de sus derechos humanos.

El procedimiento de *informes periódicos* debiera tener mayor relevancia práctica a nivel nacional. Para ello, el Ejecutivo debiera ante todo cumplir con su deber de presentar ante los Comités los informes pendientes sobre el grado de aplicación en el derecho interno de las normas contenidas en los diferentes tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado. Las ONGs nacionales deben servir de estímulo en esta materia. Además, los gobiernos deberían incorporar a las ONGs de derechos humanos en el proceso de redacción de los citados informes. Por lo mismo, las ONGs debieran formar parte de las delegaciones nacionales que presentan cada uno de los informes periódicos ante el Comité correspondiente.

Por último, las ONGs deben ser más activas en el seguimiento de la actuación de los órganos del Estado en la aplicación de las observaciones finales emanadas de los distintos Comités, ya que aquellos deben acomodar su conducta a las recomendaciones que se les formulan. Así, por ejemplo, son importantes las observaciones finales y recomendaciones que en los últimos años han dirigido a España el Com.DH, el Com.DESC, el Com.DN, el Com.CT, el Com.EDR y el Com.EDCM.

Los procedimientos de *quejas individuales* ante instancias internacionales universales, distintas de las existentes en el ámbito regional (Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos), son todavía poco conocidos por los juristas nacionales. En el mecanismo *convencional cuasicontencioso*, España ha aceptado lo dispuesto en el Art. 14 de la CEDR, el Primer Protocolo Facultativo del PIDCP, el Art. 22 de la CCT y el Protocolo Facultativo de la CEDCM, los que facultan al respectivo Comité para recibir quejas individuales. Por lo que la víctima que no haya obtenido la tutela debida de los derechos consagrados en esos cuatro tratados a través de los recursos judiciales internos, una vez agotados éstos, podrá reclamar en la vía internacional ante uno de los cuatro Comités indicados.

Sería muy conveniente que España procediera a la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares¹²⁹ y a la aceptación del Art. 77, que autoriza al Comité de ese nombre a recibir quejas individuales.

Como quiera que el procedimiento ante los cinco Comités es de naturaleza jurídica, equiparable al procedimiento establecido en las Convenciones Europea y Americana de Derechos Humanos (quejas ante el Tribunal EDH o ante la Comisión y Corte IDH), esos procedimientos son excluyentes entre sí por aplicación de la regla *ne bis in idem*, de modo que la víctima o su representante deberán escoger el mecanismo más beneficioso en cada caso concreto.

En lo que se refiere a los mecanismos *contenciosos* de protección propiamente dichos –esto es, los judiciales–, España es Parte en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, cuyo Tribunal puede recibir quejas individuales contra España por violación de los derechos consagrados en ese Convenio, pudiendo acabar el procedimiento con la adopción de una sentencia condenatoria.

En el ámbito universal se debiera reducir la impunidad de los violadores de los derechos humanos. De un lado, los Estatutos de los TPIYUG y TPIRW obligan a España, lo mismo que a todos los Estados Miembros de la comunidad internacional, al ser órganos judiciales creados por el Consejo de Seguridad, en el marco del Capítulo VII de la Carta NU. De otro lado, España es Parte en el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional (CPI).¹³⁰

Además, los poderes públicos nacionales tienen el deber de cooperar internacionalmente en la persecución de los genocidas y criminales de guerra y/o contra la humanidad. En ningún caso debieran los Ejecutivos entorpecer la acción del poder Judicial, como lamentablemente ocurrió con el bochornoso comportamiento de los entonces Ministros de Asuntos Exteriores español y británico, ante el procesamiento del exdictador Pinochet por parte del Magistrado Garzón de la Audiencia Nacional de España.

¹²⁹ En vigor desde el 1º de julio de 2003, cuenta con 24 Estados Partes. Ningún país de la Unión Europea la ha ratificado.

¹³⁰ En vigor desde el 1º de julio de 2002, el Estatuto de la CPI cuenta con 92 Estados Partes. Entre ellos no se encuentran los Estados Unidos, la R.P. de China, la India, Israel o la Federación Rusa.

En contraste con los mecanismos convencionales y judiciales, los *procedimientos extraconvencionales* de presentación de *quejas individuales* son más accesibles, al estar regidos por reglas de admisibilidad mucho menos severas que las aplicables a los procedimientos convencionales. Entre ellos, los de mayor relevancia para el contexto español y latinoamericano son: el RE sobre las ejecuciones extrajudiciales, el RE sobre la cuestión de la tortura, el GT sobre las desapariciones forzadas o involuntarias, el GT sobre la detención arbitraria, el RE sobre la independencia de magistrados y abogados, el RE sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, el RE sobre la venta de niños, la RE sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, el RE sobre el derecho a la alimentación, el Representante Especial del SG sobre los defensores de los derechos humanos, la RE sobre los trabajadores migrantes y el RE sobre los derechos humanos de los indígenas. Por lo mismo, el procedimiento de *acción urgente* de presentación de quejas individuales ante los mecanismos extraconvencionales temáticos citados es también de fácil disponibilidad.

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

La competencia adicional de tramitar quejas individuales por la vía extraconvencional se refiere casi exclusivamente a los derechos civiles y políticos, debido a que su desarrollo normativo e institucional en el DIDH ha sido mucho mayor que el de los derechos económicos, sociales y culturales o el derecho al desarrollo, a pesar de que la Declaración de Viena de 1993 había reconocido su indivisibilidad, interdependencia y equivalente importancia.

Esa equiparación formal debe ir seguida de un mayor esfuerzo por parte de la comunidad internacional para definir con más detalle el contenido y alcance de los derechos económicos, sociales y culturales, de modo que se pueda reclamar su respeto tanto ante los tribunales internos como ante las instancias internacionales que se arbitren, pero

que no deberían ser menos eficaces que los ya dedicados a la protección internacional de los derechos civiles y políticos.

En ese sentido, la CDH debiera mostrar una mayor determinación para estudiar y aprobar el proyecto de Protocolo facultativo al PIDESC, mediante el cual se habilitaría al Com.DESC para recibir quejas individuales.

En 2003 la CDH estableció un grupo de trabajo para estudiar, entre otras posibilidades, el proyecto de Protocolo redactado hace años por el Com.DESC. El citado grupo de trabajo celebró en 2004 su primer período de sesiones.

Por otro lado, la CDH ha establecido desde 1998 *nueve* nuevos mandatos *temáticos* dedicados a la promoción y el estudio de los derechos económicos, sociales y culturales, a saber: el Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo (de composición gubernamental) y el Experto Independiente sobre el Derecho al Desarrollo, que informa al GT y a la CDH; la Experta Independiente sobre derechos humanos y extrema pobreza; el Experto Independiente sobre los ajustes estructurales y la deuda externa; y los Relatores Especiales sobre el derecho a la alimentación, el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la educación, el derecho a la salud y los derechos humanos de los indígenas.

Por su parte, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos también ha establecido el mandato del Relator Especial sobre el derecho al agua potable y saneamiento, con el encargo de estudiar el disfrute de estos derechos en todo el mundo y proponer medidas de aplicación práctica.

Aunque la mayoría de estos mandatos temáticos solamente tienen competencia para realizar estudios y promover los derechos de su incumbencia, tres de ellos (los RE sobre el derecho a la alimentación –creado en 2000–, sobre los derechos humanos de los indígenas –creado en 2001– y sobre el derecho a la salud –creado en 2002–) han sido habilitados por la CDH para recibir quejas individuales y responder de manera efectiva a las acciones urgentes que se les dirijan.

Por su parte, el Alto Comisionado ha sugerido en su último informe a la Comisión de Derechos Humanos que ésta presente anualmente al ECOSOC las *situaciones* que constituyan un cuadro persistente de violaciones manifiestas de los derechos económicos, sociales o culturales. Por lo mismo, el propio Alto Comisionado podría ser habilitado por la

Comisión para presentar informes periódicos, tanto a la Comisión como al ECOSOC y a la Asamblea General, sobre ese tipo de *situaciones*.¹³¹

En definitiva, los mecanismos extraconvencionales ofrecen al denunciante una vía flexible y expedita de protección –sin paralelo entre los mecanismos convencionales–. Tal protección individual se ha consolidado en la práctica de la CDH relativa a los mandatos más emblemáticos de ésta relativos a los derechos civiles y políticos. Lo que permite que la inmensa mayoría de las quejas individuales por presuntas violaciones de ese sector de derechos, que llegan a la OACNUDH, se encaminen procesalmente hacia alguno de los mecanismos extraconvencionales originariamente establecidos al amparo de la resolución 1235 del ECOSOC –ya sean temáticos o geográficos–.

En los próximos años la CDH debiera culminar su tarea de dotarse de RE, GT y Expertos independientes relativos a *todos* los derechos económicos, sociales y culturales, y ampliar los mandatos de los ya establecidos, de manera que todos ellos se homologuen a los mandatos de los expertos sobre derechos civiles y políticos. En consecuencia, todos los expertos independientes sobre DESC deberán estar habilitados para recibir quejas individuales por violaciones del contenido mínimo y justiciable que tienen esos derechos.

En efecto, como ha puesto de relieve admirablemente el Com.DESC en sus diferentes observaciones generales relativas a la índole de las obligaciones de los Estados Partes en el PIDESC –derecho a una alimentación adecuada, derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y derecho al agua–,¹³² existe un contenido mínimo de estos derechos cuya inobservancia por parte de los Estados los hace incurrir en responsabilidad internacional por violación del PIDESC. Ese contenido mínimo debiera ser exigible ante los tribunales de justicia y ante los procedimientos internacionales de protección de los derechos humanos.

¹³¹ Doc. E/CN/4/2004/12, de 1º de marzo de 2004, p. 17, párr. 64.

¹³² Respectivamente, observaciones generales núm. 3, 12, 14 y 15. *Cf.* Doc. HRI/GEN/1/Rev. 6, de 12 de mayo de 2003, pp. 16-20, 70-78, 95-116 y 117-135.

Selección Bibliográfica

1. Informes periódicos

- Alston, Philip.
 1980 “UNESCO’s Procedure for Dealing with Human Rights Violations”, in *Santa Clara Law Review*, n° 3.
- 1992 “The Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, in Alston, Ph. (ed.). *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 765 p., at pp. 473-508.
- Álvarez Molinero, Natalia.
 2003 “La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial”, en Gómez Isa, Felipe (dir.) y Pureza, José Manuel. *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Bilbao, Universidad de Deusto, at pp. 215-241.
- Arambulo, L.
 1999 *Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Theoretical and Procedures Aspects*, Antwerpen/Groningen/Oxford, Intersentia, 468 p.
- Boerefijn, Ineke.
 1999 *The Reporting Procedure Under the Covenant on Civil and Political Rights: Practice and Procedures of the Human Rights Committee*, Antwerpen, Intersentia, 417 p.
- Bonet Pérez, Jordi.
 2003 “La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, en Gómez Isa, Felipe (dir.) y Pureza, José Manuel. *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Bilbao, Universidad de Deusto, pp. 309-349.
- Cançado Trindade, Antonio Augusto.
 1987 “Co-existence and Coordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)”, in *RCADI*, t. 202 (1987-II), pp. 9-435.
- 1997/1999 *Tratado Internacional dos Direitos Humanos*, vol. 1, 1997, 486 p.; vol. 2, 1999, 440 p., Porto Alegre, Brasil, Editorial Sergio Antonio Fabris.
- Chueca Sancho, A. G.
 1997 “Mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos”, en Centro Pignatelli (ed.). *Los derechos humanos. Camino hacia la paz*, Zaragoza, at pp. 29-72.
- Dormenval, Agnès.
 1991 *Procédures onusiennes de mise en oeuvre des droits de l’homme: limites ou défauts?*, París, PUF, 274 p.
- González Campos, Julio D.

- 2002 “La interacción entre el Derecho internacional y el derecho interno en materia de derechos humanos”, en Mariño Menéndez, Fernando M. (edit.). *El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Madrid, Trotta, pp. 333-350.
- González González, Rossana.
1998 *El control internacional de la prohibición de la tortura y otros tratos o penas inhumanos y degradantes*, Granada, Universidad, 691 p.
- Grossman, Claudio (*et al.*)
1990 *Manual internacional de derechos humanos*, Caracas/San José, IIDH/ Edit. Jurídica Venezolana, 186 p.
- Hanski, Raija & Suksi, Markku (eds.).
1999 *An Introduction to the International Protection of Human Rights*, 2a edic., Abo (Finland), Abo Akademi University, 468 p.
- Holmstrom, Leif.
1999 *Concluding Observations of the UN Committee on the Rights of the Child*, La Haya, Nijhoff.
- Ksentini, Fatma Zohra.
1994 *Les procédures onusiennes de protection des droits de l'homme. Recours et détours*, París, Publisud, 246 p.
- Le Bouthillier, Yves et Rouget Didier.
1994 “La procédure des rapports périodiques en application des traités relatifs aux droits de la personne: l'après-conférence de Vienne”, en *The Canadian Yearbook of International Law*, vol. 32, pp. 173-217.
- Leary, V. A.
1992 “Lessons from the Experience of the International Labour Organisation”, in Alston, Ph. (ed.). *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 765 p., at pp. 580-619.
- Mariño Menéndez, Fernando M.
2003 “La Convención contra la Tortura”, en Gómez Isa, Felipe (dir.) y Pu-reza, José Manuel. *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Bilbao, Universidad de Deusto, pp. 243-277.
- Marks, Stephen.
1977 “Unesco and Human Rights: The Implementation of Rights Relating to Education, Science, Culture and Communication”, *Texas International Law Journal*, 13:1.1977, pp. 35-67.
- Mcgoldrick, Dominic.
1991 *The Human Rights Committee: its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Oxford, Clarendon Press, 576 p.
- Medina Quiroga, Cecilia (ed.).
1990 *Derecho internacional de los derechos humanos. Manual de enseñanza*,

- Santiago de Chile, Instituto Holandés de Derechos Humanos (SIM)/
La Unión, 258 p.
- Mertens, P.
1968 “L’application de la Convention et de la Recommendation de l’Unesco concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l’enseignement: un bilan provisoire”, en *RDH*, vol. 1, pp. 91-108.
- Nartowski, A.
1974 “The UNESCO System of Protection of the Right to Education”, in *Polish Yearbook of International Law*, 6, pp. 289-309.
- Odero, Alberto (coord.).
2001 *Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global*, Ginebra, OIT, 756 p.
- Partsch, K. J.
1992 “The Committee on the Elimination of Racial Discrimination”, in Alston, Ph. (ed.). *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 765 p., at pp. 339-368.
- Rouget, Didier.
2000 *Le guide de la protection internationale des droits de l’homme*, Grenoble, Edit. La Pensée sauvage, 382 p.
- Ruñiloba Albariño, Julia.
2000 en Fernández de Casadevante Romani, C. (coord.). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Madrid, Edit. Dilex, Lecc. 4, pp. 89-102 y 117-124.
- Symonides, Janus and Volodin, Vladimir (edits.).
2001 *A guide to Human Rights. Institutions, Standards, Procedures*, París, UNESCO, 559 p.
- Sudre, Frédéric.
2001 *Droit international et européen des droits de l’homme*, 5a edic., París, PUF, 536 p.
- Valticos, N.
1975 “Les méthodes de la protection internationale de la liberté syndicale”, en *RCADI*, t. 144, pp. 77-138.
- Valticos, N. & Potobsky, G. von.
1995 *International Labour Law*, 2nd revised edition, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer-Boston, 317 p.
- Varderrama, Juan Andrés (coord.).
2002 *Interpretación de las normas internacionales sobre derechos humanos. Observaciones y recomendaciones generales de los órganos de vigilancia de los tratados internacionales de derechos humanos de las Naciones Unidas*, Bogotá, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 513 p.
- Villán Durán, Carlos.
1996 “El futuro del sistema de protección de los derechos humanos en Naciones Unidas”, en Mariño Menéndez, F. M. (ed.). *Balance y*

- perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Madrid, Universidad Carlos III/ BOE, pp. 25-56.
- 2002 *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 1028 p., at 381-436.
- 2004 “La práctica de la tortura y los malos tratos en el mundo. Tendencias actuales”, en Ararteko, *La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos*, Colección “Jornadas sobre derechos humanos”, núm. 7, Vitoria, Ararteko, pp. 33-115.
- Wolf, Francis.
- 1992 “Human Rights and the International Labour Organisation”, in Meron, Theodor (ed.). *Human Rights in International Law. Legal and Policy Issues*, Oxford, Clarendon Press, 566 p., at 273-305.
- Wright, Shelley.
- 1993 “Human Rights and Women’s Rights: An Analysis of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women”, in Mahoney, Kathleen E. & Mahoney, Paul (eds.). *Human Rights in the Twenty-first Century: A Global Challenge*, Dordrecht, Nijhoff, 1028 p., at 75-88.

2. Mecanismos cuasicontenciosos

- Burgers, J. H. & Danelius, H.
- 1988 *The United Nations Convention Against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Dordrecht/Boston/London, Nijhoff, 271 p.
- Byrnes, A.
- 1992 “The Committee against Torture”, in Alston, Ph. (ed.). *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 765 p., at pp. 509-546.
- Cançado Trindade, Antonio Augusto.
- 1997 *Tratado de Direito Internacional dos Direitos humanos*, 1a edic., vol. I, Porto Alegre, Brasil, Sergio Antonio Fabris Editor, 486 p.
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio.
- 2001 *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho internacional contemporáneo*, 2a edic., Madrid, Tecnos, 186 p.
- Cassese, Antonio (edit.).
- 1991 *The International Fight Against Torture/La lutte internationale contre la torture*, Baden-Baden, Nomos, 186 p.
- Chandra, Satish.
- 1985 *Individual’s Petition in International Law*, New Delhi, Deep & Deep Publications, 287 p.
- Dhommeaux, Jean.
- 1991 “La jurisprudence du Comité des droits de l’homme (novembre

- 1987-juillet 1991”, en *AFDI*, vol. 37, pp. 514-552.
- 1995 “La recevabilité des communications individuelles par le Comité des droits de l’homme”, en Sudre, F. (dir.). *La protection des droits de l’homme par le Comité des Droits de l’Homme des Nations Unies –Les communications individuelles–*, Actes du Colloque de Montpellier, 6-7 mars, Montpellier, Université, pp. 15-32.
- Dimitrijevic, Vojin.
- 1985 *The Roles of the Human Rights Committee*, Saarbrücken, 27 p.
- 1993 “Decisiones del Comité de Derechos Humanos respecto de las comunicaciones hechas de conformidad con el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, en *Cuadernos de análisis jurídico*, Universidad Diego Portales de Santiago de Chile, núm. 26, mayo, pp. 67-72. *Vid.* la versión inglesa en *SIM Special*, núm. 13, pp. 68-81.
- Fernández de Casadevante Romani, C.
- 2003 “Régimen jurídico internacional de la lucha contra la tortura, I”, en Fernández de Casadevante Romani, C. (coord.). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, 2a edic., Madrid, Edit. Dilex, Lecc. 10, pp. 265-295.
- Ghandi. P. R.
- 1998 *The Human Rights Committee and the Right of Individual Communication: Law and Practice*, Aldershot (England), Brookfield, Vt.:Ashgate, 522 p.
- Gómez Isa, Felipe.
- 2003 “La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo”, en Gómez Isa, Felipe (dir.) y Pureza, José Manuel. *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Bilbao, Universidad de Deusto, pp. 279-308.
- González González, Rossana.
- 1998 *El control internacional de la prohibición de la tortura y otros tratos o penas inhumanas y degradantes*, Granada, Universidad, 691 p.
- Hannum, H. (ed.).
- 1999 *Guide to International Human Rights Practice*, 3a edic., New York, Transnational Publishers, 350 p.
- Hanski, Raija & Suksi, Markku (eds.).
- 1999 *An Introduction to the International Protection of Human Rights*, 2a edic., Abo (Finland), Abo Akademi University, 468 p.
- Henkin, Louis (ed.).
- 1981 *The International Bill of Human Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, Columbia University Press, 532 p.
- Hüfner, Klaus.
- 1998 *How to File Complaints on Human Rights Violations: a Manual for Individuals and NGOs*, Bonn, UNO-Verlag, 90 p.

- Juvigny, Pierre.
 1969 “L’O.I.T. et les droits de l’homme”, en *Revue Française des Affaires Sociales*, 23e année, avril-juin, numéro spécial, pp. 85-103.
- Nowak, Manfred.
 1993 *CCPR Commentary. Commentary to the U.N. Covenant on Civil and Political Rights*, Kehl/Strasbourg/Arlington, Engel Publ., 948 p.
- O’Donnell, Daniel.
 1989 *Protección internacional de los derechos humanos*, 2ª ed., Lima, Comisión Andina de Juristas, 752 p.
- Opsahl, Torkel.
 1992 “The Human Rights Committee”, in Alston, Ph. (ed.). *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 765 p., at pp. 369-443.
- Odero, Alberto (coord.).
 2001 *Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global*, Ginebra, OIT, 756 p.
- 1988 Organización Mundial Contra la Tortura/SOS Tortura. *Guía práctica de procedimientos internacionales de denuncias y recursos contra los actos de tortura, desapariciones y otros tratamientos degradantes o inhumanos*, Chenove, Abrax, 90 p.
- Pouyat, A. J.
 1982 “Les normes et les procédures de l’OIT en matière de liberté syndicale: un bilan”, en *Revue Internationale du Travail*, vol. 121, n° 3, mai-juin, pp. 309-325.
- Ramcharan, B.G.
 1989 *The Concept and Present Status of the International Protection of Human Rights. Forty Years After the Universal Declaration*, Dordrecht/Boston/London, M. Nijhoff, 611 p.
- Rouget, Didier.
 2000 *Le guide de la protection internationale des droits de l’homme*, Grenoble, Edit. La Pensée sauvage, 382 p.
- Ruiiloba Albariño, Julia.
 2003 “Los Pactos Internacionales de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 1966”, en Fernández de Casadevante Romani, C. (coord.). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, 2a edic., Madrid, Edit. Dilex, Lecc. 4, pp. 111-162, at 130-150.
- Schmidt, Markus G.
 1992 “Individual Human Rights Complaints Procedures based on United Nations Treaties and the Need for Reform”, in *ICLQ*, vol. 41, pp. 645-659.
- 1995 “Portée et suivi des constatations du Comité des droits de l’homme des Nations Unies”, en Sudre, F. (dir.). *La protection des droits de l’homme par le Comité des droits de l’homme des Nations Unies—Les communications individuelles—*, Université de Montpellier, pp. 157-169.

Schreiber, M.

1975 “La pratique récente des Nations Unies dans le domaine de la protection des droits de l’homme”, en *RCADI*, t. 145 (1975-II), pp. 297-398.

Soyer, Jean-Claude & Salvia, Michel de.

1992 *Le recours individuel supranational: mode d’emploi*, París, LGDJ, 287 p. Sudre, Frédéric (dir.).

1995 *La protection des droits de l’homme par le Comité des Droits de l’Homme des Nations Unies—Les communications individuelles—*, Actes du Colloque de Montpellier, 6-7 mars, Montpellier, Université, 245 p.

2001 *Droit international et européen des droits de l’homme*, 5a. edic., París, PUF, 536 p.

Tenekides, G.

1980 “L’Action des Nations Unies contre la discrimination raciale”, en *RCADI*, t. 168 (1980-3), pp. 269-487.

Vandenhoe, Wouter.

2003 “Completing the UN Complaint Mechanisms for Human Rights Violations Step by Step: Towards a Complaints Procedure Complementing the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 21, núm. 3, pp. 423-463.

Vázquez, Carlos Manuel.

1992 “Treaty-based Rights and Remedies of Individuals”, in *Columbia Law Review*, vol. 92, núm. 5, pp. 1082-1163.

Vijapur, Abdulrahim P.

1985 “The UN Mechanisms and Procedures for the Promotion and Implementation of Human Rights”, in *The Indian Journal of International Law*, vol. 25, july-dec., pp. 576-611.

Villán Durán, Carlos.

1995 “La protección de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas”, en *Jueces para la democracia*, nº 24, noviembre, pp. 71-89.

2000 “La protección internacional de los derechos humanos: el sistema universal”, en *Los derechos humanos y la Agenda del Tercer Milenio*, Barquisimeto (Venezuela), Colegio de Abogados, pp. 63-108.

2002 *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 1028 p., at pp. 437-498.

Wolf, Francis.

1992 “Human Rights and the International Labour Organisation”, in Meron, Th. (ed.). *Human Rights in International Law. Legal and Policy Issues*, Oxford, Clarendon Press, 566 p., at 273-305.

Zayas, Alfred de; Möller, J. and Opsahl, T.

1985 “Application of the International Covenant on Civil and Political Rights Under the Optional Protocol by the Human Rights Committee”, in *GYIL*, pp. 9-68.

- Zayas, A. de.
 1990 “Les procédures de communications individuelles devant le Comité des droits de l’homme des Nations Unies”, en *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, no. 4, pp. 339-351.
 1991 “The Follow-up Procedure of the UN Human Rights Committee”, in *Review of the International Commission of Jurists*, no. 47, dec., pp. 28-35.
 2003 “Desarrollo jurisprudencial del Comité de Derechos Humanos en aplicación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Visión práctica”, en Jiménez Piernas, Carlos (ed.). *Iniciación a la práctica en Derecho internacional y Derecho comunitario europeo*, Madrid/Barcelona, Universidad de Alcalá/Marcial Pons, pp. 215-275.
- Zwaak, L. F.
 1991 *International Human Rights Procedures: Petitioning the ECHR, CCPR and CERD*, Nijmegen, Ars Aequi, 168 p.
- Zwart, Tom.
 1994 *The Admissibility of Human Rights Petitions: the Case Law of the European Commission on Human Rights and the Human Rights Committee*, M. Nijhoff, Dordrecht, Boston, 246 p.
- Zwijdwijk, T.
 1982 *Petitioning the United Nations. A Study in Human Rights*, New York, St. Martin’s Press, 397 p.

3. Mecanismos contenciosos

- Ambos, Kai.
 1997 “Defensa penal ante el Tribunal de la ONU para la antigua Yugoslavia”, en *RIIDH*, nº 25, enero-junio, pp. 11-28.
- Bassiouni, M. Cherif.
 1994 “Enforcing Human Rights Through International Criminal Law and Through an International Criminal Tribunal”, in Henkin, Louis & Hargrove, John L. (ed.). *Human Rights: An Agenda for the Next Century*, Washington, ASIL, 524 p., at pp. 347-382.
- Barkhuysen, T.; Van emmerik, M. y Van kemplen, P. H. (edits).
 1999 *Execution of Strasbourg and Geneva Human Rights Decisions in the National Legal Order*, The Hague, 386 pp.
- Bassiouni, M. C. (edit.).
 1998 *The Statute of the International Criminal Court: A Documentary History*, New York, Transnational Publishers, 824 pp.
 1999 *International Criminal Law*, 2a edic., New York, Transnational Publishers, 3 vols.
- Burns, Peter.
 1994 “An International Criminal Tribunal: the Difficult Union of Principle

- and Politics”, in *Criminal Law Forum –A Critical Study of the International Tribunal for the Former Yugoslavia–*, vol. 5, no. 2-3, pp. 341-380.
- Cançado Trindade, Antonio Augusto.
 1987 “Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)”, in *RCADI*, t. 202 (1987-II), pp. 9-435.
- 1997 *Tratado de Direito Internacional dos Direitos humanos*, 1a edic., vol. I, Porto Alegre, Brasil, Sergio Antonio Fabris Editor, 486 p.
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio.
 2001 *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho internacional contemporáneo*, 2a edic., Madrid, Tecnos, 186 p.
- Escobar Hernández, Concepción.
 2002 “Corte Penal Internacional, Consejo de Seguridad y crimen de agresión: un equilibrio difícil e inestable”, en Mariño Menéndez, Fernando M., (edit.). *El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Madrid, Trotta, pp. 243-264.
- Fernández Liesa, Carlos R.
 1996 “El Tribunal para la antigua Yugoslavia y el desarrollo del derecho Internacional (Decisión de la Sala de Apelación, de 2 de octubre de 1995, en el Asunto Tadic.–competencia)”, en *REDI*, vol. XLVIII, 1996-2, pp. 11-44.
- Ferrer Lloret, Jaume.
 1998 “La aplicación de las normas internacionales sobre la responsabilidad penal del individuo: valoración de la práctica más reciente”, en *RIIDH*, nº 27, enero-junio, pp. 11-79.
- Greenwood, Christopher.
 1998 “The Development of International Humanitarian Law by the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 2, at pp. 97-140.
- Hebel, Herman Von.
 1993 “An International Tribunal for the Former Yugoslavia: An Act of Powerlessness or a New Challenge for the International Community?”, in *NQHR*, vol. 11, nº 4, at pp. 437-456.
- Hicks, Peggy (Rapporteur).
 1999 *Thinking Ahead on Universal Jurisdiction*, Versoix, International Council on Human Rights Policy, 72 p.
- Huesa Vinaixa, Rosario.
 1994 “El Tribunal Internacional para juzgar los crímenes cometidos en la ex Yugoslavia y la sanción internacional de los crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad”, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz (1994)*, at pp. 155-194.
- Jiménez García, Francisco.
 1998 “Dos proyectos para la Humanidad: el Estatuto del Tribunal Penal

- Internacional y el código de crímenes contra la paz y la seguridad de la Humanidad”, en *Studia Carande. Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas*, nº 2, Instituto Ramón de Carande, at pp. 89-125.
- 1999 “Hacia una jurisdicción internacional obligatoria en el siglo XXI. El Estatuto del Tribunal Penal Internacional adoptado en Roma el 17 de julio de 1998”, en *Studia Carande. Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas*, nº 3, Instituto Ramón de Carande, at pp. 103-131.
- 2003 “La Corte Penal Internacional”, en Fernández de Casadevante Romani, C. (coord.). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, 2a edic., Madrid, Edit. Dilex, Lecc. 14, at pp. 381-420.
- Jones, J. R.W. D.
1999 *The Practice of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda*, 2a edic., New York, Transnational Publishers, 690 p.
- Klip, André & Sluiter, Gorän (edits.).
1999 *Annotated Leading Cases of International Criminal Tribunals: The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia 1993-1998*, Antwerpen/Groningen/Oxford, Intersentia Law Publishers, 720 p.
- Lee, Roy S.
1999 *The International Criminal Court: The Making of the Rome Statute. Issues, Negotiations, Results*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 659 p.
- Márquez Carrasco, M. C. y Alcaide Fernández, J. et al.
1999 “In re Pinochet”, en *AJIL*, 93 (4), at pp. 690-711.
- Morris, V. y Scharck, M. P.
1998 *The International Criminal Tribunal for Rwanda*, New York, Transnational Publishers, 2 vols., 730 y 572 p.
- Murphy, Sean D.
1999 “Progress and Jurisprudence of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia”, in *AJIL*, January, vol. 93, no. 1, at pp. 57-97.
- Murphy, Sean D. (edit.).
2003 “U.S. Reaction to Belgium Universal Jurisdiction Law”, in *AJIL*, oct., vol. 97, nº 4, at pp. 984-987.
- Neier, Aryeh.
1998 *War Crimes: Brutality, Genocide, Terror, and the Struggle for Justice*, New York, Times Books, 274 p.
- Odio Benito, E.
1996 “El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia –Justicia para la paz–”, en *RIIDH*, nº 24, julio-diciembre, at pp. 133-155.
1998 “De la violación y otras graves agresiones a la integridad sexual como crímenes sancionados por el derecho internacional humanitario (crímenes de guerra). Aportes del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia”, en González Volio, Lorena (ed.).

Presente y futuro de los derechos humanos. Ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez, IIDH, San José, pp. 259-296.

Pignatelli y Meca, Fernando.

1994 “Consideraciones acerca del establecimiento del Tribunal internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex-Yugoslavia a partir de 1991”, en *Revista Española de Derecho Militar*, nº 64, julio-diciembre, at pp. 41-145.

Pigrau Sole, Antoni.

1994 “Reflexiones sobre el tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia desde la perspectiva de la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional”, en *Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional*, nº 11, at pp. 211-252.

Princeton Project on Universal Jurisdiction.

2001 *The Princeton Principles on Universal Jurisdiction*, Ney Jersey, Princeton University, 67 p.

Quel López, Francisco Javier.

1994 “Los efectos de la creación del Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia en el orden interno español”, en *REDI*, vol. XLVI, 1994-1, at pp. 61-97.

1997 “Reflexiones sobre la contribución del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia al desarrollo del Derecho Internacional Humanitario”, en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XIII, Universidad de Navarra, at pp. 467-523.

Quel López, F. J. (edit.).

2000 *Creación de una jurisdicción penal internacional*, Madrid, Escuela Diplomática/AEPDIRI/BOE, 392 p.; con contribuciones de J. A. Yañez-Barnuevo; C. Escobar; I. Lirola; A. Pigrau; F. J. Quel; R. Huesa; F. Bueno; J. L. Rodríguez-Villasante; A. J. Rodríguez Carrión; A. Remiro Brotons y E. Orihuela Calatayud.

2003 “Los Tribunales Penales Internacionales *ad hoc*”, en Fernández de Casadevante Romani, C. (coord.). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, 2a edic., Madrid, Edit. Dilex, Lecc. 13, at pp. 359-380.

Remiro Brotons, Atonio.

1999 *El caso Pinochet. Los límites de la impunidad*, Madrid, edit. Biblioteca Nueva, 252 p.

Shelton, Diana.

1999 *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford, University Press, 387 p.

Shraga, Daphna & Zacklin, Ralph.

1994 “The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia”, in *European Journal of International Law*, 5, at pp. 360-380.

Sunga, Lyal S.

1992 *Individual Responsibility in International Law for Serious Human*

- Rights Violations*, Dordrecht/Boston/London, Nijhoff, 227 p.
- Torres Bernárdez, Santiago.
- 2002 “Acerca de las inmunidades del Jefe de Estado o de Gobierno en Derecho internacional y de sus límites. Comentario a la Resolución adoptada en Vancouver por el Instituto de Derecho internacional (agosto de 2001)”, en Mariño Menéndez, Fernando M. (edit.). *El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Madrid, Trotta, at pp. 639-685.
- Villagrán Kramer, F.
- 1998 “Los crímenes internacionales ante las Cortes Penales Internacionales y de Derechos Humanos”, en *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, San José, vol. II, at pp. 1569-1592.
- Villalpando, Santiago.
- 2000 “L’affaire Pinochet: beaucoup de bruit por rien?. L’apport au droit international de la décision de la Chambre des Lords du 24 mars 1999”, en *RGDIP*, (2) 2000, at pp. 393-427.
- Villán Durán, Carlos.
- 1988 “Los mecanismos para la protección internacional de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas. Teoría y práctica”, en *RCIIDH*, 92 p.
- 2000 “La protección internacional de los derechos humanos: el sistema universal y su vigencia en España”, en Soroeta Licerias, Juan (ed.). *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. II, Bilbao, Universidad del País Vasco, at pp. 25-55.
- 2002 *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 1028 p., at 499-566.
- Zimmermann, Andreas.
- 1998 “The Creation of a Permanent International Criminal Court”, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 2, at pp. 169-237.

4. Mecanismos extraconvencionales

- Alston, Philip.
- 1992 “The Commission on Human Rights”, in Alston, Ph. (ed.). *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 765 p., at pp. 126-210.
- Americas Watch.
- 1986 *Four Failures. A report on the UN Special Rapporteurs on Human Rights in Chile, Guatemala, Iran and Poland*, New York, 39 p.
- Amnesty International.
- 1994 “*Disappearances and Political Killings. Human Rights Crisis of the 1990s. A Manual for Action*”, Amsterdam, Amnesty International, 300 p.

- Amnesty International and The Law Society.
 2002 *The United Nations Thematic Mechanisms 2002. An Overview of Their Work and Mandates*, London, Amnesty International, 92 p.
- Andreu Guzmán, Federico.
 2002 “Le Groupe de travail sur les disparitions forcées des Nations Unies”, en *RICR*, n° 848, at pp. 803-818.
- Bossuyt, Marc J.
 1985 “The Development of Special Procedures of the United Nations Commission on Human Rights”, in *HRLJ*, vol. 6, no. 2-4, at pp. 179-210. Y “Recent Developments in the United Nations Human Rights Procedures”, in *RCIIDH*, 1985, 33 p.
- Boven, Theo Van.
 1968 “The United Nations Commission on Human Rights and Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms”, in *NILR*, 1968-4, at pp. 374-399.
- 1977 “The Functioning of Universal Institutions for the Protection of Human Rights Illustrated by the Chilean Case”, in *RCIIDH*, 1977.
- Brody, Reed & González, Felipe.
 1997 “Nunca Más: An Analysis of International Instruments on ‘Disappearances’”, en *HRQ*, vol. 19, n° 2, may, at pp. 365-405.
- Cançado Trindade, Antonio Augusto.
 1997 *Tratado de Direito Internacional dos Direitos humanos*, 1a edic., vol. I, Porto Alegre, Brasil, Sergio Antonio Fabris Editor, 486 p.
- Cassese, Antonio.
 1975 “The New United Nations Procedure for Handling Gross Violations of Human Rights”, en *La Comunità Internazionale*, at pp. 49-61.
- Cook, Helena M.
 1993 “Mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. Papel de los procedimientos especiales en la protección de los derechos humanos”, en *RCIJ*, n° 50, at pp. 34-60.
- Contreras Mazario, José María.
 1989 “La libertad religiosa y la no discriminación por motivos religiosos en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. V, at pp. 19-31.
- 2004 *Las Naciones Unidas y la protección de las minorías religiosas. De la tolerancia a la interculturalidad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 461 p.
- Davidse, Koen M.
 1992 “The 48th Session of the UN Commission on Human Rights and UN Monitoring of Violations of Civil and Political Rights”, in *NQHR*, vol. 10, n° 3, at pp. 283-302.
- 1994 “Many Happy Returns? The 50th Session of the UN Commission on Human Rights”, in *NQHR*, vol. 12, n° 2, at pp. 165-175.
- Detzner, John A.
 1987/1988 “Utilización de mecanismos internacionales en la protección

- de derechos humanos: el caso chileno”, en *RIIDH*, nº 6, julio-diciembre, at pp. 3-20 y *Canadian Human Rights Yearbook*, at pp. 145-165.
- Dormenval, Agnès.
 1991 *Procédures onusiennes de mise en oeuvre des droits de l’homme: limites ou défauts?*, París, PUF, 274 p.
- Domínguez Redondo, Elvira.
 1998 *Crisis y Fundamento de los Procedimientos Públicos Especiales*, Tesina, Madrid, Universidad Carlos III, septiembre, 161 p.
 2003 *Los procedimientos públicos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas: evolución, naturaleza y fundamentación jurídica*, Tesis doctoral, Madrid, Universidad Carlos III, 898 p.
- Eide, Asbjorn.
 1992 “The Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities”, in Alston, Ph. (ed.). *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 765 p., at pp. 211-264.
- Ermacora, Felix.
 1974 “Procedure to Deal with the Human Rights Violations: a Hopeful Start in the United Nations?”, in *HRJ*, vol. VII/2-4, at pp. 670-689.
 1976 “United Nations and Human Rights in Chile”, in *HRJ*, vol. I-2, at pp. 145-156.
- Escobar Hernández, Concepción
 1988 *La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la violación de derechos humanos y libertades fundamentales: Estudio de los procedimientos públicos especiales*, Tesis doctoral, 3 t., Madrid, Edit. Universidad Complutense, 1631 p.
 1990 “Un nuevo paso en la protección internacional de la libertad de pensamiento, conciencia y religión: El procedimiento público especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, España, vol. VI, at pp. 87-128.
- Faleh Pérez, Carmelo.
 1995 “El Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, en *Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Las Palmas de G. C.*, nº 0, at pp. 103-124.
 1998 *Las acciones urgentes como mecanismo de protección de los derechos humanos en la práctica de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, Tesis doctoral, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas de G. C., 642 p.
- Fegley, R.
 1981 “The UN Human Rights Commission: The Equatorial Guinea Case”,

- in *HRQ*, at pp. 34-47.
- Ferrer Lloret, Jaume.
- 1998 *Responsabilidad internacional del Estado y derechos humanos*, Alicante, Tecnos, 467 p.
- Frouville, Olivier de.
- 1996 *Les procédures thématiques: une contribution efficace des Nations Unies à la protection des droits de l'homme*, París, Pedone, 139 p.
- Gardernies, T. (et al).
- 1982 "The U.N. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities", in *HRQ*, vol. 4, nº 3, at pp. 353-370.
- Guest, Ian.
- 1988 "Report on the 44th Session of Commission on Human Rights. February 1 March 12, 1988", in *HRI Reporter*, Special Report, vol. 12, nº 2, at pp. 53-120.
- 1990 *Behind the Disappearances: Argentina's Dirty War Against Human Rights and the United Nations*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 605 p.
- Gutiérrez Espada, Cesáreo.
- 2002 "Por una responsabilidad 'responsable'. (A propósito del proyecto definitivo de artículos de la CDI sobre la responsabilidad internacional del Estado por hechos ilícitos)", en Mariño Menéndez, Fernando M., (edit.). *El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Madrid, Trotta, at pp. 369-391.
- Hanski, Raija & Suksi, Markku (eds.).
- 1999 *An Introduction to the International Protection of Human Rights*, 2a edic., Abo (Finland), Abo Akademi University, 468 p.
- Heinz, Wolfgang S.
- 1995 "Motives for 'Disappearances' in Argentina, Chile and Uruguay in the 1970s", in *NQHR*, vol. 13, nº 1, at pp. 51-64.
- Hinojo Rojas, Manuel.
- 1996 "Al hilo de la Declaración de 1992 de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la Protección de todas las personas contra las Desapariciones forzadas", en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XII, at pp. 491-522.
- Hernández Basave, Arturo y Negrín, Alejandro.
- 1998-1999 "La Comisión de Derechos Humanos: Notas sobre sus funciones y procedimientos", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núms. 55-56 (octubre 1998-febrero 1999), at pp. 89-118.
- Herndl, K.
- 1988 "Recent Developments Concerning United Nations Fact-Finding in the Field of Human Rights", in Nowak, M. et al (ed.). *Progress in the Spirit of Human Rights. Festschrift für Felix Ermacora*, Kehl/Strasbourg/Arlington, Engel, 699 p., at 1-35.

- International Commission of Jurists.
 1991 “The UN Commission on Human Rights and the New Working Group on Arbitrary Detention”, in *The Review of the International Commission of Jurists*, n° 46, june, at pp. 23-33.
- Kamminga, Menno T.
 1987 “The Thematic Procedures of the UN Commission on Human Rights”, in *NILR*, n° 3, at pp. 299-323.
- Kamminga, Menno & Rodley Nigel S.
 1993 “Direct Intervention at the UN: NGO Participation in the Commission on Human Rights and its Sub-Commission”. in Hannum, H. *Guide to International Human Rights Practice*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Kaufman.
 1969 “The Necessity for Rules of Procedure in *ad hoc* United Nations Investigations”, in *AJIL*, n° 18, at pp. 739 y ss.
- Kramer and Weissbrodt.
 1981 “The 1980 UN Commission on Human Rights and the Disappeared”, in *HRQ*, vol. 3-1, at pp. 18-83.
- Ksentini, Fatma Zohra.
 1994 *Les procédures onusiennes de protection des droits de l’homme. Recours et détours*, París, Publisud, 246 p.
- Lawasia.
 1988 *Report of Manilla Seminar on Human Rights Today and Tomorrow: The Role of Human Rights Commission and other Organs*, Manilla, The Law Association for Asia and the Pacific.
- Livermore, J. Daniel & Ramcharan, B. G.
 1989/1990 “Enforced or Involuntary Disappearances: an Evaluation of a Decade of United Nations action”, in *Canadian Human Rights Yearbook*, 1989/1990, at pp. 217-230.
- Marie, Jean-Bernard.
 1975 *La Commission des droits de l’homme de l’ONU*, París, Pedone.
 1980 “La pratique de la Commission des droits de l’homme de l’ONU en matière de violations des droits de l’homme”, en *RBDI*, n° 2, at pp. 355-380.
- Marie, Jean-Bernard & Questiaux, Nicole.
 1991 “Article 55, alinéa c”, en Cot, Jean-Pierre et Pellet, Alain (direct.). *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 2^a edic., París, Economica, 1571 p., at 865-886.
- Möller, Jakob Th.
 1979 “Petitioning the United Nations”, in *Universal Human Rights* (actualmente *HRQ*), vol. I, n° 4, at pp. 57-72.
- Nowak, Manfred.
 1991 “Country-oriented human rights protection by the UN Commission on Human Rights and its Sub-Commission”, in *NYIL*, vol. XXII,

- at pp. 39-90.
- 1996 “Opinion: Monitoring Disappearances -The Difficult Path from Clarifying Past Cases to Effectively Preventing Future Ones”, in *European Human Rights Law Review*, 4, at pp. 348-361.
- Odero, Alberto (coord.).
- 2001 *Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global*, Ginebra, OIT, 756 p.
- Parker, Penny.
- 1991 “Major Developments at the UN Commission on Human Rights in 1991”, in *HRQ*, 13 (4), nov., at pp. 573-613.
- Partsch, K. J.
- 1994 “Article 55 (c)” and “Article 68”, in Simma, Bruno (ed.). *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 1258 p., at 776-793 and 875-892.
- Pastor Ridruejo, José Antonio.
- 1983 “La acción de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ante las violaciones de los derechos del hombre”, en *An.DH*, núm. 2, at pp. 317-330.
- 1985 “La función del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en el caso de El Salvador”, en *RIIDH*, núm. 2, at pp. 5-16.
- 1991 “Les procédures publiques spéciales de la Commission des droits de l’homme des Nations Unies”, en *RCADI*, t. 228 (1991-III), at pp. 187-271.
- Pitts III, Joe W., Chip y Weissbrodt, David.
- 1993 “Major Developments at the UN Commission on Human Rights in 1992”, in *HRQ*, vol. 15, at pp. 122-196.
- Prémont, Daniel.
- 1980 “United Nations Procedures for the Protection of All Persons Subjected to Any Form of Detention or Imprisonment”, in *Santa Clara Law Review*, n° 3, at pp. 603-632.
- Ramcharan, Bertrand G. (ed.).
- 1982 *International Law and Fact-finding in the Field of Human Rights*, The Hague, M. Nijhoff, 259 p.
- 1989 *The Concept and Present Status of the International Protection of Human Rights. Forty Years after the Universal Declaration*, Dordrecht/Boston/London, M. Nijhoff, 611 p.
- 1989 “The Concept of Protection in the International Law of Human Rights”, in *International Law at a Time of Perplexity. Essays in Honour of S. Rosenne*, Leiden, Nijhoff, 1040 p.
- Rodley, Nigel S.
- 1986 “UN Action Procedures Against ‘Disappearances’, Summary or Arbitrary Executions and Torture”, in *HRQ*, n° 4, at pp. 700-730.
- 1999 *The Treatment of Prisoners under International Law*, 2a edic., Oxford,

- Clarendon Press.
- 2003 “United Nations Human Rights Treaty Bodies and Special Procedures of the Commission on Human Rights – Complementarity or Competition?”, in *HRQ*, vol. 75, n° 4, at pp. 882-908.
- Rouget, Didier.
- 2000 *Le guide de la protection internationale des droits de l’homme*, Grenoble, Edit. La Pensée sauvage, 382 p.
- Rosen, S. and Weissbrodt.
- 1988 “The 39th Session of the UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities”, in *HRQ*, at pp. 487-508.
- Shelton, Dinah.
- 1981 “Utilization of Fact-finding Missions to Promote and Protect Human Rights: The Chile Case”, in *HRLJ*, vol. 2, parts. 1-2, october, at pp. 1-36.
- Stavropoulos, Maria.
- 1998 “Displacement and Human Rights: Reflections on UN Practice”, in *HRQ*, 20 (3), at pp. 515-554.
- Strohal, Christian.
- 1993 “The United Nations Responses to Human Rights Violations”, in Mahoney, Kathleen E. & Mahoney, Paul (eds.). *Human Rights in the Twenty-first Century: A Global Challenge*, Dordrecht, Nijhoff, 1028 p., at 347-360.
- Tardu, Maxime.
- 1980 “United Nations Response to Gross Violations of Human Rights: The 1503 Procedure”, in *Santa Clara Law Review*, n° 3.
- Tolley, Howard.
- 1983 “Decision-Making at the United Nations Commission on Human Rights, 1979-1982”, in *HRQ*, n° 1, at pp. 27-57.
- 1984 “The concealed crack in the citadel: The UN Commission on Human Rights response to confidential communications”, in *HRQ*, n° 6, at pp. 420-462.
- 1987 *The U.N. Commission on Human Rights*, Boulder (Colorado), Westview Press, 300 p.
- Vijapur, Abdulrahim P.
- 1985 “The UN Mechanisms and Procedures for the Promotion and Implementation of Human Rights”, in *The Indian Journal of International Law*, vol. 25, july-dec., at pp. 576-611.
- Villán Durán, Carlos.
- 1993 “La práctica de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el desarrollo de los mecanismos extraconvencionales de la protección internacional de los derechos humanos”, en *Cuadernos de análisis jurídico*, Santiago de Chile, Univ. Diego Portales, núm. 26, mayo, at pp. 29-65. *Vid.* también la versión inglesa en

- SIM Special*, n° 13, at pp. 23-67.
- 2000 “La protección internacional de los derechos humanos: el sistema universal y su vigencia en España”, en Soroeta Licerias, Juan (ed.). *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. II., Bilbao, Universidad del País Vasco, 356 p., at pp. 25-55.
- 2001 “La Declaración Universal de los Derechos Humanos en la práctica de las Naciones Unidas”, en Blanc Altemir, A. (edit.). *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Madrid, Tecnos, at pp. 51-61.
- 2002 *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 1028 pp., at 567-821.
- 2003 “El funcionamiento de los mecanismos extraconvencionales de protección internacional de los derechos humanos”, en Jiménez Pieras, Carlos (ed.). *Iniciación a la práctica en Derecho internacional y Derecho comunitario europeo*, Madrid/Barcelona, Universidad de Alcalá/Marcial Pons, at pp. 277-313.
- Volio Jiménez, Fernando.
- 1996 “La protección de los derechos humanos: experiencias de un investigador *in situ*”, en Cançado Trindade, A. A. (ed.). *El mundo moderno de los derechos humanos. Ensayos en honor de Thomas Buergenthal*, IIDH, San José, at pp. 287-298.
- Weissbrodt, David.
- 1986 “The Three ‘Theme’ Special Rapporteurs of the UN Commission on Human Rights”, in *AJIL*, n° 3, at pp. 685-695.
- 1988 “Country-Related and Thematic Developments at the 1988 Session of the UN Commission on Human Rights”, in *HRQ*, 10 (4), nov., at pp. 544-558.
- 1988 “International Fact-finding in Regard to Torture”, in *Nordic Journal of International Law*, 57 (2), at pp. 151-196.
- Weissbrodt, D. & Parker, Penny.
- 1993 *The UN Commission on Human Rights, its Sub-Commission, and Related procedures: An Orientation Manual*, Minneapolis/Geneva, Minnesota Advocates for Human Rights, 99 p.
- Zwijdwijk, T.
- 1982 *Petitioning the United Nations. A Study in Human Rights*, New York, St. Martin’s Press, 397 p.