

LA UTILIDAD DE LOS MECANISMOS EXTRA CONVENCIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO UNIVERSAL: COMENTARIOS DESDE LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

JOEL DÍAZ CACEDA

Alumno de noveno ciclo de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Miembro de la Asociación Civil Foro Académico.

Para creer firmemente, hay que empezar por desconfiar
LADISLAW, Rey de Polonia

Sumario: 1. Introducción 2. El sistema de protección de los Derechos Humanos en las Naciones Unidas: nociones generales 3. Mecanismos no convencionales de protección de los Derechos Humanos en el sistema de las Naciones Unidas 3.1. El Procedimiento 1503 o Procedimiento Confidencial 3.2. El Procedimiento 1235 o Procedimiento Público 3.3. El Procedimiento de Acción Rápida 3.4. El Procedimiento de Acciones Ordinarias 4. La utilidad de los mecanismos extraconvencionales de protección: una visión desde la Teoría de las Relaciones Internacionales 4.1. El origen ideológico: el paradigma liberal a. Concepto b. Características c. La importancia de los mecanismos extraconvencionales de protección desde el punto de vista liberal 4.2. La Crítica: El paradigma realista a. Concepto b. Características c. Cuestionamientos a los mecanismos extraconvencionales de protección desde el paradigma realista 5. Conclusiones

1. Introducción

Los Derechos Humanos son considerados, desde un punto de vista fáctico, como un "conjunto de facultades e instituciones jurídicas que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a escala nacional e internacional". Por ello, su protección, para que sea integral, ha debido abarcar diversos niveles, tanto nacionales, regionales, así como también en el ámbito universal. Es precisamente en este último nivel donde surge con mayor fuerza la conciencia de la protección del ser humano en todas las etapas de su desarrollo, contra cualquier afectación a su dignidad. Sin embargo, ha llevado tiempo (y atroces experiencias), tomando como base estructuras supranacionales, crear conciencia de la necesidad de contar con mecanismos adecuados y prácticos para garantizar dicha protección. Así, teniendo como base estas líneas, queremos presentar brevemente, como funcionan dichos mecanismos universales de protección de los Derechos Humanos, concretamente los llamados mecanismos no convencionales, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, centrando nuestra atención en comprender, con ayuda de la Teoría de las Relaciones Internacionales, la importancia de estos mecanismos.

2. El sistema de protección de los Derechos Humanos en las Naciones Unidas: nociones generales

Según Thomas Buergenthal, el antecedente más cercano al actual sistema de protección de los derechos humanos en el ámbito de la ONU es la Sociedad o Liga de las Naciones, creada tras el fin de la Primera Guerra Mundial y la celebración del Tratado de Versalles de 1919². El Acuerdo constitutivo de dicha organización inter-

nacional (llamado Pacto de la Sociedad de las Naciones) no contenía ninguna disposición general que abordara los derechos humanos; ello es comprensible si tenemos en cuenta los problemas ideológicos de la época: no existía la idea en la comunidad internacional de lo necesario que era proteger los derechos humanos a pesar de los avances alcanzados hasta el momento en materia de derecho internacional humanitario, cuya finalidad, al igual que la de los derechos humanos, es proteger a las personas en su integridad, pero bajo otras circunstancias.³

Aunque el Pacto de la Liga de las Naciones no trata sobre derechos humanos, por lo menos si incluía dos disposiciones (artículos 22º y 23º) que se referían al desarrollo de la legislación internacional de los derechos humanos, los cuales se reflejaron en tres aspectos⁴:

- a. El sistema de mandatos (artículo 22º) que se aplicaría a aquellas ex-colonias de los estados que fueron los perdedores de la Gran Guerra (como Alemania). La Liga daría luego en administración dichos territorios a las potencias vencedoras en calidad de mandatos. Además de administrar dichos territorios, las potencias presentaban a la Liga informes anuales sobre el cumplimiento de sus responsabilidades, las cuales eran revisadas por la Comisión de

¹ GROS ESPIELL, Héctor. Derechos Humanos. Lima: Instituto de Derechos Humanos, 1991, p. 50.

² BUERGENTHAL, Thomas. Derechos Humanos Internacionales. México D.F.: Guernika, 1996, p. 32

³ El *Derecho Internacional Humanitario* es un conjunto de normas internacionales, convencionales o consuetudinarias, destinadas a resolver los problemas causados directamente por conflictos armados internacionales o no internacionales, respecto a las personas y los bienes. El *Derecho Internacional de los Derechos Humanos* también es un conjunto de normas internacionales, convencionales o consuetudinarias, pero en el que se estipula el comportamiento y los beneficios que las personas pueden esperar o exigir de sus gobiernos, en principio, en todo tiempo. Véase: SWINARSKI, Christophe. Introducción al Derecho Internacional Humanitario. San José de Costa Rica: Comité Internacional de la Cruz Roja, 1986, pp. 15-19.

⁴ BUERGENTHAL, Thomas. Op. Cit., p. 36.

Mandatos de la Liga.⁵

- b. Normas Laborales Internacionales (artículo 23º)⁶. El pacto de la Liga de Naciones tiene relación con los derechos humanos al abordar temas relacionados con la situación laboral en general, como con la creación de organizaciones encargadas de promover el respeto de los derechos laborales. En dicho contexto nacerá la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al mismo tiempo que la Liga.⁷
- c. El Sistema Internacional de Protección de Minorías⁸. El Pacto no reglamentaba esta materia, pero la Liga tenía dicho poder por medio de un conjunto de tratados cerrados tras la Primera Guerra Mundial⁹. Dichos Tratados generaron la división política de Europa y del Medio Oriente, surgiendo nuevos Estados o resurgiendo otros de las ruinas de los antiguos imperios (como Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Yugoslavia, Bulgaria, Albania y Rumania).

Pero en todos estos estados existían minorías étnicas, lingüísticas y religiosas. Ante el temor de estas minorías, de que los nuevos gobiernos amenazaran su existencia, las naciones vencedoras (los Aliados y los Estados asociados a ellos) insistieron en que los nuevos Estados debían firmar tratados por los cuales se comprometían a proteger a sus minorías.

El papel de la Liga era el de ser el garante de las obligaciones que asumían las partes en estos tratados. Hay que destacar que se crea un sistema para proceder con las peticiones de las minorías donde se acusaran violaciones de sus derechos. El Comité de los Tres del Consejo de la Liga, revisaba las peticiones; los Estados involucrados presentaban sus observaciones y, en determinado momento, se solicitaba al Tribunal Internacional Permanente de Justicia que emitiera opiniones consultivas sobre los problemas legales en disputa¹⁰. Sin embargo, ello no sería garantía suficiente para contener el nacionalismo a ultranza, y mucho menos el estallido de la Segunda Guerra Mundial¹¹.

Durante la Segunda Guerra Mundial, en la Conferencia de Moscú (Octubre de 1943) las cuatro grandes potencias aliadas habían coincidido en la necesidad de crear una organización internacional que se encargara del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, considerando la pasada experiencia de la Liga de las Naciones¹². Por

ello, en una nueva Conferencia, celebrada en Dumbarton Oaks (Octubre de 1944) se reunieron expertos de dichas potencias, con el fin de diseñar el proyecto de lo que posteriormente serán las Naciones Unidas. Sin embargo, no hubo uniformidad de criterios a la hora de incluir la cuestión de los Derechos Humanos (principalmente por parte de Gran Bretaña y la Unión Soviética, quienes temían que una instancia supranacional se inmiscuyera en los asuntos internos de los Estados miembros de esta). Ante semejantes cuestionamientos, en la Propuesta de Dumbarton Oaks se hizo una vaga referencia a los Derechos Humanos, fundamentalmente en lo referido a la cooperación económica internacional y social, solución de problemas internacionales y promoción del respeto por los Derechos Humanos y Libertades fundamentales¹³.

En la Conferencia de San Francisco (celebrada entre el 25 de Abril y 16 de Junio de 1945) se hizo patente el rechazo de las grandes potencias a incluir en la Carta de las Naciones Unidas una declaración que tuviese un listado de derechos y deberes, aun cuando la promoción y protección de los derechos humanos es considerada como uno de los propósitos de la organización. Sin embargo, y debido al hecho que junto a las grandes potencias también participaban pequeños y medianos Estados (que todos, en conjunto, sumaban 50 países) lograron que se incluyeran varias referencias a los derechos humanos, teniendo que saltarse los artículos 1º (3) y 55º (c) de la Carta¹⁴.

El artículo 1(3) manifiesta que:

*“Los propósitos de las Naciones Unidas son:
(...)”*

3. Realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural e humanitario, y fomentar y alentar el respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión”.

Asimismo, el artículo 55 (3) señalará

*“ (que) con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:
(...)”*

c) El respeto universal a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”.

⁵ Sin embargo, el sistema de mandatos ha sido recogido por la ONU bajo la forma del Consejo de Administración Fiduciaria, previsto en los artículos 86 a 91 de la Carta de San Francisco, como uno de sus órganos principales. Para mayor información, véase: Organización de las Naciones Unidas. El ABC de las Naciones Unidas. Nueva York: Departamento de Información Pública, 1991, pp. 13 y 14.

⁶ BUERGENTHAL, Thomas. Op. Cit., p. 37.

⁷ En 1946, la OIT pasará a ser el primer organismo asociado con la ONU.

⁸ BUERGENTHAL. Op. Cit, p. 38.

⁹ Dichos tratados eran: el de *Versalles* (que afecta a Alemania); *Saint Germain en Laye* (que disuelve el Imperio Austro-Húngaro); *Neully* (que reduce territorialmente a Bulgaria); *Trianon* (que fija los nuevos límites de Hungría) y el de *Sevres* (que pone fin al Imperio Otomano).

¹⁰ BUERGENTHAL. Op. Cit, p. 39.

¹¹ Durante la Segunda Guerra Mundial se cometieron, entre otros atentados al derecho internacional, la emigración forzosa de poblaciones, para instalar en su lugar colonias alemanas, dentro de un plan de “germanización” de Europa. Véase: TOYNBEE, Arnold J. *La Europa de Hitler*. Madrid: Sarpe, 1986, pp. 78-84.

¹² Debemos recordar que el principal promotor de la idea de la Liga de las Naciones fue el presidente de los Estados Unidos, Wilson; sin embargo, la negativa del Senado norteamericano impidió la participación de esta nación, la cual, al fin de la primera guerra mundial, era la mayor potencia sobre la faz de la tierra. Semejante actitud quitaría peso a cualquier decisión emanada de dicha organización. Es de ahí que se deduce que, sin la participación de los Estados más poderosos, no puede hablarse de un verdadera *eficacia*, políticamente hablando, de un organización internacional de los alcances de la Liga o (posteriormente) de las Naciones Unidas.

¹³ RUILABA ALVARIÑO, Julio. *Los Pactos Internacionales de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 1966*. En: FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos (Coordinador). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Madrid: Dilex, 2000, p. 90.

¹⁴ RUILABA ALVARIÑO, Julio. *Ibid*.

No obstante, se encuentran diversos puntos oscuros en la Carta. Dos ejemplos saltan a la vista: un primer punto se observa en el artículo 55(3) de la Carta, a saber, no se define el significado de "derechos humanos y libertades fundamentales". Otro punto a considerar se encuentra en el artículo 1(3), en el que se señala que la obligación de "fomentar" o "promover", siendo ECOSOC el órgano encargado de hacer efectiva dicha misión.¹⁵ Pero las disposiciones sobre derechos humanos de la Carta de San Francisco tendrán importantes consecuencias¹⁶, como son:

- a. La "internacionalización" de los derechos humanos, es decir, los Estados firmantes de la Carta reconocieron que los derechos humanos a los que esta hacía referencia eran tema de interés internacional y que excedían a la jurisdicción nacional.
- b. La obligación que asumen los Estados miembros de la ONU para cooperar con la Organización en el fomento de los derechos humanos le ha otorgado a ésta, autoridad legal para emprender una obra codificadora de estos derechos, lo que se refleja en la adopción de la Declaración Internacional de los Derechos Humanos y en la numerosa cantidad de instrumentos sobre derechos humanos que existen actualmente, destacándose el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como también el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹⁷

¹⁵ El Consejo Económico y Social (ECOSOC) es considerado por el artículo 7 de la Carta de San Francisco como uno de los órganos principales de las Naciones Unidas, siendo sus miembros elegidos por la Asamblea General. En virtud del artículo 62, hace recomendaciones a los Estados miembros y no miembros de las Naciones Unidas, y a organismos especializados como a ONGs. Entre los temas objeto de sus Resoluciones están: la observación de los derechos humanos, violaciones a los mismos, prevención de la discriminación, castigo a criminales de guerra, presentación de informes sobre derechos humanos, convenciones en materia de derechos humanos, etc. La misma Carta dispone que el ECOSOC establezca comisiones encargadas de la promoción de los derechos humanos, como lo hizo al crear la Comisión de Derechos Humanos. Véase: FERRERO, Raúl. *Los Derechos Humanos. Mecanismos Internacionales de Protección* (en el sistema de las Naciones Unidas). Lima, 1980, pp. 62-64.

¹⁶ BUERGENTHAL. Op. Cit, pp. 53-56.

¹⁷ La Asamblea General aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) el 10 de diciembre de 1948. Es considerada en la actualidad como el fundamento de todo el sistema de Naciones Unidas en materia de derechos humanos, teniéndosele como código de conducta y como patrón para medir el grado de respeto y aplicación de las normas internacionales en asuntos de derechos humanos. La Declaración Universal distingue dos clases de derechos: por un lado, Derechos Civiles y Políticos; por otro, Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aunque las declaraciones, en el marco del Derecho Internacional clásico, son consideradas como no obligatorias, sin embargo, por ser adoptadas por la Asamblea General, adquirieron relativo valor legal, por ser aprobada vía resolución. Véase: GARRETÓN, Roberto. *La Protección Internacional de los Derechos Humanos. El Sistema Universal*. Ponencia presentada en el XX Curso Interdisciplinario Rodolfo E. Plaza Escalante. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Julio-Agosto de 2002, pp. 7-9. Los Pactos Internacionales de Derechos Humanos (tanto el de Derechos Civiles y Políticos como el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) fueron adoptados por la Asamblea General de la ONU en 1966, con el objeto de reforzar la DUDH. Los pactos entraron en vigor en 1976, luego de reunir 35 ratificaciones. A fines de 1999, 130 Estados son partes. Véase: NIKKEN, Pedro. *El Concepto de Derechos Humanos*. En: Estudios Básicos de Derechos Humanos. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994, pp.32-33.

- c. La ONU, por medio de sus órganos para determinar el alcance de las obligaciones de los Estados miembros de "fomentar" los derechos humanos.

En tal sentido se han creado instituciones, basadas en la Carta de la ONU, para garantizar que los gobiernos cumplan con esta obligación, tales como la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos¹⁸, los cuales tienen un papel esencial en el desarrollo de los mecanismos no convencionales de protección de los derechos humanos, procedimientos que presentaremos a continuación.

3. Mecanismos no convencionales de protección de los Derechos Humanos en el sistema de las Naciones Unidas

Los mecanismos no convencionales o extraconvencionales son aquellos que no son creados directamente por tratados internacionales sino que derivan de las competencias generales de la Organización de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos, como está contemplado en el artículo 1.3 de la Carta de San Francisco. En éste ámbito existen dos procedimientos que permiten a los órganos de vigilancia y control examinar posibles violaciones de los derechos humanos fuera del marco convencional, los cuales han sido creados en virtud de las Resoluciones 1503(XLVIII) y 1235 (XLII) del Consejo Económico y Social de la ONU; dichos procedimientos se encuentran dentro de las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos¹⁹.

3.1 El Procedimiento 1503 o Procedimiento Confidencial

Fue establecido en 1970 por la Resolución 1503 (XLVIII) del ECOSOC, de fecha 27 de mayo de 1970, y fue modificado por la Resolución 109/2000 de la Comisión (Res. 2000/3).

El antecedente inmediato de este mecanismo es la Resolución 728.F(XXVIII) del ECOSOC, de 1959, para resolver el problema de las quejas sobre las cuales la Comisión de Derechos Humanos no podía (o no quería) pronunciarse. Antes de cada período de sesiones, la Secretaría distribuiría entre los Estados miembros de la Comisión una lista de las quejas recibidas. La lista sería confidencial y se comunicaría "a puerta cerrada". Sin embargo, el ECOSOC también reafirmaría que la Comisión no estaba facultada para tomar medida alguna respecto de éstas comunicaciones²⁰.

* Ponencia presenta¹⁸ La Comisión de Derechos Humanos se constituyó de conformidad con el artículo 68º de la Carta de Naciones Unidas. Es un órgano auxiliar del Consejo Económico y Social, compuesto por representantes de 32 Estados miembros, que se eligen con arreglo a una distribución geográfica. De acuerdo con su mandato, la Comisión debe presentar al ECOSOC, proposiciones, recomendaciones e informes sobre cualquier cuestión relativa a los derechos humanos, a la vez que aplica las directrices que este le fije, como también las de la Asamblea General. La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos fue creada por la Comisión en 1947. Sus funciones se han ido ampliando con el tiempo (de la prevención de Discriminaciones y protección de minorías), a todo tipo de temas relativos a la protección de los derechos humanos. Véase: FERRERO, Raúl. Op. Cit, pp. 64-70.

¹⁹ Esta definición ha sido recogida de la Red de Información Jurídica (RIJ) de la Comisión Andina de Juristas (CAJ). Ver la página Web: www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/nuevdh/meca2.htm

En julio de 1967, el ECOSOC aprueba la Resolución 1235 (XLII). A partir de ella, la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías empieza a elaborar un nuevo procedimiento para la tramitación de las comunicaciones en materia de Derechos Humanos, lo que dará origen al procedimiento confidencial.

Las principales características del Procedimiento 1503 son:

- a. Carácter Confidencial: dicho carácter ha sido otorgado expresamente por el numeral octavo de la Resolución 1503 (XLVIII) del ECOSOC, que expresa:

“El Consejo Económico y Social, Tomando nota de las Resoluciones 7 (XXVI) y 17 (XXV) de la Comisión de Derechos Humanos y de la Resolución 2 (XXI) de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, (...)

8. *Decide que todas las medidas previstas por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías o por la Comisión de Derechos Humanos en aplicación de la presente resolución tendrán carácter confidencial hasta que la Comisión decida hacer recomendaciones al Consejo Económico y Social.”²¹*

La finalidad de dar el carácter de confidencial a éste procedimiento es permitir al Estado “afectado” por la denuncia oponerse a ella sin que se sienta presionada por la publicidad que se le pudiera dar al mencionado caso (evitando posibles consecuencias políticas) y facilitando la colaboración del Estado en conseguir dicho patrón de afectación de los Derechos Humanos.

A mayor abundamiento, hay que considerar que la Resolución proviene del ECOSOC, siendo por tanto obligatorio para cualquier Estado parte de la Carta de San Francisco; sin embargo, por ser un procedimiento no convencional (es decir, no basado en un instrumento internacional del cual el Estado sea parte, y por consiguiente, no emana obligatoriedad) requiere la colaboración de estos sujetos internacionales.

- b. Criterios de Admisibilidad: Pueden acceder a éste procedimiento individuos o grupos de individuos (sean víctimas o no) o cualquier organización no gubernamental, cuente o no con estatuto consultivo ante el ECOSOC, con la condición que posea información directa y confiable de los hechos violatorios, lo cual permitiría examinar la comunicación si es que se revelase un cuadro persistente de violaciones a los derechos humanos, no pudiendo provenir de otras fuentes diferentes a las ya mencionadas.

Las comunicaciones que denuncien la existencia de violaciones a los Derechos Humanos no deben tener un objetivo contrario a la Declaración Universal de Derechos Humanos o a la Carta

de las Naciones Unidas; tampoco pueden expresar opiniones políticas, ni ser anónimas ni formularse en términos ofensivos, ni ser presentados sin haber agotado antes los recursos internos que sean eficaces para el caso en concreto, o cuando el asunto materia de denuncia halla sido o esté siendo examinado por otro procedimiento supranacional²².

- c. El procedimiento 1503 busca dar solución a los problemas materia de la denuncia planteada. Esto se ve reforzado por la posibilidad de negociar una solución amistosa, ya sea antes, durante y después de la investigación, tal como lo señala el numeral 7, literal d) de la Resolución 1503. Esto se ve favorecido por la inexistencia de un límite de tiempo para el desarrollo del procedimiento.

Antes de las modificaciones realizadas en el año 2000, el procedimiento contemplaba cinco etapas diferentes²³:

- a. Etapa Inicial. Se da cuando la comunicación denunciante es recibida (vía Secretaría General de la ONU), por la Secretaría del Centro de Comunicaciones del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la cual envía una copia de la comunicación recibida al Gobierno aludido, sin expresar la identidad del remitente (salvo que éste exprese lo contrario), preparando mensualmente una lista de comunicaciones recibidas, presentadas a la Comisión de Derechos Humanos y a la Subcomisión.
- b. Durante el mes de julio de cada año, antes que se reúna la Subcomisión, el Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones (formado por cinco miembros de la Subcomisión analizan las comunicaciones recibidas y las respuestas recibidas de los Gobiernos. Este grupo de trabajo apreciará la admisibilidad o no de las comunicaciones denunciadas, apreciando cuestiones de forma y de fondo.
- c. Si el Grupo de Trabajo somete la comunicación a la consideración del pleno de la Subcomisión, ésta analizará el fondo de la misma e informará a la Comisión de Derechos Humanos aquellas que parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientes de derechos humanos. Para ello, toman en cuenta las respuestas de los gobiernos y cualquier otra información pertinente.
- d. En caso que se considere que existen fundamentos suficientes para continuar con el procedimiento, remite su informe al Grupo de Trabajo sobre Situaciones de la Comisión de Derechos Humanos, que estudia el caso para presentar un informe final al Pleno de la Comisión.
- e. El plenario de la Comisión, una vez recibido y analizado el informe del Grupo de Trabajo sobre Situaciones (siempre a puerta cerrada) puede decidir entre pedir al Secretario General que ejerza sus buenos oficios, estudiar a fondo la situa-

²⁰ O'DONNELL, Daniel. Protección Internacional de los Derechos Humanos. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1989, p. 499. da el 1º de octubre de 2003 en el coloquio interdisciplinario “Discursos Híbridos y sujetos migrantes en el Perú colonial”, organizado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

²¹ Resolución 1503(XLVIII) del ECOSOC (27 de mayo de 1970).

²² MINISTERIO DE JUSTICIA. Derechos Humanos. Manual para Promotores. Lima: Consejo Nacional de Derechos Humanos-Instituto de Estudios Internacionales, 1995, p. 147.

²³ Op. Cit.

ción, nombrar a un Comité especial que debe ser aceptado por el país interesado para encontrar una solución al asunto o bien cerrar el caso. De optarse por el estudio a fondo por el Comité "ad hoc", al concluir esta etapa, se deberá decidir si se requiere presentar recomendaciones ante el ECOSOC. Cuando el caso llega a conocimiento de este órgano de las Naciones Unidas, se levanta el carácter confidencial del procedimiento, de acuerdo a lo señalado por el artículo 62^o (2) de la Carta de las Naciones Unidas ²⁴.

La reforma introducida por la Resolución 2000/109 suprime el análisis de las situaciones de la Subcomisión. Ahora tendrá como única función nombrar a los miembros que componen el grupo de Comunicaciones, los que se reunirán después de las sesiones de la Subcomisión.

El informe del Grupo de Comunicaciones será analizado por el grupo de Situaciones, el cual será nombrado por los "grupos regionales". Al final, la Comisión de Derechos Humanos (en dos sesiones) resolverá el curso a seguir ²⁵.

3.1.El Procedimiento 1235 o Procedimiento Público

Este procedimiento tiene como antecedente inmediato la Resolución 8(XXIII) de la Comisión de Derechos Humanos (1967), la cual plantea analizar todos los años el tema de la "cuestión de la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas las políticas de discriminación racial y segregación y de apartheid, en todos los países y territorios coloniales y dependientes", solicitando a la Subcomisión toda la información sobre las violaciones de los derechos humanos incluidos en las comunicaciones recibidas del ECOSOC, utilizando todas las fuentes que estuvieren a su alcance.²⁶

Este Procedimiento, al igual que el 1503, se fundamenta en la premisa de las "situaciones que revelen un cuadro persistente y sistemático de violaciones de derechos humanos".

Según Roberto Garretón ²⁷, pueden caracterizarse de la siguiente manera:

- a. Se trata de mecanismos políticos encargados a expertos independientes de los gobiernos y no de instancias propiamente judiciales.
- b. Su fuente es fundamentalmente la Declaración Universal de Derechos Humanos y los demás instrumentos, tales como reglas mínimas, conjunto de principios, directrices, declaraciones, etc. Complementariamente también los pactos, aunque éstos tienen sus propios mecanismos de control ²⁸.

- c. Se crean por la voluntad de los Estados miembros de la Comisión de Derechos Humanos, normalmente en contra de la voluntad del país afectado.
- d. No están sujetos a reglas fijas de procedimiento, aunque se ha institucionalizado prácticas para poder escuchar tanto a las víctimas como al Estado.
- e. Presume la colaboración del Estado involucrado, salvo para la realización de visitas "in loco".
- f. Es un procedimiento público en todas sus etapas.
- g. Su principal fuente de información son las denuncias individuales de las víctimas y/o de sus representantes.
- h. Para recurrir a los expertos (relatores especiales) no se requiere ni formalidades rigurosas ni agotamiento de la vía previa en el Estado involucrado.

El funcionamiento del Procedimiento tiene dos niveles ²⁹:

- a. Al nivel de la Subcomisión: por medio de uno de los expertos independientes o de una ONGs con status consultivo, preparan informes sobre violaciones de derechos humanos, utilizando para ello todas las fuentes posibles, con la finalidad de demostrar la existencia de violaciones "persistentes y manifiestas" de los mismos, con la finalidad que se tomen medidas al respecto.
- b. Al nivel de la Comisión: El debate sobre esa situación de violaciones a los derechos humanos se puede dar por parte de la Subcomisión, por un miembro de la Comisión de Derechos Humanos o por una ONG con status consultivo a través de un miembro de la Comisión. La discusión tiene carácter público; quienes realizan el análisis son los miembros de la Comisión (que son representantes de los Estados), pudiendo estar presentes representantes de Estados no miembros de la Comisión, en calidad de observadores, otros Agencias de Naciones Unidas, representantes de organizaciones gubernamentales y de ONGs con carácter consultivo.

Tanto la Comisión como la Subcomisión pueden aprobar resoluciones sobre la situación de los Derechos Humanos; la presentación de un proyecto de resolución puede ser presentado por representantes de los Estados miembros (en caso de la Comisión de Derechos Humanos) o sólo por uno de sus miembros (en el caso de la Subcomisión). Sin embargo, si una ONG busca la aprobación de la mencionada resolución, debe conseguir el apoyo de los miembros de la Comisión o de la Subcomisión, interviniendo en las reuniones de dichos organismos ³⁰.

Las resoluciones pueden expresar la preocupación por una situación determinada, o plantear medidas específicas, por medio de dos tipos de mandatos ³¹:

- *Mandatos Geográficos*: son aquellos que facilitan al representante de la Comisión o de la Subcomisión examinar la situación de los derechos humanos en un país determinado. Estos mandatos se

²⁴ Artículo 62(2) de la Carta de las Naciones Unidas: "El Consejo Económico y Social podrá hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales de todos y a la efectividad de tales derechos y libertades".

²⁵ GARRETÓN. Op. Cit., p. 13.

²⁶ FERRERO. Op. Cit., p. 72.

²⁷ GARRETÓN. Op. Cit., p. 15.

²⁸ Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 40^o) como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 16^o y 17^o) tienen disposiciones relativas a la presentación de informes sobre "las medidas tomadas para su implementación. Véase: Red de Información Jurídica (RIJ) de la Comisión Andina de Juristas. Ver página Web: www.cajpe.org.pe/RIJ.

²⁹ GARRETÓN. Op. Cit., p. 16.

³⁰ O'DONNELL, Op. Cit., p. 510- 512

³¹ DE LA LAMA, Miguel. *Protección Internacional de los Derechos Humanos: Los mecanismos extraconvencionales de las Naciones Unidas*. En: Derecho PUCP N° 52. Lima: Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 539.

renuevan anualmente. El primero de ellos fue el Grupo Especial de Expertos de la Comisión de Derechos Humanos sobre el África Meridional (1967), así como el Grupo de Trabajo ad hoc para examinar la situación de los derechos humanos en Chile (creada en 1975 y terminada en 1990). También existen Mandatos geográficos encargados a Relatores Especiales (Guatemala, El Salvador, Irán, por citar algunos ejemplos). Otra categoría especial es la de experto independiente (Haití, Somalia) ³².

- *Mandatos Temáticos*: Son mandatos que facultan al Grupo de Trabajo o Relator (experto o representante independiente) a investigar y examinar la situación de determinado derecho en todas partes del mundo.

A su vez, se dividen en dos tipos ³³:

- *Grupos de Trabajo*: mandatos formados por varios expertos independientes, cada uno de una región geográfica diferente, encargados de investigar y examinar violaciones de derechos humanos que se producen en todo el mundo. Dependen de la Comisión de Derechos Humanos o de la Subsecretaría para la promoción y protección de los Derechos Humanos.

El primero de estos grupos fue establecida en 1980, como Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas en involuntarias. Luego se creará el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria (1991), por citar algunos ejemplos de Grupos de Trabajo creados por la Comisión. También la Subsecretaría ha creado Grupos de Trabajo, como el de Comunicaciones, Poblaciones Indígenas, Minorías, Formas contemporáneas de Esclavitud, etc.

- *Relatores*: que son mandatos unipersonales. Se les denominan relatores, expertos o representantes independientes de la Comisión o de la Subcomisión.

Existen diversas Relatorías creadas por la Comisión, como la que estudia el tema de Ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias (1982); sobre la cuestión de la Tortura (1985); sobre Promoción y Protección del derecho a la libertad de opinión y expresión (1993); la relatoría especial sobre la cuestión de la utilización de mercenarios (1988), etc.

Entre las Relatorías creadas por la Subsecretaría destacan las siguientes: la de Derechos Humanos y la distribución de los ingresos; derechos humanos y terrorismo; pueblos indígenas y su relación con la tierra, etc. ³⁴

³² "La diferencia entre relatores especiales y representantes especiales está en el carácter técnico y de investigación de los primeros, frente al carácter más político y diplomático del segundo. La categoría de experto independiente tiene como finalidad el realizar recomendaciones de carácter técnico orientadas a mejorar la situación de los derechos humanos en un país determinado". Véase DE LA LAMA, Miguel. Op. Cit., p. 540-543.

³³ DE LA LAMA, Miguel. Op. Cit.

³⁴ Hay que precisar que también existe una categoría mas: la de Expertos Independientes del Secretario General, que también son mecanismos temáticos de protección de los derechos humanos, pero el mandante es el Secretario General de las Naciones Unidas, siendo creadas por propia iniciativa o a pedido de la Comisión de Derechos Humanos. Véase: Red de Información Jurídica (RIJ) de la Comisión Andina de Juristas. Página Web: www.cajpe.org.pe/RIJ/BASES/NUEVDH/mnc3.htm

3.3.El Procedimiento de Acción Rápida

Se origina en 1980, cuando la Comisión de Derechos Humanos creó el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, por medio de la Resolución 20(XXXVI) de la Comisión, y las Relatorías especiales sobre Intolerancia religiosa, Mercenarios, Torturas y Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias. Hoy la utilizan también el Relator Especial sobre la Libertad de Opinión y Expresión, sobre Violencia a la Mujer y el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria.

Estos órganos reciben denuncias de la víctimas, de las ONGs o de otras fuentes, y los ponen en conocimiento del Estado correspondiente. Sólo se considerará resuelto un caso cuando las partes involucradas coinciden en haber alcanzado algún tipo de solución.

El Procedimiento de Acción Rápida tiene los siguientes pasos ³⁵:

- El familiar de la víctima de una violación grave puede ponerla en conocimiento de uno de los mecanismos antes mencionados a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ginebra, por cualquier medio (e-mail, fax, cable o télex).
- El mecanismo (geográfico o temático) examinará el contenido de la comunicación, tomando en cuenta cinco elementos: a) nombre completo de la víctima, y otros datos que ayuden a su identificación, b) fecha en que ocurrió la violación de los derechos humanos, c) lugar en que ocurrieron los hechos, d) partes que presuntamente cometieron violaciones a los derechos humanos, y e) medidas adoptada internamente para reparar la situación.
- Se revisa si la información tiene datos fidedignos y que sean suficientes para permitir la realización de una investigación o búsqueda. De ser así, el Grupo de Trabajo o el Relator Especial envía carta al Ministerio de Relaciones Exteriores del país donde se produjeron los hechos, solicitando que se investiguen y se comuniquen los resultados de dicha investigación. De no informarse, dicha situación será incluida en el informe dirigido a la Comisión de Derechos Humanos, con los casos pendientes de divulgación pública ³⁶.

3.4.El Procedimiento de Acciones Ordinarias

A diferencia del procedimiento anterior, se caracterizan por ser de mayor rigor formal, en cuanto a la aplicación de los requisitos de admisibilidad y a su lento desarrollo (por la gran carga existente). Se dividen en:

- Misiones oficiales o «in loco» - realizadas por los grupos de trabajo, relatorías y representantes especiales de la Comisión de Derechos Humanos, los cuales permiten conocer, en su real contexto, la situación del derecho concreto, en un país determinado. ³⁷
- «Prompt Intervention» ³⁸. - El grupo de trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias ha incorporado el procedimiento de intervención rápida en caso de la protección a los activistas pro-

³⁵ DE LA LAMA, Miguel. Op. Cit., pp. 544-545.

³⁶ Op. Cit., pp. 546-547.

³⁷ Op. Cit., Pág. 548

³⁸ MINISTERIO DE JUSTICIA, Op. Cit., p. 151.

derechos humanos, los denunciantes de violaciones a los derechos humanos y/o a sus familiares. Al recibir una queja en ese sentido, el grupo transmite su preocupación al Ministerio de Relaciones Exteriores por la forma más directa, instando al gobierno a que se les dé la protección necesaria; la gestión de dicha protección está a cargo del Presidente del Grupo de Trabajo.

4. La utilidad de los mecanismos extraconvencionales de protección: una visión desde la Teoría de las Relaciones Internacionales

4.1. El origen ideológico: el paradigma liberal

a. Concepto

En la Teoría de las Relaciones Internacionales³⁹, cuando hablamos del paradigma liberal⁴⁰, debemos necesariamente que distinguir entre el *liberalismo propiamente dicho* (como ideología) del *idealismo*⁴¹ (que es la aplicación del pensamiento liberal a las relaciones internacionales). El *liberalismo* es una corriente ideológica que se preocupa centralmente por la libertad individual, teniendo en consideración que la existencia del Estado tiene como fin su protección, lo cual se hará eficaz por medio de la ley. En cambio, el *idealismo* busca, tomado como base el pensamiento liberal, institucionalizar internacionalmente la vigencia de la ley; pero ello requiere de dos elementos: que los sujetos internacionales deben creer que el progreso es posible, y que la constitución de una organización internacional, que permita hacer cumplir las normas, facilitando la relación armónica entre los Estados⁴².

b. Características⁴³

- Se pone énfasis en analizar la relación individuo – Estado como factor principal de la política exterior⁴⁴.
- Confianza en el progreso: el desarrollo de la sociedad y de la economía capitalista solo florecerá en los Estados que garanticen el respeto por las libertades y derechos individuales.

³⁹ Se emplea la expresión “relaciones internacionales” para designar tanto para designar “aquel sector de la realidad social en que vivimos, cuya característica es ser internacional así como para designar a todas aquellas teorías que indagan en la mecánica del funcionamiento de la sociedad internacional. Véase: MINDREAU, Manuel. Introducción a la Teoría de las Relaciones Internacionales. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2001, p. 19.

⁴⁰ “Paradigma [en la teoría de las Relaciones Internacionales] consiste en un marco teórico con un conjunto de hipótesis que cumplen la función de principio organizador y general para la investigación”. Esta definición ha sido tomada de MINDREAU, Manuel. Op. Cit., p. 49.

⁴¹ El idealismo aparecerá con el fin de la Primera Guerra Mundial, plasmándose en los famosos “Catorce Puntos” planteados por el Presidente estadounidense Wilson, y se mantendrá con las corrientes “pacifistas” que surgirán en la etapa de entreguerras (es decir, antes del estallido de la Segunda Guerra Mundial).

⁴² Ibid., p. 174.

⁴³ Tomado de MINDREAU, Manuel. Op. Cit., pp.131-137.

⁴⁴ “Es la expresión de los intereses permanentes de un país. En una simplificación extrema se puede definir también (...) es la acción mediante la cual un Estado busca el apoyo internacional a sus intereses mediante el apoyo de las iniciativas de otros actores en la comunidad internacional” Véase: PINTO-BAZURCO RITTLER, Ernesto. Diccionario de Relaciones Internacionales (diplomático, económico y jurídico). Lima: Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima, 1997. p. 288.

- Se reconoce que los seres humanos se mueven por intereses, los cuales son muchas veces contradictorios (y que dan lugar a conflictos), tienen confianza en la racionalidad, propia de la naturaleza humana; dicha racionalidad lleva (en un análisis costo beneficio) a preferir relaciones basadas en la cooperación, en lugar de recurrir a la violencia, para alcanzar metas iguales o similares.

- Si bien no se niega que los seres humanos tienen intereses en conflicto, a su vez tienen confianza en la racionalidad de los seres humanos, lo cual explica la existencia de relaciones de cooperación y conflicto. Aunque se considera que la guerra no es inevitable, la cooperación genera mayores beneficios, lo cual implica un análisis costo-beneficio.

- La interdependencia económica, según el liberalismo, hace muy costoso el generar una guerra; con mayor razón ante un proceso acelerado de integración económica o política (liberalismo comercial).

- La expansión de la democracia genera un doble efecto: al interior de los Estados, los líderes políticos, al momento de tomar decisiones, deben prestar con mayor atención a la opinión pública; lo cual implica obtener consenso (y por ende, negociar). A nivel internacional, y como efecto de lo anterior, las democracias liberales son sistemas menos propensos para resolver sus diferencias con otros Estados por medio de la violencia, prefiriendo recurrir al derecho internacional y a las reglas de juego no escritas (lo cual implica la creación de un sistema jurídico internacional)⁴⁵.

- Los actores internacionales no estatales desempeñan un papel tan importante como los Estados en las Relaciones Internacionales. El más claro ejemplo es la existencia de Organizaciones Internacionales (que posibilitan la definición de las agendas estatales a nivel internacional, así como pueden arbitrar las disputas surgidas entre Estados miembros de ellas). Por otro lado, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) cumplen un papel destacado al apoyar (o criticar) la labor de los Estado en temas como derechos humanos, desarrollo económico, etc.

c. La importancia de los mecanismos extraconvencionales de protección desde el punto de vista liberal

- *Fortalecimiento del Sistema de Naciones Unidas.*

Podemos considerar que el sistema de Naciones Unidas encuentra su “legitimación” a la hora de proteger los derechos humanos de las personas, ya sea considerándolas de manera individual o colectiva. Ello se debe a que en muchos lugares del mundo no existen sistemas de protección de los derechos humanos eficaces (como el europeo y el interamericano), siendo el sistema implementado por las Naciones Unidas el único medio para hacer una debida tutela de los derechos fundamentales⁴⁶.

⁴⁵ MINDREAU, Op. Cit.

⁴⁶ Sólo el Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias de la Comisión de Derechos Humanos se ocupó en 1998 de hacer llamamientos urgentes a 23 Estados, sobre 209 casos ocurridos dentro de los 3 meses anteriores. Véase: DE LA LAMA, Miguel. Op. Cit., p. 545.

- *Consolidación del Sistema Democrático.*

Para Fukuyama, el liberalismo político es “una regla jurídica que reconoce ciertos derechos o libertades individuales respecto al control gubernamental”⁴⁷, entre las cuales figuran derechos fundamentales como los civiles y los políticos. El punto de conexión entre la democracia y el liberalismo político es que el derecho a participar en el poder político es uno de los derechos que el liberalismo asume que debe ser garantizados por el Estado⁴⁸.

Si no existiera una vigilancia de los derechos humanos por parte de un organismo supranacional, se correría el riesgo de acabar con la posibilidad que la población ejerciera sus derechos civiles y políticos con plenitud, amparados por un gobierno que le represente y que, a su vez, cumpla con sus expectativas. La no existencia de éste sistema equivaldría a dar “patente de corso” a al gobierno de turno, en cualquier estado, para hacer lo que quisiera, sin más límites que la voluntad de la elite gobernante. Pero no es novedad que muchos Estados sean reacios a someterse a las llamadas de atención de los organismos de la Naciones Unidas; más aun, sean totalmente opuestos a controles que limiten (lo que entienden) por soberanía⁴⁹.

“El éxito de la democracia (...) debería sugerir que los principio de libertad e igualdad en que se basa no son accidentales ni el resultado de perjuicios etnocéntricos, sino que son, de hecho, descubrimientos sobre la naturaleza del hombre en tanto hombre, cuya verdad no disminuye sino que se hace mas evidente a medida que el punto de vista se vuelve mas cosmopolita”⁵⁰.

- *Consolidación del *Ius Cogens*⁵¹ o carácter obligatorio del “núcleo duro” de los derechos humanos.*

La doctrina clásica del Derecho Internacional considera que el Estado únicamente se obliga por aquello que se ha sometido a su consentimiento. Sin embargo, dicha concepción ha ido perdiendo legitimidad, ante la toma de conciencia de los Estados sobre la importancia de armonizar sus intereses comunes, siendo las Naciones Unidas el instrumento que refleja dicha actitud⁵².

En el caso de los Derechos Humanos, podemos decir que son obligaciones “erga omnes” para los Estados, es decir, son un conjunto de normas con imperatividad universal que, en cuanto recogidas por la Carta de las Naciones Unidas, afirmadas por la Declaración Universal de Derechos Humanos y aceptadas por

casi la totalidad de los Estados, son de cumplimiento obligatorio para todos los miembros de la comunidad internacional.

Hay que considerar que si bien los derechos humanos pueden ser considerados como parte de las obligaciones “erga omnes” de los Estados, no son todos ellos normas pertenecientes al “ius cogens”, lo cual implica la exclusión de posibilidad de pactar contra ellas, válidamente, en contrario.

“El Estado actual del Derecho Internacional de los derechos humanos no intenta extender la dimensión imperativa para todos los preceptos. Una actitud sensata debe partir por reconocer los límites que en tanto expresiones del derecho se les impone; los derechos humanos son también deudores del principio de consentimiento que gobierna el devenir del orden internacional, solamente que lo son en una dimensión atenuada”⁵³.

Serán parte del “ius cogens” aquellos derechos humanos que, al ser violados, generan un repudio especial por parte de la comunidad internacional, como la tortura, el genocidio, etc, los cuales formarán el núcleo duro de los derechos humanos, atributos inherentes a toda persona, por sobre ideologías, culturas o religiones. Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos se da su internacionalización. La misión de los organismos especializados en derechos humanos de las Naciones Unidas son, junto con los procedimientos que administran, los encargados de recordar, a los sujetos internacionales (y a los Estados, principalmente) que los derechos humanos son normas de obligatorio cumplimiento. Con ello se garantizará que los derechos humanos estén “por encima del Estado y no pueden considerarse que se violenta el principio de no intervención cuando se ponen en movimiento los mecanismos organizados por la comunidad internacional para su promoción y protección”⁵⁴.

- *Publicidad de la protección de los derechos humanos hacia la opinión pública.*

La Publicidad tiene un papel central en la defensa de los derechos humanos, y de ella se basan los procedimientos 1503 y 1235, buscando un resultado concreto (en un caso individual) o mejoras en la situación de los derechos humanos en un determinado país.

La publicidad es importante debido a que ningún Estado quiere ser incluido en la informes dirigidos a la Asamblea General de las Naciones Unidas como Estado violador de los derechos humanos de sus nacionales o (mas grave aún) de los nacionales de otros Estados. Esto hará que los Estados (más si están en vías de desarrollo) estén dispuestos a seguir las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos o del Subcomité.

Pero la presión no sólo tiene su origen en los mecanismos de Naciones Unidas; todos los procedimientos dependen de la acción de los sujetos individualmente considerados o las ONGs defensoras de derechos humanos. Sin su presión frente a los go-

⁴⁷ FUKUYAMA, Francis. El fin de la historia y el último hombre: la interpretación más audaz y brillante de la historia presente y futura de la humanidad. Buenos Aires: Planeta, 1992, p. 79.

⁴⁸ FUKUYAMA. Op. Cit., pp. 80-81.

⁴⁹ Véase: KIESSINGER, Henry. *Las Trampas de la jurisdicción universal*. En: *Foreign Affairs en Español*, Otoño - Invierno de 2001. Página Web: www.foreingaffairs-esp.org

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 89.

⁵¹ “Se refieren a los principio esenciales del derecho internacional, que sustentan su estructura misma: pacta sunt servanda, rebus sic stantibus, igualdad jurídica de los Estados, responsabilidad de los Estados, buena fe, etc.”. Véase: PINTO-BAZURCO, Ernesto. Op. Cit., p. 214.

⁵² JUSTE RUIZ, José. *Las Obligaciones “Erga Omnes” en el Derecho Internacional Público*. En: *Estudios de Derecho Internacional*. Homenaje al Profesor Miaja de la Muela. Madrid: Tecnos, 1979, pp. 225-226.

⁵³ ZELADA, Carlos. *Ius Cogens y Derechos Humanos: Luces y sombras para una adecuada delimitación de conceptos*. En: *Agenda Internacional*, año VIII, N° 17, 2002, p. 151.

⁵⁴ NIKKEN, Pedro. Op. Cit., p. 35.

biernos (específicamente a los Estados más influyentes de la comunidad internacional) poco se hubiere alcanzado. Un ejemplo destacable es el de Amnistía Internacional, que desde su sede en Londres identifica basándose en sus investigaciones a personas que se convierten luego en centro de campañas que buscan la redacción de cartas por parte de personas de todo el mundo, las cuales llegan a los gobiernos nacionales y a organizaciones internacionales (principalmente la ONU)⁵⁵. Sin embargo, sobre los resultados que se consiguen de los gobiernos, se considera que:

*“no son tan fáciles de determinar como para otras gestiones extraoficiales en la protección de derechos humanos. En algunos casos se puede decir algo sobre la correlación entre el ejercicio de presiones directas y la legislación aparentemente resultante (...) pero es muy difícil ser preciso sobre el ejercicio de presiones directas y las decisiones del Poder Ejecutivo, tanto como sobre el ejercicio de presiones directas por grupos extraoficiales activos en muchas organizaciones intergubernamentales de las Naciones Unidas”*⁵⁶.

4.2. La Crítica: El paradigma realista

a. Concepto

El Realismo es aquella corriente ideológica que comprende la política exterior basada en el concepto de interés definido en función del poder. Como en la política existen luchas, éstas serán por el poder, que dependerá del poder que a la vez ejerce y de los medios que disponga, en relación con los fines que se quieran alcanzar⁵⁷.

El interés en términos de poder varía a lo largo de la historia; no es inmutable, depende del contexto histórico. El poder puede ser cualquier cosa que mantenga el control o dominio sobre el hombre, empleándose cualquier medio. Así, la lucha por el poder se manifiesta en la política interna o externa⁵⁸.

b. Características

Según Hans Morgenthau⁵⁹ el realismo político tiene las siguientes características:

- Las relaciones políticas son gobernadas por reglas objetivas, profundamente enraizadas en la naturaleza humana. Sólo analizando los datos históricos se pueden determinar las metas a seguir en diferentes circunstancias y cuales son las soluciones racionalmente posibles.
- El factor común interés – poder constituye el vínculo de interacción entre las diversas unidades que configuran un sistema.
- El concepto clave de interés, definido como poder, es una catego-

ría objetiva de validez universal, pero no otorga al concepto un significado inmutable, puesto que todo depende del contexto histórico en el que se desarrolle la política exterior.

- Se reconoce la existencia de anarquía (es decir, la ausencia de un gobierno supranacional) como característica esencial del sistema internacional. Por ello, se origina una lucha de todos contra todos, que tiene como protagonistas a los Estados, principales actores del sistema. Son actores únicos (unidad integrada en sí misma), racional (sus decisiones son influidas por los objetivos de política exterior, en base a un análisis costo-beneficio en función de sus alternativas), cuya principal preocupación es su seguridad, su supervivencia⁶⁰.
- El realismo político es consciente de la tensión entre principios morales y la acción política exterior; ello debe sopesarse en función de las circunstancias, del tiempo y del lugar, en fin, de su supervivencia.
- Las aspiraciones morales de un Estado concreto no son las leyes que gobiernan el universo, lo cual es irracional con la finalidad de la supervivencia del Estado (por la distorsión que ocasionaría).

c. Cuestionamientos a los mecanismos extraconvencionales de protección desde el paradigma realista

- *Debilidad del sistema de Naciones Unidas.*

Desde la perspectiva realista, las Naciones Unidas son “como una sumatoria de estados formalmente iguales pero en términos de poder influencia, intereses y visión muy distintos, pese a predicar ideas comunes”⁶¹. Ello es nítido en el caso de la toma de decisiones en el Consejo de Seguridad, donde el poder de veto de las cinco potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial puede llevar al traste cualquier iniciativa.

En el caso de los mecanismos extraconvencionales de protección de los derechos humanos ocurre algo similar. Como los miembros de la Comisión de Derechos Humanos y del Subcomité para la promoción y protección de los Derechos Humanos son representantes de los Estados miembros de las Naciones Unidas, muy rara vez se decidirán a presentar informes que sean muy críticos en su condena a la violaciones a los derechos humanos; mucho menos condenarán las acciones realizadas por Estados que sean sus aliados. Todo ello complicado por las presiones que se producen por parte de los Estados más influyentes a los Estados más débiles.

- *Democratización relativa.*

Según el paradigma realista, en el sistema internacional existe anarquía (o la falta de un gobierno supranacional o universal). Ante ello, los Estados, en aras de salvaguardar sus intereses, utilizarán todos los medios a su alcance para conseguir dicho

⁵⁵ Página Web de Amnistía Internacional: www.ia.org

⁵⁶ FORSYTHE, David P. Derechos Humanos y Política Mundial. Buenos Aires: Eudeba, 1988, p. 73.

⁵⁷ SAN MARTÍN, Alejandro. Relaciones Internacionales. El Realismo Político: Morgenthau, Kissinger, Aron. Lima: Concytec – IPRI, 1988, p. 21.

⁵⁸ Op. Cit., pp. 22-24.

⁵⁹ Tomado de ORTIZ, Eduardo. El Estudio de las Relaciones Internacionales. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 114-116.

⁶⁰ MINDREAU. Op. Cit. pp. 70-71. Véase también WILHELMY, Manfred. Política Internacional: Enfoques y Realidades. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988, pp. 19-21.

⁶¹ DEL PRADO, Josefina. *Las Naciones Unidas y su Democratización*. En: Agenda Internacional. Año VIII, N° 15, 2000, p. 66.

objetivo, aún si ello implica ir en contradicción con la ideología de la cual son representantes⁶², o contra los principios del derecho internacional (como los derechos humanos). Ello hace muy difícil la instauración de sistemas democráticos consolidados, principalmente en los países del Tercer Mundo. Si la democracia es un medio para consolidar su poder, los Estados más poderosos apoyarán la constitución de regímenes democráticos.

- *Los Derechos Humanos o el factor encubridor.*

La lucha por el poder en el ámbito internacional se da no sólo en el ámbito económico o militar, sino también en el ideológico. Es decir, los Estados tratarán de satisfacer sus intereses, pero lo harán "generalmente de forma oculta por justificaciones, racionalizaciones o ideologías. El género humano no suele admitir con realismo la entraña misma del fenómeno político, la lucha por el poder. Por ello, requiere de explicaciones envolventes que disfracen esa naturaleza"⁶³. En esta lógica, los derechos humanos (y los mecanismos empleados para su defensa) no son un fin en sí mismos, sino una herramienta más en la búsqueda de la supervivencia del Estado, que de no ser útil, será dejada de lado⁶⁴.

"Los fines éticos, las justificaciones idealistas, vienen a ser las coberturas de los verdaderos intereses en juego. Son los falsos frentes, tras los cuales el poder, inherente a toda política, se oculta".

- *Soberanía del Estado.*

En este paradigma el Estado es el actor principal de la comunidad internacional. Pueden existir otros actores (como las organizaciones internacionales), pero éstos quedarán subordinados al accionar de los entes estatales. El Estado, en ejercicio de su soberanía, será el encargado de velar que la paz y el orden se mantengan al interior de sus fronteras, siendo el encargado, en virtud de su "ius imperium", de administrar justicia y de sancionar a los responsables de delitos.

Sin embargo, el tema de la protección de los derechos humanos a nivel internacional implica que el Estado reconozca la necesidad de ceder cuotas de su soberanía, las cuales irán dirigidas a organismos con jurisdicción universal. Ello es un tema muy complica-

do: si bien los Estados reconocen la importancia de los derechos humanos, consideran que el establecimiento de límites severos a su soberanía limita su accionar exterior y, por último, también el ejercer su poder dentro de sus fronteras⁶⁵. Por ello muchos Estados aceptan la vigilancia de los mecanismos de Naciones Unidas, pero no aceptan nada que vaya más lejos en la afectación de su soberanía.

"Es un principio importante que quienes cometan Crímenes de guerra o violen sistemáticamente los derechos humanos sean llamados a rendir cuentas. Pero la consolidación de la ley, la paz interna y el gobierno representativo de una nación que lucha por encontrar un acomodo con un pasado brutal tiene también su derecho de ser"⁶⁶

5. Conclusiones

El reconocimiento de la existencia de derechos inherentes a todos los seres humanos y su protección por medio de organismos internacionales es quizá uno de los mayores avances que se hayan dado en el derecho internacional público. Sin embargo, en el caso concreto de los mecanismos extraconvencionales, las críticas no se han hecho esperar: el que no estén reconocidas por un tratado impiden que tengan la obligatoriedad de otros mecanismos de protección de los derechos humanos, limitando su eficacia.

Sin embargo, consideramos que mucho peor sería su inexistencia, por cuanto no todos los lugares del planeta tienen mecanismos regionales de protección de los derechos humanos, que puedan suplir la deficiente o nula protección de los organismos jurisdiccionales nacionales. Ello haría imposible a cientos de personas alrededor del mundo la posibilidad de obtener una tutela específica de sus derechos, cuando el Estado no puede (o no quiere) brindar una protección efectiva.

Esperamos que, a pesar de todos sus defectos, los mecanismos de protección de los derechos humanos continúen la evolución positiva que tienen hasta el momento, estando en manos de los actores internacionales (Estados, ONGs, Organismos Internacionales y los sujetos) el velar que la situación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos mejoren, a pesar que la actuación irregular de éstos mismos actores muchas veces exprese lo contrario.

⁶² Un ejemplo es la intervención norteamericana durante el golpe de Estado al gobierno de Salvador Allende en Chile. Resulta contradictorio que un Estado promotor de la democracia apoye un golpe de Estado contra un gobierno democrático, pero en última instancia, los intereses políticos y/o económicos prevalecen sobre cualquier otra consideración. Las Naciones Unidas no pudieron hacer mucho para colaborar con el restablecimiento del orden democrático, y mucho menos para evitar las desapariciones forzadas durante el gobierno del General Augusto Pinochet.

⁶³ SAN MARTÍN. Op. Cit., p. 36.

⁶⁴ Ello es claro al ver que los Estados Unidos no es parte del Pacto de San José o Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y que, por consiguiente, no pueda iniciarse un procedimiento ante la Comisión o ante la Corte Interamericanas.

⁶⁵ KIESSINGER, Op. Cit., p. 3.

⁶⁶ Op. Cit., p. 4.