

LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO DE LAS NACIONES UNIDAS

MÓNICA PUNTO*

Si la universalidad es una de las características que hacen a la diferencia entre los derechos humanos y las libertades públicas, la existencia de mecanismos de protección que puedan aplicarse en cualquier Estado con independencia de la existencia de tratados de derechos humanos en vigor confirma esa diferencia.

La ruta de consagración de los derechos humanos se inicia con instrumentos programáticos como las Declaraciones Universal de Derechos Humanos, Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otras que se dotarán de carácter jurídico por la vía consuetudinaria; se continúa con tratados —que sólo vinculan a las partes— que consagran derechos y mecanismos para protegerlos y sigue con la búsqueda y consagración de medios de protección que intenten consagrar la universalidad del sistema normativo en el sistema de protección¹.

* Profesora titular de Derechos Humanos y Garantías; profesora adjunta de Derecho Internacional Público; secretaria académica, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA. De 1993 a 1997 fue experta independiente designada por el secretario general de la ONU para el examen de la situación de los derechos humanos en Guatemala.

¹ Por sistemas normativos entendemos los instrumentos jurídicos que enuncian los derechos protegidos, establecen su contenido y alcance y las restricciones que legítimamente se les pueden aportar; y por sistemas de

El momento en que estos mecanismos comienzan a contarse entre las efectividades conducentes responde a la convergencia de múltiples elementos que expresan, en mayor o menor medida, un avance en la madurez de la comunidad internacional respecto del tema. Así, en 1970, la Corte Internacional de Justicia reconoce el carácter de norma consuetudinaria a la Declaración Universal de Derechos Humanos², permitiendo así que sea el sistema normativo básico de los mecanismos de protección. En el mismo año, el Sistema Interamericano pone en vigor las reformas a la Carta de la OEA a través del Protocolo de Buenos Aires que incorpora a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como uno de los órganos principales de la organización regional y también se aprueba su nuevo Estatuto. De esta suerte, la CIDH queda habilitada para tramitar peticiones en las que se alegue la violación por parte de algún Estado miembro de la OEA de los derechos protegidos en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, reconociendo, *inter alia*, carácter de reglamento interno —y, por lo tanto, obligatorio— a la mencionada Declaración³. En 1970 ya se había adoptado el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En este contexto, las normas de la Carta de las Naciones Unidas que postulan entre los propósitos de la organización realizar la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del 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 derechos⁴ brindan marco a la legitimación para obrar de la ONU. El escenario también lo provee la Carta cuando impone al Consejo Económico y Social contar con una comisión "para la promoción de los derechos humanos"⁵. Trátase de la Comi-

protección, las instancias internacionales de control, con competencia para evaluar la observancia de las obligaciones asumidas por los Estados en materia de derechos humanos.

² *Affaire de la Barcelonnette Traction, Light & Power Co., Ltd.*, arrêt du 3 février 1970. *CJ/Résumé* 1970, págs. 33-34.

³ Estatuto de la CIDH, enmendado el 24-IV-1968, art. 9°. Reglamento de la CIDH enmendado el 2-V-1967, art. 53.

⁴ Carta de las Naciones Unidas, arts. 1° 3 y 55.c)

⁵ Carta de las Naciones Unidas, art. 68.

sión de Derechos Humanos, actualmente integrada por cincuenta y tres Estados miembro, y de su organismo subsidiario, la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías, compuesta por veintiséis expertos de distinta nacionalidad elegidos a título personal. Toda vez que los derechos protegidos son consagrados en la Declaración Universal, la norma cuyo cumplimiento genera reproche es una costumbre internacional, respecto de la cual no se predicen partes ni terceros. Finalmente, el compromiso de los Estados Miembro de "tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización del respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivos de sexo, raza, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos"⁹ es el punto de partida del desarrollo jurídico del derecho de los derechos humanos.

La creación de mecanismos de protección, que sólo reconocen como elemento común la figura del experto, individuo elegido a título personal —con base en sus condiciones morales y conocimientos— y, por lo tanto, independiente, es una acabada muestra del procedimiento ensayo-error que ha condecido a superar en cada ocasión los yerros anteriores.

En todos los casos resulta necesario definir un mandato. El consentimiento de los Estados Miembro de la OPHU, que luego debe ser endosado por el Consejo Económico y Social, y el hecho de que muchos de estos mecanismos presenten informes a la Asamblea General, convalida por la vía del derecho interno de la Organización las nuevas normas.

El 6 de junio de 1967, la Resolución E/1235(XLII) autoriza a la Comisión a "examinar la información pertinente sobre violaciones notorias de los derechos humanos y las libertades fundamentales que ilustran la política de *apartheid* practicada en la República de Sudáfrica y en el Territorio del África Sudoccidental, y la discriminación racial que se practicaba especialmente en Rhodesia del Sur" y a efectuar "un estudio a fondo de las situaciones que revelen un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos". Ese mismo año de 1967, la Comisión de Derechos Humanos establece el Grupo Espe-

⁹ Carta de las Naciones Unidas, art. 56.

cial de Expertos sobre el África Meridional, que funciona hasta la asunción del poder por el presidente Mandela.

Esta decisión —que culmina con casi 22 años de silencios y renunciamientos de la ONU respecto de tomar acción en el tema— puede responder, *inter alia*, a una nueva conformación de la comunidad internacional. Trátase del ingreso de nuevos Estados, principalmente africanos, portadores de reivindicaciones perentorias que hacen causa común frente al *apartheid*, entendido como una perversa manifestación del colonialismo.

Esta presión política no trasciende los límites expuestos ya que cuando ese mismo año la Subcomisión se refiere no sólo al África Meridional, sino también a las situaciones imperantes en Grecia luego de la revuelta de los coronales y en Haití bajo el régimen de Duvalier, la Comisión de Derechos Humanos reacciona negativamente y decide revisar la manera en que deben considerarse las comunicaciones particulares.

De ello resulta un procedimiento para examinar las comunicaciones que *parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y las libertades fundamentales*.

Este procedimiento, consagrado por la Resolución E/1503 (XLVIII) de 1970, se aplica a todos los Estados, sin considerar su carácter de parte en un tratado de derechos humanos. Las comunicaciones pueden ser presentadas por personas, grupos de personas u organizaciones no gubernamentales que afirmen tener conocimiento fidedigno directo o indirecto de situaciones que impliquen violación a los derechos protegidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

No se trata de solucionar casos específicos, sino de considerar situaciones globales. Recibida la comunicación, las partes pertinentes se trasladan al gobierno concernido solicitándole su informe al respecto y se acusa recibo al denunciante, en lo que es el único contacto que se mantiene con él.

En cuatro momentos distintos se acota la consideración de las denuncias presentadas a las que efectivamente satisfagan los requisitos del procedimiento 1503. En un primer momento, un grupo de expertos de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías —Grupo de Comunicaciones— efectúa un examen inicial de las presentaciones separando aquellas que caen en el procedimiento; luego, la

Subcomisión estudia las comunicaciones que le fueron sometidas por el Grupo y, seleccionando nuevamente entre ellas, prepara un informe a la Comisión de Derechos Humanos. Desde 1974, el denominado "Grupo de Situaciones", integrado por cinco Estados Miembro de la Comisión, efectúa el examen preliminar de la Comisión de Derechos Humanos, la que, finalmente, en sesión privada, estudia los casos que le llegan.

Ello debe desembocar en una decisión de la Comisión de Derechos Humanos que, tanto de acuerdo con la letra de los instrumentos cuanto con la práctica ulterior, puede haber en alguna de las siguientes: encargar el estudio de la situación planteada a un comité especial con la anuencia del Estado concernido; mantener la situación planteada en examen hasta el próximo período de sesiones; mantener la situación planteada en examen y designar a un relator especial para que presente informe en el próximo período de sesiones; dar por terminado el estudio de la situación por no justificarse su continuación; terminar el procedimiento confidencial y conocer de la situación por el procedimiento público de la Resolución 1235.

El ingreso del caso al procedimiento público requiere de una decisión en este sentido de la CIDH, lo que importa lograr la mayoría absoluta de presentes y votantes respecto de los 53 Estados miembro.

Como resultado del procedimiento 1503 se impuso una interpretación dinámica e integradora de la Resolución E/1235 (XLII) que autoriza el tratamiento de "situaciones" en general, más allá del caso específico de las situaciones del África Meridional.

Con el caso chileno se inician los *procedimientos especiales geográficos o por países* de la Comisión de Derechos Humanos. La idea subyacente es la necesidad de encauzar los esfuerzos de las Naciones Unidas hacia una mayor efectividad en contextos en los cuales no cabe en principio reclamar la observancia de tratados y de aslajar la confidencialidad del procedimiento 1503. En efecto, la determinación de incluir un país en los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos tiene por virtud sustraer el examen de esa situación del ámbito de la 1503 y colocarlo en una instancia pública de principio a fin. El costo internacional resultó ser que la determinación de las situaciones que podrían examinarse por revelar un cuadro persistente de violaciones ma-

nifestas a los derechos humanos es una cuestión esencialmente política.

El gobierno *de facto* instalado en Chile el 11 de septiembre de 1973 brinda la ocasión de aplicar este enfoque. Así, por Resolución 8 (XXXI) se establece un grupo de trabajo *ad hoc* para investigar esa situación que, en 1978 es reemplazado por un Relator Especial que cesó en sus funciones en vísperas de la asunción al poder del presidente Aylwin.

El ejemplo de Chile tiene seguimiento en la década del '80, cuando la Comisión de Derechos Humanos decide con mayor vigor estudiar la situación de los derechos humanos en otros países. La cuestión medular es la determinación de los países a ser examinados. Los Estados ejercen al máximo el *lobby* para evitar su inclusión en la agenda de la Comisión.

El Gobierno militar del Proceso de Reorganización Nacional de la Argentina supo obviar la etapa pública del procedimiento 1503, así como cualquier intento de nombramiento de un Relator Especial para el país. Empero, la práctica sistemática de desapariciones forzadas obligó a exigir de la creatividad. De resultados de ello se instauran los *procedimientos temáticos*, esto es, la investigación de fenómenos que producen graves violaciones a los derechos humanos en todo el mundo.

Así se constituye un grupo de trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias con el mandato de recibir denuncias de desapariciones forzadas o involuntarias y de solicitar a los gobiernos involucrados las explicaciones e informes pertinentes de modo de aclarar el destino de las víctimas.

Su objetivo principal es el de ayudar a las familias a determinar la suerte y el paradero de sus parientes que, por haber desaparecido, no tienen acceso al amparo de la ley. Para ello, el Grupo de Trabajo establece vías de comunicación entre las familias y los gobiernos concernidos para asegurar que se investiguen los casos particulares suficientemente documentados y claramente identificados que las familias, de modo directo o indirecto, hayan señalado a su atención y que se aclare el paradero de la persona desaparecida. Su función sólo termina cuando la suerte y el paradero del desaparecido se han determinado claramente como consecuencia de las investigaciones del gobierno o de la familia, prescindiendo de que la persona esté viva o muerta. Este mandato explica que el Grupo mantenga activos un sinnúmero de legajos relativos

a desapariciones ocurridas en países en los que este fenómeno no ha sido generalmente superado pero en los cuales por diversas razones no se ha podido establecer el paradero de las víctimas. La inteligente reducción de su mandato, en cuanto requiere que la misión sea desempeñada "con eficacia y rapidez", permite la adopción de medidas como las acciones urgentes, las misiones *in loco*, entre otras.

En 1982, el establecimiento de un Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias continúa el avance en el enfoque temático, a ello se suma el Relator Especial sobre la cuestión de la Tortura.

En 1986 se abre el campo de los procedimientos temáticos a las libertades fundamentales, se designa un Relator Especial sobre la aplicación de la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o las Convicciones.

En 1991, la creación del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria combina todos los elementos del mandato temático con una práctica de tratamiento de peticiones, proveniente del sistema de tratados.

Su mandato consiste en *investigar los casos de detención impuesta arbitrariamente, o que por alguna otra circunstancia sea incompatible con las normas internacionales pertinentes establecidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos o en los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes aceptados por los Estados interesados*⁷.

A diferencia de lo que ocurre con otros órganos especiales de la Comisión de Derechos Humanos que están llamados a elaborar informes sobre las cuestiones comprendidas en su mandato, este Grupo de Trabajo debe realizar "investigaciones" con el objeto de esclarecer la verdad objetiva de los hechos ventilados en los "casos" que se le presentan, esto es, situaciones individuales y no fenómenos o cuestiones generales. Tales casos deben alegar "detenciones impuestas arbitrariamente" a la luz no sólo del derecho consuetudinario interna-

⁷ Garretón, Roberto M. "El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria", trabajo preparado para el IV Curso-Taller organizado por la Comisión Andina de Juristas, Lima, 15/11-VI-1994.

cional expresado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, sino también de todo otro instrumento internacional que vincule al Estado concernido en esta materia, y ello incluye primordialmente a los tratados.

De esta suerte, el Grupo de Trabajo ha diseñado tres categorías de detenciones impuestas arbitrariamente: 1) los casos en los que la privación de libertad es arbitraria porque no se puede invocar base legal alguna que la justifique; 2) los casos en los que la privación de libertad deriva de hechos objeto de diligencias judiciales o de una sentencia motivada por el ejercicio de derechos o libertades proclamados en los artículos 7°, 13, 14, 18, 19, 20 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, o en los artículos 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3) casos en que es tan grave el desacato a las normas internacionales relativas al derecho a un juicio imparcial que confiere a la privación de libertad el carácter de arbitraria.

El tratamiento de los casos conoce de una etapa de admisibilidad, de un trámite contradictorio y de una decisión. De alguna manera ello aproxima la tarea de este órgano especial a la que desarrollan los órganos de control previstos en los tratados con facultad para tramitar peticiones.

La creación de los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos ha acotado sensiblemente el margen de acción del procedimiento 1503 que se ha transformado en el residual, todo lo que no se considera en los procedimientos especiales y que reúne los requisitos fijados cae en el ámbito de la 1503.

Este panorama ha permitido afirmar la evolución fragmentaria de los procedimientos que se dan en el seno de la ONU, lo que da prueba de un enfoque gradual, coherente con el carácter evolutivo y no revolucionario de las instituciones intergubernamentales⁶.

En la actualidad, los procedimientos especiales geográficos de la Comisión de Derechos Humanos incluyen: a) Relatores Especiales sobre la violación de los derechos humanos en

⁶ Rodley, Nigel, *Mayar Eficacia e Integración del Sistema de las Naciones Unidas para la Protección de los Derechos Humanos*, Doc. ONU A/Conf. 157/PC/60/Add. 6.

los territorios árabes ocupados, incluida Palestina (1993), sobre la situación de los derechos humanos en: Guinea Ecuatorial (1993), Afganistán (1984), Cuba (1982), Iraq (1991), Myanmar (1992), Sudán (1993), Zaire (1994), Ruanda (1994), territorio de la antigua Yugoslavia, en particular Bosnia y Herzegovina, Croacia, Serbia y Montenegro (1992), Burundi (1996); b) Representantes especiales de la Comisión sobre la situación de los derechos humanos en la República Islámica del Irán (1984). Además, por cuenta de los servicios de asesoramiento, el secretario general ha designado expertos independientes sobre la situación de los derechos humanos en Somalia (1994), en Camboya (1993) y en Haití (1995).

Los procedimientos temáticos conocen de: a) Grupos de Trabajo, como el creado en 1990 sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, el de la cuestión de la detención arbitraria (1991) y sobre el derecho al desarrollo (1993), y b) Relatores Especiales sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias (1982), la cuestión de la Tortura (1985), la Intolerancia Religiosa (1986), los Mercenarios (1987), la Venta de Niños (1990), sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión (1993), sobre las Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia (1993), sobre la Independencia e Imparcialidad del Poder Judicial y la Independencia de los Abogados (1994), sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1994), sobre los Efectos Nocivos, sobre el Disfrute de los Derechos Humanos, del Traslado y Vertimiento Ilícito de Productos y Desechos Tóxicos y Peligrosos (1995).

La práctica onusiana ha dado en denominar experto a toda persona que integra un mecanismo de protección con base en un tratado de derechos humanos específicos. A su vez, en mandatos unipersonales la gravedad del fenómeno o de la situación de derechos humanos a examinar han impuesto la figura del relator especial.

Tal calificación no es un dato menor en el contexto de los procedimientos geográficos, ya que el establecimiento del mandato es el resultado de una decisión política que presume la ocurrencia de actos que comportan violación de los derechos humanos y que es adoptada bajo el tema de la agenda de la CDH intitulado "Cuestión de la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier parte del mundo, y en particular en los países y territorios coloniales".

Para neutralizar la resistencia gubernamental a la designación del relator especial o para volver a considerar en ese contexto la situación de los derechos humanos en un país que ya "salió" de este tema, se ha innovado a través del Programa de Asesoramiento y Cooperación Técnica.

En estos casos, el secretario general designa un experto independiente para determinar las necesidades del gobierno en materia de asesoramiento. Como regla general, el mandato de los expertos incluye la función de informar sobre la situación de los derechos humanos en el país de que se trata. El desempeño de estos mandatos se ha traducido en informes que sugieren con bastante claridad que las situaciones informadas requieren de la vigilancia u observación internacional. De esta suerte, un híbrido colma la función del Relator Especial y provee de asistencia y cooperación técnica.

El mandato de cada uno de estos órganos especiales se define teniendo en cuenta el contexto que motiva su creación y los objetivos que con ella se persiguen. En este sentido, en general, todos ellos reciben información de toda fuente fidedigna, celebran audiencias con testigos y, en muchos casos, llevan a cabo visitas *in loco*. Además, algunos de estos órganos especiales tramitan comunicaciones individuales y están facultados para emprender acciones urgentes de protección.

Más allá de la coyuntura que se intentara superar con la creación de procedimientos especiales de carácter temático, su función y alcance son distintos de los previstos para los procedimientos especiales geográficos. El Relator Especial designado para estudiar la situación de los derechos humanos en un país determina hechos, produce informes, emite juicios. Por el contrario, el Relator Especial en los procedimientos temáticos no está, en principio, llamado a emitir opinión sino a actuar y, en ocasiones, en forma urgente. Hay un ingrediente humanitario en su tarea que, si bien no debe ser extraño al mandato del Relator por país, adquiere aquí un peso fundamental.

En los procedimientos temáticos se generaron las denominadas acciones urgentes. Ellas permiten intentar una protección inmediata por razones humanitarias en casos en los cuales la acción internacional puede evitar daños irreparables. Una resolución de la Comisión de Derechos Humanos, 1992/59, ha habilitado a todos los representantes de sus órganos especiales a adoptar medidas urgentes que impidan

que de cualquier forma se obstaculice el acceso a los procedimientos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

En este orden de ideas, el mecanismo de las acciones urgentes es aplicado por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias cuando existe una notificación dentro de los tres meses de la ocurrencia de los hechos; por el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la Detención Arbitraria cuando la prolongación de la detención constituya una amenaza grave para la salud o la vida de la víctima⁹. El Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura efectúa un llamamiento urgente cada vez que recibe información de que una persona ha sido detenida y se teme que pueda ser sometida a tortura; temor que podría basarse, entre otras cosas, en relaciones hechas por familiares o por otros visitantes del estado físico del detenido o en el hecho de que éste se hallare incomunicado. Este llamamiento urgente tiene un carácter puramente humanitario¹⁰. El Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias utiliza las comunicaciones urgentes para casos de amenazas de muerte, temor de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias inminentes, o incidentes particularmente graves de violaciones del derecho a la vida, en especial el abuso de fuerza¹¹. También ha recurrido a este mecanismo el Relator Especial sobre la Venta de Niños.

La realización de misiones para la determinación de los hechos, lo que se conoce como *fact finding*, requiere del consentimiento del Estado involucrado. A su vez, el Gobierno debe brindar facilidades y garantías tanto al Relator Especial, Representante de la Comisión, Experto Independiente o Presidente de Grupo de Trabajo como al personal de Naciones Unidas que los acompaña. Se trata de reconocer y garantizar la libertad de circulación en todo el país, incluidas facilidades de transporte, en particular, a las zonas de acceso restringido; el acceso a todas las cárceles, centros de detención y lugares de interrogatorio; los contactos con las autoridades centrales y locales de todos los sectores del gobierno, representantes de organizaciones no gubernamentales, otras instituciones de ca-

⁹ E/CN.4/1993/24, párr. 11.

¹⁰ E/CN.4/1993/17, párr. 14.

¹¹ E/CN.4/1994/7, párrs. 23-28.

rácter privado y medios de información, con testigos y otros particulares que se estimen necesarios para el cumplimiento del mandato, el pleno acceso a toda la documentación que guarde relación con el mandato. Asimismo, el Gobierno deberá garantizar que ninguna persona, oficial o particular, que haya estado en contacto con el órgano especial de que se trate en relación con su mandato, será objeto, por esa razón, de amenazas, hostigamiento, castigo o enjuiciamiento y deberá adoptar disposiciones de seguridad adecuadas, aunque sin restringir la libertad de circulación, ni las investigaciones a que se hace referencia más arriba.

Este contacto directo que se busca y, en general, se obtiene durante las misiones *in situ* tanto con el gobierno cuanto con la sociedad civil resulta una herramienta invaluable para la consecución del trabajo de quienes tienen a cargo los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos.

Resulta imposible analizar este punto prescindiendo de la labor desarrollada por las organizaciones no gubernamentales. Además de su tarea esencial en la formación de una cultura de respeto a los derechos humanos, las ONGs son una fuente insoslayable de información para los procedimientos especiales. Ellas acercan la víctima al sistema de protección y la asisten en la presentación de su caso. Sus opiniones durante el debate de la Comisión de Derechos Humanos abren el espacio a la cuestión sustancial. Su óptica permite el contradictorio con los Estados y genera corrientes de opinión que, en más de una ocasión, han sido decisivas para dilucidar las decisiones a adoptar.

La década de los '90 aporta dos novedades importantes a los mecanismos existentes en el seno de la ONU: la creación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y los componentes de derechos humanos de las operaciones para el mantenimiento de la paz.

El 20 de diciembre de 1993, por Resolución 48/141, la Asamblea General decidió *crear el puesto de Alto Comisionado para los Derechos Humanos*, nombrado por el secretario general con la aprobación del órgano plenario, teniendo debidamente en cuenta la rotación geográfica, con mandato por cuatro años renovable por otro período igual.

La descripción de las calidades para el cargo permiten suponer que se lo concibió como un experto más que como un

órgano en el sentido tradicional: será una persona de intachable reputación moral e integridad personal que tenga la experiencia, incluso en la esfera de los derechos humanos, y el conocimiento general y la comprensión de diversas culturas necesarios para el desempeño imparcial, objetivo, no selectivo y eficaz de las funciones de Alto Comisionado.

El mandato sustancial confiado al Alto Comisionado consiste en la responsabilidad primordial respecto de las actividades de la Organización en materia de derechos humanos. Ejerce sus funciones bajo la dirección y la autoridad del secretario general ... en el marco general de la competencia, la autoridad y las decisiones de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Derechos Humanos.

Sus competencias específicas consisten en promover el disfrute efectivo de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales por todos, especialmente el derecho al desarrollo y desempeñar un papel activo en la tarea de eliminar los actuales obstáculos y de hacer frente a los desafíos para la plena realización de todos los derechos humanos y de prevenir la persistencia de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo. Para ello se le encomienda establecer un diálogo con todos los gobiernos.

En materia de coordinación, sus competencias alcanzan a los programas de educación e información pública de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, a las actividades de promoción y protección y, especialmente, debe racionalizar, adaptar, fortalecer y simplificar el mecanismo de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos con miras a aumentar su eficiencia y eficacia.

El Alto Comisionado debe proporcionar servicios de asesoramiento y asistencia técnica y financiera, a petición del Estado interesado y, cuando proceda, de las organizaciones regionales de derechos humanos, con miras a apoyar medidas y programas en la esfera de su competencia. Ello debe vehicularse a través del Centro de Derechos Humanos, cuya supervisión general le es confiada. Debe asimismo ampliar la cooperación internacional.

Residualmente, el Alto Comisionado debe desempeñar las tareas que le asignen los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos y formular recomendaciones con miras a mejorar la promoción y la protección de todos los derechos humanos.

En 1991, el establecimiento de la Misión de Observación de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) constituye el inicio de una nueva generación de operaciones para el mantenimiento de la paz. Las Naciones Unidas remodelan las operaciones creadas en los años '80 de modo de hacerlas útiles en los conflictos internos en los que, además, la ONU asume la verificación de todos los compromisos contraídos por las partes, incluido el seguimiento de la situación de los derechos humanos.

El Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos, del 26 de julio de 1990, confirió a ONUSAL el mandato de imponerse sobre el estado de los derechos humanos en El Salvador, respecto de hechos o situaciones existentes a partir de su instalación, así como la adopción de toda iniciativa que estime apropiada para la promoción y defensa de tales derechos; de prestar especial atención a la observancia de los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad de la persona, al debido proceso legal, a la libertad personal, a la libertad de expresión y a la libertad de asociación; de esclarecer cualquier situación que pueda revelar una práctica sistemática de violación de los derechos humanos y recomendar a la parte a la que el asunto concierna, las medidas apropiadas para erradicar esa práctica.

Para el cumplimiento del mandato, la ONUSAL goza de las competencias de constatar activamente la observancia de los derechos humanos; recibir comunicaciones emanadas de cualquier persona, grupo de personas u ONG que contengan denuncias de violaciones a los derechos humanos; visitar libremente cualquier lugar o establecimiento sin aviso previo; asentarse libremente en cualquier lugar del territorio nacional; entrevistar libremente a cualquier persona o grupo de personas; formular recomendaciones a las partes; informar regularmente al secretario general y por su intermedio a la Asamblea General.

Trátase, pues, de un mecanismo de verificación activa en el terreno que exige no sólo del respaldo de la comunidad internacional sino también de la decisión política interna necesaria para su eficacia.

El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, celebrado entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca en mayo de 1994, determina que tanto su entrada en vigor cuanto su verificación son inmediatas. De esta suerte, por Resolución 48/267, del 19 de septiembre

de 1994, la Asamblea General estableció la Misión de Verificación de Derechos Humanos y del cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Global (MINUGUA), que se instaló el 21 de noviembre de 1994. A la firma del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se requirió a MINUGUA que verificara los aspectos del acuerdo relativos a derechos humanos considerados de aplicación inmediata. A casi un año de la firma del Tratado de Paz Firme y Duradera, la MINUGUA continúa en Guatemala.

Luego de poco más de cincuenta años de ruta en la senda de la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, es posible afirmar que se ha logrado la universalidad del discurso de los derechos humanos. Este ideal al que aspiraba la Declaración Universal ya se ha concretado al nivel de las palabras. Y es, justamente, la amplia difusión del discurso lo que conduce inexorablemente a volcarse al terreno de los hechos. A ello están enderezados los mecanismos internacionales de protección.