MFN 14381

RECIBIDO 25 ABR. 1989

H/NT6/
DK
A P

GUSTAVO ALVAREZ GOYOAGA (*)

A

UN PODER-MANDATO PERSONAL DE EMERGENCIA

La naturaleza del mandato de los Relatores de Naciones Unidas en materia de derechos humanos

Curso Interdisciplinario en
Derechos Humanos
(6o. : 1988 ago. 16-26 : San José)

MFN 14381
CEDO-11467

(*) Trabajo presentado en el marco del VI Curso Interamericano ~~de~~ en Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1988.

UN PODER-MANDATO DE EMERGENCIA.

LA NATURALEZA DEL MANDATO DE LOS RELATORES DE NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

Por

GUSTAVO ALVAREZ GOYOAGA

SUMARIO.

1) INTRODUCCION.

2) EL SISTEMA TUITIVO DE LAS NACIONES UNIDAS.

3) LA RESOLUCION 1235 Y LOS ORGANOS UNIPERSONALES PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS.

3.1 El procedimiento "1235". Su impacto.

3.2 Caracteres y despcripción de los órganos.

4) EL MANDATO DE LOS REPRESENTANTES DE NACIONES UNIDAS.

4.1 Poder y mandato.

4.2 Fuente del Poder-mandato.

4.3 La estructura del Poder-mandato.

4.3.1 La situación objetiva de emergencia.

4.3.2 La voluntad orgánica y el contenido del mandato.

4.3.3 La voluntad personal.

4.3.4 La voluntad del Estado receptor.

4.3.5 Un intento de categorización de estos órganos unipersonales.

5) CONCLUSIONES.

1) INTRODUCCION.

Resulta tal vez ocioso el abundar en la descripción del sistema tuitivo de los derechos humanos de Naciones Unidas. Un simple repaso de las obras principales en la materia nos ilustraría sobre el tema (1). No sería del caso proceder a la descripción más o menos prolija. Lo que si correspondería, sería el ubicar, dentro de la maraña normativa-institucional que constituye el sistema universal de protección, los procedimientos especiales que regulan el régimen de peticiones individuales que caen fuera de los procedimientos que derivan de un instrumento convencional concreto y de las reglas previstas en la resolución 1503, para el caso de graves y persistentes violaciones de los derechos humanos en los distintos países.

Vamos entonces a circunscribir nuestro estudio al ámbito de la resolución del ECOSOC 1235 (XLII) del 6 de junio de 1967. Se prestará especial atención al caso de los órganos unipersonales (relatores, enviados, representantes) que cumplen con su mandato en relación a países determinados, y que no tienen su mandato abocado a la consideración de un conjunto temático definido (como ejemplo de relatores "temáticos", los relatores para el tema de la tortura o el mercenarismo).

Se analizará el mandato de estos órganos individuales, buscando la definición de elementos comunes que lleven a la identificación de los caracteres planteados en la hipótesis de trabajo: estamos ante un particular negocio de gestión, un Poder-mandato personal de emergencia.

Es en razón de la importancia de la actividad realizada por estos órganos ,en virtud del acceso inmediato del individuo a instancias internacionales que los mismos permiten, que corresponde destacar la naturaleza del mandato de los

relatores, así como los elementos personales que gravitan en su actividad de contralor.

2) EL SISTEMA TUITIVO DE NACIONES UNIDAS.

Corresponde entonces esbozar las principales características del sistema tuitivo de Naciones Unidas, verdadera "tela de araña", en la que puede perder el paso el más avisado de los recurrentes.

Sobre la importancia de los derechos del hombre y del Derecho de los Derechos Humanos han escrito, con diversos enfoques, innúmeros autores. Ya un clásico como Lauterpacht planteaba esa idea de un derecho "en expansión". Se ampliaban, en ese particular momento histórico, la extensión de una Carta de las Naciones Unidas que contenía - en su integridad inherente - un caudal humanista potencial que debería culminar en la definitiva consagración de un International Bill of the Rights of Man (2).

A este código se llegaría a través de una extensa elaboración normativa que también fue elaboración de textos creadores y reguladores de instituciones competentes en esa función tuitiva que cada vez se hacía más necesaria (3).

En la interrelación surgida entre norma e institución, en el fortalecimiento de esa "tela de araña" que cada vez dejaba menos insterticios libres, es que encontró eco el "derecho natural de petición" del que hablaba Lauterpacht (4), y se ajustaron los medios de asegurar al individuo un efectivo locus standi ante las instituciones del derechos internacional en evolución.

En pocas líneas mencionaremos los principales órganos del sistema. Nos limitaremos en nuestro trabajo al estudio de los órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social relacionados con la protección de los derechos humanos.

Las funciones que en la materia le fueron atribuídas al ECOSOC por la Carta, son cumplidas por lo general a través de órganos subsidiarios. El más importante de estos órganos (y el más antiguo - nació con la primera sesión del Consejo) es la Comisión de Derechos Humanos.

Esta Comisión cuenta en la actualidad con 43 miembros que han recibido un mandato concreto del ECOSOC: la promoción de los derechos humanos, así como la presentación al Consejo de proposiciones, recomendaciones e informes sobre la materia (5).

El órgano principal de la Comisión de Derechos Humanos (CDH) es la Subcomisión de Prevención de las Discriminaciones y Protección a las Minorías. De este importante órgano, integrado por 26 expertos, dependen un número variable de Grupos de Trabajo (sobre temas diversos, como ser esclavitud, poblaciones indígenas, detenciones no reconocidas, procedimiento "1503", etc.).

De la Comisión de Derechos Humanos dependen asimismo otros órganos: así Grupos de Trabajo sobre el apartheid, derecho al desarrollo, derechos del niño. Por otra parte, y en función de la evolución del procedimiento previsto en la resolución 1235, tiene bajo su jurisdicción el funcionamiento de los distintos órganos ad-hoc de investigación de los derechos humanos en el mundo. Así aparecen los órganos "temáticos" (investigan violaciones graves ocurridas en todo el mundo, con referencia a temas concretos - desapariciones forzosas o involuntarias, ejecuciones sumarias, estados de emergencia, intolerancia religiosa, tortura, mercenarios) y los órganos que estudian la generalidad de las situación de los drechos humanos en un contexto de grave violación de los mismos, y en el ámbito espacial reducido de un país determinado.

Estas breves líneas nos servirán de guía al introducirnos al estudio más concreto de estos órganos unipersonales y el procedimiento "1235".

Valgan tal vez para terminar este capítulo las expresiones de Villán

Durán al señalar el carácter obligacional que asume la relación entre los Estados y la organización, desde el momento en que la Carta se perfecciona: "Tal vez convenga subrayar que la protección internacional tiene un carácter cooperativo que deriva del texto de la Carta...Esa protección fomenta la cooperación prometida entre los Miembros de las Naciones Unidas...Es una llamada a la buena voluntad, una invocación de las normas morales y políticas y de las normas jurídicas cuya aplicación, por el momento es imperfecta" (6).

Nuevamente estamos en la Carta expandida. La positiva labor de la Organización ha logrado que el sistema tuitivo de los derechos humanos se sume, al sistema nacional del derecho interno de los Estados; aún cuando no debemos olvidar el carácter subsidiario del derecho internacional con respecto al derecho interno (7).

3) LA RESOLUCION 1235 Y LOS ORGANOS UNIPERSONALES PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS.

3.1 El procedimiento "1235". Su impacto.

La resolución 1235 del ECOSOC es uno de los pasos fundamentales en el proceso de apertura de los órganos de Naciones Unidas a las reclamaciones que, en materia de derechos humanos, llegaban a la Comisión.

La misma estableció el principio de que, en casos determinados la CDH podría adoptar ciertas medidas al respecto de situaciones de violación grave y prolongada en el tiempo de los derechos humanos. Se permitía a la misma a obtener información sobre la situación, realizando un examen profundo de las situaciones"que revelen un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos" (8), así como la preparación de un informe al Consejo con las correspondientes recomendaciones.

El hecho de que la resolución estuviera limitada a dos casos concretos (Sudáfrica y Namibia por un lado, Rhodesia por el otro) no fue óbice para que la instrumentación de los procedimientos señaldos/a se extendiera las comunicaciones que a partir del momento llegaron a la Comisión (9).

Las características más salientes del procedimiento "1235" son las siguientes: a) es público, no se guarda reserva a su respecto como en el caso del procedimiento"1503"; b) es informal, en tanto que los requisitos de admisibilidad de una denuncia son flexibles; c) es de creación de la Comisión y no obedece a otro criterio que no sea el de servir a la promoción de los derechos humanos.

Cabe señalar, que en el análisis teleológico del procedimiento en cuestión existe una clara posición negativa en cuanto a la consideración de este procedimiento como de carácter jurisdiccional o cuasi jurisdiccional. Esta negativa, expresada enérgicamente por algunos autores destaca en cierta medida una tendencia generalizada entre los Estados Miembros, que miran a estos relatores como inquisidores y jueces. Esa no es la función cumplida, nos dice el Prof. Pastor Ridruejo: "yo no concibo el informe como un informe fiscal o una sentencia dictada por un órgano judicial...Lo que debe preocupar al Relator es la efectividad del respeto a los derechos humanos en el país objeto de la investigación y para esta efectividad parece que lo adecuado es adoptar un enfoque pragmático y constructivo, no una actitud condenatoria e inquisitorial que corra el grave riesgo de ser inútil si no contraproducente."(10).

En términos similares se expresó el Prof. Gros Espiell, señalando que "la comunidad internacional no sólo debe señalar las violaciones de los derechos humanos acaecidas y extraer de ello las consecuencias impuestas por el derecho aplicable, sino que también debe llevar a la práctica su responsablidad para hacer que el respeto de los derechos humanos se afirme y se ahonde, mediante la cooperación y la ayuda para la creación y desarrollo de las condiciones de base necesarias para ello, de forma tal de que su acción sea una contribución para

para la progresiva evolución, hacia el objetivo deseado, de la situación de los derechos humanos en los países que presentan graves problemas al respecto" (11).

3.2 Caracteres y descripción de los órganos.

Como señalamos, solamente estudiaremos los órganos encargados de la investigación de situación de violación grave y persistente de los derechos humanos en países determinados. La propia naturaleza del trabajo sustrae a su objeto el estudio de los órganos pluripersonales de investigación sobre países (12), así como el de los "órganos temáticos".

Las características generales de estos órganos unipersonales por países son:

a') Son unipersonales, generalmente el designado relator o representante es un experto, respetado por sus profundos conocimientos relacionados con la materia y por su alta integridad moral.

b') Tienen el mandato limitado, pero éste es renovable anual o bianualmente.

c') Tienen su origen, casi todos ellos, en resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos, que completan el marco normativo regulador dado por la resolución 1235. Algunos, no obstante, tienen su origen en una resolución del ECOSOC (por ej. el Representante Especial para Afganistán).

Los órganos en cuestión son): Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos en Guinea Ecuatorial(res. de la CDH 15(XXXV) del 13 de marzo de 1979); Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile (res. CDH 21(XXXVI); Enviado Especial de la Comisión sobre la situación de los Derechos Humanos en Bolivia(res.CDH 34(XXXVII) del 11 de marzo de 1981); Representante Especial de la Comisión sobre la situación de los Derechos Humanos en El Salvador (res. 32 (XXXVII); Representante del Secretario General sobre la situación en Polonia(decisión 1984/110 de la *CDH resolvió* no reno-

var el mandato); Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos en Guatemala y Representante Especial para la situación de los Derechos Humanos en Guatemala (res. 1982/31 y 1986/62); Representante Especial de la Comisión sobre la situación de los derecchos humanos en Irán (res. 1984/54 CDH); Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Afganistán (res. ECOSOC 1984/37); Experto de la CDH para Guatemala (res. 1987/53 de la CDH); Experto de la CDH para Haití (res. 1987/13 CDH).

4) EL MANDATO DE LOS RELATORES ESPECIALES.

Tenemos entonces que, según la normativa examinada, la CDH tiene una doble función en cuanto al manejo de las situaciones que señalen una clara violación de los derechos humanos, un cuadro de violación persistente y manifiesta de los mismos.

Es por tanto en el ámbito de la Comisión en que ésta, basándose en las informaciones de que dispone (provienen de las fuentes más variadas), adopta las resoluciones que eventualmente pueden ~~ser~~ resultar condenatorias de los países que corresponda. En las resoluciones la Comisión puede también nombrar un Grupo de Expertos, un Relator Especial, un Enviado Especial, un Representante Especial o incluso acudir al Secretario General de las Naciones Unidas o a un representante suyo a los efectos correspondiente.

La labor de estos órganos, consiste en la realización de un estudio profundo de la situación del estado de los derechos humanos en un país determinado, informándose, a tales efectos, en las fuentes que estén a su alcance, procurando procesar esa información en la forma más objetiva posible, elaborando sus propias conclusiones y efectuando las recomendaciones que estimen del caso. Es-

tos informes son elevados a la Comisión, la que saca sus propias conclusiones y publica eventualmente los informes (15).

Esta particular relación entre los organismos unipersonales y la CDH es la que estudiaremos a continuación.

4.1 Poder y mandato.

Debemos realizar, al llegar a este punto, una breve aclaración metodológica. Primero, cuando hablamos de mandato, no nos referimos al instituto del mismo nombre, previsto por la Carta de las Naciones Unidas y que refiere al estatuto especial de ciertos territorios no autónomos. En segundo lugar, que aplicaremos al estudio de un instituto de Derecho Internacional Público, figuras y conceptos pertenecientes o simplemente más comunmente usadas en el ámbito del Derecho Privado, especialmente del Derecho Civil. Aún cuando advertimos el riesgo que ello implica, entendemos que las figuras negociales del poder y del mandato civil, en un símil acercado por necesidades de método, servirán para desbrozar la figura compleja que identificamos en el mandato de los órganos unipersonales de Naciones Unidas en la materia.

Hecha la precisión corresponde aludir al género negocio de gestión, del que los negocios poder y mandato son especies.

En general la doctrina contemporánea es conteste en distinguir,dentro de los negocios de gestión, al poder del mandato.

Se entiende que en el mandato existen determinados elementos que lo caracterizan, ~~en~~ con relación ~~al~~ con poder. En el mandato tenemos un acuerdo de voluntades por el cual una parte se obliga a realizar actos determinados (gestión), por cuenta ajena, gratuitamente o mediante una remuneración. El poder, por su parte, tiene su origen en un negocio unilateral, de tipo recepticio, por el cual se autori-

za un acto determinado, ajeno, absorbiendo el declarante sobre si las consecuencias del mismo.

Fácil resulta señalar la gran diferencia existente entre ambos institutos: mientras uno constituye un negocio bilateral (mandato), el otro consagra un negocio unilateral (poder). La diferencia de esencia atiende, no obstante, al hecho de que la relación de poder está dirigida al tercero que eventualmente entrará en relación con el apoderado.. Es, claramente, una relación externa. Mientras tanto, el mandato regula el cúmulo de obligaciones interno, la relación entre mandante y mandatario. Se trata, pues, de una relación interna (16).

A grandes rasgos, y sin entrar a disquisiciones sobre la naturaleza pública o privada de los negocios reseñados, el concepto implícito aparece en la concresión práctico-instrumental de las resoluciones de la CDH o del órganismo poderdante.

Así podemos señlar que el poder aparece en la resolución (acto de voluntad unilateral) del órgano que otorga el mismo; mientras que, con el nombramiento del Relator o Representante o Experto, aparece por un lado la aceptación del nombrado (acuerdo de voluntades) y por otro la expresión de éste de asumir el cúmulo obligacional que la relación de gestión (representación) implica.

En estos términos, en estos mecanismo de gestión, es que intentaremos estudiar la estructura de los mandatos otorgados.

4.2 Fuente del Poder-mandato.

Por lo general, la institución de los órganos unipersonales deriva de la declaración unilateral de un órgano de las Naciones Unidas que casi siempre resulta ser la CDH.

Veamos cómo es que la CDH se expresa al respecto:

"La Comisión de Derechos Huamnos,

...7) Pide a su Presidente que, tras celebrar consultas con la Mesa, nombre un representante especial de la Comisión con el mandato de:..."
(resolución 32(XXXVII) del 11.3.1981) (17).

No obstante, la fuente del mandato del representante, no estásiempre en una resolución de la CDH. Así, por ejemplo, la resolución de la Asamblea General 1234, creaba una Misión de las NU para investigar la situación en Vietnam del Sur. Los integrantes de esta Misión fueron designados por el Presidente de la A. General. Dado que la resolución data de 1963, podría argumentarse que se trata de un caso que no sigue el procedimiento "1235". No obstante, vemos repetirse el fenómeno en el año 1968 (la resolución 1235 es de 1967). El caso se da al respecto del Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes en los territorios ocupados. Este Comité recibe su mandato de la A. General (resolución 2443), y el Presidente de la misma nombra sus miembros. Y aún, para la situación de órganos unipersonales, el Relator Especial para Afganistán fue ~~fue~~ instituído por el ECOSOC (res. 1984/37). No obstante, como se trataba de la aprobación de la recomendación realizada por la CDH, se procedió a solicitar que el Presidente de la Comisión realizara el nombramiento.

Este diverso origen institucional no establecería en principio distinciones entre los distintos organismos enumerados.

No obstante, en puridad,debería hacerlo, dado que tiene un mayor respaldo el órgano que crea la Asamblea General. El peso moral no sería, en principio, el mismo. *No obstante*, la práctica de remitir el nombramiento del relator a la Comisión, y el hecho de que la misma deriva el nombramiento concreto a su presidente ha resuelto el problema de la diversa jerarquía en el origen del Poder mandato.

4.3 La estructura del Poder-mandato.

Por estructura del Poder- mandato entendemos el conjunto de elementos que encesariamente deben concurrir para que entre en funcionamiento el procedimiento correspondiente. En general se pueden distinguir elementos subjetivos y objetivos. Así, serían elementos subjetivos la voluntad orgánica, la voluntad personal del representante y la interpreatción del mandato por parte de este último; serían elementos objetivos el contenido del mandato, tal cual emana de la resolución correspondiente y la situación objetiva de emergencia que da origen al procedimiento "1235". La voluntad del Estado investigado no forma parte del negocio de gestión. A pesar de la importancia que tiene la relación del representante de la CDH con el país en cada caso,los países juegan el rol de terceros a los cuales el poder se dirige (18).

4.3.1 La situación objetiva de emergencia.

Esta situación debe revelar "un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos..."(19). En esto coinciden los intérpretes, La situación debe revestir un carácter tal de gravedad, que las violaciones a los derechos humanos constituyan una práctica masiva, generalizada y con continuidad en el tiempo, no importando, en principio,que las violaciones tengan un tipo vertical ascendente (elementos que están en lucha con elgobierno constituído) o decendente(violaciones originadas en actos de Gobierno).

Veamos algunas descripciones de estos estadios graves:

"Como consecuencia de esta situación, que ha de ser considerada como una situación flagrante de los derechos humanos, unos cuatro millones de afganos han huído del país y han buscado refugio en varios países extranjeros..."

"El resultado de esta situación es que se han perdido muchas vidas y que muchas personas han sido encarceladas en condiciones en las que no se respetan para nada los derechos humanos y las libertades fundamentales; que muchas han sido tortu-

radas y han desaparecido; que en este conflicto se han pisoteado las normas humanitarias y que la situación resultante está preñada de peligros para el conjunto de la población." (20)

"Estas violaciones, referidas al caso de los derechos civiles y políticos que se han enumerado precedentemente, fueron el resultado de la interrupción violenta... del proceso político entonces en curso...De estas violaciones han sido responsables, en muchos casos, autoridades que integran el aparato estatal, pero es preciso señalar también que otros casos de graves violaciones de los derechos humanos han sido el resultado de la acción de grupos, generalmente armados, más o menos clandestinos, que han actuado, al parecer en connivencia o por inspiración...de las autoridades del Estado".(21)

Es necesaria entonces la constatación prima facie de la situación de emergencia que provoca un descaecimiento de los derechos fundamentales en un país determinado.

Este conocimiento llega a la CDH a través de las peticiones individuales, de las notas y peticiones de organizaciones no gubernamentales, testimonios de implicados, fuentes gubernamentales y todas aquellas otras fuentes que aseguren la objetiva consideración de la situación.

Tanto la actividad de la CDH como la que realiza la Subcomisión deben obtener informaciones "en todas las fuentes disponibles y, por tanto, no sólo en las comunicaciones"(22).

Pero existe en todo tratamientoreferido al tema un factor político insoslayable, que radica en la actitud asumida ante cada situación concreta, por parte de los involucrados en la misma. Especialmente cuando existen casos claros de supuestas violaciones de los derechos humanos en forma grave y persistente y que ameritarían,por lo tanto, una investigación, mientras que la CDH no se encarga de investigarlos en la forma que correspondería.(23).

Señalamos esta anomalía porque entendemos que no basta entonces con la realidad objetiva de la situación, sino que deben manejarse otros elementos a efectos de que se instrumente el procedimiento "1235".

4.3.2 La voluntad orgánica y el contenido del mandato.

Como ya vimos, la voluntad orgánica se expresa a través de la resolución que pide (al organismo, a su presidente) que nombre un relator especial, representante o experto. Esta etapa se corresponde, en el negocio de gestión a la expresión de voluntad multilateral que sería equivalente al poder del Derecho Privado.

Existe en el seno del órgano un proceso de discusión. En un primer momento, sobre la situación objetiva de emergencia, y sobre la oportunidad y conveniencia de crear un órgano unipersonal de las características de los estudiados. En una segunda instancia, se estudia el contenido del mandato del órgano.

Por ejemplo, observemos los términos en los que estos mandatos se expresan:

"entablar contactos con el Gobierno de la República Islámica del Irán y hacer, sobre la base de toda la información que estime pertinente, inclusive cualesquiera comentarios e informaciones que facilite el Gobierno, un estudio a fondo de la situación de los derechos humanos en dicho país que contenga conclusiones y sugerencias apropiadas para presentarlo a la Comisión en su 41o. período de sesiones"(24).

Otro ejemplo concreto del contenido que eventualmente puede tener el mandato, en el caso de un Experto , designado por el Secretario General: así, la resolución 1987/13, en sus párrafos 12, 13, y 14, señala que la Comisión "Pide al Secretario General que designe un experto con el mandato de asistir al Gobierno de Haití, a través de contactos directos, a efectos de tomar las accio

nes necesarias para la total restauración de los derechos humanos;

"Pide al Experto que informe sobre sus contacto directo con el Gobierno de Haití y formule recomendaciones para la total restauración de los derechos humanos en Haití" (25).

Otro ejemplo acabado del tipo de mandato que recibió un Representante Especial es el siguiente:

(La comisión) "Pide a su Presidente que, tras celebrar consultas con la mesa designe a un representante especial de la Comisión con el mandato de:

a) Investigar los informes sobre los asesinatos, secuestros, desapariciones, actos terroristas y toda clase de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales que han ocurrido en El Salvador, basándose en la información procedente de todas las fuentes pertinentes;

b) Formular recomendaciones sobre las medidas que podría adoptar la Comisión para contribuír a asegu rar el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluídos los derechos económicos, sociales y culturales;

c) Comunicar sus conclusiones a la Comisión de Derechos Humanos en su 38o. período de sesiones" (26).

Como podemos apreciar, el contenido del mandato puede variar en función del órgano de que se trate. Mientras el del Relator Especial le encomienda realizar un estudio a fondo de la situación, presentando sus conclusiones, el del Representante Especial le encomienda hacer recomendaciones concretas a la Comisión. El Enviado Especial, por su parte, se caracteriza por hacer una investigación prolija, entrando en contacto en forma especial con el Gobierno del país sobre el que informa. Finalmente el Experto es un representante para asesorar al Gobierno receptor en materia de servicios de asistencia técnica, con amplios poderes para asesorar también al Gobierno de las medidas a ser tomadas eventualmente por éstos.

Parece claro, entonces, que los elementos principales del mandato

de los representantes gira alrededor de trs conceptos fundamentales: investigación y elaboración de un informe; recomendaciones a la CDH e incluso a los Gobiernos; conclusiones del representante.

Estos elementos, de todas maneras, no encajan en forma clara en la clasificación más arriba esbozada (27).

Es que en este ámbito de la interpretación del mandato incide otro elemento subjetivo, en forma por demás trascendente: la interpretación personal del mandato, a cargo del soporte del órgano unipersonal competente.

4.3.3 La voluntad personal. El mandato y su interpretación.

El negocio bilateral de gestión se perfecciona con la aceptación del designado representante.

Así, el Relator Especial para Guatemala describe el proceso del nombramiento del mismo, en estos términos:

"1.9 Tras celebrar consultas con la Mesa, el Presidente decidió nombrar Relator Especial, de conformidad con la resolución arriba mencionada, al Vizconde Colville de Culross QC, del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. El nombramiento se hizo público en la 57a. sesión, celebrada el 11 de marzo de 1983.

"1.10 En relación con lo anterior, el Presidente recibió las siguientes comunicaciones: una carta de Lord Colville, en la que éste manifestaba que estaba dispuesto a desempeñar la misión de Relator Especial..."(28).

La aceptación es un acto de enorme trascendencia, puesto que es con ella que se perfecciona el acuerdo de voluntades.

Asimismo, asume con ella el aceptante la obligación que el mandato establece y pone a su cargo, para su cumplimiento, según vimos en el numeral anterior. (29).

Perfeccionado el mandato (en el sentido de negocio de gestión bilateral) queda a cargo del nombrado representante una tarea de gran relevancia: la interpretación del mandato.

Esto da a la institución un carácter netamente personal. Dependerá de la persona concreta la forma en que este mandato sea asumido. Ya lo indica Villán Durán: "El resultado ha sido diverso, según la personalidad del nombrado, aunque en general se eligen personas cualificadas" (30)

Estas interpretaciones han sido amplias y generalmente bastante elaboradas, con criterios más o menos restrictivos según los casos concretos. Así, según planteábamos en el numeral anterior (31), puede ocurrir (y generalmente ocurre), que un Relator Especial, luego de la investigación elabore un capítulo de recomendaciones (32) u otros casos en que las recomendaciones son detalladas al extremo, tanto para el Gobierno como para el movimiento guerrillero de oposición (33).

De esta manera, el encontrar un criterio de categorización se hace bastante dificultoso.

Veamos, para comprobar la innegable impronta personal que acompaña a la aceptación de los mandatos respectivos, algunos ejemplos concretos.

El Prof. Gros Espiell ha examinado el ámbito de su mandato como Enviado Especial para Bolivia en los siguientes términos:

"El enviado Especial, sólo se considera vinculado y responsable por las afirmaciones respecto a los hechos a que se refiere expresamente en las conclusiones de su informe" (34).

Y en el capítulo de las Conclusiones:

"El sentido del estudio del Enviado Especial es otro, ya que sólo es posible concebir las conclusiones de este informe como resultado de una apreciación global, objetiva y equilibrada, de los hechos alegados, habida consideración de todas

las informaciones consideradas, de las circunstancias del caso y de las observaciones realizadas in loco por el Enviado Especial"(35).

A nuestro juicio resulta ilustrativa la interpretación que el propio Gros Espiell realiza de su mandato de Experto para la situación de Guatemala.

En el capítulo en que analiza el mandato señala:

"16. Interpreta su mandato, teniendo en cuenta los párrafos 10 y 12, en el sentido de que debe brindar a la Comisión su apreciación personal sobre el proceso de respeto a los derechos humanos en Guatemala, para que la Comisión cuente con los elementos necesarios apra continuar observando la situación de los derechos humanos de dicho país. Pero además, y fundamentalmente, este primer informe ha de contener sus conclusiones con respecto a la asistencia al Gobierno de Guatemala, a través de contactos directos..." (36). Esta interpretación en cierta medida expande el objetivo primordial de la resolución 1987/53 de laCDH, al asumir el Experto el propósito expresado por la CDH de "continuar observando la situación de los derechos humanos en Guatemala"(37).

4.3.4 La voluntad del Estado receptor.

Si bien este elemento no es uno de los constitutivos de la representación en el negocio de gestión que estudaimos, resulta sí de importancia en el análisis global del desenvolvimiento del mismo. En efecto, de acuerdo con la relación establecida por el representante de la CDH con el Gobierno que habrá de ser investigado, será mayor o menor el acceso por parte del mismo a las fuentes de información gubernamental a ser considerada para la elaboración del informe.

Las relaciones de amor-odio de los relatores con los gobiernos respectivos tiene su trascendencia, aún cuando por lo general el lector desprevenido puede tender a censurar las actuaciones de algunos representantes que asumen

alguna posición cercana a la del Gobierno, o elogia la colaboración del mismo para con su actividad de captación de información.

Pero una aproximación más serena nos permite apreciar que la influencia del representante puede ser mayor ante los Gobiernos que tienen un grado superior de confianza en la actuación imparcial del representante. Un ejemplo que nos parece claro: se produjeron progresos en la situación de El Salvador, en donde la actuación del Representante Especial contó con una colaboración importante, a su juicio, del Gobierno constitucional. Así:

"9. Para el cumplimiento de su mandato, el Representante Especial ha estimado sería asimismo muy importante la continuación de la cooperación que el Gobierno de El Salvador le prestó en 1981." (38). También "10. El Representante Especial se considera en el deber de decir que la colaboración del Gobierno de El Salvador ha sido amplia y abierta, tanto en lo que respecta a la información..."(39).

Un caso de colaboración con el Gobierno, muy controvertido como lo es el caso de Chile, nos muestra que:

"...una primera fase ha consistido en la reunión de las informaciones y antecedentes pertinentes. A este propósito, el Relator Especial se ha beneficiado con una amplia cooperación del Gobierno, franca y abierta, que no ha hecho sino crecer desde que el 1o. de febrero de 1985, el Relator Especial asumiera por primera vez su mandato" (40).

Pero este acercamiento con los Gobiernos del caso, no implica flaqueza en la ejecución del mandato.

Los mismo representantes que señalan la colaboración de los Gobiernos, marcan la gravedad de las violaciones de los derechos humanos en esos países, señalándolo con listas detalladas de desapariciones, muertes, secuestros y otras violaciones de los derechos individuales.

En otros casos la relación no llega ni siquiera a entablarse. Así, por ejemplo, el Relator Especial para Afganistán no pudo entrar al país hasta fecha

muy reciente.

Otro ejemplo: en el caso de Irán, las autoridades no han dejado ingresar a su territorio al Representante Especial, quien trató de explicarles las ventajas que una eventual colaboración traería, mediante la siguiente nota:
" Deseo aprovechar esta oportunidad para destacar mi convicción de que, para el pleno cumplimiento de mis responsabilidades, tiene la máxima importancia el establecimiento de contactos directos con el Gobierno de Vuestra Excelencia"(41).

Concluye como podríamos concluír nosotros expresando:
"Por lo general todas las visitas resultan beneficiosas, tanto para los gobiernos como para la Comisión" (42).

4.3.5 Una categorización de estos órganos unipersonales.

De acuerdo a lo establecido, podemos indicar una nómina, en escala de importancia de estos órganos unipersonales: 1. Secretario General de las Naciones Unidas; 2. Representante Especial (de la CDH o del ECOSOC); 3. Relator Especial (idem.); 4. Experto en Asesoramiento; 5. Enviado Especial; 6. Representante del Secretario General.

Esta clasificación toma elementos de las de Pastor Ridruejo y Villán Durán (43). No obstante se modifican algunos criterios, especialmente en dos casos: el Secretario General sería eventualmente el más importante de los órganos unipersonales (su mandato provendría directamente de la A. General y nada impediría que fuera tanto o más amplio que el del Relator o Representante Especial) y subió en la escala el Experto en Asesoramiento, en virtud de que, según la interpretación personal estudiada para el caso Guatemala, se acercaría hasta los Relatores Especiales y Representantes, mientras conserva su función característica de asesoramiento.

5) CONCLUSION.

Este estudio,muy somero, de los órganos unipersonales para la promoción de los derechos humanos que tiene Naciones Unidas, a efectos de utilizarlos en situaciones especiales de emergencia nos ha permitido sacar las siguientes conclusiones:

1-. Los órganos se encuentran relacionados con sus órganos principales (Asamblea General de las Naciones Unidas; ECOSOC, CDH) por medio de una relación extremadamente compleja que, como vimos funciona en tanto lo hagan sus distintos elemntos componentes en un todo que comparamos con el negocio de gestión.

2-. La relación, identificada como un Poder-mandato personal de emergencia, permite el funcionamiento operativo del órgano encorándolo dentro de los límites del mandato, pero a su vez permitiendo que el representante se desempeñe según su personal criterio en el cumplimiento de las obligaciones del mismo.

3-. Esto permite, al fin, la pausada corrección de las anomalías que constituyen la situación objetiva de emergencia.

Montevideo, noviembre de 1988.

N O T A S

(1) V. por ej. los capítulos redactados por K.VASAK, E. SCHWELB, K. DAS, N. VALTICOS, H. SABA, y C. DOMINICE en Les dimensions internationales des Droits de l'homme; Unesco, París, 1978; VILLAN DURAN, CARLOS, Los mecanismos para la Protección Internacional de los Derechos Humanos en el sistema de las Naciones Unidas. Teoría y Práctica, en Manual de Cursos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, S.José, 1988; GROS ESPIELL, HECTOR, Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos, en Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, No. 13, 1987, Madrid, y en Manual de Cursos cit.; GOMEZ DEL PRADO, JOSE, Organos y mecanismos internacionales de supervisión establecidos por las convenciones de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, en Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), No. 6, julio/diciembre 1987, S. José; Asimismo, son de gran interés las publicaiones de la propia Organización especialmente Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos, Anuario de Derechos Humanos, el Anuario del Comité de Derechos Huamnos, las Decisiones Seleccionadas del Comité de Derechos Humanos, así como el Manual de Actualización de las Actividades de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos.

(2) LAUTERPACHT, H, International Law and Human Rights, Frederick A. Praeger Inc., New york, 1950, p. 3.

(3) VASAK, K, en Les Dimensions...cit, p.237.

(4) LAUTERPACHT, ob. cit., ps. 248-250 y 337.

(5) SCHWELB ob. cit.,p.280.

(6) VILLAN DURAN, Los Mecanismos...cit., p.5.

(7) V. GROS ESPIELL, Las Naciones Unidas...cit., p. 104 y ss.

(8) Párrafo 3 res. 1235.

(9) V. sobre la importancia de estas resoluciones, Actividades de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos, cit. ps. 352 y ss., así como VILLAN DURAN, ob. cit., ps. 52 y ss.

(10) En La Función del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en el caso de El Salvador, Rev. del IIDH, No.2, julio/diciembre de 1985, S. José, ps. 11 y 12.

El Prof. Pastòr Ridruejo es el Representante Especial para El Salvador.

(11) Naciones Unidas (NU) Doc. E/CN.4/1500, p. 61.

El Prof. Gros Espiell fue el Enviado Especial para Bolivia.

(12) De esta manera quedan fuera de nuestro trabajo, los siguientes órganos ad-hoc: Grupo Especial de Expertos sobre el Africa Meridional; Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afecten los derechos humanos de la población de los territorios ocupados y Grupo para observar la situación de los derechos humanos en Cuba. Entre los "órganos temáticos" tenemos los GT sobre las desapariciones forzadas e involuntarias; Relator Especial sobre la cuestión de los derechos humanos y los éxodos masivos; Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias; Relator Especial sobre la Tortura; Relator Especial sobre la Intolerancia Religiosa; Relator Especial sobre los mercenarios; Grupo de Expertos Gubernamentales sobre la cooperación internacional para evitar nuevas corrientes de refugiados.

(13) Se estudian, asimismo, los que actualmente están en funciones, así como los que ya cesaron en su misión.

(14) El otro ámbito mencionado es el de la Subcomisión para la Prevención de discriminaciones y Protección de las Minorías.

(15) V. Actividades de las Naciones Unidas...cit. p.357.

(16) Para la reseña de las estructuras empleadas en función de necesidades metodológicas, se recurrió fundamentalmente a la obra de dos autores nacionales: GAMARRA, J., Tratado de Derecho Civil Uruguayo, TI, Mvdeo., 1981, ps. 7 a 23 y Peirano Facio, J., Contratos, T4,Mvdeo., S/F, ps 102 a 104.

(17) NU Doc. E/CN.4/1983/20, p.4.

(18) Esto queda bien claro al leer el capítulo de recomendaciones realizadas en los respectivos informes. En algunos casos incluso las recomendaciones son dirigidas en forma particular a los "poderes constitucionales de la República", p. ej. en el informe del Prof. Pastor Ridruejo, NU Doc. E/CN.4/1988/23, p. 26.

(19) V. supra. 3.1 y nota 8.

(20) NU Doc. A/40/843, p. 6.

(21) GROS ESPIELL, en NU Doc. E/CN.4/1500, p. 58.

(22) PASTOR RIDRUEJO, La función...cit, p. 9.

(23) Este manejo político se exteriorizó en las últimas reuniones de la CDH, con referencia al caso Cuba, o se puede apreciar en el silencio que rodea a los hechos acaecidos en Burundi, por ejemplo.

(24) GALINDO POHL, en NU Doc. A/41/787, p. 3.

(25) BRAUNSCHWEIG, en NU Doc. E/CN.4/1988/38.

(26) PASTOR RIDRUEJO, en NU Doc. E/CN.4/1983/20, p. 4.

(27) La clasificación es de PASTOR RIDRUEJO, en La Función, ...cit., p. 10.

(28) COLVILLE DE CULROSS, en NU Doc. E/CN.4/1984/30, p.2.

(29) Se han dado casos en que un Experto designado renunció al nombramiento.

(30) VILLAN DURAN, ob.cit., p. 66.

(31) V. 4.3.2 y nota 27

(32) V. por ej. los sucesivos informes sobre Afganistán de ERMARCORA, NU DOCS. A/40/843, A/41/778 y A/42/667.

(33) PASTOR RIDRUEJO, en NU Doc. E/CN.4/1988/23, p. 26.

(34) GROS ESPIELL, en NU Doc. E/CN.4/1500, p. 58.

(35) Idem.

(36) GROS ESPIELL, en NU Doc. E/CN.4/1988/42, p. 4.

(37) Párrafo 12, res. 1987/53.

(38) PASTOR RIDRUEJO, en NU Doc. E/CN.4/1983/20,p.12.

(39) Idem.

(40) VOLIO JIMENEZ, en NU Doc. A/41/719, p.4.

(41) GALINDO POHL, en NU Doc. A/41/787, p. 6.

(42) Ibid., p. 7.

(43) En PASTOR RIDRUEJO, en La Función...cit., p. 10 y VILLAN DURAN, Los Mecanismos...cit.,p. 66.