

# La labor de quienes integran el Comité de Derechos Humanos<sup>(1)</sup>

por **FABIÁN SALVIOLI**<sup>(2)</sup>

## I | Introducción

Formo parte del Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas desde el año 2009; fui reelecto para un segundo periodo, el cual estoy transitando y finaliza en diciembre de 2016. Dentro del mismo he desempeñado las funciones de Vicepresidente (2011/2012) y Relator de Seguimiento de las Observaciones Finales (2013/2014). El presente artículo intenta reflejar algunos aspectos de la experiencia recogida en estos años de labor y los desafíos que presenta la tarea en un órgano de dichas características.

El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas es el órgano de monitoreo creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, PIDCP), que tiene como función la supervisión de la aplicación de dicho instrumento y sus dos Protocolos Adicionales, respecto de los Estados que sean partes en los mismos.<sup>(3)</sup> Se

.....

(1) Las expresiones del presente artículo se manifiestan a título estrictamente personal y de ninguna manera involucran la opinión de las instituciones de las que el autor forma parte.

(2) Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales (*cum laude*). Catedrático de Derecho Internacional Público. Director del Instituto y la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata. Miembro de la Asamblea General del *Institut International des Droits de l'Homme*, Strasbourg. Miembro del Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (2009/2016).

(3) El PIDCP posee 168 Estados partes; su Primer Protocolo Facultativo tiene 115 Estados que ratificaron o adhirieron al mismo, y el Segundo Protocolo Facultativo cuenta con 81 Estados Partes. Los datos son al 01/08/2014, conforme el siguiente sitio electrónico oficial de la Organización de las Naciones Unidas: [en línea] <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>

compone de 18 personas expertas en el campo de los derechos humanos, pertenecientes a las diferentes regiones del mundo bajo la fórmula de “distribución geográfica equitativa”, quienes desempeñan sus tareas a título estrictamente independiente y personal. La elección de sus integrantes se realiza por medio de la Asamblea de Estados partes en virtud de las propuestas de candidaturas que los mismos hayan presentado, y el mandato para cada período es de cuatro años.

Como particularidad respecto de los otros órganos de tratados, la labor del Comité de Derechos Humanos requiere una multiplicidad de conocimientos por el marco jurídico que le da el instrumento convencional que lo crea. En efecto, en cuanto a los derechos recogidos, el contenido del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos remite en gran medida a los derechos y libertades recogidos en los arts. 3° a 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aunque existen algunas diferencias si se tiene en cuenta un análisis comparativo. Así, el Pacto ha tenido una redacción con mayor precisión jurídica que la Declaración Universal, y contiene un listado de derechos y garantías algo más completo.<sup>(4)</sup> Por ejemplo, el Pacto recepta en su art. 1° el principio de libre determinación de los pueblos, el cual no fuera mencionado en la Declaración Universal; no es casual si se tiene en cuenta que en 1960 comienza la llamada “Década de la descolonización en Naciones Unidas”, motivada por la decisión firme de la Organización de finalizar con todas las situaciones de dominación colonial.<sup>(5)</sup> Igualmente, el Pacto compromete a sus Estados partes a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter para hacer efectivos los derechos establecidos en él,<sup>(6)</sup> y más adelante, fija expresamente la obligación de garantizar por igual los derechos a hombres y mujeres.<sup>(7)</sup>

(4) BUERGENTHAL, THOMAS; GROSSMAN, CLAUDIO y NIKKEN, PEDRO, *Manual Internacional de Derechos Humanos*, Caracas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Editorial jurídica Venezolana, 1990, p. 28.

(5) La Asamblea General de las Naciones Unidas sancionó en 1960 la resolución 1514 que es conocida como la “Carta Magna de la Descolonización”; en ella se proclama el principio de libre determinación de los pueblos. Piénsese entonces que en 1966, al momento de la aprobación del Pacto, ya formaban parte de las Naciones Unidas varios Estados que habían nacido hacía poco tiempo a la vida independiente; la fuerza de los mismos en el seno de la entidad hizo colocar en un lugar de privilegio el derecho de los pueblos a la libre determinación dentro del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

(6) Art. 2° PIDCP.

(7) Art. 3° PIDCP.

En consonancia con la Declaración Universal, el Pacto protege el derecho a la vida, aunque el Convenio adopta disposiciones que restringen la pena de muerte y establece normas que impiden la ampliación de dicha pena capital a delitos por los cuales no estaba contemplada en las legislaciones internas al momento de la ratificación o adhesión.<sup>(8)</sup> También el Pacto tutela la prohibición de la tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la interdicción de la esclavitud; los derechos a la libertad y a la seguridad; al trato humano durante la privación de libertad; el derecho a la no expulsión de personas extranjeras que se encuentran legalmente en un Estado del cual no son nacionales; el derecho a la justicia y a las garantías del debido proceso; las garantías de legalidad, irretroactividad y tipicidad de la norma penal; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de injerencias arbitrarias en la vida privada, familiar, domicilio o correspondencia y el derecho a la honra; la libertad de pensamiento y de religión; la libertad de expresión; la prohibición de la propaganda a favor de la guerra y del odio nacional, racial o religioso; los derechos de reunión y asociación; la protección de la familia; los derechos políticos; la igualdad ante la ley y la prohibición de toda discriminación.<sup>(9)</sup>

Los derechos que efectivamente el Pacto agrega a los contemplados en la primera parte de la Declaración Universal —además de la libre determinación de los pueblos— son la prohibición de la prisión por deudas, el derecho de todo niño o niña a la nacionalidad y a recibir las medidas de protección por su condición, así como el derecho al desarrollo de la propia vida cultural, la práctica de su religión y el empleo de su idioma para integrantes de minorías étnicas, religiosas o idiomáticas.<sup>(10)</sup>

El derecho a la vida experimentó un marco protectorio mayor con la adopción del Segundo Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el primer tratado de índole universal que tiene por objeto la abolición de la pena de muerte.<sup>(11)</sup>

.....  
(8) Art. 6° PIDCP.

(9) Arts. 7°/10, 12/23, 25 y 26 PIDCP.

(10) Arts. 11, 24 y 27 PIDCP.

(11) El Protocolo prevé la posibilidad para los Estados Partes de realizar una declaración al momento de la ratificación o adhesión por la cual se permita excepcionalmente la aplicación de la pena de muerte en tiempo de guerra y por un delito sumamente grave de carácter militar.

En consecuencia, no es factible trabajar eficazmente en el Comité de Derechos Humanos si, además de un manejo general de derecho internacional —y particularmente de los principios propios del derecho internacional de los derechos humanos—, no se cuenta con conocimientos que permitan comprender dimensiones y análisis de género, perspectiva de pueblos indígenas, protección específica de la niñez y adolescencia, las particularidades de fenómenos tales como la tortura, determinadas violaciones a derechos civiles y políticos que constituyan por su modalidad crímenes contra la humanidad, etc. Asimismo, la mirada de derechos económicos, sociales y culturales ingresa al Pacto por la vía de la aplicación de los artículos 2.1 y 26, disposiciones en las que se recogen los principios de no discriminación y el derecho a la igualdad.

Ello exige de los hombres y las mujeres que integran el Comité una actualización permanente y un intercambio constante de información con el resto de órganos convencionales dentro de Naciones Unidas y otras instituciones regionales como la Comisión y la Corte Interamericana, el Tribunal Europeo, la Comisión y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, etc.

Los avances doctrinarios en materia del derecho internacional de los derechos humanos resultan igualmente imprescindibles para hacer frente al riesgo de no evolucionar como cuerpo frente a concepciones y enfoques jurídicos de avanzada en la materia.

## 2 | La participación de integrantes del Comité en el examen de informes periódicos

El Comité de Derechos Humanos posee cuatro funciones de supervisión del Pacto y sus Protocolos: el examen de los informes periódicos que presentan los Estados parte; el estudio y resolución de las denuncias o comunicaciones individuales —para los Estados que han ratificado el Pacto y el primer Protocolo Facultativo adicional al mismo—; la tramitación y decisión respecto de denuncias entre Estados partes en el Pacto que a su vez hayan realizado una declaración expresa de aceptación de dicha competencia del Comité;<sup>(12)</sup> y la elaboración de **Observaciones Generales** (o co-

.....

(12) Art. 41 PIDCP.

mentarios generales) en donde a través de un documento escrito se precisa el alcance de alguno de los derechos o de los compromisos de los Estados en términos generales, como guía para la acción que los mismos deben llevar adelante para dar efecto útil y debido a las disposiciones del Pacto.

En relación a la primera de dichas competencias, el mecanismo de tutela que fija el instrumento convencional está dado por la obligación para los Estados partes de presentar periódicamente informes al Comité de Derechos Humanos, en donde conste información sobre las medidas legislativas o de otro carácter que fueron tomadas por los mismos para cumplir con las obligaciones de respeto y garantía de los derechos contenidos en el Pacto Internacional; este procedimiento es compulsivo y automático, es decir, obligatorio para todos los Estados parte, no necesitándose el cumplimiento de ningún requisito adicional o manifestación expresa del Estado para su puesta en marcha.<sup>(13)</sup>

El proceso de examen de un informe de Estado es largo en el tiempo y de cierta complejidad; el Comité realiza una división interna de trabajo, creando un grupo reducido comandado por un relator o relatora entre sus integrantes que, por una parte, estudia la documentación recibida del Estado y asimismo analiza información de otras fuentes como la producida en el marco del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en otros comités de la Organización, en entidades regionales cuasi jurisdiccionales o judiciales de tutela de los derechos humanos, en organismos especializados que desarrollan su tareas dentro de las Naciones Unidas, y naturalmente en organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales que presentan los llamados “informes sombra”.

El grupo de trabajo (*task force*) prepara, partir de toda la información consignada, una **lista de cuestiones** que se envía al Estado para que las responda. En ella se reflejan los motivos principales de preocupación del Comité y el Estado tiene un plazo para entregar sus respuestas escritas. Recibidas las mismas, en las que suele brindarse información de diferentes instituciones de los Estados, se programa una **audiencia pública formal** dentro de un período de sesiones posterior del Comité de Derechos Humanos (suele ser dos o tres sesiones luego de recibidas las respuestas); en

.....

(13) Un estudio excelente y detallado del sistema puede consultarse en: MUTZEMBERG, PATRICK, *Agir pour la mise en oeuvre des droits civils et politiques. L'apport du Comité des droits de l'homme*, París, L'Harmattan, 2014.

dicha audiencia todas las personas que integran el Comité —y no solamente quienes forman parte de la *task force*— plantean libremente al Estado examinado una serie de preguntas y le solicitan precisiones respecto de los temas de interés vinculados al respeto y garantía de los derechos civiles y políticos en el país, teniendo debidamente en cuenta toda la información señalada anteriormente.

Llevar adelante la tarea de relatoría o integrante de alguno de los grupos para un país implica estudiar de manera profunda no solamente la historia de dicho Estado, su cultura, sistema político y económico, etc., sino también poder procesar la información que se recibe de las distintas fuentes para transformarlas en temas de interés a abordar bajo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Quienes forman parte del Comité se inscriben voluntariamente para hacer dichos trabajos y sus nombres permanecen confidenciales (en otros comités se difunden los nombres de las personas a cargo de relatorías y grupos de trabajos sobre países); en mi caso particular, en cinco años y medio de experiencia, y hasta la fecha, he sido relator para el examen de 14 Estados e integré 29 grupos de trabajo sobre países, aunque he participado en la discusión pública con todos los Estados examinados durante mi mandato, a excepción naturalmente de la República Argentina ya que, por reglamento, una persona de la nacionalidad del país bajo análisis no debe intervenir en la misma.

En las audiencias con el Estado, luego de una breve presentación general de la representación gubernamental sobre los puntos principales del informe y de las respuestas a la lista de cuestiones, el Comité comienza sus preguntas e intervenciones por el seguimiento de las recomendaciones fijadas en el examen previo al que el Estado hubiera sido sometido, naturalmente cuando no se trata de la primera ocasión en que se lo examina. Es destacable, asimismo, tener en cuenta que en la primera parte de la audiencia se le pide al Estado —siempre que este haya ratificado el primer Protocolo Facultativo y haya sido objeto de resoluciones del Comité en aplicación del mismo— información respecto al cumplimiento de las decisiones del Comité en comunicaciones individuales.

Hoy los Estados muestran una real preocupación por acudir preparados de la mejor manera a las audiencias públicas; las delegaciones gubernamentales suelen ser heterogéneas, con personas expertas en diferentes temáticas. El debate es de gran dinamismo, y quienes integran el Comité

repreguntan, contradicen y plantean seguimientos surgidos de la propia discusión con el Estado. Luego de la finalización del encuentro, los gobiernos pueden presentar información adicional para que el Comité la tenga en cuenta al momento de la adopción de sus observaciones finales.

En las audiencias suele quedar demostrado que la preparación de quienes integran el Comité es efectivamente notable, y se da cuenta de un gran conocimiento y manejo de información, lo cual obviamente resulta imprescindible toda vez que se trata de una instancia pública y se desacreditaría el trabajo si no se demostrara un riguroso estudio y análisis de las diferentes fuentes. Probablemente, el desafío más grande en dicha etapa para las mujeres y hombres que forman parte del Comité consista en la posibilidad de contrargumentar y hacer preguntas de seguimiento luego de las respuestas del Estado, ya que suele haber muy poco tiempo para ello y la dinámica de debate implica escoger algunos puntos, repreguntar sin repetir y en ocasiones rebatir los argumentos expuestos si ellos no resultan satisfactorios; puede darse como ejemplo la diversidad de delitos en diferentes partes del mundo que están sancionados con pena de muerte y los criterios que existen en cada sociedad para considerar a determinados crímenes como “los más graves delitos”, o cuando se argumentan razones religiosas o culturales para justificar determinadas prácticas que el Comité cuestiona por su posible incompatibilidad con las disposiciones del Pacto.

Existen, por supuesto, espacios de encuentro con las Organizaciones No Gubernamentales. Estos se desarrollan dentro de la sesión y al inicio de la misma, más específicamente, media jornada antes de que comience el diálogo con el primer Estado que se va a examinar. Allí cada entidad tiene algunos minutos para centralizar sus preocupaciones, que complementan a la información entregada con anterioridad por escrito bajo la forma de “informes sombra”. A ello se agregan los llamados “*launch breafings*” informales, donde en un espacio más amplio las ONG se exhiben frente a quienes integran los Comités. En estos últimos encuentros no se cuenta con servicios de interpretación y generalmente se desarrollan en idioma inglés (mayoritariamente), o francés dependiendo el país.

La adopción del informe final de parte del Comité luego de las sesiones de audiencias públicas con el Estado se hace bajo sesión privada, en la cual se acuerda la aprobación de un documento que resume la informa-

ción proporcionada por el Estado, los avances constatados o “aspectos positivos”, los motivos de inquietud para el Comité y las recomendaciones específicas respecto de cada punto sobre los que este expresa preocupación. El Comité ha adoptado la práctica de identificar un grupo de **recomendaciones prioritarias** a las que el Estado debe brindar respuesta dentro del plazo de un año; asimismo, en el documento se fija la fecha de la presentación del próximo informe (generalmente en un término medio de cuatro o cinco años). Una vez aprobadas, las observaciones finales se dan a publicidad al final de la sesión.

El Comité cuenta con una relatoría especial en su interior que realiza el seguimiento de las decisiones tomadas por el mismo en el resultado del examen de los informes periódicos de los Estados; actualmente —es decir, en el periodo 2013/2014— me encuentro a cargo de la titularidad de dicha relatoría por elección de mis colegas.

La tarea de seguimiento es muy ardua, ya que deben examinarse los informes de cumplimiento que entregan los Estados y contrastarlos con información que proviene de ONG y otras fuentes, para calificar sobre esa base el grado de cumplimiento de cada recomendación desde “totalmente satisfactoria” hasta “falta de cooperación” o “toma de medidas contrarias a la decisión del Comité”. El relator presenta dos veces al año un informe sobre seguimiento de las observaciones finales para su discusión, aprobación e inclusión en el Informe Anual que el Comité presenta anualmente ante la Asamblea General de Naciones Unidas. La audiencia de presentación del informe de la relatoría suele ser seguida con interés por los Estados, ya que se hará un pronunciamiento público —que luego queda documentado— respecto del cumplimiento particular de las decisiones del Comité por parte de los Estados.

Suele suceder que algunos Estados se retrasen considerablemente en la presentación de informes, e incluso que habiendo ratificado el Pacto no presenten su informe inicial a pesar de los reiterados recordatorios que el Comité realiza;<sup>(14)</sup> ello ha generado la discusión respecto de qué medidas

(14) A título de ejemplo, el Informe Anual 2011 del Comité señalaba los siguientes retrasos para la presentación del informe inicial: Guinea Ecuatorial (22 años), Somalia (20 años), Granada (19 años), Costa de Marfil (17 años), Seychelles (17 años), Dominica (16 años), Mozambique (16 años), Cabo Verde (16 años), Malawi (16 años), Haití (14 años), Belice (13 años), Sierra Leona (13 años), República Sudafricana (11 años), Burkina Faso (11 años), Gambia (10 años),

pueden ser tomadas por el órgano de tutela frente a dicha situación, ya que la letra del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos indica claramente que el Comité recibirá los informes para su examen, los estudiará y transmitirá a los Estados partes sus propios informes y los comentarios generales que estime oportunos.<sup>(15)</sup>

En el año 2001 el Comité decidió que podía discrecionalmente examinar la situación de los derechos contemplados en el Pacto dentro de un Estado en ausencia de informe, e incluso en caso de que en la audiencia no se cuente con la presencia de una delegación gubernamental; ahora bien, la audiencia de examen de dicha situación tenía carácter privado y se adoptaban conclusiones finales provisionales y confidenciales que se transmitían al Estado analizado, pudiendo volverse públicas posteriormente si el Comité lo consideraba conveniente, fundamentalmente teniendo en cuenta la no presentación de información de parte del Estado en el tiempo señalado por el Comité.

En julio de 2002 se aplicó por primera vez este procedimiento respecto de Gambia,<sup>(16)</sup> que no presentó informe ni tampoco presentó delegación en la audiencia privada para el tratamiento y examen de parte del Comité respecto del estado de los derechos civiles y políticos en dicho país.

En agosto de 2003 un nuevo paso fue dado cuando el Comité de Derechos Humanos decidió enmendar su Reglamento y posibilitar que las conclusiones provisionales confidenciales devengan finales y públicas en la sesión subsiguiente a la adopción de aquellas, cuando el Comité así lo decida.

.....

Bangladesh (9 años), Eritrea (8 años), Djibuti (7 años), Timor Oriental (6 años), Suazilandia (6 años), Liberia (5 años), y Mauritania (5 años). Asimismo, los Estados señalados a continuación tenían el siguiente retraso para la presentación del segundo informe: Gambia (26 años); San Vicente y las Granadinas (19 años); Níger (17 años); Burundi (14 años); Malta (14 años); Nepal (13 años); Nigeria (11 años); Lesotho (9 años); Zimbawe (9 años), Camboya (9 años); Kirguistán (7 años). los Estados señalados a continuación tenían el siguiente retraso para la presentación del tercer informe: Afganistán (17 años); Guinea (16 años); Bolivia (11 años); Líbano (11 años); Guyana (8 años); Congo (8 años); Gabón (7 años); República Popular Democrática de Corea (7 años); Viet Nam (6 años); Malí (6 años). Los Estados señalados a continuación tenían el siguiente retraso para la presentación del cuarto informe: Chipre (9 años); Egipto (6 años); República Bolivariana de Venezuela (6 años). Los siguientes Estados tenían el siguiente retraso para la presentación del quinto informe: Rumania (13 años); Irak (11 años); Senegal (11 años); Bielorrusia (9 años); Uruguay (8 años); Trinidad y Tobago (7 años).

(15) Art. 40 incs. 2° y 4° PIDCP.

(16) En la 75° sesión.

Los Estados a los que se les inició este procedimiento particular han sido cerca de una veintena hasta el momento,<sup>(17)</sup> con reacciones diversas de los mismos (algunos ofrecieron y presentaron informes, otros se presentaron a la audiencia aunque no enviaran informes, otros mantuvieron su postura renuente pero con posterioridad a la recepción de las observaciones provisionales se comprometieron a presentar informes prontamente; y otros continúan negando su cooperación con el Comité e incumpliendo las obligaciones convencionales y de buena fe que les impone el art. 40 del Pacto).

Si bien la confidencialidad de la audiencia y de las observaciones finales provisionales ha sido una característica lógica e inevitable a la época en que el Comité modificó su reglamento, tal como fuera señalado —dejando sentada su competencia de revisión aun en caso que el Estado no presentara informe—, diez años después devino indispensable la revisión de los efectos negativos del carácter confidencial del examen.

En efecto, tal y como estaba consagrado el sistema en su conjunto presentaba una evidente ventaja para aquellos Estados que precisamente no cumplían su obligación, que se beneficiaban de un procedimiento confidencial, y de la posibilidad incluso de responder a las observaciones provisionales confidenciales; asimismo, el paso del tiempo entre las observaciones provisionales y la conversión de estas en definitivas y públicas quitaban impacto y fuerza al trabajo realizado por el Comité. Por el contrario, aquellos Estados que cumplían a rajatabla con sus obligaciones, presentando el informe, contestando detalladamente la lista de cuestiones y presentando una delegación a la audiencia, son examinados públicamente y en presencia de ONG; amén de la adopción de observaciones finales que se publican al final de la misma sesión, no solamente en el sitio web del Comité sino a través de una conferencia de prensa.

Era inevitable la necesidad de volver a reformar el reglamento para no continuar esa discriminación en beneficio de quienes precisamente incumplen sus obligaciones; así, como vicepresidente del Comité presenté un proyecto de reforma de la regla para abolir la confidencialidad, el cual recibió el apoyo decidido de las ONG, aunque dentro del Comité

.....

(17) Gambia, Suriname, Guinea Ecuatorial, República Centro Africana, Kenia, Barbados, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, San Marino, Rwanda, Grenada, Seychelles, Dominica, Cabo Verde, Mozambique, Haití, Costa de Marfil, Belice y Sierra Leona.

no existía en principio unanimidad por la posible reacción de los Estados frente a una posición tan tajante fuera de la letra del Pacto. Felizmente, las resistencias se fueron venciendo, y en la histórica sesión celebrada en octubre de 2011<sup>(18)</sup> el Comité aprobó por consenso el nuevo art. 70 del Reglamento, por lo que a partir del año 2012 los exámenes de todos los Estados bajo el art. 40 del Pacto (hayan o no presentado informes; acuda o no una delegación a la audiencia), se celebran bajo audiencias públicas y se adoptan observaciones finales definitivas y de carácter público.

### 3 | La participación de integrantes del Comité en los casos individuales

Las peticiones individuales tienen base en el primer Protocolo Facultativo, y constituyen un mecanismo **cuasi jurisdiccional** por el cual el Comité resuelve si ha existido una o más violaciones al Pacto en perjuicio de una o varias víctimas; en caso de que así sea, el Comité determina reparaciones y brinda un plazo al Estado para que el mismo tome las medidas pertinentes. Desde el año 2001 el Comité de Derechos Humanos posee una relatoría específica sobre las **decisiones finales** adoptadas en comunicaciones individuales, la cual realiza un seguimiento de los dictámenes aprobados a través de contactos periódicos con los gobiernos. En cada período de sesiones del Comité, el relator o relatora brinda un informe sobre las apelaciones a los gobiernos y las respuestas recibidas.

El Primer Protocolo Facultativo adicional al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece la posibilidad para una persona que se considere víctima de una o más violaciones a cualquiera de los derechos establecidos en el pacto de elevar una comunicación individual ante el Comité de Derechos Humanos una vez que se hayan agotado los recursos internos, y siempre que el mismo asunto no se encuentre pendiente de resolución en otra instancia internacional.<sup>(19)</sup>

(18) COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Reunión 2852, 103ª sesión, Ginebra, 28/10/2011.

(19) La petición puede ser realizada por la víctima o su representante; en algunas circunstancias puede acudir ante el Comité o un familiar (en sentido amplio) de la víctima o quien represente a dicho familiar si la víctima no puede por sí misma acudir al Comité o brindar su consentimiento. Los recursos que deben agotarse a nivel interno son aquellos efectivos y eficaces para remediar la violación y siempre que los mismos se encuentren disponibles y accesibles en el plano doméstico. Finalmente, el Comité no considera como "otra instancia

El trámite, una vez que se presenta una petición, comienza por el registro de la misma en la Secretaría; luego, se transmite al Estado y se recibe la respuesta, frente a lo cual la parte peticionaria realiza comentarios posteriores que se entregan nuevamente al Estado para que refleje sus propios puntos de vista.

El procedimiento entero es escrito y confidencial, siendo público solamente el dictamen del Comité resolviendo el asunto. A nivel interno, en cada sesión, la Secretaría otorga una lista de los casos que van a estar listos para ser resueltos en la sesión siguiente y en reunión privada, quienes deseen en el Comité, se inscriben para recibir algunos dossiers para oficiar de relator o relatora del asunto. Dicha persona, con la asistencia de la Secretaría, prepara el proyecto de dictamen, que se discutirá privadamente en una sesión previa del Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones Individuales, el que se reúne una semana antes del inicio de la sesión. Los proyectos pasan luego para que el plenario los decida definitivamente.

He participado en 12 de las 17 reuniones de Grupos de Trabajo que tuvieron lugar desde mi incorporación al Comité, y me ha tocado presidirlo en dos oportunidades, la última en marzo de 2014.

Para quien integra el Comité, la posibilidad de influir realmente y discutir a profundidad la valoración de hechos y aplicación del derecho en una comunicación individual se da en el marco del Grupo de Trabajo, ya que una vez en plenario es muy complejo llevar adelante debates amplios.

En poco más de 30 asuntos resueltos me encontré en la necesidad de plantear opiniones separadas concurrentes, parcial o totalmente disidentes. Muchas de ellas se han referido a la necesidad de que el Comité detalle con mayor claridad sus reparaciones, que solían ser expresadas de manera general y abstracta (por ejemplo, en el caso Dumont, el Comité omitió señalar que debía modificarse a título de garantía de no repetición la normativa que consideraba incompatible con el Pacto).<sup>(20)</sup> En otras oportunidades he insistido contra la opinión mayoritaria del Comité, en

.....  
internacional” a los efectos de impedir el trámite de peticiones individuales, a quejas que se lleven adelante en el marco de procedimientos extra convencionales de la Organización de las Naciones Unidas.

(20) COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Comunicación 1467/2006, *Dumont c. Canadá*.

que no puede considerarse bajo ningún motivo compatible con el Pacto que tribunales militares puedan juzgar civiles.<sup>(21)</sup> También considero que el Comité no ha interpretado y aplicado de manera correcta el art. 2° del Pacto, y que debe reexaminarse, en consecuencia, el criterio histórico.<sup>(22)</sup>

Uno de los aspectos que más me ha generado interés en desarrollar en la jurisprudencia del Comité es la aplicación del art. 6° (derecho a la vida) a los casos de desaparición forzada de personas, ya que el Comité asimilaba erróneamente que solo podía aplicarse aquella disposición en caso de comprobación de la muerte de la víctima, lo cual reducía las obligaciones del Estado bajo el art. 6° —especialmente en la dimensión de garantía—;<sup>(23)</sup> aquella opinión disidente —sostenida en otros dictámenes similares— ha sido felizmente aceptada y convertida hoy en jurisprudencia del Comité.

El caso Cifuentes Elgueta contra Chile me ha obligado a realizar un enfático voto disidente respecto de la naturaleza y validez de la declaración realizada por el Estado en ocasión de la adhesión al Protocolo Facultativo, teniendo en cuenta cuáles deben ser los criterios de interpretación que deben guiar al Comité en ejercicio de su competencia; los marcos precisos de interpretación y aplicación de instrumentos jurídicos internacionales por parte del Comité de Derechos Humanos y el encuadramiento jurídico de los hechos de desaparición forzada en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>(24)</sup>

Algunas otras posiciones expresadas por separado en mis votos particulares se han referido a la necesidad de que el Comité se apoye complementariamente para la mejor resolución de las comunicaciones individuales en diversas fuentes del derecho internacional de los derechos humanos, entre ellas, dictámenes de otros órganos de tratados de Naciones Unidas<sup>(25)</sup> a la importancia de integrar mejor los conceptos de interdependencia e indivisi-

(21) COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Comunicación 1640/2007, *El Abani c. Libia*; también Comunicación 1813/2008, *Akwanga c. Camerún*.

(22) Así lo he planteado por primera vez en mi voto disidente del caso *Weeramansa c. Sri Lanka* (Comunicación 1406/2005).

(23) COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Comunicación 1780/2008, *Aouabdia c. Argelia*.

(24) COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Comunicación 1536/2006, *Cifuentes Elgueta c. Chile*.

(25) COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Comunicación 1535/2006, *Shchetka c. Ucrania*.

bilidad de los derechos humanos;<sup>(26)</sup> la aplicación de criterios más adecuados en materia de admisibilidad, trámite y valoración de pruebas;<sup>(27)</sup> la determinación de la violación del derecho a la vida derivado de la inobservancia de las garantías judiciales en casos de pena de muerte, aunque la misma no se hubiera ejecutado;<sup>(28)</sup> la incompatibilidad de disposiciones de amnistía para graves violaciones a los derechos humanos y la necesidad de adecuar las mismas al Pacto y no aplicarlas.<sup>(29)</sup>

La insistencia reiterada respecto de la necesidad de mejorar la política de reparaciones ha motivado que el Comité me encargue un estudio al respecto de la práctica hasta el momento, con propuestas en el capítulo final. El trabajo fue realizado y presentado en el *retrait* especial que el Comité celebró en La Haya el 25 de abril de 2013. La Mesa Directiva del Comité encargó su traducción para la discusión en el marco de los métodos de trabajo dentro de la sesión ordinaria, y el debate se encuentra en trámite.<sup>(30)</sup>

Debe indicarse que, independientemente del debate en curso, se observa una mejora en las disposiciones de reparaciones de acuerdo a la jurisprudencia de los dos últimos años del Comité en casos individuales. No obstante, la aprobación del documento referido sigue siendo importante, ya que en el mismo se establecen criterios y directrices a seguir a efectos de profundizar el avance en la política de reparaciones.

## 4 | La tarea de adopción de una observación general

Las observaciones generales son dictámenes en los que el Comité aclara el alcance de algunas de las disposiciones del Pacto o de sus Protocolos. Lejos de ser un ejercicio académico, revisten la mayor importancia; de hecho, se utilizan a lo largo de todo el proceso de estudio de informes, ya sea para

(26) COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Comunicación 1799/2008, *Georgopoulos c. Grecia*.

(27) COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Comunicación 1588/2007, *Benaziza c. Argelia*.

(28) COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Comunicación 1545/2007, *Gunan c. Kyrgystán*.

(29) COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Comunicación 1811/2008, *Chihoub c. Argelia*; Comunicación 1781/2008, *Djebrouni c. Argelia*.

(30) Informe del Relator Fabián Salvioli CCPR/C/109/R.3 "Reparaciones en el marco de la función de comunicaciones individuales del Comité de Derechos Humanos".

plantear aspectos en la lista de cuestiones frente a normativas o prácticas contrarias a los derechos establecidos en el Pacto, o de parte de las personas que integran el Comité para el diálogo interactivo que se lleva adelante en la audiencia pública con el Estado en cuestión. También en algunos casos —aunque con menos frecuencia— las observaciones generales se utilizan en el cuerpo de los dictámenes sobre asuntos individuales.

El proceso de adopción de una observación general comienza por la identificación de un tema y la propuesta del mismo de parte de la Mesa Directiva del Comité al plenario del mismo, juntamente con la propuesta de un o una integrante para que lleve a su cargo la relatoría. Se realizan consultas con Estados, organismos especializados y organizaciones no gubernamentales y luego de ello la persona encargada de la relatoría presenta un proyecto que se discute en primera lectura de manera pública y bajo sesión plenaria, párrafo por párrafo.

El proyecto aprobado en primera lectura (con corchetes o paréntesis en aquellas partes en que no hubo consenso) se distribuye a los Estados Partes para que formulen comentarios y observaciones; también pueden hacerlo ONG y otras entidades, hasta que se realiza la aprobación en segunda —y definitiva— lectura por el plenario del Comité.

En la primera sesión que participé, en marzo de 2009, se aprobó formalmente el Comentario General 33, aunque naturalmente no tuve posibilidad real de participar de un proceso que llevaba dos años de trabajo previo. Luego se decidió realizar un nuevo Comentario General —el 34— sobre libertad de expresión, encomendado al entonces integrante del Comité Michael O’Flaherty. Allí mis participaciones se refirieron generalmente a la necesidad de reflejar el mayor *standard* posible frente a los intentos de algunos Estados de hacer valer leyes de “difamación religiosa” o de “memoria histórica” como compatibles con el art. 19 del Pacto.<sup>(31)</sup>

En el período 2013/2014 se encomendó al profesor Gerald Neuman la realización del proyecto de observación general 35 sobre el derecho a la libertad y a la seguridad personales (art. 9°). El mismo se encuentra en trámite y se espera sea aprobado en el mes de octubre. Mis posiciones en

.....

(31) El Comentario General 34 fue aprobado formalmente en la sesión correspondiente al mes de julio de 2012 celebrada en Ginebra.

los debates se centran en no reducir estándares de tutela del derecho a la libertad personal y la prohibición de la detención arbitraria, especialmente en el marco internacional actual en que se han producido numerosas reformas legislativas que flexibilizan garantías en el marco de la llamada “lucha contra el terrorismo”. Otro tema de máxima preocupación en lo que a mí respecta es el relativo a prácticas de “detención secreta” que son, a mi entender, formas contemporáneas de desaparición forzada de personas y que no deben admitirse bajo ninguna circunstancia.

## 5 | Algunas consideraciones finales

Formar parte de un órgano como el Comité de Derechos Humanos implica un gran trabajo y una enorme responsabilidad, al mismo tiempo que brinda la posibilidad de aprender numerosas facetas de la realidad política, religiosa, económica, cultural y social de Estados de los cinco continentes.

También representa una oportunidad de oro para quienes se dedican al derecho Internacional de los Derechos Humanos por el altísimo nivel jurídico que tienen quienes conforman el Comité.

Pero especialmente, para quienes trabajan en derechos humanos y sienten un compromiso con los mismos fuera de toda coyuntura, servir en el Comité da la oportunidad de llegar a los Estados y —en el marco de las funciones asignadas— cooperar para intentar que las mujeres y los hombres puedan disfrutar más y mejor de los derechos que les pertenecen. Y ello es un privilegio indescriptible.

---