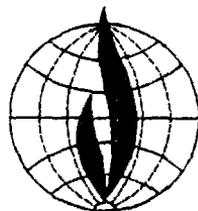


Por el Imperio del Derecho

LA REVISTA



COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS

Número

*Conferencia Mundial
de las Naciones Unidas
sobre Derechos Humanos*

especial

Viena, junio de 1993

Nº 50

Director: Adama Dieng

1993

COMISION INTERNACIONAL DE JURISTAS

La Comisión Internacional de Juristas (CIJ) es una organización no gubernamental dedicada a promover la comprensión y observancia del Imperio del Derecho y la protección jurídica de los derechos humanos en todo el mundo.

Su sede central está ubicada en Ginebra, Suiza. Posee 75 secciones nacionales y organizaciones jurídicas afiliadas. Goza de estatuto consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la UNESCO, el Consejo de Europa y la Organización de la Unidad Africana.

Sus actividades incluyen una serie de publicaciones periódicas y no periódicas; organización de congresos y seminarios; realización de estudios sobre temas que involucran el Imperio del Derecho y la publicación de informes sobre ello; el envío de observadores internacionales a juicios penales; intervenciones ante gobiernos y difusión de comunicados de prensa referidos a violaciones del Imperio del Derecho; el patrocinio de propuestas dentro de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales para promover mecanismos y redactar tratados y convenciones tendientes a la protección de los derechos humanos.

Si usted simpatiza con los objetivos y la labor de la Comisión Internacional de Juristas, lo invitamos a apoyar su labor asociándose a ella, en calidad de:

Protector, contribuyendo anual de	1000 Fr. suizos
Simpatizante, contribuyendo anual de	500 Fr. suizos
Contribuyente, contribuyendo anual de	220 Fr. suizos

Los Socios cualquiera sea su categoría, recibirán por correo aéreo ejemplares de todos los informes y publicaciones especiales hechos por la CIJ, incluyendo La Revista, el boletín trimestral (ICJ Newsletter) en el que se da cuenta de las actividades de la Comisión (en inglés), y el Anuario CIJA (Centro para la Independencia de Jueces y Abogados) (en español, francés e inglés).

Alternativamente, puede usted suscribirse solamente a LA REVISTA:

Tarifa anual de suscripción, para la edición en español, francés o inglés (se edita dos veces al año):

Por correo aéreo	Fr. suizos 24.00
Correo aéreo preferente	Fr. suizos 33.00

El pago puede hacerse en Francos Suizos o en su equivalente en otras monedas, sea mediante cheque o a través de la Société de Banque Suisse, Ginebra, Suiza, cuenta No. 142.548; National Westminster Bank, 63 Piccadilly, London W1V OAJ, cuenta No. 11762837; ó Swiss Bank Corporation, 4 World Trade Center, New York, N.Y. 10048, cuenta No. 0-452-709727-00.

El Secretario General, responsable del editorial, actúa de conformidad con la política general definida por la Comisión.

Los artículos expresan la opinión de sus autores; su publicación por la Comisión implica que los mismos han sido considerados de interés general. No obstante, la Comisión se reserva el derecho de no aprobarlos en su totalidad. Los artículos no firmados, excepto el editorial, y salvo indicación expresa, han sido elaborados por el personal de la Comisión, bajo la dirección del Secretario General.

INDICE

INTRODUCCION

Adama Dieng

3

ARTICULOS

Universalidad de los Derechos Humanos

Fali S. Nariman

8

Política que condiciona la ayuda para el Desarrollo
a la aplicación de las normas de Derechos Humanos

Kofi Kumado

25

Mecanismos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos

Helena M. Cook

34

Creación de un Sistema de Enjuiciamiento Penal Internacional

Christian Tomuschat

61

Derechos Humanos de la Mujer

Florence Butegwa

77

Derechos Humanos de los Niños

Joaquín Ruiz-Giménez

88

Organizaciones No Gubernamentales y la Conferencia
Mundial de Derechos Humanos

Fateh Azzam

96

COMENTARIOS

Nuevos Modelos de protección a los Derechos Humanos:

operaciones preventivas de mantenimiento de la paz

Bertrand G. Ramcharan

109

Campaña Mundial por los Derechos Humanos de la Mujer

Charlotte Bunch

114

DOCUMENTOS

Evaluación de la CIJ sobre la Conferencia Mundial

118

Llamamiento de los Premios Nobel de la Paz

121

TEXTO BASICO

Declaración y Programa de Acción de Viena

123

Introducción

Más de un cuarto de siglo ha separado la primera conferencia de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos que se celebró en Teherán, en 1968, de esta segunda que se realizó en Viena, en 1993. Veinticinco largos años durante los cuales los derechos humanos han conocido avances históricos pero también verdaderos retrocesos. Dos decenios y medio que fueron testigos impotentes del genocidio en Camboya; de guerras crueles y sin fin en Mozambique, Angola, Somalia y Afganistán; de la agonía lenta y atroz de Bosnia-Herzegovina; de masacres interétnicas en el Cáucaso y el Asia Central ex soviéticos; de la continua ocupación de los territorios palestinos; de golpes de Estado sangrientos en Birmania, Haití y en Burundi. Pero un cuarto de siglo que, como signo positivo, fue testigo del fin de la guerra fría, del derrumbe precipitado de la URSS y su sistema, del renacimiento de países muy antiguos como Armenia, Lituania y Ucrania de los cuales habíamos olvidado incluso su nombre, del retorno a la democracia y al estado de derecho en Argentina, Chile, Filipinas y Uruguay; como así también en España, Grecia y Portugal; del surgimiento de una corriente pro democrática vigorosa en varios países de Africa, del abandono progresivo del *apartheid* en Sudáfrica y de perspectivas de paz en la antigua tierra de Palestina. Las masacres en la ex Yugoslavia y el desastre en Somalia constituyeron, sin duda alguna, el telón de fondo de la Conferencia. La sombra de Sarajevo y de Mogadiscio planeó constantemente sobre Viena.

Progresos de la ONU

La proclamación, en el documento final, de los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, constituye un elemento importante e incluso histórico, del proceso de fortalecimiento de los valores deseados por la Comisión Internacional de Juristas (CIJ). Esta afirmación consensual tiene más fuerza porque dimana de una comunidad internacional en la que algunos de sus Estados miembros habían abiertamente y en forma permanente contestado uno u otro de esos principios. La universalidad de los derechos humanos trascendiendo las fronteras y las diferencias culturales; la indivisibilidad de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y su interdependencia; todo ello solemnemente reafirmado a pesar de los inmensos obstáculos políticos, significó un éxito de la Conferencia en una esfera polémica en la cual muchos temían que se produjera una regresión en lugar de un avance. El suceso de la Conferencia también se expresó a través del consenso sobre la afirmación del derecho al desarrollo.

La Conferencia de Viena también ha reconocido y estimulado la amplia participación del individuo, en tanto víctima directa de violaciones a los derechos humanos, como parte querellante en el marco de los tratados internacionales. Este acceso directo a las instituciones creadas bajo la égida de las Naciones Unidas, hecho posible en virtud de protocolos facultativos a los tratados existentes, per-

mite a la víctima hacer conocer su caso y sus agravios contra un gobierno, si este último ha infringido un derecho reconocido por el tratado. La Conferencia de Viena, al tomar posición con respecto a esos protocolos facultativos, estimula a los Estados que aún no los hayan ratificado, a hacerlo sin tardanza. Además, pone un acento particular en la elaboración de protocolos facultativos a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y al Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales.

Uno de los aspectos más destacables de la Conferencia fue, sin lugar a dudas, el éxito registrado en el ámbito de los derechos de la mujer. Sin embargo, debe lamentarse que transcurrieran decenios de omisión antes que el fenómeno global de la violencia de que son víctimas las mujeres lograra por fin en el Programa de Acción de Viena, ocupar la plaza que le corresponde en el seno de las Naciones Unidas. Este Programa de acción insta a los Estados a conceder a la mujer el pleno disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos. Este llamado condujo a proposiciones concretas tendientes a la promoción y protección de los derechos de la mujer, tales como la designación de un Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, la integración de los derechos de la mujer en todas las instancias del programa de las Naciones Unidas, la aprobación por la Asamblea General del proyecto de Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, la ratificación por todos los Estados de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el retiro de todas las reservas que sean contrarias al objeto y la finalidad de dicha Convención. Aquí al igual que en las otras instancias, las ONG fueron los verdaderos motores

de la Conferencia. Gracias a su impulso, el debate sobre universalidad tuvo una concepción más amplia que incluyó el principio que ni la cultura ni la religión pueden ser invocadas a fin de justificar las innumerables violaciones cometidas contra las mujeres, las que constituyen más de la mitad de la población mundial.

Algunas decepciones

Una vez más la ambigüedad a veces descendiente de ciertos gobiernos con respecto a las ONG manifiesta su carácter profundo en la fraseología utilizada en el documento final. En efecto, un párrafo del documento declara que las ONG que tienen una genuina participación en la esfera de los derechos humanos deben disfrutar de los derechos y las libertades reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Pero, ¿quién podría erigirse en árbitro de la autenticidad de las ONG? La manifiesta subjetividad de estas palabras provoca un malestar muy profundo, que sin lugar a dudas podría haberse evitado. La misma huella de cinismo se repite más adelante en el documento, en particular cuando expresa que, las ONG deben poder realizar sus actividades bajo la protección de la legislación nacional sin mencionar la del derecho internacional, a menudo infinitamente más liberal. Cuando uno sabe que determinados sistemas jurídicos en el mundo no garantizan suficientemente las libertades de expresión y de asociación, se está en el derecho, efectivamente, de preguntarse si ciertos Estados no han hecho prevalecer – con éxito – su voluntad de establecer restricciones tangibles a la acción llevada a cabo por los militantes de derechos humanos, e incluso acciones de revancha con respecto a las ONG.

Esta misma referencia al derecho na-

cional de los Estados, con el mismo olvido del derecho internacional, fue empleada con respecto a los medios de información. Además, el documento de la conferencia abre grandes las puertas a toda forma de abuso y de restricción a la libertad de expresión que ciertos gobiernos han demostrado poder utilizar sin parsimonia. El tema de la intolerancia religiosa, cuyo resurgimiento en este fin de siglo constituye un asunto de preocupación mayor para todos aquellos que tienen por misión promover y proteger los derechos humanos, fue tratado de la misma manera. La Conferencia de Viena no pide, como era de esperar, a los Estados que establezcan barreras que impidan el ascenso actual de la intolerancia religiosa o del fanatismo religioso ya sea musulmán, judío, cristiano o hindú, sino que por el contrario, les solicita actuar dentro del marco de la normativa nacional. Lo que es lamentable cuando se sabe que determinadas legislaciones nacionales contienen disposiciones discriminatorias.

La repetición de referencias al derecho nacional de los Estados, la extraña ausencia de referencia al derecho internacional, sólo puede constituir una de las paradojas de la Conferencia de Viena. Paradoja de una reunión mundial donde, como lo indicamos anteriormente, la noción de universalidad fue afirmada con convicción y en forma consensual en la declaración de principios, y luego contradicha en varios pasajes importantes del programa de acción. Esta aparente dicotomía de intención seguramente constituye el reflejo de tendencias de intereses en conflicto que tienen costumbre de aflorar en todo foro internacional. La Conferencia de Viena no escapó a esta regla.

Otro hecho a tener en cuenta y revelador de los intereses políticos que subyacen a menudo en las grandes reuniones internacionales, fue que a excepción de

Angola y de Bosnia Herzegovina con respecto a las cuales se adoptaron resoluciones, ningún otro país fue mencionado por su nombre. ¿Esto significa que no existía consenso en relación con situaciones igualmente graves que ocurren en otros países? De todas formas, este silencio demuestra el carácter esencialmente abstracto de los debates. ¿Acaso es posible prevenir y remediar los ataques cometidos contra los derechos humanos sin darse ejemplos concretos? Esta diferencia entre discusiones abstractas y realidad sólo sirvió para suavizar ciertos pasajes vitales de la Declaración Final, en otras palabras de la sustancia misma de esos días de junio que esperábamos pudieran servir para cambiar el mundo mediante el fortalecimiento de la eficacia de los mecanismos creados por las Naciones Unidas.

Combatir la impunidad

Significó un hecho estimulante que en varios párrafos de la Declaración y Programa de Acción de Viena, se hiciera referencia al fenómeno de la impunidad. La CIJ, que había dedicado parte importante de su campaña institucional y de difusión a este tema inherente a la administración de justicia, saludó el doble llamamiento emitido por la Conferencia para que los gobiernos deroguen la legislación que favorezca la impunidad de los responsables de violaciones graves de los derechos humanos y para que sean enjuiciados los autores de actos contrarios a los derechos humanos y al derecho humanitario.

El fin de las dictaduras y el retorno a la democracia en América Latina, Africa y Europa Oriental y Central, ha puesto en un primer plano el problema de la impunidad de los autores de crímenes

contra los derechos humanos cometidos durante los regímenes de facto. La CIJ participó en la Conferencia de Viena con la intención de contribuir a eliminar ese fenómeno, no sólo para que los culpables sean juzgados y castigados por una instancia jurídica independiente, imparcial y libre de cualquier interferencia o intimidación por parte de los agentes de los ex regímenes que a menudo han condicionado en su beneficio la salida de esos procesos a nivel nacional, sino además para que las víctimas de esos crímenes sean debidamente indemnizadas. Con esta óptica, la CIJ desplegó considerables medios institucionales y de difusión en los meses precedentes a la Conferencia y durante el desarrollo de la misma, a fin de transmitir la idea de la creación de una Corte Penal Internacional permanente, para que fuera incluida en la agenda oficial de la reunión gubernamental. El cuasi consenso gubernamental que surgió de esta proposición se reflejó en la Declaración y Programa de Acción de Viena. Dado que la CIJ ha preconizado que esta Corte sea concebida por la vía de un tratado inter-gubernamental, la casi unanimidad constatada en Viena es sin duda el mejor de los augurios.

El cuarto de siglo que transcurrió entre las Conferencias de Teherán y Viena fue testigo de una verdadera y estimulante multiplicación de normas internacionales de promoción y protección a los derechos humanos. Si bien existe una amplia gama de normas internacionales, cada vez es más evidente la necesidad de un organismo encargado de hacerlas respetar y darles su verdadera significación. La propuesta de la CIJ relativa a la creación de una Corte Penal Internacional se inscribía, por consecuencia y con antelación, en la lógica de un fortalecimiento deseado y benéfico del poder de aplicación práctica de las normas internacio-

nales existentes en el ámbito de los derechos humanos. La CIJ enfocó la Conferencia de Viena con la convicción profunda que antes de crear nuevas normas más valía asegurar que los Estados respetaran las leyes internacionales ya existentes. Esta posición de la CIJ se debe, en gran parte, a la constatación que un número considerable de Estados simplemente ignoran su deber de presentar informes a los organismos convencionales establecidos en virtud de tratados, y que sólo algunos Estados han aceptado los procedimientos facultativos de quejas. Por lo tanto, la Comisión concentró todos sus esfuerzos en el fortalecimiento de los mecanismos de Naciones Unidas. La CIJ, en vísperas de la Conferencia, publicó con el fin de alimentar el debate en Viena, un estudio hecho por expertos jurídicos titulado "*Hacia una justicia universal*", centrado en la propuesta de crear una Corte Penal Internacional y en los mecanismos existentes de NU encargados de hacer respetar la normativa internacional en el ámbito de los derechos humanos y sus procedimientos de acción.

Papel de las ONG

Las ONG jugaron un papel particularmente importante y constructivo durante toda la Conferencia. Salvo algunos avances que constituyeron victorias por sus ideas, las ONG fueron mal recompensadas en el momento de la redacción del documento final. Bajo la fuerte presión de algunos gobiernos, las organizaciones no gubernamentales fueron excluidas del Comité de Redacción, órgano vital de la Conferencia, encargado de elaborar el documento final. De esta forma, cerradas todas las puertas y a salvo de las miradas críticas de las ONG, esos mismos gobiernos represivos se dieron carta blanca en

cónclave para tentar de atenuar las proposiciones claves sometidas a la Conferencia por las ONG. Pero más allá de este hecho, lo que estaba en juego era la libertad de acceso a los mecanismos y la transparencia de todo el sistema de la ONU. Este incidente será durante mucho tiempo considerado por las ONG como la manifestación arcaica de un atavismo insensible que bloquea la vía hacia la democratización de un sistema cuyos límites se han convertido en demasiado evidentes, frente a la urgencia de la situación de los derechos humanos.

Jamás anteriormente la memoria de los militantes de los derechos humanos había conocido una tal movilización de ONG. Esas ONG que, en razón de haber sido piedra angular y centro de gravedad de la Conferencia, contribuyeron de manera determinante a asegurar su relativo éxito. La mayor parte de las propuestas más significativas, como la de Amnistía Internacional relativa a la creación de un cargo de Alto Comisionado para los derechos humanos, fueron diligentemente

preparadas y defendidas por las organizaciones. La Comisión Internacional de Juristas (CIJ) se destacó en particular por la organización de dos seminarios durante la Conferencia, uno sobre derechos de la mujer, y otro sobre su propuesta de combatir la impunidad mediante la creación de una Corte Penal Internacional permanente.

En todo caso, la Conferencia de Viena ha marcado el comienzo de una época y de un proceso en que se desarrollarán nuevas sinergias. En efecto, aún queda mucho trabajo por hacer y determinados temas, debatidos en Viena, actualmente están en suspenso. También corresponderá velar por la aplicación de los principios universales que fueron defendidos en la Conferencia y que el plan de acción que fue concebido sea respetado y aplicado tanto a nivel internacional como a nivel nacional.

Es con ese espíritu que la Comisión Internacional de Juristas continuará su obra por el Imperio del Derecho y la causa de los Derechos Humanos.

Adama DIENG
Secretario General

Universalidad de los Derechos Humanos

Fali S. Nariman*

I Introducción

La convicción de que el ser humano posee determinados derechos que todos los gobiernos, y seres humanos, tienen el deber de respetar, poco debe a la influencia de teóricos y filósofos: se trata de una respuesta instintiva al sentimiento de repulsa que provocan los actos de represión política, religiosa o económica. La conciencia de la universalidad de los derechos humanos es esencialmente, un sentimiento de moral ultrajada, no una convicción filosófica. Esta conciencia dimana de los recursos morales de la convicción del Hombre de que existe una universalidad humana fundamental, y de que es posible configurar una sociedad que garantice las necesidades humanas elementales y la realización efectiva de las aspiraciones sensatas del ser humano en el mundo entero, o al menos, luchar porque así sea. Paraphraseando un dicho familiar del Juez Holmes: la vida y vitalidad de los derechos humanos no han sido cuestión de lógica sino de experiencia.

II Algunas experiencias individuales de los últimos cincuenta años

La primera lección de los sabios del *Upanishads*¹ a sus selectos alumnos se refiere a la insuficiencia del intelecto. Ello no significa que sea inútil, cumple una función modesta y nos sirve apropiadamente cuando se trata de lo tangible pero vacila ante lo eterno, lo infinito y lo elementalmente real. Los derechos humanos guardan relación con este último. La universalidad de los mismos puede lograrse a través del corazón de hombres y mujeres, mediante las experiencias de todos ellos; así lo han creído siempre, sabios y eruditos. A título ilustrativo, citaré cuatro ejemplos en épocas y continentes distintos.

a - En 1947, La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se abocó a preparar la Declaración Universal de Derechos Humanos. A efectos de contribuir a esta labor, la Organización de las

* Abogado ante el Tribunal Supremo de la India, Presidente del Colegio de Abogados de la India y Miembro del Comité Ejecutivo de la CIJ.

1) Uno de los muchos tratados de metafísica de la literatura sanscrita que aborda los misterios del mundo ininteligible.

Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) llevó a cabo una encuesta sobre los problemas teóricos que plantea dicha declaración universal. Ese mismo año, se remitió un cuestionario a varios pensadores y escritores de los Estados Miembros de la UNESCO, pidiéndoles sus puntos de vista individuales, en calidad de expertos. Entre ellos figuraba Mohandas Karamchand Gandhi, quien en su breve respuesta al Dr. Julian Huxley, Director de la UNESCO, escrita en el mes de mayo de 1947, durante un viaje en tren (aquellos eran días de suma agitación, en vísperas de la independencia de la India), dice:

"Mi madre, analfabeta y sabia, me enseñó que todos los derechos que se merecen y preservan proceden del deber cumplido. Por ende, el propio derecho de vivir crece en nosotros cuando cumplimos con el deber de ciudadanos del mundo. A partir de esta declaración fundamental, tal vez resulte bastante fácil definir los deberes del Hombre y la Mujer y correlacionar cada derecho a algún deber correspondiente que ha de cumplirse previamente. Cualquier otro derecho puede calificarse de una usurpación por la que no vale la pena luchar encarnizadamente."²

Gandhi fue asesinado el 30 de enero de 1948 y su muerte dejó a la India sin su Mahatma.

b - Hasta que surgió otra "santa viviente", la Madre Teresa. Ella no predica los derechos humanos pero demuestra como luchar para que se cumplan. En 1979 reci-

bió el Premio Nobel de la Paz, y en el discurso de agradecimiento que pronunciara en Oslo, en febrero de 1980, aludió al derecho a la vida, diciendo que es el más fundamental de los derechos humanos a escala universal. Citó una experiencia en Calcuta que demuestra cuan ansiosos están los más indigentes y los de más abajo de proteger el derecho a la vida, no sólo para sí mismos sino también para los demás. Estas fueron sus palabras, simples y llenas de compasión como siempre:

"Viví la experiencia más extraordinaria con una familia hindú que tiene ocho hijos. Un señor vino a nuestra casa y me dijo: "Madre Teresa, hay una familia que tiene ocho hijos y hace mucho que no comen, haga algo". Entonces, me fui inmediatamente para allí a llevarles un poco de arroz y vi a los niños con los ojos vidriosos de hambre. No sé si Uds. habrán visto alguna vez el hambre pero yo la he visto a menudo. Ella recibió el arroz, lo dividió y se fue. Cuando volvió le pregunté "¿Dónde fue? ¿Qué hizo?" Y me contestó con toda simplicidad: "Ellos también tienen hambre". Lo que más me sorprendió fue que lo supiera y ellos ¿quienes son? Una familia musulmana y ella lo sabía. No les llevé más arroz aquel día porque quería que disfrutaran la alegría de compartir." (*Discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz, 1979 - Oslo, Noruega, inédito*).

El Mahatma Gandhi y la Madre Teresa subrayaron la necesidad, no sólo de universalizar los derechos humanos sino de

2) El texto completo de esta carta figura en la página 18 de "Human Rights -Comments and Interpretations" preparado por la UNESCO y publicado por Allan Wingate en 1949.

universalizar el respeto por los derechos humanos de los demás.

c - Meses atrás, Rigoberta Menchú, de Guatemala intervino en una conferencia celebrada en Nueva Delhi (IV Conferencia Indira Gandhi: "Redefining the Good Society"). Habló en español y de corazón acerca de los derechos humanos. La traducción de su discurso fue publicada al día siguiente en la prensa nacional:

"Debemos creer en valores de humanidad porque sino como padres no dejaremos ningún punto de referencia en que los niños tengan fe... hablamos de derechos humanos, desarrollo y democracia pero son sólo letra muerta... Una inmensa población, la sección silenciosa de la humanidad, está más allá de este ejercicio conceptual... La Historia nos demuestra que la humanidad ha cometido varios errores en lo que respecta a dignidad y soberanía... Ha llegado el momento de que el mundo subraye los verdaderos valores de los derechos humanos. A mi juicio, los derechos humanos son una aspiración del ciudadano común a la coexistencia pacífica."

Más adelante dijo:

"El fundamentalismo religioso, no es derechos humanos - es uno de los peores crímenes de los anales de la historia. Desvirtúa y divide la base de la sociedad. En muchos países este cáncer fue propagado por el Estado o los partidos políticos. El fundamentalismo detiene el proceso de conciencia social." (*Hindustan Times*, 22 de noviembre de 1993).

La jovensísima laureada con el Premio Nobel de la Paz ha vivido en medio del

dolor y el horror, el régimen tiránico de Guatemala asesino a su padre, madre y hermano. Sus declaraciones tienen la credibilidad del sufrimiento y el sacrificio.

d - Carlos Nino, profesor de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, no es un personaje tan eminente como los tres anteriores pero también habla de corazón en su libro "Ética de los derechos humanos" (Clarendon Press 1991), fruto de sus experiencias prácticas mientras vivía, y contribuía a cimentar la transición de la dictadura brutal a la democracia en Argentina. Presenta dos argumentos simples en lo que se refiere a la universalidad de los derechos humanos: Primero, su valor práctico como herramienta para evitar o limitar el sufrimiento humano. Segundo, una intuición: prístina: sabemos simplemente que el ser humano tiene derechos fundamentales inherentes a su condición de tal.

La importancia de todas estas experiencias resulta obvia, pues tienen efecto multiplicador. Aristóteles dice que quienes ocupan una posición de influencia o poder ejercen una función didáctica: los demás ven lo que hacen y los imitan. El Bhagvad-Gita dice que: piense lo que piense o haga lo que haga un gran hombre, los demás lo siguen; sea cual sea la norma que estipule, los demás la observan. Dos hombres y dos mujeres no constituyen un universo pero las experiencias y el compromiso del grande y el sabio contribuyen a establecer aquello que de otro modo resultaría difícil comprender en el reino abstruso de la controversia filosófica.

Además, desde los albores de la civilización se ha nutrido y acariciado el ideal de la dignidad innata del Hombre, ello demuestra que los "derechos humanos" no son tan solo una moda pasajera.

III Los derechos humanos en la antigüedad

En el ámbito temporal del universo medido en milenios, las proclamaciones sistemáticas de declaraciones de derechos humanos (destacando el carácter universal de los mismos) son recientes. Las primeras fueron: la *Bill of Rights* proclamada en Inglaterra en 1688, la *American Declaration of Independence* de 1776 y la *Déclaration des droits de l'homme* de 1789. En todas ellas se establecieron principios que forman parte de lo que se ha dado en llamar, acertadamente, Derecho moderno de los derechos humanos. Paul Sieghart resume admirablemente estos principios en el libro "International Law of Human Rights", Clarendon Press 1983, a saber:

- (i) **Principio de inmanencia universal:** todo ser humano posee determinados derechos, que pueden enumerarse y definirse, que no le concede ningún mandatario y que no puede obtener o adquirir comprándolos, pues son inherentes a su condición de tal.
- (ii) **Principio de inalienabilidad:** ningún ser humano puede ser privado de estos derechos por obra de mandatario alguno ni por la suya propia (o en una democracia, ni siquiera por voluntad de la mayoría del pueblo soberano).
- (iii) **Imperio del derecho:** cuando haya conflicto entre derechos, éstos han de resolverse mediante la aplicación coherente, independiente e imparcial de leyes justas, conforme a procedimientos justos."

Si bien el "Derecho moderno de los derechos humanos" remonta a poco más de tres siglos, la historia de la dignidad del Hombre (y su ciudadanía común en la sociedad) remonta a miles de años.

La belleza arquitectónica de la antigua Persépolis es famosa. En una magnífica columna está inscrito el pensamiento del Rey persa Darío (521-485 A. de C.) que se cita a continuación:

"Soy de tal índole que soy amigo de lo correcto. No soy amigo de lo incorrecto. No es mi deseo que el poderoso sea incorrecto con el débil ni que el débil lo sea con el poderoso. Aquello que es correcto, ese es mi deseo".

En este relieve también hay una imagen del rey matando a un monstruo, símbolo del mal, inspirado probablemente por los dos principios de la religión persa: la religión de Zaratustra.

Zaratustra³ el profeta persa, que naciera más de seis siglos antes de Cristo, enseña que la vida es una lucha entre las fuerzas del bien y del mal, y que el primero vence paulatinamente al segundo. Mantiene que el Hombre puede ser el propio aliado de Dios en la lucha contra el mal, y al hacerlo, confiere al campesino más humilde, un sentido de la dignidad del que ningún emperador podrá despojarlo. Por lo tanto, no es sorprendente que la primera carta de derechos humanos fuera descubierta en una tabla de arcilla de la época de Cirus el Grande (555-529 A. de C.), sucesor de Darío; tabla que actualmente se encuentra en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, ofrenda de Irán a la comunidad mundial de naciones.

3) Se estima que el mazdeísmo es la religión monoteísta más antigua del mundo.

La búsqueda del respeto a los derechos humanos data casi de los albores de la humanidad; poco tiene que ver con la razón y mucho con lo que instintivamente se considera justo y correcto.

Ahora bien, la conducta social del Viejo Mundo en materia de derechos humanos no reviste un carácter universal. Aristóteles adhiere a la universalidad del *Nomos* pero, a la vez, crea una subclase, los metecos, que no son ciudadanos plenamente libres. Los primeros cristianos también reservan la misma suerte a quienes no profesan el cristianismo, aun cuando proclaman su adhesión al derecho natural y declaran que ellos (los no cristianos), ¡también son criaturas de Dios! En la era moderna, sucede lo mismo, a pesar de las proclamaciones universalistas, la *American Declaration of Independence* y la Constitución de los EE.UU. (tal como se aplicaba) excluía al esclavo negro, al indígena y a la mujer.

IV Los primeros pasos hacia la universalidad en el plano jurídico

Antes de la Primera Guerra Mundial algunos escritores opinaban que el derecho internacional garantizaba al ser humano determinados derechos fundamentales, tanto en su patria como en el extranjero, haciendo caso omiso de que fuera súbdito o no de un Estado; derechos a los que se aludía como derechos del género humano. Entre ellos figuraban el derecho a la vida, a la libertad, a la libertad de cultos y conciencia, etc. No obstante, destacadas personalidades que eran autoridad en Derecho Internacional (el profesor L.F.L. Oppenheim y Sir Robert Jennings, por ejemplo) dudaban que esta opinión coincidiera con la práctica habitual de los

Estados. De hecho, durante muchos siglos una proposición no fue objeto de impugnación alguna, a saber, la basada en la doctrina de la soberanía nacional, el Derecho de las Naciones no podía reconocer, ni reconocía a ningún individuo, derecho alguno contra un Estado soberano, fuera el suyo o cualquier otro.

Todo ello cambió rápidamente tras las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial. Los despiadados ultrajes a los derechos humanos perpetrados por las potencias del Eje, las cámaras de gas de Auschwitz y Dachau y la bomba atómica contra la población indefensa de Hiroshima, contribuyeron a acelerar el consenso sobre la universalidad de los derechos humanos y la necesidad de disponer de una declaración internacional que los reconociera y los protegiera.

El proceso jurídico hacia la universalidad de los derechos humanos comienza efectivamente con la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948: el primerísimo instrumento – la Carta de las Naciones Unidas de 1945 – reafirma la “fe en los derechos humanos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas.” Un gran logro de quienes la redactaron fue poner el énfasis en la importancia de la justicia social y los derechos humanos como pilares de una orden internacional estable. No obstante, la Carta es intencionalmente imprecisa en lo que se refiere a alentar la observancia de los derechos humanos. En la Conferencia de San Francisco, no se aprobó la propuesta de que las Naciones Unidas garantizaran no solo “la promoción” sino también “la protección” de los derechos humanos. Tres años después, el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas finalmente proclamó la

DUDH por cuarenta y ocho votos a favor, ninguno en contra y ocho abstenciones, a saber: Arabia Saudita, Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia, Ucrania, URSS, la Unión de Sudáfrica y Yugoslavia.

Las abstenciones no tuvieron incidencia alguna, la aprobación de la DUDH y las consiguientes resoluciones de la Asamblea General establecieron, al menos por escrito, la universalidad de los derechos humanos fundamentales. En 1960, dicho órgano aprobó la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales que en el artículo 7 dice: "Todos los Estados deberán observar fiel y estrictamente las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la presente declaración...". Salvo Sudáfrica, los países que se habían abstenido en 1948 ¡votaron a favor de dicho artículo!

Entre abril y mayo de 1968, en la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, celebrada en Teherán, los representantes de los ochenta y cuatro Estados Miembros participantes aprobaron la Proclamación de Teherán en la que se afirma que la DUDH constituye una obligación para los miembros de la comunidad internacional.⁴

Las constituciones de los Estados nación del mundo civilizado se han inspirado libremente de la DUDH, instrumento que habiendo adquirido el estatuto de *ius cogens* en derecho internacional, actualmente forma parte del derecho consuetudinario de las naciones. (Véase

"Oppenheim's International law" 9th Ed., Part I, pag. 1004).

La predicción de Eleanor Roosevelt se confirmó, la DUDH se ha convertido ("bien podría convertirse" había dicho ella en 1948) en "la Carta Magna internacional de todo el género humano." Todos los años, el 10 de diciembre, se celebra en el mundo entero, el Día de los Derechos Humanos.

Los instrumentos relevantes que vieron la luz después de 1945 – Declaración Universal, pactos internacionales y gran número de convenios – contribuyeron a individualizar los derechos humanos, más aún, confirieron al concepto de universalidad de los derechos humanos, un estatuto jurídico en el ámbito del Derecho de las Naciones. Sir Hersh Lauterpacht, eminente juez y profesor, destaca este punto con una prosa feliz. (en su libro, "International Law and Human Rights" (pag. 4 y 159):

"El individuo ha adquirido un estatuto y una estatura por los que ha dejado de ser objeto de compasión internacional para convertirse en sujeto de derecho internacional... (la Carta y la DUDH) transfirieron los derechos naturales e inalienables de la órbita venerable pero controvertida del derecho natural, a la esfera del derecho positivo."

Probablemente, en ningún otro momento de la historia, la humanidad haya contado con tantos seres humanos concientes de que tienen derecho a gozar de

4) Véase también el Artículo VII de la Declaración de Helsinki de 1975, aprobada por los altos representantes de los Estados participantes de Europa y América del Norte, que comprende una disposición similar.

los derechos humanos, como hoy en día.⁵ Un tributo al poder de las palabras y de las ideas a las que dan cuerpo.

V Críticas a la Declaración Universal por parte de la izquierda y del tercer mundo

Quienes han reflexionado sobre la universalidad de los derechos humanos suelen ser quienes más critican la Declaración Universal (1948). Figura prominente entre ellos, el profesor Harold Laski del Partido Laborista Británico, que en su esfuerzo por interpretar "la crisis de la democracia" en la Gran Bretaña de los años treinta, adopta un enfoque marxista y a quien se le atribuye la siguiente declaración: "¿De qué le sirve la libertad de expresión al campesino de la India, que se muere de hambre? Recién cuando se establezcan las condiciones económicas de la libertad, esta última, en el sentido ortodoxo, llegará a ser algo más que pura indulgencia burguesa."⁶

Ahora bien, el profesor Laski fue uno de los ilustres integrantes del Comité de la UNESCO (que abordó los "fundamentos teóricos de los derechos humanos") encargado de establecer la lista de los derechos fundamentales con los que a su juicio, y a juicio de dicho Comité ¡todos los hombres están de acuerdo! Estos derechos no eran "indulgencia burguesa" pues abarcaban el derecho a la vida y a la protección de la vida; el derecho al trabajo, al sustento, a la propiedad, a la educación, a la libre investigación y a la

libertad de pensamiento; el derecho a la libre expresión, a la justicia, a la acción política; las libertades de expresión, reunión, asociación, culto y prensa, el derecho a la ciudadanía, el derecho a la rebelión y la revolución y el derecho a compartir el progreso. Todos estos "derechos fundamentales" fueron enumerados por el Comité de la UNESCO en julio de 1947 en París, es decir, antes de que se proclamara la Declaración Universal.

En lo que se refiere a la izquierda, el gran bastión de falsas esperanzas se ha desmoronado, la destrucción del muro de Berlín, el desmembramiento del bloque soviético y de la propia Unión Soviética ha dado un cabal desmentido a la certeza mantenida durante largo tiempo de que derechos civiles y políticos eran tan solo un "artificio de la civilización occidental moderna".⁷

Otra de las críticas que se hacen a la Declaración Universal, se refiere a la escasa participación del tercer mundo en la redacción de la misma. Si bien esta crítica no carece de fundamentos, a menudo se ha puesto demasiado énfasis en ella. Mis compatriotas pueden recordar ese período (la DUDH fue aprobada tres años después de la firma de la Carta de las Naciones Unidas) con relativo orgullo. En las primeras sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (presidida por la Sra. Roosevelt) a la que se confiara la labor de redactarla, la India (que acababa de obtener su independencia) desempeñó un papel activo y en la Asamblea General de diciembre de 1948 los dos dominios nuevos, India y Pakistán, figuraron entre

5) Así opina el profesor Thomas Buergenthal en un artículo intitulado "International Human Rights Law and Institutions", publicado en 1998 - pag. 1, Vol. 63 "Washington Law Review".

6) Introducción a la segunda edición de "Liberty in the Modern State" de Harold J. Laski

7) Tal como lo define Jack Donnelly en un artículo publicado en "American Political Science Review" (junio de 1982) pág 303.

los cuarenta y ocho países que votaron a favor de los principios comprendidos en la misma.

También se ha sugerido algunas veces, que la doctrina de los derechos humanos expresada en la Declaración Universal no es pertinente en sociedades sin tradición cultural occidental o en aquellas que suscriben a la ideología socialista. Algunos países en vías de desarrollo estiman que durante el período del colonialismo, se les impusieron sistemas culturales y métodos de desarrollo totalmente foráneos y de los que desean deshacerse para adoptar enfoques tradicionales y de autosuficiencia en las esferas del desarrollo y de los derechos humanos.⁸ Aun reconociendo que puede haber derechos que no son pertinentes en una sociedad determinada – o en una etapa determinada del desarrollo de una sociedad – no puede haber controversia acerca de la universalidad de los derechos humanos fundamentales como el derecho a la vida, el derecho a no ser esclavizado, el derecho a no ser torturado, o a ser arrestado arbitrariamente, el derecho a disponer de un empleo conveniente, el derecho a disponer de un nivel de vida decoroso, el derecho a la educación, etc.

Respecto a la teoría de que los derechos humanos y las ideas de libertad no son viables en aquellos países donde no se ha resuelto el problema de la pobreza y la indigencia, deseo recordar las palabras de un gran defensor de los derechos humanos del tercer mundo, José Diokno, dirigente del movimiento de base FLAG de Filipinas (desgraciadamente ya no está entre nosotros). En la V Conferencia LAWASIA, celebrada en Colombo en

1979, pronunció un discurso incitador, rechazando categóricamente lo que denominaba "la justificación actualmente de moda del autoritarismo en los países asiáticos en vías de desarrollo". Entonces, dijo:

"Una (justificación) es que las sociedades asiáticas son autoritarias y paternalistas y, por ende, hacen falta gobiernos que también lo sean; que las masas hambrientas de Asia están demasiado preocupadas por procurar comida, ropa y techo a sus familias como para poder ocuparse de libertades civiles y políticas; que el concepto asiático de libertad difiere del occidental, que, en resumidas cuentas, los asiáticos no están hechos para gozar de derechos humanos... (Esta) es necesidad racista... El autoritarismo promueve la represión, no el desarrollo – represión que impide un cambio significativo y preserva las estructuras de poder y privilegio. El autoritarismo no es necesario al desarrollo, es necesario para mantener el status quo." (*Actas de la V Conferencia LAWASIA, 1979*).

José Diokno lideró el movimiento contra el poder soberbio de Ferdinando Marcos que una vez fuera su amigo. El pueblo de Filipinas, los pobres y hambrientos y oprimidos, mediante un movimiento masivo de resistencia pasiva, dieron la estocada final al régimen de Marcos, restaurando el imperio de la democracia en el país. En Bangladesh, tras siete años de dictadura, el Presidente Ershad también fue obligado a renunciar (a fines de 1990) por una acrecencia sú-

8) "The organization of African Unity" ensayo en dos partes de Keba Mbaye y Birame Ndiage en "International Dimensions of Human Rights" editado por Karel Vasak y Philip Alston (Greenwood Press, Connecticut)

bita de la opinión pública: el pueblo, harto de un régimen represivo, exigió que se volvieran a instaurar los derechos humanos.

La experiencia de todo el continente asiático – ya sea en Filipinas, Corea del Sur, Bangladesh o China – demuestra que la aspiración del respeto de sí mismo, de la propia expresión y de una vida mejor (“la búsqueda de la felicidad” tal como dice con tanta propiedad la “American Declaration of Independence”) es universal, y la lucha contra el abuso de poder, un factor constante. El concepto de derechos humanos, tal como fue expresado en la DUDH inspira de más en más el pensamiento y la acción de todos los pueblos, especialmente aquellos de los países en vías de desarrollo.

La experiencia africana no difiere. El ilustre Juez Keba Mbaye, en un ensayo escrito hace diez años, señala que los derechos humanos no son respetados universalmente, pero que “los africanos de manera asintomática se orientarán hacia el ideal común de toda la humanidad: la Declaración Universal de Derechos Humanos”. No se equivocaba. La Carta Africana sobre derechos humanos y de los pueblos (1981), reconoce que los “derechos humanos fundamentales emanan de los atributos del ser humano lo que justifica la protección internacional de los mismos”. Esta Carta (denominada popularmente Carta de Banjul), sigue el modelo de los principales instrumentos anteriores en materia de derechos humanos, si bien fue redactada por africanos, tiene una “orientación occidental” para utilizar un término peyorativo familiar.

En lo que respecta a América Latina, el interés abrumador por los derechos

humanos, el paso de la teoría a la aplicación de los mismos, y el considerarlos precepto fundamental y cimiento estratégico para construir una sociedad mejor, es producto de la proliferación de dictaduras salvajes, del despotismo ilimitado (aparentemente interminable) en Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay, El Salvador, Guatemala y Paraguay. Las sociedades latinoamericanas crearon nuevas formas e instrumentos de lucha para recobrar la dignidad humana. Las madres y las abuelas de Plaza de Mayo, que manifiestan en la Argentina pidiendo simplemente, saber qué fue de sus hijos y nietos desaparecidos, son la expresión más auténtica de dichas formas. El hecho de que las protestatarias sean madres y abuelas subraya la dimensión femenina. En América Latina la experiencia ha demostrado que sólo los derechos humanos pueden limitar el abuso de poder, se trate del poder que se trate. Las heridas que tenemos, dicen quienes han sufrido, son las libertades que perdemos.⁹

Las cuatro libertades enumeradas por Franklin Roosevelt – libertad de expresión, libertad de culto, liberarse del temor y la indigencia – inspiraron y sentaron las bases de la Carta de las Naciones Unidas y la subsiguiente Declaración Universal. Aunándolas, estas libertades son universales tanto en el propósito como en la aplicación, pero el énfasis que se pone en ellas difiere de un país a otro.

En 1986, “The Economist” recopiló una “World Human Rights Guide” en la que se evalúa a varios países según su trayectoria en materia de derechos humanos. Los documentos de referencia fueron la Carta de la ONU de 1945, la Declaración Universal de 1948 y los dos Pactos Inter-

9) Véase el artículo que lleva este título en “Peoples’ Rights” editado por Georges Kutukalgian y Antonio Papsica – páginas 87 a 94.

nacionales de 1966. Los editores admiten que la oposición a dicha guía se centra en que los derechos humanos está impregnados de liberalismo occidental. "Los tratados de Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos – se dice en la introducción – reflejan las tradiciones y valores liberales occidentales porque, aparte de los aportes sustanciales de dichos países a la formación de la organización mundial, el legado europeo es fundamental a sus principios básicos. Sería deshonesto, pretender lo contrario." En la publicación se dice además, que los ciento cincuenta y nueve Estados miembros de las Naciones Unidas, más allá de las reservas invocadas, "de todos modos eligieron adherir a ella voluntariamente" – es decir, adherir al legado europeo. La mayoría de las Constituciones de las naciones en vías de desarrollo, por no decir todas, han hecho suyos los conceptos occidentales en materia de derechos humanos.

Ahora bien, muchos de aquellos que eligieron adherir voluntariamente al "legado europeo" se han mostrado considerablemente reacios a aceptar la universalidad de las ideas desarrolladas por el liberalismo.¹⁰

Aun así, y a pesar de todo ello, se va avanzando paulatinamente hacia la universalidad. Hay cambios perceptibles en el corazón y la mente de hombres y mujeres. El "New York Times" expresó este sentimiento, haciendo una retrospectiva al cumplirse los cuarenta años de la DUDH:

"Difícilmente hoy en día, alguien osaría decir que la manera en que un gobierno trata a su gente, particularmente a

los disidentes, es una cuestión puramente "interna". Los déspotas seguirán encarcelando, deportando, torturando y asesinando pero deberán habérselas con el escrutinio, la revelación de los hechos, la condena y la pérdida de ayuda, y estas son buenas noticias" (*"New York Times"*, 10-12-1988).

Este artículo periodístico fue endosado hace dos años en una esfera política más alta. En la primera reunión cumbre de los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU en 1992, se declaró (por unanimidad) que la comunidad internacional "ya no puede permitir que el avance de los derechos fundamentales se detenga ante las fronteras nacionales." (*"New York Times"*, 1^a de febrero de 1992, Sec. A5 "Excerpts from Speeches by Leaders of Permanent Members of the UN Council").

VI Impedimentos a la universalidad de los derechos humanos

a El papel de jueces y abogados

Declaraciones y constituciones escritas no son pociones mágicas y han de ser aplicadas e interpretadas. Ello exige abogados independientes y jueces decididos. El mundo ha visto leyes y tribunales promover las metas del Tercer Reich, y proteger la estructura del poder político de la ex Unión Soviética. También hemos sido testigos de leyes y tribunales que protegen e institucionalizan el sistema del *apartheid*.

10) El resultado decepcionante de la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, celebrada en junio de 1993 en Viena, lo demuestra fehacientemente.

Veintisiete años atrás, la práctica del *apartheid* se cuestionó ante la Corte Internacional de Justicia, en lo que fue conocido como el caso de Africa Sud-occidental, de 1966.

Se acusaba a Sudáfrica de violar sus obligaciones internacionales, aplicando el sistema del *apartheid* en el territorio bajo mandato de Africa Sud-occidental, privando a sus habitantes de los derechos humanos universales de igualdad ante la ley y a no ser discriminado por motivos de color o raza, derechos reconocidos en la DUDH. En ese caso, la Corte, por el voto de calidad de su Presidente, se escabulló sin considerar el fondo de lo expuesto por los Estados demandantes (Etiopía y Liberia). Hecho lamentable pero que demuestra cómo abogados y jueces perdieron la oportunidad de reparar una injusticia centenaria. La mitad de los miembros de la Corte (entre ellos el Juez japonés Tanaka) estaban dispuestos a abordar la cuestión esencial, planteada por los Estados demandantes. El voto disidente del Juez Tanaka es una de las explicaciones más claras de la literatura jurídica sobre la universalidad de los derechos humanos y el concepto de igualdad. Los pasajes más meticulosos de dicho voto figuran en las páginas 441 a 470 del anexo a la "Compilation of Basic Documents of Human Rights" de Ian Brownlie (2da. Edición, 1981).

Al respecto, el Juez Tanaka escribe:

"El principio de protección de los derechos humanos dimana del concepto del Hombre como persona y de su relación con la sociedad que no puede separarse de la naturaleza humana universal. Entonces, la existencia de los derechos humanos no depende de la voluntad de un Estado, tampoco de sus leyes internas o de cualquier otra medida legislativa, ni de ningún tra-

tado o costumbre internacional cuyo elemento esencial sea la voluntad tácita o expresa de un Estado.

Ni uno ni varios Estados tienen la capacidad de crear derechos humanos por ley o convenio, sólo pueden confirmar su existencia y darles protección. El papel del Estado es meramente declaratorio.

Los derechos humanos siempre existieron con el ser humano, independientemente del Estado y antes de que éste existiera."

Luego, resume una serie de propuestas explicando con cabal propiedad porqué el *apartheid* contradice los derechos humanos universales de igualdad, a saber:

- 1 "El principio de igualdad ante la ley exige que aquello que es igual sea tratado igualmente y que aquello que es diferente sea tratado diferentemente. Entonces se plantea la cuestión de saber qué es igual y qué diferente.
- 2 Todos los seres humanos, más allá de las diferencias de apariencia y otros puntos menores, son iguales en su dignidad de personas. Por consiguiente, desde el punto de vista de los derechos humanos y las libertades fundamentales, han de ser tratados igualmente.
- 3 El principio de igualdad no implica una igualdad absoluta, sino que reconoce una igualdad relativa, principalmente la diferencia de trato proporcional a las circunstancias concretas del individuo. Diferencia que no debe aplicarse arbitrariamente, que exige racionalidad, y debe ser conforme a la justicia, como en el caso de las minorías, o el hecho de que los servicios sanitarios públicos tengan que ser diferentes para hombre y mujeres, etc. En estos casos, la diferenciación apunta a la

protección de los interesados, no es perjudicial y, por ende, tampoco contraría a la voluntad de los mismos.

- 4 La discriminación que obedece a criterios de "raza, color, origen étnico o nacional" para establecer los derechos y deberes de los habitantes del territorio no se considera razonable ni justa. La raza, el color, etc. no son de por sí, factores que puedan influir en los derechos y deberes de los habitantes como en el caso del sexo, la edad, el lenguaje, la religión, etc. Si se exige una diferenciación, ésta debe dimanar de diferencias de lenguaje, religión, costumbres, etc. y no de la diferencia racial en sí. La política del *apartheid* carece del necesario vínculo lógico y material entre la diferencia en sí y el trato diferente que puede justificarse en lo que respecta al sexo, las minorías, etc.
- 5 De ahí que la práctica del *apartheid* sea fundamentalmente irracional e injusta. Irracionalidad e injusticia que no dependen de la intención o del motivo del Mandatario, especialmente, si actúa de mala fe. La distinción fundada en la raza es contraria en sí al principio de igualdad que dimana del derecho natural y, por lo tanto, es ilegal."

Si el disentimiento del Juez Tanaka hubiera sido la opinión mayoritaria de la Corte Internacional de Justicia en 1966, las presiones que las naciones del mundo comenzaron a ejercer contra Sudáfrica en los años ochenta se hubieran ejercido mucho antes. La práctica del *apartheid* bien podía haber cesado varios años antes sin que los oprimidos tuvieran que salir a la calle para acabar con ella. Es preciso tener presente el camino por el que el Sr. Nelson Mandela había optado en un principio – la resistencia pacífica – política que abandonara más tarde, tras

los tiroteos de Sharpeville en 1960. Si se hubiera atendido el disentimiento del Juez Tanaka y se lo hubiera tenido en cuenta, en el caso relativo a la suspensión del Artículo 21 de la Constitución de la India, durante el estado de emergencia impuesto en junio de 1975, Ray, Presidente de la Corte Suprema, no hubiera podido expresar un punto de vista tan simplista como éste: "la libertad en sí es un don de la ley y por ella puede ser conculcada o restringida." (ADM Jabalpur v. S. Shukla AIR 1976 SC 1206, página 1223).

b Disposiciones de emergencia en una Constitución escrita – el caso de la India

Una Constitución escrita puede resultar a veces peligrosa y ser un impedimento a la realización de los derechos humanos fundamentales. Los ciudadanos de la India, lo constataron durante el estado de Emergencia de junio de 1975. Cuando se redactó la Constitución en 1948, en la parte III se incluyó un capítulo sobre derechos fundamentales: toda ley que restrinja alguno de los derechos allí enumerados se declarará inconstitucional y nula. Uno de los derechos garantizados por el Artículo 21 (Cláusula de vida y libertad) estipula:

"Nadie puede ser privado de la vida o de la libertad personal excepto de conformidad con el procedimiento establecido por la ley".

Artículo exhortatorio en la forma, no declarativo. Este artículo no se inspira directamente de occidente sino de la Constitución japonesa de posguerra (1946) que, a su vez, lo toma de la Carta de la ONU de 1945. En otra parte de la Constitución de la India, el Artículo 352

prevé la proclamación del estado de Emergencia y la suspensión, durante dicho período, de los derechos garantizados por el Artículo 21. Cuando la Sra. Indira Gandhi (por entonces Primer Ministro) fue declarada culpable de corrupción electoral por el Tribunal Superior de Allahabad, en mayo de 1975, y su elección al *Lok Sabha* (casa del pueblo) fue desechada, ella, en todo su derecho, apeló ante la Corte Suprema de la India, solicitando un aplazamiento del fallo, lo que se le concedió al mismo título que a los demás parlamentarios que no habían obtenido escaños por las listas electorales, es decir, poder participar pero no votar en calidad de miembro de la *Lok Sabha*: anómalo para un Primer Ministro. La oposición pidió que renunciara y una corriente de su propio Partido del Congreso le pidió que dimitiera de sus funciones, hasta que la Corte Suprema se pronunciara. Entonces ella, invocó el Artículo 352, y el Presidente (el Jefe de Estado) promulgó el estado de Emergencia.

Se sancionaron drásticas normas de detención preventiva y varios opositores políticos (entre ellos algunos miembros del propio partido de la Sra. Gandhi, que habían pedido su dimisión), fueron detenidos. Los presos políticos impugnaron las ordenes de arresto. Un Tribunal Constitucional de la Corte Suprema (desestimando el fallo de nueve Tribunales Superiores de todo el país) mantuvo por mayoría (4 a 1), que la suspensión del Artículo 21 impedía que la Corte considerase la validez constitucional de cualquier decreto de detención preventiva y de las órdenes consiguientes. Ray, Presidente de la Corte Suprema, mantuvo que "la libertad en sí es un don de la ley y por ella puede ser conculcada o restringida". El argumento acerca de la inmanencia e inalienabilidad de los derechos humanos fundamentales a la vida y la libertad se

pasaron por alto, dejando de lado, el vivo disenso del Juez Tanaka. De ahí que los derechos humanos fundamentales a la vida y la libertad, enumerados concretamente en el capítulo de la Constitución sobre derechos fundamentales, dejaran de ser una protección para el ciudadano de la India, convirtiéndose en una obstrucción. Tras el cambio de gobierno, en marzo de 1977 (como resultado de los comicios generales de febrero del mismo año), se levantó el estado de Emergencia pero el fallo de la Corte Suprema sigue vigente. La presión de la opinión pública influyó en la sanción de la enmienda constitucional (la cuadragésima cuarta enmienda, de 1978). Dicha enmienda estipula que ni siquiera durante el estado de Emergencia ¡el Artículo 21 puede suspenderse! Mediante la misma, el Parlamento de la India reconoce la universalidad de los derechos humanos fundamentales a la vida y a la libertad. Haciendo una retrospectiva, el estado de Emergencia "Phoney" (junio de 1975 a marzo de 1977) fue un mal por un bien, porque contribuyó a activar la preocupación y el interés genuinos por la dignidad humana y por el proceder decidido de los tribunales del país (especialmente de la Corte Suprema), a partir de marzo de 1977.

c Soberanía nacional y Estado nación

En enero de 1985, Niall MacDermott, Secretario General de la CIJ, en el discurso que pronunciara cuando ésta recibiera el Premio Wateler de la Paz, dijo:

"Los abogados no prestaron un buen servicio a la humanidad cuando formularon el concepto, o mejor dicho, la ficción del Estado nación soberano. La inmensa concentración de poder en este último, supone un gran obstáculo para la paz, especialmente cuando se

nutre de un nacionalismo fanático. De ahora en adelante, nuestra tarea es encontrar medios para diluir este poder".

¿Existe un medio? A mi juicio, sí: una opinión pública esclarecida – lo que implica una educación significativa, papel que incumbe a las ONG del mundo.

Will Durrant en su obra monumental ("Story of Civilization" en once volúmenes) nos ha mostrado el camino, instruyéndonos acerca de lo que llama la "técnica de transmitir civilización". A todos nos hace falta esta instrucción y particularmente a los gobiernos. En la esfera del Estado, es preciso que burócratas y funcionarios reciban instrucción sobre las ventajas de una administración pública humana. Es preciso que el quehacer de todos los organismos gubernamentales sea supervisado de cerca, por los medios de comunicación (cuando son libres) y, a través de ellos, por la opinión pública. Asimismo, es preciso que las acciones gubernamentales sean supervisadas por el poder judicial (cuando éste es independiente). Por consiguiente, una prensa libre y un poder judicial independiente son esenciales al buen gobierno de los Estados. Tribunales y medios de comunicación (libres de la influencia y el control gubernamentales) son las palas mecánicas que abren el paso a la universalidad de los derechos humanos, ayudando a quitar las piedras del camino.

Ahora bien, los gobiernos y sus instituciones no son los únicos que cometen faltas (humanas), los grupos intolerantes (por razones étnicas y raciales) suelen ser igualmente culpables. Es preciso que las ONG los informen mejor; que se divulguen sus agravios y que no se escatimen esfuerzos para prevenir a tiempo las faltas. Los trágicos acontecimientos en la ex Yugoslavia demuestran lo que sucede

cuando se desatienden las expectativas y aspiraciones de orden étnico, racial y religioso.

d Terrorismo

La escalada de violencia terrorista – manifestación de los años ochenta y noventa – ha planteado al mundo de los derechos humanos, un problema de la magnitud del Himalaya. Ello ha significado un gran paso atrás en la senda de la universalidad. El terrorismo viola los derechos humanos de víctimas inocentes; los derechos humanos de los inocentes exigen protección; por lo tanto, los presuntos terroristas no podrían reclamar que se les trate conforme a las normas de los derechos humanos. Este es un argumento plausible desde el punto de vista intelectual de los defensores de los 'derechos del Estado' Argumento, que a pesar de ser engañoso, ha ganado adeptos, inclusive entre los llamados bien pensantes.

Hace algunos meses, el Colegio de Abogados de la India organizó un seminario sobre el tema "Combatir la violencia terrorista sin sacrificar los derechos humanos". Presidí la sección y, entre otras cosas, dije que el humanismo trasciende el nacionalismo, porque así lo creo. Pero a pesar de que contábamos con la presencia de viejos partidarios fieles y leales que hablaron sobre el tema, no se llegó a nada concreto. ¿Cómo lograr un equilibrio?

En la Reunión Trienal de la CIJ con las secciones nacionales, celebrada en Ginebra del 20 al 23 de enero de 1992, el Comisionado Param Cumaraswamy de Malasia planteó el tema y sugirió que la CIJ además de sustentar el imperio del derecho, debería compadecerse de las víctimas de la violencia terrorista indiscriminada a fin de ganar la credibilidad de la opinión pública. En Malasia y en la

India – en nuestro rincón del mundo – la reacción de la opinión pública a la actividad terrorista indiscriminada (atentados con bombas, asesinato a tiros de familias enteras que nada tienen que ver con la política o la actividad política), es casi tan feroz como la propia actividad terrorista. Las ONG y demás organizaciones que se ocupan de los derechos humanos tienen mayor credibilidad a los ojos de los ciudadanos bien pensantes, cuando sugieren medios y maneras de combatir, como corresponde, las actividades terroristas (sin sacrificar los derechos humanos), y luego; critican al gobierno y a las autoridades locales por el trato, habitualmente despiadado que reservan a los presuntos terroristas. Demás está decir que la globalidad del problema se complica a raíz de las reacciones individuales. Citemos como ejemplo el caso de un hombre de negocios de Punjab que presentó una denuncia a la policía cuando los terroristas le pidieron una suma importante de “dinero para protegerlo”. A pesar de la denuncia, los terroristas lo obligaron a entregar el dinero. Meses más tarde, este hombre fue detenido conforme a la temible “TADA” (ley contra el terrorismo) por ¡“encubrir” y asistir a los terroristas! Una petición judicial que impugnaba su arresto naufragó ante el Tribunal Superior pero, afortunadamente, fue liberado por la Corte Suprema. El sospechoso nunca es inocente a los ojos de las autoridades y ello hace que las libertades individuales se sacrifiquen en el altar de la “seguridad colectiva”. A medida que aumenta la violencia terrorista, las opciones se vuelven más difíciles y la opinión pública ve con malos ojos las trivialidades invocadas en defensa de los derechos humanos y el imperio del derecho, confiriendo al presunto terrorista el beneficio de la duda. El problema se complica más aún debido a la complicidad de los testigos, dema-

siado asustados para declarar contra quienes saben que son terroristas, no hablarán por miedo a las represalias. Este es, en pocas palabras, el rompecabezas que plantea el terrorismo en la India.

Hace poco, el Colegio de Abogados de la India presentó una petición ante la Corte Suprema solicitando directivas para que la constitucionalidad de la TADA y otras leyes relativas a la detención preventiva se trate cuanto antes y que dicha Corte y los tribunales superiores, establezcan algunas normas básicas para que los recursos de *habeas corpus* se atiendan a la mayor brevedad. La petición tuvo relativo suceso, pero los jueces leen los diarios y algunos, todavía siguen alegando firmemente que la “seguridad del grupo” es más importante que los derechos humanos individuales. Lograr que cambien de opinión exige argumentos convincentes y lógicos (respaldados por la experiencia) una vez más, ésta es tarea de las ONG.

Cuando caducó su mandato de Secretario General de la ONU, el Sr. Javier Pérez de Cuellar expresó consternación por las realidades bárbaras del mundo en que vivimos, producto del uso indiscriminado del poder para brutalizar a las poblaciones y someterlas. La realidad sobrecogedora es que este “poder” suele ser utilizado tanto por los grupos terroristas de un Estado como por el propio Estado. Al terrorismo se opone la represión, lo que genera más terrorismo y mayor represión ... y el círculo vicioso no cesa de repetirse. Pero lo alarmante es la reacción de la opinión pública que, paulatinamente va aceptando la brutalidad gubernamental, en aras de la protección de la “seguridad e integridad de la nación”. El terrorismo se ha vuelto la mayor amenaza a la universalidad de los derechos humanos, no sólo en virtud de la violencia que engendra sino también por-

que ésta lo convierte en aliado del Estado – cuanto más terrorismo ¡más fácilmente acepta la gente la represión del Estado!

VII Conclusión

Cuando el historiador Edward Gibbon terminó el primer volumen de su historia clásica ("The Rise and Fall of the Roman Empire") se le permitió presentarlo al Duque de Gloucester, hermano del Rey George III. El autor fue bien recibido. Unos años después, cuando presentó el segundo volumen más o menos del mismo tamaño que el primero, el príncipe lo recibió con considerable afabilidad y le dijo mientras ponía el pesado ejemplar sobre la mesa: "¡Otro condenado librazo! Siempre emborronando y emborronando cuartillas ¿eh Sr. Gibbon?"¹¹

No sólo académicos y políticos, sino también un buen número de "intelectuales" del mundo entero abrigaron sentimientos similares respecto a la proliferación de documentos en la esfera de los derechos humanos – declaraciones, convenios, resoluciones, tratados ... palabras, palabras y más palabras... La ONU, dispone de un sinnúmero de instrumentos en la materia (opinan) pero el quehacer de los Estados Miembros es considerablemente escaso. Puede ser que la universalidad de los derechos humanos se haya logrado pero tan solo en el papel, falta la aplicación efectiva. Esta crítica es muy acertada. Los Estados nación soberanos suelen impedir la consecución de la universalidad. Lo que los gobiernos profesan (por el mundo) y lo que hacen (dentro del Estado) rara vez coincide. El único factor determinante en la aplicación de

los derechos humanos no es la documentación sino el espíritu de la gente.

Terminaré con un mensaje de esperanza, que no es mío. Emanada de la pluma (y del corazón) del sabio y compasivo Dalai Lama, que un artículo que escribiera para el "Times of India" hace algunos meses (24 de julio de 1993), dice:

"Hay una conciencia creciente de la responsabilidad mutua de los seres humanos entre sí y respecto al planeta que compartimos. Ello es alentador, aun cuando se sigue infligiendo tanto dolor en nombre del nacionalismo, la raza, la religión, la ideología y la historia. Una nueva esperanza está naciendo para el oprimido, y en todas partes la gente despliega la voluntad de defender y abogar por los derechos humanos y las libertades de sus prójimos.

La fuerza bruta, se aplique con la firmeza que se aplique, jamás podrá sojuzgar la aspiración humana fundamental de libertad y dignidad. No basta con dar meramente a la gente alimentos, techo y ropa. El ser humano en lo más hondo de sí, necesita respirar el aire de la libertad.

Yo, por ejemplo, creo firmemente que los individuos pueden cambiar una sociedad. Cada uno de nosotros tiene la responsabilidad y debe asumirla, de contribuir a guiar nuestra familia universal en la dirección correcta. Siendo un monje budista trato de desarrollar la compasión dentro de mí, no sólo como práctica religiosa sino también a nivel humano. Para alentarme en esta actitud altruista, a veces me resulta útil imaginarme que por un lado soy un individuo solo, y por el otro, una

11) "Oxford Book of Literary Anecdotes", página 109.

enorme amalgama de todos los otros seres humanos. Entonces me pregunto "¿qué intereses son los más importantes?" Para mí es bastante claro que, más allá de lo importante que pueda

creer que soy, sólo soy un individuo y los demás son innumerables."

Palabras sobre las que hay que meditar, palabras por las que hay que vivir.

Análisis de la política que condiciona la ayuda para el desarrollo a la aplicación de las normas de derechos humanos

*Kofi Kumado**

Introducción

Es innegable que los derechos humanos constituyen la preocupación más significativa de la comunidad internacional después del fin de la Segunda Guerra Mundial. Esta preocupación ha ocupado las energías de un número considerable de personas, como también de los hombres de Estado, especialmente a partir de la mitad de la década de 1970.

La Organización de Naciones Unidas fue creada con miras a intensificar la búsqueda del bien común de la humanidad a través de la elaboración internacional de normas que dieran una protección supranacional a los derechos humanos. La reciente Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos que se celebró en Viena, destaca el carácter internacional de los derechos humanos. La Conferencia ha subrayado la obligación de la comunidad internacional de intensificar colectivamente un análisis de las estrategias, a fin de promover y proteger en forma más cabal esos derechos.

Este interés creciente por los derechos humanos a nivel internacional y los numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos, elaborados bajo los auspicios de las Naciones Unidas han conducido a un cambio importante en nuestra concepción de las relaciones

internacionales. Actualmente se acepta que la situación de los derechos humanos en un país en particular no es un asunto que corresponda sólo al gobierno de ese país. Interesarse por lo que ocurre en él, no significa una injerencia en sus asuntos internos. Los derechos humanos ofrecen, por lo tanto, una puerta de acceso a la comunidad internacional, por la cual se puede influenciar el establecimiento en cualquier parte del globo, de condiciones que permitan a los seres humanos vivir con decencia, paz y seguridad.

Desde el comienzo, organizaciones como la Comisión Internacional de Juristas percibieron la existencia de un vínculo entre los derechos humanos y el desarrollo. Sin embargo, se puso el acento en métodos de no injerencia a fin de persuadir y estimular por todas partes a los dirigentes a respetar los derechos y libertades de sus poblaciones. Ese vínculo también fue atenuado por la balcanización de las iniciativas tendientes a la promoción de los derechos humanos. No obstante, esta balcanización en sus justos términos, debió haber sido comprendida meramente como una forma de instituir, a nivel internacional, un sistema de división del trabajo por razones de eficacia, y no como la expresión de la esencia misma de los derechos humanos. Dado que, los derechos humanos son univer-

* Catedrático de Derecho de la Universidad de Ghana, Miembro del Comité Ejecutivo de la CIJ

sales e indivisibles.

También es erróneo dar una importancia injustificada a lo que se ha dado en llamar, profundas diferencias geográficas, culturales e históricas. Esta diferenciación es una estrategia para distraer nuestra atención. Lo que nos une a nosotros seres humanos, cualquiera sea el lugar en donde habitemos esta tierra, es nuestra humanidad. Por lo tanto, es con satisfacción que expresamos, que la Conferencia Mundial de Viena supo conducir a la comunidad internacional por el buen camino, a pesar de los primeros temores que inspiró, al reafirmar el carácter indivisible y universal de los derechos humanos.

A mediados de la década de los 70, se cometieron las peores violaciones a los derechos humanos que conoce la historia del mundo. Denuncias de horror se hicieron desde América Latina, África y Asia. Al mismo tiempo, los modelos de desarrollo que privilegiaban los factores económicos en detrimento de los factores humanos y sociales y que por consiguiente influenciaron las relaciones internacionales, resultaron ser un fracaso. Las personas comenzaron a organizarse y a ejercer presión sobre sus gobiernos, con el fin de lograr que dieran más importancia al vínculo entre los derechos humanos y el desarrollo y que sus políticas fueran concebidas de acuerdo a ese vínculo. El clamor que se oía por todas partes era que las personas también tienen importancia.

Esta presión popular desembocó en una mayor comprensión de la profunda interacción entre los factores internacionales y nacionales en el proceso de desarrollo. El énfasis fue puesto en forma creciente sobre los seres humanos, considerados a la vez como medio y fin último del desarrollo. La necesidad de un crecimiento económico ya no fue seriamente reconocido como incompatible con las

aspiraciones de igualdad.

No sorprende por lo tanto, que a partir de mediados de la década de los 80, varios países consideren el respeto de los derechos humanos, y el establecimiento de condiciones y de un medio ambiente que favorezca su pleno ejercicio, como una piedra angular para la definición y la conducción de sus relaciones exteriores y sus políticas de ayuda al desarrollo. La utilización de esta nueva estrategia, que se designa en la jerga como "condicionar", sirvió al menos para perturbar la conciencia de los dirigentes gubernamentales en el mundo. También provocó algunos cambios dramáticos de actitud.

Se puede recordar el anuncio hecho en la Reunión del Grupo Consultivo para Kenia, en noviembre de 1991, de que la continuación de la ayuda a ese país quedaba condicionada a reformas políticas y a un progresivo mejoramiento en la situación de los derechos humanos. Unos diez días más tarde, el Presidente Arap Moi, hasta entonces uno de los opositores más intransigentes del pluralismo político entre los dirigentes africanos, promovió la derogación del Artículo 2 de la Constitución de Kenia, permitiendo así el resurgimiento de una democracia fundada en el multipartidismo en Kenia.

Ciertamente, el condicionar, bajo una u otra forma, ha existido siempre en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Lo que parecería nuevo es la manera en que se busca utilizar el condicionar en forma abierta e intensa, a fin de lograr un enfoque integral de los derechos humanos y el desarrollo. Es por esta razón, que esta nueva forma de condicionar ha producido tantas controversias en la comunidad de los países donantes como en la de los países beneficiarios.

Se plantean numerosas interrogantes. ¿El condicionar debe ser solamente reactivo? o bien, ¿Puede un Estado tomar me-

didadas más positivas para estimular la instauración de un clima que justificaría su ayuda para el desarrollo? ¿Las sanciones deben ser los instrumentos principales del condicionar? ¿El hecho de vincular los derechos humanos con la ayuda para el desarrollo no constituye una distorsión del concepto de cooperación? ¿O una forma de mantener las desigualdades que existen en los cánones mundiales del comercio? Es esta una nueva fase de colonialismo? ¿A qué modelo de democracia está unida la ayuda para el desarrollo? ¿Existen realmente modelos diferentes de democracia? En ausencia de criterios convencionales para determinar los elementos de este vínculo, cuando un Estado recibe ayuda de más de un país donante ¿el condicionar no lo coloca en una situación de inseguridad? ¿El condicionar, no constituye una forma de juzgar los otros de acuerdo a nuestras propias normas, usando nuestra escala de valores a fin de evaluar la situación de los derechos humanos en otros lugares? ¿Qué ocurre con las especificidades regionales y culturales? ¿La soberanía deja de tener importancia en la determinación de las políticas internas simplemente porque un país es pobre?

Estas consideraciones, entre tantas otras, son de peso e inquietantes, y sin embargo, el condicionar parece indudablemente ser el camino a seguir, si queremos continuar afirmando que las personas cuentan. Como lo dijimos anteriormente en esta introducción, nuestra experiencia colectiva del desarrollo hasta la mitad de la década de los 80, ha mostrado que la búsqueda de un desarrollo, que esté pensado solamente en términos de crecimiento económico, no conduce necesariamente a la libertad, la justicia, la dignidad humana y la civilidad. En efecto, esos valores han sido sacrificados en nombre del desarrollo, a pesar de las

historias sobre supuestos éxitos en el Sudeste Asiático.

A menudo las violaciones a los derechos humanos han surgido a raíz de la incapacidad para administrar a la vez, la búsqueda del crecimiento económico y de los cambios sociales necesarios, a fin de asegurar la amplitud y permanencia de los logros de los objetivos políticos. Los países donantes tanto como los países beneficiarios son responsables de este fracaso. Las estrategias de elaboración de políticas más perspicaces deben por lo tanto, enfocar ambos elementos, y no uno sólo de ellos. De este modo, el condicionar debería ser algo más que una tentativa de parte de los países donantes, de limpiar sus conciencias de la culpa de saber que todo lo hecho en el pasado fue erróneo.

Este artículo se propone examinar la teoría y la práctica del condicionar, así como los problemas que se plantean en el esfuerzo por señalar el vínculo entre los derechos humanos y el desarrollo. El autor parte del supuesto universalmente conocido que sin democracia no hay desarrollo, y a la inversa, sin desarrollo no hay democracia. La democracia es a la vez la garantía de los derechos humanos y condición indispensable para que los esfuerzos invertidos en el desarrollo, puedan alcanzar el verdadero objetivo de la creación de un medio ambiente y de recursos, que el ser humano necesita para poder realizar todo su potencial. Así, los derechos humanos describen un producto en cuya elaboración, la democracia y el desarrollo están entrelazados.

Vínculo entre los derechos humanos y la cooperación para el desarrollo

Las principales etapas en la evolución del vínculo entre los derechos humanos

y la ayuda para el desarrollo no son difíciles de trazar. Como punto inicial, podemos referirnos a la Declaración Conjunta de 1977, del Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo de Ministros en que se destaca la importancia que atribuyen a la protección de los derechos fundamentales en la forma consagrada en las Constituciones de los países miembros y en la Convención Europea de Derechos Humanos; y se comprometen además, a respetar estos derechos en el ejercicio de sus poderes. En 1986, los Ministros de Relaciones Exteriores de la CE, reunidos en el marco del Consejo y de la Cooperación Política en Europa, adoptaron una declaración de derechos humanos. En ella, luego de considerar los principios en que se basa la política de derechos humanos de la CE y de sus Estados Miembros, se afirma que de ahora en adelante el respeto de los derechos humanos será una de las piedras angulares de la cooperación europea, como también un elemento importante en las relaciones entre la CE y los demás países. La declaración afirma que las denuncias de violaciones de derechos humanos no serán consideradas como una injerencia en los asuntos internos de un Estado y se compromete a actuar contra las violaciones en cualquier parte del mundo.

Estos desarrollos en la CE suscitaron una serie de debates en el marco de la Convención de Lomé, que vinculan la CE con ciertos Estados de Asia, el Caribe y el Pacífico. Estos debates culminaron en el artículo 5 de la 4ª Convención de Lomé. Este Artículo admite que la cooperación debe estar dirigida hacia el desarrollo centrado en el ser humano. Los seres humanos son considerados protagonistas y beneficiarios del desarrollo. Se declara que el desarrollo implica la seguridad y promoción de todos los derechos humanos. La parte esencial del Artículo señala

que la política de desarrollo y de cooperación están estrechamente unidas al respeto y goce de los derechos humanos fundamentales. A falta de una definición y descripción de los derechos humanos en la Convención y a la luz de que se trata de un marco multilateral, podemos suponer que la expresión está utilizada con referencia a los derechos reconocidos por la comunidad internacional y consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en los mecanismos regionales.

En Europa, mucho tiempo antes que las decisiones colectivas fueran tomadas bajo la égida de la CE, ciertos países ya habían establecido organismos asesores o de consulta, que tenían por misión aconsejar a sus gobiernos sobre temas de derechos humanos en relación con la política exterior. Podemos citar los Países Bajos, Francia y Noruega en este contexto. También debemos citar la Declaración de Molde de 1990, realizada por los Ministros de los Países Nórdicos encargados de la cooperación para el desarrollo. En ella se anuncia claramente que la ayuda de los Países Nórdicos estará condicionada en el futuro, a la falta de progresos en los procesos de democratización de los países beneficiarios.

El vínculo entre los derechos humanos y la ayuda de Estados Unidos, comenzó con la Creación del Subcomité de Organizaciones y Movimientos Internacionales del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara. Los debates de este Subcomité dieron lugar a la adopción en 1975, de la Enmienda Tom Harkin a la Ley de Asistencia Alimentaria y Desarrollo Internacional. La enmienda prohíbe categóricamente la ayuda económica a los Estados que sean violadores de derechos humanos, a menos que la ayuda beneficie directamente a la población necesitada de esos países. En virtud de otras disposi-

ciones legales, el Departamento de Estado debe presentar informes anuales sobre la situación de los derechos humanos en los países que benefician de la ayuda americana. Por lo tanto, se puede afirmar que a principios de la década de 1990, los principales países donantes de la ayuda para el desarrollo, habían integrado firmemente en sus políticas, el vínculo entre derechos humanos y desarrollo.

La justificación para vincular de esta forma derechos humanos y desarrollo, puede encontrarse en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos. La Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la reciente Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo – tan sólo por mencionar algunos – todos atribuyen a los Estados, individual y colectivamente, la obligación de tomar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo que derivan del no respeto de los derechos humanos. Estos instrumentos sólo subrayan el hecho que el condicionar es una consecuencia legítima de la universalidad de las normas en materia de derechos humanos. Se admite que el fracaso de éxito de la ayuda para elevar el nivel de vida -que actualmente todos reconocemos- es imputable a la ausencia de este vínculo en las anteriores estrategias de ayuda para el desarrollo.

¿Cuáles son los principales objetivos y elementos de este nuevo condicionar? De los numerosos instrumentos, declaraciones y pronunciamientos de políticos y dirigentes notorios, se pueden deducir los siguientes: dirigentes responsables; transparencia en la utilización de fondos públicos; participación activa de la población a todos los niveles de actividad y de toma de decisiones económicas, sociales y políticas; obligación de la administra-

ción pública de rendir cuentas. Para lograr estos objetivos, la ayuda debería tener en cuenta medios efectivos susceptibles de mejorar el proceso de interacción entre los numerosos grupos y organizaciones que puedan ser considerados como partes interesadas en la toma de decisiones. El condicionar debe estimular y promover la interacción entre el Estado y los representantes de las diversas agrupaciones profesionales. Estas agrupaciones deberían comprender sindicatos, universidades, organizaciones de mujeres, cooperativas, cámaras de comercio, órdenes de abogados, judicaturas independientes, prensa y otros medios de comunicación social. La ayuda vinculada debe buscar favorecer los cambios institucionales necesarios para una interacción eficaz en los niveles de elaboración de políticas, aplicación y vigilancia, en toda la sociedad. En otras palabras, la ayuda vinculada requiere el establecimiento de una infraestructura institucional verdaderamente pluralista. El enfocar la dimensión institucional en lugar de la dimensión política de democratización, tiene un objetivo. Esto conducirá a la creación de mecanismos más eficaces, una mayor consulta y comunicación entre el gobierno central y los distintos sectores y grupos interesados en el seno de la sociedad.

El mundo se ha convertido en un pueblo universal. Tanto en los países pobres como en los ricos, la televisión nos permite observar lo que pasa en otros lugares del mundo. Los políticos deben ser sensibilizados, algunas veces en forma brusca, acerca de que el enemigo es la pobreza y no los partidos políticos de la oposición. He aquí en qué debe consistir el vínculo entre los derechos humanos y el desarrollo. No se obliga a un Estado a ratificar un tratado internacional como la Carta de Naciones Unidas, de la OEA o

de la OUA, o cualquier otro instrumento internacional de derechos humanos. Por lo tanto, exigir a un Estado que respete sus obligaciones libremente consentidas, no puede ser considerado como una injerencia ilegítima en sus asuntos internos.

Objetivos a largo plazo

Si el condicionar está justificado, como lo supone este artículo, ¿cómo puede lograrse la permanencia de sus objetivos? El éxito sistemático y a largo plazo de ese vínculo requiere algunas condiciones mínimas. En primer lugar, incumbe a los países donantes establecer criterios uniformes para responder a las violaciones de los derechos humanos. Hoy día ésto falta. El condicionar en una coyuntura así, se ve como una máscara detrás de la cual se persiguen intereses estratégicos de viejo estilo. La ONU y sus instituciones especializadas, en razón de sus operaciones que se apoyan en la política del avestruz, son los peores ofensores. Ellas tienen tendencia a considerar la cooperación únicamente según los términos de sus respectivos mandantes. Así, UNICEF estará, en apariencia, en connivencia con un régimen represivo siempre que éste acepte colaborar con los programas de ayuda a la infancia, y el ACNUR, cómplice de un dictador que acepte proporcionar alojamiento y vestido a las poblaciones que huyan de otro dictador. Esto desborda y confunde a las fuerzas democráticas reprimidas, que ven al dictador descansar al "sol" de la respectabilidad de las Naciones Unidas. Dado que los instrumentos internacionales constituyen escalas de valores universales de la dignidad humana, sería útil que sirvieran de punto de referencia para la formulación de criterios.

En segundo lugar, la comunidad de donantes deberá actuar en forma cohe-

rente y coordinada, en lo que respecta a las medidas aplicadas para la promoción y realización de los derechos humanos. Las iniciativas tomadas en el contexto del condicionar, para que sean políticamente creíbles, deben ser (y deben ser vistas como) al abrigo de intereses o de preferencias políticas o económicas particulares. Sería de gran utilidad la participación de instituciones financieras multilaterales tales como el Banco Mundial y el FMI en esos procesos. El Banco Mundial y el FMI, a menudo han estrangulado la economía de los países beneficiarios a través de sus programas de ajuste estructural, lo que ha agravado la pobreza y las tensiones sociales y brindado la excusa y justificación a las tácticas de mano dura de los gobiernos, y de esta forma conduciendo a la desaparición de la democracia y de los derechos humanos. Por lo tanto no causa sorpresa, que innumerables ciudadanos de los países del Sur consideren a estas dos instituciones financieras como los enemigos de una sociedad libre y democrática.

En tercer lugar, al estructurar las estrategias para hacer operacional el condicionar, los donantes deberían favorecer las medidas promocionales positivas y prácticas y no sólo las reactivas. Las acciones negativas como las sanciones son, en los hechos, signos de fracaso de la ayuda para el desarrollo. Por consecuencia, las políticas de condicionar deben enfatizar los servicios técnicos y de asesoramiento. Las realidades deben confrontarse. Ciertos Estados no tienen ninguna experiencia en la gestión de los procesos democráticos. Tampoco tienen recursos para construir cabinas de votos, ni para imprimir papeletas de votación, para formar funcionarios electorales o para elaborar normas que garanticen la transparencia del proceso electoral. Debemos reconocer que estas acciones son

tan importantes como la construcción de aeropuertos, el control de la inflación, o el respaldo monetario, o aún el fortalecimiento de la capacidad de exportación de esos países en vías de desarrollo.

En cuarto lugar, el vínculo entre la ayuda para el desarrollo y los derechos humanos debería ser visto como la introducción de un nuevo concepto de asociación mundial. De este modo, la política de los países donantes debería contribuir a que los países beneficiarios pudieran romper el círculo vicioso de la dependencia. Cuando un país ha sido empobrecido a raíz del pillaje que sus dirigentes corrompidos han hecho de sus riquezas, el vínculo debería ayudar a que ese país recuperara sus bienes escondidos en las cuentas bancarias en Suiza, Luxemburgo o en otros lugares del mundo. En otro términos, uno de los objetivos principales de condicionar, debería ser convertir la ayuda para el desarrollo innecesaria a largo plazo.

El condicionar y el realismo

Este nuevo concepto de asociación mundial tiene otro aspecto que debe ser tenido constantemente en cuenta. Las estrategias de la ayuda para el desarrollo deben reconocer que las políticas económicas, necesarias para mejorar la eficacia y el desarrollo sostenido a largo plazo, comprenderán dificultades a corto término para los ciudadanos de los países beneficiarios. Es decir que la democracia y la sabiduría económica no van necesariamente juntas. Es por ésto que hay que tener presente la observación que reitera el Secretario General de la OUA, Dr. Salim Ahmed Salim, si no se aseguran mercados que paguen precios razonables por cantidades específicas de los productos primarios, sobre los cuales se funda el bienestar

económico de los países beneficiarios, el vínculo entre derechos humanos y desarrollo no podrá alcanzar sus objetivos.

Por último, pero no menos importante, las estrategias de la ayuda para el desarrollo que intenten afirmar el vínculo entre derechos humanos y desarrollo deben incluir un marco educativo. Acordar atención a la educación y apoyo a los programas educativos que tienen por objetivo sensibilizar la población y los dirigentes de los países beneficiarios sobre los méritos de la democracia, es una condición *sine qua non* para el éxito. Este no es un argumento para implantar un modelo particular de democracia. Si bien existen en realidad diferentes tipos de democracia, que quede claro que la referencia se hace a la democracia constitucional. Los elementos principales de esta democracia serían gobiernos cuyos poderes fueran limitados, pluralismo político, tolerancia, judicatura independiente, ambiente propicio para el imperio del derecho, participación de la población en todos los procesos de la toma de decisiones, sistema electoral transparente, colaboración entre el gobierno y las fuerzas de oposición, condiciones equitativas de comercio mundial, etc. No todos estarán de acuerdo con este enunciado, pero justamente el derecho a discrepar es uno de los elementos más importantes de la democracia constitucional.

Mientras avanzamos lenta pero seguramente hacia el Año 2000, el obstáculo más importante y el más difícil que debe afrontar la humanidad es sin ninguna duda la pobreza. La verdad es que la pobreza degradante, en todos sus aspectos, sigue siendo el destino de una multitud de pueblos de nuestro mundo contemporáneo. La televisión difunde día a día estas imágenes en nuestras casas. El Banco Mundial prevé en su Informe sobre desarrollo mundial, de 1992, que la

situación, lejos de mejorar, podrá agravarse, al menos para algunos países. Esto es claramente un problema de derechos humanos, pero es también un problema de desarrollo, de ahí la justificación de condicionar. Sus principios fundamentales son interdependencia, indivisibilidad y universalidad. Sus principales elementos deben ser progreso social, estabilidad y desarrollo. Uno de los argumentos recurrentes de este artículo es que las estrategias de desarrollo deben basarse en la cooperación y solidaridad internacionales, a fin de lograr una victoria duradera sobre la pobreza.

Otro argumento de este artículo sostiene que el desarrollo efectivo a nivel nacional necesita un cierto grado de asociación con fuerzas del exterior. Lo que exige a la vez, la armonización de todos los foros y contextos en los que se determinen los elementos principales contenidos en los factores externos. En virtud de la naturaleza fragmentaria del mundo de los donantes, es necesario encontrar un terreno común, un terreno de juego más o menos nivelado. Una ONU democratizada debería poder proveer dicha plataforma.

Si la ONU es llamada a jugar este papel, se dispone quizás de un margen para agregar otro principio a los que ya existen en el vínculo entre derechos humanos y desarrollo. Varios instrumentos internacionales de derechos humanos han sido elaborados y adoptados por NU. Sin embargo un buen número de miembros de NU y especialmente de países del Sur, no han ratificado varios de estos instrumentos. Será necesario ayudarlos a hacerlo. Con este fin, proponemos que la Comisión de Derechos Humanos sea autorizada a mantener todos los años una sesión extraordinaria sobre ratificación. En esta sesión, los Estados que no hayan aún ratificado un mínimo de instrumentos

internacionales fundamentales relativos a los derechos humanos, y aquellos que han introducido reservas perniciosas, serán estimulados y ayudados a ratificarlos. La pertenencia de un Estado a la ONU, le da por lo menos, el pleno ejercicio de sus derechos de miembro y en definitiva, su admisibilidad para recibir la ayuda para el desarrollo, debería estar subordinada a la ratificación de los instrumentos fundamentales anteriormente mencionados. A falta de lo cual, se arriesga ser la burla de los pueblos del mundo, porque se establecen normas ostensiblemente en su beneficio, pero que les son inútiles porque no son obligatorias para sus gobiernos.

Conclusión

La comunidad internacional, se puede afirmar, ha terminado por aceptar la política que vincula la ayuda para el desarrollo a los derechos humanos, a pesar de las controversias. La aceptación más reciente de esta relación se encuentra en la Declaración final adoptada por los Estados en la Conferencia Mundial de Viena. Primero, la Conferencia recomienda que se dé "prioridad a la adopción de medidas nacionales e internacionales con el fin de promover la democracia, el desarrollo y los derechos humanos." En esta perspectiva, "debe insistirse especialmente en las medidas para ayudar a establecer y fortalecer las instituciones que se ocupan de derechos humanos, afianzar una sociedad civil pluralista y proteger a los grupos que han pasado a ser vulnerables."

Segundo y es capital, la Conferencia Mundial hace un llamado a quienes participan en el campo de la cooperación para el desarrollo, estableciendo que deben tener presente "las relaciones mutua-

mente complementarias entre el desarrollo, la democracia y los derechos humanos.» Para este fin, insta a los gobiernos y a los organismos e instituciones competentes a que aumenten considerablemente los recursos destinados a fortalecer el ordenamiento jurídico para la protección de los derechos humanos.

En tercer lugar y más importante, a los efectos que la causa de los derechos humanos y el desarrollo no sea utilizada como una nueva arma del neo-colonialismo, la Conferencia declara que "la cooperación debe basarse en el diálogo y la transparencia". Esta insistencia en el diálogo y la transparencia quizás fue una estrategia diplomática que aseguró la aceptación por todos de esa relación tan audazmente integrada en la Declaración de la Conferencia. No obstante, se deberá tener cuidado en que el diálogo no dé, en la práctica, a los gobiernos antidemocráticos del Sur, los medios para oponer el veto o para crear obstáculos a la aplicación de los componentes de derechos

humanos y de la democracia, en los programas específicos de cooperación.

Por último, conviene recordar que los diferentes períodos de la historia de la humanidad han estado asociados con, o marcados por ciertos avances decisivos, o por el protagonismo preeminente de determinadas causas. La opinión de este autor es que nosotros, los hombres de la post Segunda Guerra Mundial y de la post Guerra Fría, seremos juzgados según los esfuerzos que hayamos desplegado para lograr la realización y pleno ejercicio de los derechos humanos. El logro del respeto universal de los derechos humanos está aún distante, particularmente si se tiene en cuenta el panorama que presentan la Guerra del Golfo, las guerras raciales en la ex Yugoslavia, en Somalia y Sudán, las incertidumbres en Rusia y en Sudáfrica, el tráfico ilícito de drogas, la pobreza y las enfermedades. Pero debemos continuar la lucha. En esta acción, el condicionar, correctamente delimitado, constituirá una herramienta inestimable.

Mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos

Papel de los procedimientos especiales en la protección de los derechos humanos

Camino a seguir luego de Viena

Helena M. Cook*

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Naciones Unidas que se celebró en 1993, como primera cumbre mundial de los últimos 25 años dedicados especial y explícitamente a los derechos humanos, ofreció una oportunidad única para hacer una revisión total de los mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas y formular una serie de medidas tendientes a su racionalización y fortalecimiento. Numerosos factores históricos y políticos han incidido en un desarrollo fragmentario de la maquinaria de derechos humanos, la cual muchas veces reviste una forma no coordinada y algunas veces inconsistente. La Conferencia podría haber sido un foro donde analizar este desarrollo ad hoc y unificar los diferentes componentes dentro de un marco estructural y administrativo, a la vez coherente y eficaz, que dispusiera de recursos y medios financieros adecuados. La Declaración y Programa de Acción que surgió finalmente de la Conferencia de Viena y fue adoptada por consenso, es un documento vago e irregular, que contiene muy pocas recomendaciones concretas con respecto a los mecanismos de derechos

humanos existentes y ninguna mención referente a un programa total tendiente a explicar, racionalizar y fortalecer el laberinto actual de la maquinaria de derechos humanos.

Dentro de dicho marco, el grupo de mecanismos que más necesita de una base institucional sólida, con el fin de coordinar, desarrollar y fortalecer su trabajo, es el llamado de "procedimientos especiales". Integran esta categoría los relatores especiales, representantes, expertos y grupos de trabajo establecidos, no en virtud de los términos de un tratado, sino nombrados por el principal órgano de derechos humanos de N.U., es decir la Comisión de Derechos Humanos; con el cometido de analizar problemas particulares de derechos humanos o situaciones específicas en determinados países y dentro de ese variado contexto, buscar los medios apropiados para asegurar y mejorar la protección de los derechos humanos. Los procedimientos especiales constituyen un componente esencial de la maquinaria de derechos humanos de N.U., pero durante la Conferencia Mundial fueron ampliamente igno-

* Jefa de la Oficina Jurídica y de Organizaciones Intergubernamentales, Secretaría Internacional de Amnistía Internacional. (Nota: Este artículo fue escrito por la autora a título personal y los puntos de vista expresados en él no reflejan necesariamente los de Amnistía Internacional.)

rados. La participación de los mismos en el proceso fue recibida con descontento y ciertamente no fue ni solicitada ni estimulada. La Conferencia tomó muy poco en cuenta el papel o funciones de los mismos y solamente los mencionó al pasar en el documento final. Realmente no hubo intentos de fortalecerlos ni como mecanismos individuales ni como componentes integrales del sistema más amplio de N.U. de protección a los derechos humanos.

Uno de los objetivos principales de esta Conferencia era el examen y reforma global de toda la maquinaria de derechos humanos. La Resolución de la Asamblea General que decidió la convocatoria indica la conveniencia de efectuar una evaluación de lo que se ha logrado gracias al programa de derechos humanos de N.U. y de lo que todavía queda por hacer. Esta meta también se encuentra reflejada en cuatro de los seis objetivos de la Conferencia mencionados en la resolución: i) estudiar y evaluar los progresos realizados en la esfera de los derechos humanos desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y precisar los obstáculos con que se tropieza y el modo en que podrían superarse; ii) evaluar la eficacia de los métodos y mecanismos que utilizan las N.U. en la esfera de los derechos humanos; iii) formular recomendaciones concretas para mejorar la eficacia de las actividades y los mecanismos de las N.U.; iv) hacer recomendaciones sobre el modo de asegurar los recursos financieros necesarios para las actividades de derechos humanos de las N.U.¹ En otras palabras, constituía una oportunidad única para que

Naciones Unidas se detuviera a examinar en lugar de los árboles, el bosque de derechos humanos y decidiera como reformular y fortalecer su programa en la materia con el fin de afrontar los desafíos que se presentan hoy día.

Sin embargo, desde los primeros días del proceso preparatorio de la Conferencia, se hizo evidente que algunos gobiernos veían la reunión de Viena como una ocasión para detener la expansión del programa de derechos humanos, como también una vía para reformular de manera más restrictiva algunos de los principios esenciales que constituyen verdaderas piedras fundamentales de los derechos humanos. Durante los debates preparatorios rápidamente quedó en claro, que las posiciones de ciertos gobiernos cuando reclamaban la necesidad de dinamizar, racionalizar y evitar la duplicación dentro del sistema general, en realidad eran intentos para cercenar y constreñir el programa y especialmente la labor de los procedimientos especiales, considerados por esos gobiernos como particularmente intrusivos. Otros consideraron la Conferencia como un modo de impulsar sus prioridades particulares a la cima de la agenda de derechos humanos, prioridades que ciertamente no incluían el fortalecimiento de las actividades de protección de N.U. Los gobiernos que genuinamente podían apoyar un mejoramiento de la maquinaria fueron reticentes a una apertura franca del debate sobre el sistema existente, por temor a que lo logrado a costa de mucho esfuerzo se perdiera y que las estructuras actuales, como los procedimientos especiales, pudieran ser debilitados o eliminados del programa.

1) Resolución de la Asamblea General 45/155 del 18 de diciembre de 1990. Los otros dos objetivos contenidos en la resolución son: i) examinar la relación entre el desarrollo y el disfrute universal de todos los derechos humanos, y ii) examinar procedimientos para mejorar la aplicación de las normas e instrumentos existentes de derechos humanos.

La Conferencia Mundial no tuvo oportunidad para reformular el programa de derechos humanos desde el punto de vista estructural o sustantivo, no obstante, se aprobó una moción que comenzó un proceso y culminó en la reciente decisión de la Asamblea General de N.U. por la que se crea un nuevo cargo de alto nivel en el campo de los derechos humanos, un Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Este fue un logro extraordinario si se tiene en cuenta la resistencia de tantos gobiernos contra el objetivo de reforzar el papel de N.U. en la esfera de los derechos humanos. Durante la Conferencia Mundial no hubo consenso en cuanto a la necesidad de establecer ese cargo y sólo a última hora del último día, se logró finalmente un acuerdo para incluir en la Declaración de Viena una recomendación a la Asamblea General para que estudiara la cuestión en su próximo período de sesiones. La Asamblea General no concibió el cargo de Alto Comisionado como parte integral de un plan total tendiente a racionalizar y fortalecer el marco institucional de los derechos humanos de N.U.. La resolución que establece las funciones y mandato de este nuevo cargo no va tan lejos como muchos lo deseaban, quienes preferían darle un papel activista y catalítico explícito, especialmente en el ámbito de la protección de los derechos humanos. Se ha creado, sin embargo, un cargo principal de derechos humanos, revestido de elevada categoría y autoridad dentro del sistema de N.U. que tiene facultades suficientes, si la persona designada es adecuada, para fortalecer y revitalizar desde el punto de vista institucional y político, los mecanismos existentes.

Este artículo analiza algunos de los

aspectos claves de la labor y métodos de los procedimientos especiales. Aún cuando hayan sido considerados lateralmente en el proceso de la Conferencia Mundial, el siguiente estudio puntualiza las formas en que éstos mecanismos necesitan ser fortalecidos para hacerlos más eficaces y concluye con una breve discusión sobre las características del nuevo cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos y cómo puede impactar positivamente en la labor de los mecanismos.

Procedimientos especiales

Los procedimientos especiales pueden dividirse en dos grandes grupos: los que centran su labor en problemas de derechos humanos sobre una base global por temas, tales como la tortura o la intolerancia religiosa, y aquellos que se ocupan de la situación general de los derechos humanos con respecto a países individuales. Los procedimientos comparten bases comunes, así en una Declaración Conjunta emitida en nombre de todos los procedimientos especiales y que fuera presentada ante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos² se señalaba que la tarea principal de los mismos es:

“hacer todo lo posible por que las normas internacionales vigentes sean cada vez más efectivas. Por otra parte, por encima de las cuestiones teóricas, nos esforzamos por entablar un diálogo constructivo con los gobiernos y buscar su cooperación en las situaciones, incidentes y casos concretos. Lo esencial de nuestra tarea consiste en examinar los hechos e investigar de manera

2) NU Doc.A/CONF.157/9

objetiva las situaciones a fin de comprenderlos mejor, para poder recomendar a los gobiernos soluciones que le permitan superar las dificultades con que tropiecen para garantizar el respeto a los derechos humanos."

Estos procedimientos nunca fueron concebidos como un "sistema" dentro de un marco institucional, sino que se han ido desarrollando en forma fragmentaria a través de los años. El establecimiento de los diferentes mecanismos se produjo como consecuencia de la combinación de distintos factores, entre los cuales podríamos citar: presiones exigiendo respuesta a situaciones que generaban una amplia repulsa pública;³ acciones en respuesta a estudios y recomendaciones hechos por el suborganismo de expertos de la Comisión, es decir la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías;⁴ actividades concertadas de las Organizaciones no gubernamentales (ONG) con el fin de integrar a la agenda de Naciones Unidas el caso de un país en particular o de un problema específico de derechos humanos;⁵ y, medios por los cuales los gobiernos pueden lograr una

mayor atención a sus problemas prioritarios o ejercer presiones políticas sobre otros gobiernos.⁶

Los procedimientos especiales, a pesar de los diferentes factores que condujeron a su creación y las variaciones en sus formas de funcionamiento, han sido reconocidos, con el transcurso del tiempo, como un componente esencial del marco de mecanismos internacionales para la protección de los derechos humanos. En la Declaración Conjunta citada anteriormente y que fuera presentada a la Conferencia Mundial se señala que:

"Esta amplia gama de procedimientos desempeña un papel determinante en la aplicación del conjunto de normas que son objeto de un consenso universal y cuya adopción ha sido sancionada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Si bien este conjunto de procedimientos y mecanismos por estar en constante evolución no procede al parecer de una concepción "sistemática", está ya demostrado que constituye ciertamente un dispositivo de protección de los derechos humanos y funciona como tal."

2) NU Doc.A/CONF.157/9

3) El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias fue creado en 1980 en respuesta al clamor de la opinión pública internacional ante la existencia creciente de prácticas sistemáticas de desaparición forzada de personas en una serie de dictaduras militares, particularmente en Argentina.

4) El Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria y el nuevo Relator especial sobre libertad de opinión y de expresión fueron el resultado de extensos estudios realizados sobre esos temas por la Subcomisión.

5) Las ONG jugaron un papel protagónico en el establecimiento de un Relator Especial sobre la Tortura. Las denuncias de las ONG sobre violaciones graves en determinados países y la actividad concertada de cabildeo llevada a cabo por las ONG es típicamente lo que da ímpetu para el nombramiento de nuevos relatores por países.

6) El establecimiento del Relator Especial sobre Intolerancia Religiosa se produjo como consecuencia de los intentos de los EEUU para presionar sobre los regímenes comunistas de Europa del Este. El Grupo de Trabajo sobre Desarrollo fue la iniciativa de los gobiernos predominantemente del Sur, en medio de las batallas alrededor de la Conferencia Mundial, para incrementar la importancia del derecho al desarrollo y frenar el exceso de énfasis de NU en los derechos civiles y políticos.

Mecanismos temáticos

Los llamados mecanismos temáticos actualmente cubren una extensa gama de derechos y temas específicos. De ninguna manera constituyen un fenómeno estático, si tenemos en cuenta que la Comisión de Derechos Humanos ha establecido mecanismos temáticos nuevos durante los últimos trece años, además del recientemente constituido en 1993 y el que seguramente establecerá en su próximo período de sesiones de febrero de 1994. Debe tenerse en cuenta que existen diferencias bastante significativas entre los diversos mecanismos temáticos, sus métodos de trabajo y el alcance que pueden tener o la medida en que pueden proveer un papel protector con respecto a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Las observaciones que desarrollamos a continuación están dirigidas, sobre todo, a los mecanismos establecidos hace más tiempo, es decir los que trabajan sobre desapariciones, ejecuciones sumarias o arbitrarias y tortura, pero también son pertinentes para algunos o todos los demás.

El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Personas, establecido en 1980, fue el primero de los mecanismos temáticos, seguido poco tiempo después por el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias y el Relator Especial contra la Tortura, establecidos en 1982 y 1985 respectivamente. A continuación fueron los Relatores Especiales sobre Intolerancia Religiosa (1986), sobre Mercenarios (1987) y sobre Venta de Niños, Prostitución y Pornografía Infantil (1990). En 1991 se constituyó el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria. La Comisión en su período de sesiones de 1993, estableció no menos de tres mecanismos temáticos nuevos: un Relator

Especial sobre Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia, un Relator especial sobre Libertad de Opinión y de Expresión, y un Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo, integrado por la cantidad inusual de 15 miembros. La Comisión acordó además considerar, durante su período de sesiones de 1994, el establecimiento de un Relator Especial sobre Violencia contra la Mujer, moción que fue apoyada en la Declaración y Programa de Acción de Viena y que parece de evidente realización. Un experto mandado a solicitud de la Comisión en 1992, para examinar los problemas relacionados con el desplazamiento interno de personas, ejerce funciones similares a un mecanismo temático, pero en tanto que Representante designado por el Secretario General con un mandato de sólo dos años y con funciones de informar a la Asamblea General y a la Comisión, está ubicado en cierta forma, aparte de los otros mecanismos.

Es evidente que el foco de la Comisión en el desarrollo de los mecanismos temáticos ha tendido a enfatizar los derechos civiles y políticos. Ciertamente la combinación de tomar en consideración casos individuales de víctimas de esas violaciones, el examen de situaciones específicas de países y el estudio de la amplitud de los problemas de estos fenómenos y las correspondientes recomendaciones genéricas preventivas, que caracterizan en mayor o menor medida la labor de varios de estos mecanismos, se ajustaba más adecuadamente a la protección de dichos derechos. La Comisión se plantea la necesidad de prestar mayor atención, a la totalidad de los derechos universalmente reconocidos y particularmente a medidas que aseguren la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, pero la respuesta no puede condu-

cir a la expansión permanente de un sistema de mecanismos individuales temáticos, cada uno centrando su trabajo en derechos diferentes. Si bien esta forma de labor puede ser adecuada para un grupo ampliado de expertos, que centre su trabajo en un tema amplio, vasto e inexplorado como el derecho al desarrollo; el tamaño fuera de lo común del nuevo Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo, lo pone en una categoría bastante diferente de la mayoría de los mecanismos temáticos "tradicionales" y plantea problemas logísticos y financieros agudos, los que referidos particularmente con los otros temas, amenazan con romper el equilibrio del sistema total y menoscabar los mecanismos existentes. Los expertos de derechos humanos, gobiernos y ONG necesitan una reflexión más conceptual y práctica con respecto a la naturaleza y mandato de los tipos de mecanismos que mejor puedan dedicarse a los derechos económicos, sociales y culturales.

Los mandatos de los mecanismos temáticos tienden a ser bastante abiertos, en general piden al mecanismo que examine las cuestiones relativas a un tema en particular, como por ejemplo la tortura, y dé respuestas efectivas.⁷ Las diferencias en la terminología de los man-

datos, no han tendido a ser determinantes y quedaron diluidas en la práctica. El hecho que los mecanismos no estén sometidos a mandatos de términos estrictos o a normas de procedimiento formal, fue lo que les permitió ciertamente desarrollar sus métodos de trabajo en forma flexible y creativa. Un grupo de mecanismos ha llevado a cabo un conjunto de funciones similares que incluyen entre otras: analizar casos individuales de violaciones con los gobiernos involucrados, a través de fax en los casos urgentes; llevar a cabo misiones de investigación en los países donde se ha denunciado que están ocurriendo violaciones y hacer recomendaciones a los gobiernos implicados sobre medidas a adoptar para solucionar los problemas y prevenir violaciones futuras; y un análisis amplio del fenómeno de estas violaciones y la formulación de observaciones y recomendaciones genéricas sobre formas de erradicarlas, dirigidas a todos los gobiernos. Las ONG constituyen la primera fuente de información regular de los mecanismos. Inicialmente sus mandatos debían renovarse anualmente, pero actualmente esos mandatos han sido extendidos a períodos de tres años, con obligación de informes anuales a la Comisión de Derechos Humanos.⁸

Una serie de factores distinguen los

7) Si bien varios de los mecanismos temáticos han desarrollado la técnica de analizar casos individuales de violaciones en países cuyos gobiernos son ofensores, el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria es el único que tiene un mandato cuasi judicial explícito para investigar casos. Ha interpretado que le corresponde el examen en profundidad de casos individuales, seguido de la determinación por parte del Grupo de si los hechos constituyen una detención arbitraria. Los otros mecanismos hasta el momento no intentaron emitir juicios de responsabilidad en casos individuales.

8) La renovación anual de sus mandatos, los volvía vulnerables a terminar en cada período de sesiones de la Comisión, reflejando la reticencia de varios gobiernos a institucionalizar estos mecanismos. El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones funcionó por seis años hasta ser el primero que tuvo un mandato por un período de dos años. Los debates de 1990 sobre el "fortalecimiento" de la labor de la Comisión, en el momento en que se incrementó el número de sus miembros de 43 a 53 gobiernos, condujo a que el Consejo Económico y Social recomendará que todos los mecanismos temáticos debían tener mandatos por períodos de tres años en general.

mecanismos temáticos de los organismos instituidos en virtud de un tratado.⁹ Los mecanismos temáticos dentro de sus mandatos, pueden considerar casos o situaciones de países en cualquier país del mundo. Dado que su autoridad deriva de la Comisión, no existe requisito previo de que el país individual haya aceptado antes la competencia para que pueda actuar en su caso (aunque sólo podrán efectuar misiones en el terreno con consentimiento del gobierno). Pueden actuar en forma inmediata cuando se trate de casos de extrema urgencia, a veces, es asunto de horas, luego de recibida la información. Si bien la acción urgente puede estar restringida al envío de un fax al gobierno en cuestión, el mero hecho de notificar a un gobierno que un caso individual está siendo sometido a observación internacional por un mecanismo de NU, puede a veces ser una medida protectora en sí misma y evitar que la víctima sufra un destino peor. Los Grupos de Trabajo llevan a cabo su labor en reuniones periódicas regulares, pero han desarrollado procedimientos urgentes que les permiten actuar sobre los casos, fuera de los períodos de sesiones.

Las misiones en el terreno que efectúan los mecanismos contribuyen a obser-

var en profundidad la situación de los derechos humanos en países individuales y mantener a nivel de Naciones Unidas, la mira sobre un conjunto más amplio de países de los que podría esperarse, a partir de la iniciativa de los gobiernos miembros de la Comisión. También, al focalizarse una violación particular, los mecanismos están en mejor posición para examinar los elementos comunes de las diferentes violaciones, tales como tortura y desapariciones; formular observaciones y recomendaciones generales; recomendar y contribuir a la elaboración de normas internacionales nuevas en esos ámbitos y jugar un papel supervisor en el respeto y aplicación de esas normas por parte de los gobiernos. Esta función es particularmente útil con respecto a las normas no emergentes de tratados, para las cuales no existen organismos encargados de supervisar en forma sistemática, su aplicación en el mundo.¹⁰

La eficacia de los mecanismos temáticos debe ser medida en gran parte, en la forma en que los gobiernos individuales reaccionan ante la presión de los mecanismos y dan respuesta a los requerimientos de información y a las recomendaciones que les efectúan. Los mecanismos en sí carecen de autoridad y poder

-
- 9) Los organismos establecidos por tratados son los comités de supervisión establecidos en virtud de los términos de los tratados de derechos humanos para vigilar su cumplimiento. Estos organismos sólo pueden actuar con respecto a los Estados que han ratificado el tratado. Algunos de éstos, si bien no todos, tienen un procedimiento de quejas individuales en razón del cual los comités pertinentes pueden examinar casos individuales de violaciones del tratado, pero este procedimiento generalmente requiere la aceptación específica y por separado del estado parte antes que sea operativo con respecto a ese Estado. Existen requisitos de admisibilidad y de procedimiento a seguir en el examen de un caso, y puede implicar un tiempo considerable antes que se toma resolución.
- 10) El Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias realiza una tarea clave al hacer que los gobiernos conozcan y cumplan los Principios de Naciones Unidas relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias. El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias tiene actualmente un papel similar en importancia, en virtud de la Declaración sobre Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada que fuera recientemente adoptada por la Asamblea General.

político dentro del sistema de Naciones Unidas y dependen, en último término, de la Comisión para tomar acciones con respecto a gobiernos que violan los derechos que ellos buscan proteger. Debe tenerse en cuenta que sin un gran apoyo de la Comisión a su labor y acciones más firmes sobre sus conclusiones, los gobiernos que son objeto de investigación por un mecanismo temático, tienen muy poco costo político. Sus informes deberían ser utilizados mucho más activamente por la Comisión para ayudarla en la identificación de situaciones que implican graves violaciones, las cuales merecerían una resolución específica sobre el país o incluso la designación de un relator sobre el país. En otras situaciones, sus experiencias y conclusiones podrían ayudarla en el establecimiento de un programa de servicios de asesoramiento y asistencia técnica, dado que actualmente no existe una interacción real entre la labor de los mecanismos y el programa de servicios de asesoramiento.

Los gobiernos con frecuencia proveen respuestas inadecuadas sobre los casos individuales y algunos simplemente ignoran sus requerimientos de información. La práctica introducida por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias y seguida cada vez más ampliamente por otros mecanismos temáticos que se ocupan de casos individuales, de mantener sus fuentes informadas de las respuestas del gobierno sobre un caso y buscar información y observaciones adicionales de las fuentes, es una medida muy adecuada y que les posibilita investigar casos más profundamente, mantener la presión sobre un gobierno y formular conclusiones en sus informes. En los hechos, sin embargo, su labor so-

bre casos individuales no ha probado ser una medida muy eficaz que genere presiones políticas significativas sobre los gobiernos — existe una cantidad importante de gobiernos que figuran insistentemente en varios informes temáticos año tras año, sin que hasta el momento hayan sido cesurados por la Comisión. La Comisión debería identificar y ser más crítica con los gobiernos que en forma persistente no dan respuesta a los mecanismos temáticos. También debería examinar los informes temáticos como un todo en lugar de considerar cada uno aisladamente. En países sobre los que se haya informado sobre un gran número de casos, o sobre nuevos casos ocurridos sucesivamente a lo largo de varios años configurando un cuadro sistemático de violaciones, o cuando se trate de países que aparecen simultáneamente en varios informes, esas situaciones deberían servir como indicadores de problemas graves que la Comisión debería considerar.

Las misiones en el terreno efectuadas por los mecanismos temáticos, implican una investigación y análisis más detallados de una situación particular y son medios más eficaces para centrar la atención y generar presión sobre un país. Aún así, las recomendaciones formuladas por estos mecanismos, luego de una misión, a menudo son desatendidas o el gobierno simplemente no brinda la información sobre lo que ha hecho para cumplir con ellas. La Declaración de Viena estableció al respecto que "el examen de la aplicación de las recomendaciones debe convertirse en una cuestión prioritaria para la Comisión de Derechos Humanos".¹¹ Sería importante que los mecanismos establecieran criterios sobre lo que constituye una respuesta gubernamental adecuada

11) Declaración y Programa de Acción de Viena, Part. II, A, par. 5.

a sus recomendaciones específicas luego de una misión. Así por ejemplo, resulta insuficiente el envío por los gobiernos de textos legislativos si los mismos no están acompañados de un estado detallado de cómo se aplican en la práctica. Los mecanismos temáticos que hayan efectuado una visita a un país, deberían requerir de los gobiernos información por escrito de los pasos llevados a cabo para cumplir adecuadamente cada una de las recomendaciones efectuadas y controlar estas respuestas (o la falta de ellas), y hasta que no se reciba una respuesta completa y satisfactoria, los mecanismos deberían mantener la situación pendiente y bajo revisión de la Comisión en cada período de sesiones. La segunda y ulteriores visitas de un mecanismo temático deberían ser aceptadas por los gobiernos como una medida normal de seguimiento mientras persistan las violaciones y no se cumpla con las recomendaciones.

Otra dificultad que afrontan los mecanismos temáticos con respecto a sus misiones en el terreno es la necesidad de consentimiento previo del gobierno, aunque por supuesto, la cooperación gubernamental es esencial para que los mecanismos tengan un impacto positivo. Aún luego de obtenido el consentimiento, se enfrentan a un dilema. Un informe fuerte y crítico que genere la necesaria atención en la Comisión sobre problemas graves de derechos humanos, puede hacer perder la cooperación futura del gobierno, tal vez para una visita posterior, y hacer que otros gobiernos se vuelvan temerosos a formular invitaciones. Al principio, los primeros gobiernos que invitaron a los mecanismos temáticos, seguramente pensaron que este gesto de cooperación y apertura conduciría a impedir una acción condenatoria de la Comisión. Sin embargo, los informes cada vez más críticos de algunos mecanismos temáticos, con-

dujeron a una marcada reticencia de ciertos gobiernos a acordar visitas. En algunos casos, ciertos mecanismos temáticos trataron infructuosamente durante años, de obtener una visita a un país determinado.

En la Declaración Conjunta, a que ya hicimos referencia, se señala a la atención de la Conferencia Mundial una de las cuestiones que más les interesa, que es la de intensificar las misiones sobre el terreno. Esas misiones, expresan, son las únicas que permiten apreciar realmente la realidad objetiva de una situación; y agregan: "La mejor percepción que se logra en esas misiones es fundamental para apreciar correctamente la exactitud de las evaluaciones y los informes, lo que redundará en el interés bien entendido de los gobiernos de que se trata." En el documento se insiste en que sería conveniente que en cada mandato las misiones sobre el terreno se consideren como una iniciativa normal. Una vez más, incumbe a la Comisión dar reconocimiento y apoyo político firme a las misiones en el terreno iniciales y de seguimiento, como un elemento esencial de la labor de los mecanismos temáticos, y proveerlos de los recursos necesarios para que puedan llevarlas a cabo. La Comisión debería estar dispuesta a presionar a los gobiernos reticentes a acordar una primera visita o visitas de seguimiento, así como a prestar mayor atención a sus informes de misiones y recomendaciones. Las resoluciones de la Comisión sobre la labor de los mecanismos temáticos, hasta ahora, no hacen mención a países individuales, con el resultado que sus informes de misión juntan polvo y sus recomendaciones sobre países individuales no son aprobadas ni utilizadas por la Comisión. No existe una razón práctica para que una resolución sobre la labor de un mecanismo temático no pueda hacer referencia

a los países visitados por el mecanismo o aún a situaciones de países identificadas como particularmente graves. Las resoluciones temáticas que se refieren a varios estados, en lugar de focalizadas en un país en particular, podrían ser más fácilmente adoptadas por la Comisión, especialmente al comienzo del desarrollo de dicha práctica.

Si este aspecto de la labor de los mecanismos pudiera ser desarrollado y fortalecido, sus informes de misión podrían ayudar a centrar la atención de la Comisión sobre un país en particular, sin la inevitable batalla política – que a menudo fracasa – para tratar de incluir un nuevo país en el punto más controvertido del orden del día, el referente a violaciones en cualquier parte del mundo. En algunos casos, la Comisión ha comenzado a utilizar estos mecanismos más efectivamente para participar en el examen de las situaciones por países. En 1992, la amenaza de una resolución sobre Sri Lanka, a raíz del severo informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones luego de su misión a ese país, condujo a que el gobierno consintiera una visita de seguimiento. Si bien sólo quedó constancia de ese acuerdo en una declaración del Presidente de la Comisión, con todo permitió que Sri Lanka continuara en el orden del día. Lo mismo se repitió en 1993, en esa oportunidad el gobierno se comprometió a ser visitado por el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias. En las primeras etapas, la utilización de declaraciones del Presidente en lugar de una resolución, puede resultar una forma más útil para obtener el consentimiento de una visita para uno

o más mecanismos temáticos, lo que aseguraría, al menos, que la Comisión dispusiera de un informe sobre la situación al año siguiente. No obstante, también existe el riesgo de que un gobierno invite un mecanismo temático a visitarlo como un gesto falso, con el fin de evitar la censura en una resolución formal, sin hacer ningún intento para cumplir con las recomendaciones que se le hicieron. Por lo tanto, la Comisión no debería postergar las acciones firmes, recurriendo a declaraciones del Presidente, cuando es evidente que no se registran cambios reales en la situación.

Cada mecanismo temático está mandado para investigar sólo un tipo de violación en sus visitas. Esto puede conducir a una evaluación bastante desequilibrada, sobre todo en situaciones que comprenden una gama de violaciones a los derechos humanos, cuyas causas y efectos pueden estar profundamente entrelazados. Sería de esperar que los expertos de derechos humanos de N.U. no adoptaran un enfoque estrecho indebido, particularmente frente a abusos graves y flagrantes a los que pueden confrontarse en ocasión de una visita, aunque estén fuera de su mandato.¹² En última instancia, un mecanismo temático podría hacer una declaración pública y recurrir a otros organismos pertinentes de N.U. para que se ocuparan de los abusos a los derechos humanos que están fuera de su mandato, incluso podría recomendar la actuación e investigación urgente por parte del correspondiente mecanismo temático. A largo plazo, esta limitación podría resolverse mejor a través de visitas sucesivas o conjuntas de diferentes mecanismos te-

12) Varios observadores esperaban una respuesta inmediata más enérgica del (ex) Relator Especial contra la Tortura ante la masacre de Dili, Timor Oriental, de noviembre de 1992, que ocurrió mientras realizaba una misión en ese país.

máticos. Esta solución requiere una cooperación estrecha entre los mecanismos para presentar un panorama vasto y consistente. Las valoraciones sobre los mismos países muy divergentes en sustancia o en presentación, pueden jugar en contra unas de otras. Así fue lo que ocurrió en el caso de Filipinas, en 1991, cuando la Comisión tuvo ante sí informes del Relator Especial contra la Tortura y del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas, sobre las visitas que ambos efectuaron por separado a dicho país, los que eran bastante diferentes – aunque no en los hechos – en sus valoraciones acerca de la gravedad de la situación.

Las visitas conjuntas, que también fueron reclamadas por los mismos mecanismos en su Declaración ante la Conferencia Mundial, han sido pioneras con cierto grado de éxito en el caso de la antigua Yugoslavia. Cuando la Comisión nombró el relator por país sobre la antigua Yugoslavia, en su primer período extraordinario de sesiones en 1992, hizo un llamamiento a los mecanismos temáticos pertinente sobre la tortura, ejecuciones sumarias o arbitrarias, detención arbitraria y desplazamiento interno de personas, para que llevaran a cabo misiones conjuntas con el relator. Esto no sólo marcó las primeras misiones conjuntas de los mecanismos temáticos, sino que también fue la primera ocasión en que los mecanismos temáticos trabajaron en forma estrecha y directa con un relator por país. Antes, estos mecanismos temáticos se cuidaban de no visitar los países sometidos a examen especial por un relator. (si bien tenían a su cargo casos individuales en esos países). El trabajo sobre la antigua Yugoslavia sirvió para quebrar las divisiones de labor un tanto artifi-

ciales, y demostró que los mecanismos temáticos pueden ser fuente valiosa de experiencia específica y además facilitar una investigación más en profundidad de la situación. Es de esperar que en el futuro, los mecanismos temáticos puedan, por esta vía, colaborar más estrechamente entre ellos y con los relatores por países.

Los mecanismos temáticos también deberían disponer de recursos humanos y financieros para llevar a cabo investigaciones serias en ocasión de misiones en el terreno. Los mecanismos podrían incorporar a la misión, si lo consideraran conveniente, a especialistas tales como médicos forenses o de otras ramas médicas, especialistas en tratamiento y asesoramiento a víctimas de violaciones u otros traumas. En el caso de la antigua Yugoslavia, por ejemplo, los mecanismos recurrieron a médicos forenses y otros médicos especialistas, en sus misiones sobre el terreno.

En algunos casos, los mecanismos temáticos pueden ayudar a la Comisión en el análisis de una amplia gama de problemas importantes para la protección de los derechos humanos, en el contexto de sus mandatos. Por ejemplo, cuando la Comisión por primera vez consideró el problema de las represalias contra individuos o grupos que buscaban usar los procedimientos de NU o contactar representantes de NU, se solicitó a los mecanismos temáticos que tomaran las medidas necesarias para prevenir dichos actos y que prestaran especial atención a esta cuestión en sus informes.¹³ El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas ha utilizado siempre un procedimiento especial urgente con referencia a esos casos. Más recientemente, se solicitó a

13) Resolución de la Comisión 1990/76.

los mecanismos temáticos prestar especial atención a las violaciones de derechos humanos dirigidas específicamente contra la mujer.¹⁴ Sería importante que todos los mecanismos temáticos procuraran que la protección de los derechos de la mujer esté integrada plenamente en el programa total de derechos humanos, y que continuaran haciéndolo aún cuando se nombre un Relator Especial sobre violencia contra la mujer. La Comisión debería evitar que se creara una situación en la que los mecanismos estuvieran desbordados de problemas especiales y tareas subsidiarias, que podrían terminar por menoscabar sus funciones centrales y los problemas que ellos determinan como sus prioridades. Las tareas especiales deben estar siempre equipadas de recursos financieros y humanos adecuados para realizarlas.¹⁵

Las recomendaciones genéricas formuladas por los mecanismos temáticos dentro de sus mandatos, sobre medidas a ser tomadas por todos los gobiernos para corregir y prevenir la recurrencia de violaciones de derechos, a lo largo de los años, se han constituido en un cuerpo importante de medidas y salvaguardias prácticas para la protección de estos derechos, lo que podría servir como pautas para todos los gobiernos. En su último período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos solicitó la publicación anual de todas las conclusiones y recomendaciones genéricas de los mecanis-

mos temáticos.¹⁶ Dicha publicación sería fuente adicional de salvaguardias prácticas para la protección de ciertos derechos, complementaría las normas y disposiciones adoptadas por Naciones Unidas, y también podría constituir una guía específica útil sobre formas de aplicar más eficazmente esas normas y disposiciones. Podría utilizarse por Naciones Unidas en sus programas de servicios de asesoramiento y asistencia técnica, inclusive en los cursos para funcionarios encargados de la aplicación de la ley y otros funcionarios, como así también en la formación del personal de N.U., que participa en los componentes civiles de las operaciones de mantenimiento de la paz. También podría ser de valor para el trabajo de otros expertos de N.U., como por ejemplo los relatores por países o los organismos de supervisión creados en virtud de tratados.

Mecanismos específicos por países

El pionero de estos mecanismos fue el Grupo de Trabajo Ad-hoc de Expertos sobre Africa Meridional establecido en 1967, para tratar los problemas múltiples del fenómeno del Apartheid. Este es el único de estos procedimientos que se refiere a una región y no a un país en particular y se mantiene un tanto aparte de los otros relatores y expertos por países, que trataremos aquí. Posteriormente se creó en

14) Resolución de la Comisión 1993/46.

15) Una iniciativa de Perú y Colombia en 1990 también dio como resultado un llamado de la Comisión a los procedimientos especiales para que prestaran atención especial a la incidencia que en los derechos humanos tienen las actividades de grupos armados y traficantes de drogas. Algunos gobiernos protestaron que la tarea de estos mecanismos debía estar enfocada en el cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte de los Estados y era de temer que ésta disminuyera, si se le encomendaba un énfasis adicional sobre entidades no estatales.

16) Resolución de la Comisión 1993/47.

1975, un Grupo de Trabajo sobre Chile, el que luego fue transformado en un Relator Especial individual. No existe actualmente otro grupo de trabajo específico por país y la práctica general, con respecto a los procedimientos especiales referidos a un país, ha sido la designación de una persona como relator o experto.

A mediados de la década de los 80 existía una marcada reticencia para nombrar nuevos relatores por países. Esta se rompió en 1989 con el nombramiento de un Relator Especial sobre Rumania, que en ese momento estaba aún bajo el puño del Presidente Ceaucescu y muy aislada del ímpetu de cambios políticos en Europa del Este. Desde entonces, la Comisión ha estado más dispuesta a utilizar esta técnica, nombrando una serie de nuevos relatores por países, aunque algunas de las situaciones más graves de derechos humanos escapan aún de esta forma de examen. En el momento actual, además del Grupo de Trabajo sobre Africa Meridional, hay relatores o expertos por países con respecto a Afganistán, Cuba, El Salvador, Guinea Ecuatorial, Haití, Irán, Iraq, Territorios ocupados por Israel, Myanmar, Sudán y la antigua Yugoslavia.

Estos relatores y expertos en general son nombrados mediante resoluciones adoptadas en virtud del llamado procedimiento público de la Comisión de derechos humanos, establecido por la Resolución 1235 (XLI) del ECOSOC, la que admite el debate público sobre una situación de violación de derechos humanos en cualquier país del mundo. El nombramiento de estos expertos por países, de ninguna manera significa una respuesta imparcial y objetiva de Naciones Unidas ante las situaciones graves de derechos humanos en el mundo. Es un proceso altamente politizado que los gobiernos intentan desesperadamente evitar y el que a menudo concluye con el

nombramiento de expertos sobre países que tienen influencia internacional relativamente escasa y pocos aliados poderosos. La Comisión durante años fue ciega a las violaciones de derechos humanos más brutales y masivas ocurridas en Iraq, pero en 1991, a raíz de la amplia condena internacional a la invasión de Kuwait por Iraq, procedió a nombrar un Relator Especial sobre Iraq y un Relator Especial para investigar las violaciones cometidas por el gobierno iraquí en Kuwait ocupado. La abierta politización de este proceso es una de sus más grandes debilidades. Esto impide la designación de relatores por países en situaciones que claman a gritos atención internacional; también puede conducir a decisiones claramente absurdas, como poner término a esta forma de examen con respecto a países donde continúan ocurriendo violaciones; e igualmente puede ocurrir que se mantengan los cargos de relatores en países donde sería más apropiada otra forma de acción. Todo esto desacredita a la Comisión y a Naciones Unidas ante la opinión pública y conduce a la pérdida de confianza en su capacidad para solucionar eficazmente los problemas de derechos humanos.

La evidente arbitrariedad en las designaciones de relatores en virtud del procedimiento público está exacerbada en razón de que éste, en los hechos, no indica la gama completa de países sobre los que la Comisión puede haber designado relatores. La discusión pública de las situaciones por países tiene un funcionamiento paralelo al procedimiento confidencial "1503" mediante el cual otras situaciones de países son examinadas por los estados miembros de la Comisión en sesiones confidenciales, en las que es usual la presencia de un representante del país objeto de examen, para responder directamente a las preguntas que se formulen.

La Comisión tiene una serie de opciones de acciones futuras en virtud del procedimiento "1503", que pueden incluir la designación de un relator especial, en general luego de haber estado el caso pendiente durante cierto tiempo, sin mejora en la situación y sin cooperación seria del gobierno dado.¹⁷ Si bien es típico que se conozca rápidamente la noticia de la designación de un relator en virtud del procedimiento "1503", estrictamente hablando esta es una medida confidencial. La Comisión no la anuncia públicamente, la identidad del experto no es formalmente revelada por Naciones Unidas y los informes de éste mantienen el carácter de documentos confidenciales.¹⁸ Esto conduce a la situación ridícula de que las ONG, que en general conocen todo acerca del experto, no puedan establecer vínculos formales con él, no puedan oficialmente presentarle informaciones valiosas o conversar con el experto antes de las misiones in situ al país; ni tampoco tengan acceso a los informes sobre el país. Si la situación es suficientemente grave para merecer la designación de un exper-

to sobre el país, entonces la Comisión debería siempre trasladar la consideración del mismo al procedimiento público de la resolución 1235 y hacer el nombramiento en forma abierta y pública.

En algunos casos, la Comisión ha transferido países pendientes del procedimiento confidencial a su agenda pública, lo que en general es percibido como una medida de análisis internacional intensificado del cumplimiento de los derechos humanos en el país. Como en el caso de Albania, transferida a la agenda pública en 1988 luego de cuatro años en el procedimiento "1503", dicho movimiento no requiere necesariamente estar acompañado de la designación de un relator sobre el país. No obstante, cuando ya se ha establecido un relator por país durante el procedimiento confidencial, al moverse el caso al procedimiento público 1235 debería mantenerse el mandato de relator (sea o no la misma persona que continúa con la tarea), como fue el caso de Myanmar y Sudán al pasar al procedimiento público en 1992 y 1993 respectivamente.

- 17) En virtud del procedimiento "1503", la Comisión considera la situación de países que le somete su Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, las que a criterio de la Subcomisión "revelen un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos que deban ser examinadas por la Comisión". Luego de la consideración, la Comisión puede adoptar las siguientes medidas: sacar un país del procedimiento; dejarlo pendiente para revisión futura al año siguiente; o tomar otras medidas al respecto. La Resolución 1503 (XLVIII) del ECOSOC, que establece el procedimiento, sólo prevé dos opciones: trasladar la situación al procedimiento público posibilitando un "estudio en profundidad"; o crear un comité especial ad-hoc encargado de realizar una investigación confidencial con el consentimiento del estado interesado. En la práctica la Comisión ha empleado una gama de respuestas, entre otras: nombrar confidencialmente un relator sobre el país, con mandato de hacer una investigación e informar a la Comisión, o solicitar al Secretario General de NU el establecimiento de contactos directos con el gobierno interesado.
- 18) En cada período de sesiones de la Comisión, su Presidente anuncia la lista completa de países que han sido considerados en esa ocasión por la Comisión en virtud del procedimiento confidencial "1503" y además especifica qué países han sido retirados del procedimiento. A partir de eso, es fácil deducir cuales son los países que permanecen pendientes en el procedimiento, pero no se hace ningún anuncio público de las medidas adicionales tomadas por la Comisión con respecto a esas situaciones.

Si bien estos expertos designados con respecto a países particulares, en virtud del procedimiento 1235, pueden ser llamados Relatores Especiales, Representantes Especiales o Expertos Independientes, estas diferencias terminológicas reflejan en general las sensibilidades políticas con respecto a la decisión inicial de nombrar un experto por país, lo que es percibido por los gobiernos como la medida de mayor firmeza y confrontación que puede tomar la Comisión, en respuesta a la violación de los derechos humanos en un país dado. Los términos tienen la intención de indicar un grado variado de seriedad en la situación sometida a examen, pero en la práctica la distinción es insensata.¹⁹ También han sido designados expertos por países en virtud del tema del programa sobre servicios de asesoramiento, que representa una distinción más sustantiva en el mandato y tareas del experto. Esta práctica, que se analiza más adelante, en forma creciente está borrando la demarcación entre la investigación en profundidad de graves violaciones a los derechos humanos de acuerdo al procedimiento 1235 y el proporcionar servicios de asesoramiento y asistencia técnica en el campo de los derechos humanos.

Con la única excepción del nuevo Relator Especial sobre Territorios ocupados

por Israel,²⁰ ha sido tradicional que los relatores por países sean designados solamente por períodos de un año, aunque en algunos casos sus mandatos han sido renovados repetidamente por años (los Relatores Especiales sobre Afganistán y sobre Irán han estado en el cargo desde 1984). A diferencia de los mecanismos temáticos cuya renovación de los mandatos se ha vuelto progresivamente automática; la situación de los relatores por países es más vulnerable al clima político prevaleciente cada año y ha conducido a algunos cambios singulares y terminaciones prematuras de sus mandatos, aún en países donde la situación de los derechos humanos sigue siendo extremadamente grave o al menos marcadamente frágil. Por ejemplo, en el caso de Haití, el experto de servicios de asesoramiento recién en 1990 fue sustituido por un experto con plenas funciones de investigación de acuerdo al procedimiento 1235. Al año siguiente Haití fue nuevamente incluida en los servicios de asesoramiento, seis meses antes del golpe de estado que destituyó al Presidente Aristide, y finalmente en 1992 se designó nuevamente un Relator Especial.

Al igual que los mecanismos temáticos, los mandatos de los relatores por países son generalmente bastante amplios y siguen lineamientos similares, requiriendo

-
- 19) El nombramiento de un "relator" para un país, ha sido considerado como indicativo del alto grado de gravedad de una situación de derechos humanos; mientras el nombramiento de un "representante" o "experto" por país, sugieren corrientemente un grado menor de gravedad. El nombramiento de nuevos relatores y expertos por países es casi siempre muy difícil, ya que varios gobiernos se oponen totalmente a esta medida, en algunos casos para proteger un aliado, en otros fuera de una objeción, en principio por miedo a ser las próximas víctimas señaladas para examen por esta vía. Estas distinciones terminológicas, no reflejan por lo tanto, la realidad objetiva de la situación de los derechos humanos en cuestión, sino que son más bien el resultado de un proceso de negociación delicado para lograr consenso o al menos una mayoría de votos en favor de la designación de un nuevo experto por país.
- 20) Este Relator Especial, designado en 1993, excepcionalmente tiene un mandato expreso para continuar "hasta el final de la ocupación de ese territorio por Israel".

que el relator lleve a cabo un estudio en profundidad de la situación en cuestión. A pesar de algunas diferencias en la formulación de sus mandatos, en la práctica las tareas básicas de los relatores son semejantes. Si bien se les puede solicitar que presten especial atención a violaciones sindicadas de particular preocupación en el país (el mandato del Relator sobre la antigua Yugoslavia es uno de los más detallados y específicos hasta la fecha), los relatores por países tienen por cometido investigar e informar sobre la situación global de los derechos humanos en el país y formular recomendaciones al gobierno sobre las medidas a adoptar para superar las dificultades con que tropiecen para garantizar el respeto de los derechos humanos y prevenir futuras violaciones. Sin embargo, existen diferencias significativas en sus enfoques e informes. No hay una estructura de control de calidad que asegure una uniformidad básica de métodos, lo que ha dado lugar a diferencias muy marcadas en cuanto a las capacidades de los relatores como así también en su imparcialidad e independencia. La Comisión no ha demostrado tener disposición para corregir objetivamente estas discrepancias y en los hechos, son generalmente los relatores más competentes quienes son criticados precisamente por ser demasiado eficaces (o sea críticos). Deberían elaborarse pautas básicas de aplicación estricta sobre el enfoque que debe darse, el alcance de las tareas, metodología y manera de presentar la información y la Comisión debería estar dispuesta a actuar más directamente ante cualquier problema de falta de independencia o falta de competencia entre sus relatores.

Los relatores para llevar a cabo su labor reciben y analizan información de una vasta gama de fuentes, especialmente de origen no gubernamental y

efectúan misiones sobre el terreno en las cuales pueden entrevistar autoridades gubernamentales, ONG, víctimas de violaciones de derechos humanos, representantes de las iglesias, de la profesión jurídica, de la judicatura y otros. Cada vez con mayor frecuencia se pide a estos relatores que efectúen un informe preliminar anual a la Asamblea General y además un informe global a la Comisión de derechos humanos. Esto ayuda a que dos veces al año se puedan ejercer presiones sobre un gobierno centrando la atención internacional en la situación en cuestión, inclusive en la forma de dos resoluciones de NU sobre el país.

Las misiones sobre el terreno, efectuadas generalmente dos veces al año, para posibilitar la preparación de informes más actualizados ante la Asamblea General y la Comisión respectivamente, han revelado ser un elemento esencial de los métodos de trabajo de los expertos. Aún cuando, algunos países como Cuba y más recientemente Irán negaron el acceso de los relatores para que realizaran sus misiones, por lo que han sido criticados en la Asamblea General y en la Comisión, estos organismos no adoptaron ninguna otra acción para corregir esta flagrante falta de cooperación con Naciones Unidas. Aparte de estas misiones sobre el terreno, las informaciones compiladas por los relatores tiende a ser pasivas y basadas principalmente en materiales escritos. Si bien algunos de ellos han mantenido conversaciones en Ginebra, con ONG y otras personas que les brindan información pertinente, en general no tienen recursos propios para disponer de contactos potenciales en Ginebra, o para visitar comunidades de refugiados o exiliados que podrían ser fuente valiosa de información directa. Para el relator es particularmente importante ampliar la base de información, cuando se

le niega el acceso al país, o cuando los contactos en razón de vivir en un país represivo, tienen temor de hablar abiertamente durante la misión sobre el terreno. La realidad de este problema está ilustrada en el informe reciente del Relator Especial sobre Sudán, quién señala las represalias y persecuciones sufridas por algunas de las personas con quienes mantuvo *contactos durante su primer visita al país*.²¹

Los relatores por países no se han ocupado de casos individuales en forma general o sistemática, por lo tanto, no han desarrollado ningún tipo de procedimiento de acción urgente, si bien pueden referirse a ciertos casos a título de ilustración. Existieron una o dos circunstancias excepcionales en que un relator consideró casos de particular gravedad con un gobierno, en ejercicio de una función tipo "buenos oficios", pero ésto nunca fue desarrollado ni divulgado. Sería útil que en casos graves, los relatores por países recurrieran más a menudo a esta clase de "buenos oficios", especialmente porque tienen contactos mucho más frecuentes con los gobiernos, que los mecanismos temáticos que efectúan una labor global.

La mayoría de los gobiernos que están sometidos a esta forma de examen tienden a dirigir sus energías para lograr que se termine el mandato del relator; y es excepcional encontrar un gobierno que esté genuinamente dispuesto a cumplir seriamente las recomendaciones del relator. Al igual que los mecanismos temáticos, los relatores dependen en gran medida de la Comisión para ejercer pre-

sión política sobre gobiernos recalcitrantes. Demasiado seguido, la respuesta de la Comisión está mucho más influenciada por otros factores, que por el contenido de los informes. Además, la función protectora diaria proporcionada por un relator que sólo está en el país por unas pocas semanas cada año y que no está activamente investigando casos individuales, es necesariamente extremadamente limitada. La eficacia del sistema de relatores por países para proteger los derechos humanos radica especialmente, en mantener la situación de un país en particular bajo estricta vigilancia en la agenda de la Comisión y de la Asamblea General. Esto mantiene la publicidad, la presión internacional y la censura que, con el correr del tiempo, pueden contribuir a cambios políticos y de otro tipo que permitan una solución efectiva en la situación de los derechos humanos.

Los rápidos desarrollos de las operaciones *in situ* de N.U., en el contexto de las actividades de mantenimiento de la paz, que en ciertos casos incluyó un componente de supervisión de derechos humanos, determinó que algunos relatores por países formularan propuestas para el establecimiento de observadores y personal *in situ*, con el fin de desarrollar un componente protector más directo y eficaz para su trabajo, como así también una forma más inteligente de recabar y reunir información. El Relator Especial sobre la antigua Yugoslavia cuenta con un equipo de funcionarios permanentes en el territorio y tanto la Asamblea General como la Comisión han aprobado el pedido del Relator Especial sobre Iraq de

21) NU Doc. A/48/601, de noviembre de 1993, par. 55 y ss. en el que informa del caso de un sacerdote quien, luego de haberse entrevistado con el relator, fue retenido durante cinco horas en el Cuartel General de Seguridad de Khartoum, donde se le dijo "tenga cuidado, el Relator Especial está aún aquí, pero se irá en dos semanas y usted permanecerá."

supervisores *in situ*, aunque Iraq insistentemente ha expresado su absoluta oposición a una tal propuesta y N.U. no ha hecho progresos en este sentido. El desarrollo de estas operaciones de supervisión *in situ* para trabajar con un relator de la Comisión, administradas por el Centro de Derechos Humanos, fuera de alguna iniciativa de mantenimiento de la paz autorizada por el Consejo de Seguridad, es probable que sea extremadamente lento, si bien la semilla ha sido plantada. En la Declaración Conjunta los expertos encargados de los procedimientos especiales recomendaban la presencia de observadores *in situ*, pero una propuesta a ser incluida en la Declaración y Programa de Acción de Viena que recomendaba el establecimiento de tales funcionarios de Naciones Unidas sobre el terreno, fue radicalmente descartada. La recomendación que se aprobó en la Conferencia Mundial dispone que, "si es necesario, se destinen funcionarios de derechos humanos a las oficinas regionales de las Naciones Unidas, con el propósito de difundir información y ofrecer capacitación y otra asistencia técnica en la esfera de los derechos humanos a solicitud de los Estados Miembros interesados". Pero en ella no se prevén funciones de supervisión, de reunión de información, ni de investigación.²²

Hasta el momento, las operaciones de derechos humanos de N.U. sobre el terreno más amplias e innovadoras, no han sido de ninguna manera desarrolladas en el contexto del programa de derechos humanos. Ellas han sido autorizadas por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General ya sea como parte de una operación de mantenimiento de la paz más amplia, tales los casos de El Salvador

(ONUSAL) y Camboya (UNTAC), o bien como misiones civiles de observación, semejantes a las establecidas en Haití (MICIVIH) y Sudáfrica (UNOMSA). En efecto, estas operaciones de derechos humanos han sido establecidas y han funcionado sin estar referidas o involucradas directamente con el programa de derechos humanos de N.U., sus expertos en actividad, o aún el Centro de Derechos Humanos. Los organismos de derechos humanos de Naciones Unidas deberían estar más centralmente vinculados en la planificación y ejecución de los componentes de derechos humanos de las operaciones de mantenimiento de la paz. Además, tienen un papel importante a jugar particularmente en las repercusiones de una operación de mantenimiento de la paz, cuando la situación política y de derechos humanos se mantiene todavía extremadamente frágil y es necesario tomar medidas para estructurar y fortalecer las instituciones, con el fin de proteger los derechos humanos. En la Declaración Conjunta, los expertos señalaban que "los procedimientos especiales pueden constituir también una valiosa fuente de experiencia e información, a los efectos ya sea de mejorar las normas en vigor o de proponer soluciones en caso de conflicto interno". Sin embargo, fue con considerable dificultad que la Conferencia Mundial reconoció finalmente "la importante función que cumplen los componentes de derechos humanos de determinados acuerdos relativos a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz" y recomienda que el Secretario General "tenga en cuenta la capacidad de presentación de informes, la experiencia y los conocimientos del Centro de

22) Declaración y Programa de Acción de Viena, Part. II, A, par. 7.

Derechos Humanos y de los mecanismos de derechos humanos...».²³ No obstante, entre los organismos políticos de Naciones Unidas existe gran resistencia en acordar a los organismos de derechos humanos una función preponderante en las operaciones de mantenimiento de la paz.

La Comisión aún tiene mucha incertidumbre acerca de su papel con respecto a estas operaciones, pero ha comenzado a pedir la designación de expertos de derechos humanos de N.U. para trabajar junto a operaciones de mantenimiento de la paz, manteniéndolos fuera de las estructuras formales de la operación. Con respecto a El Salvador y Somalia, en 1992 y 1993 respectivamente, la Comisión solicitó al Secretario General el nombramiento de un Experto Independiente para trabajar junto a las operaciones de mantenimiento de la paz establecidas en esos países. En Camboya la Comisión tuvo que tomar una serie de acciones a fin de mantener la supervisión de los derechos humanos, dado que la principal operación de mantenimiento de la paz se preparaba a partir luego de las elecciones. En ese caso no nombró un Relator Especial, aún cuando había sido la posición expresamente contemplada en los acuerdos que condujeron al establecimiento de la UNTAC, sino que nuevamente solicitó al Secretario General nombrar un Representante que coordinara una presencia de Naciones Unidas y que el Centro de Derechos Humanos desarrollara un programa de servicios de asesoramiento en el territorio. El Relator Especial sobre

Haití de la Comisión continuó su labor en 1993, aún cuando la misión civil de supervisión de derechos humanos *in situ*, continuaba sus actividades.²⁴

Estas medidas no dan una solución adecuada para que los organismos de derechos humanos de N.U. y el Centro de Derechos Humanos estén involucrados en forma mucho más vinculante desde el principio en los aspectos de derechos humanos de las operaciones de mantenimiento de la paz y en la planificación y distribución de los componentes de derechos humanos de dichas operaciones. Pero las mismas significan un paso importante para abrir una brecha y particularmente, proporcionar una forma de continuar focalizando la atención internacional sobre la situación de los derechos humanos, una vez terminada la principal operación de N.U. Si bien la Comisión parece estar a favor de expertos designados por el Secretario General en lugar de los relatores tradicionales nombrados por la misma Comisión, existe un vínculo a través de la función de informar a la Comisión y la participación del Centro de Derechos Humanos. Si bien los informes de los expertos sobre Camboya y Somalia van a ser considerados en el tema del programa de servicios de asesoramiento²⁵ y la presión en ambas resoluciones de la Comisión pidiendo su designación estuvieron centradas mucho más en el área de prestación de servicios de asistencia que en la supervisión e investigación, no obstante, la Comisión recomendó el establecimiento de una oficina de derechos humanos como parte de la

23) Declaración y Programa de Acción de Viena, Part. II, E, par.97.

24) Esta operación debió ser retirada en Octubre de 1993 cuando se deterioró la situación de derechos humanos y la seguridad y los acuerdos políticos comenzaron a desintegrarse.

25) La Comisión no resolvió si el informe del Experto sobre El Salvador sería considerado dentro del tema de servicios de asesoramiento o del tema sobre violaciones; este problema se mantiene abierto para decisión durante el período de sesiones de 1994.

operación en Somalia, UNOSOM II. Con respecto a El Salvador, donde previamente había actuado un Relator de la Comisión, es interesante constatar que el Experto tiene un mandato general de supervisión sobre la forma en que las partes están cumpliendo las recomendaciones de ONUSAL y de otros organismos participantes. En el caso de Somalia fue el Secretario General quien propuso una función de supervisión más directa para el Experto. El Secretario General en su informe de agosto sobre UNOSOM II, determinó una serie de medidas nuevas para fortalecer la protección de los derechos humanos en Somalia y propuso que el Experto actuara como un *ombudsman* en conexión con los programas de restablecimiento del sistema judicial, de los establecimientos penitenciarios y de la policía. Sin embargo, la aplicación de estas medidas apenas ha comenzado y el primer informe del Experto – que aún no visitó Somalia – insinúa estar un tanto perdido sobre cual debe ser su función. Recomienda el envío al país de un equipo de observadores de derechos humanos y concluye que es prematuro proponer actividades de servicios de asesoramiento en el clima imperante; y sugiere que si éste no mejora, se termine o cambie su mandato.²⁶

Es necesario que se integren más reflexiones conceptuales, clarificación de objetivos y planes prácticos al definir la función y mandatos de los expertos adjuntos a las operaciones de mantenimiento de la paz, a requerimiento de la Comisión. También es esencial que exista buena coordinación y cooperación entre la operación y el experto. Es igualmente importante que los expertos eviten meramente la duplicación de la función investigadora

de la operación en sí misma o, cuando ésta no exista, que ellos sean utilizados como sustitutos de un componente de supervisión de derechos humanos *in situ*, cuando ellos deberían ser parte integrante de las estructuras formales de la operación. No obstante, la Comisión no debería ignorar la necesidad de una función de supervisión como parte de sus mandatos cuando ello sea necesario, especialmente luego de finalizada la operación principal. Estos expertos, al ser independientes de la operación principal, pueden tener una función útil a desarrollar en la función y supervisión del personal de NU; por ejemplo se han planteado recientemente cuestiones graves que deben ser investigadas, sobre la utilización de fuerza letal por tropas de NU en Somalia y sobre acciones de UNOSOM en el arresto de personas sin ninguna garantía jurídica ni de otro tipo. También podría muy bien prestarse adiestramiento y gestión de servicios de asesoramiento y asistencia técnica por parte de los expertos, si bien éstas serían más apropiadas en las últimas etapas de una operación o cuando ésta se retira, o sea cuando los expertos deben formular y asegurar la continuidad de una función de NU apropiada a una situación de post conflicto.

La distinción entre protección y el proveer asistencia, que en la actualidad es potencialmente problemática en el contexto del mantenimiento de la paz, durante mucho tiempo generó confusión en la función tradicional de los relatores por países. El programa de servicios de asesoramiento tiene por objetivo ofrecer asesoramiento y asistencia técnica en el ámbito de los derechos humanos y presupone la cooperación y voluntad de un gobierno

26) NU Doc.A/48/510, octubre de 1993.

en la introducción de reformas y mejoras, para las cuales solicita los servicios. En razón de estos elementos, le programa es percibido fuera de toda confrontación y condena y como algo por lo cual el gobierno solicitante va a ser alabado y estimulado. Con respecto a la situación de algunos países, en que ha sido imposible generar a nivel de NU el apoyo político suficiente para aprobar medidas más severas — tales como el nombramiento de un relator para el país —, la Comisión ha recurrido algunas veces a la designación de un experto bajo el tema de este programa, mandado solamente para asesorar y asistir al gobierno en sus esfuerzos. Esta práctica utilizada en países con problemas muy graves de derechos humanos, recibió críticas crecientes que permitieron una opción de compromiso por la cual se mandató al experto de servicios de asesoramiento simultáneamente con funciones más amplias de supervisión e información. Estos mandatos híbridos podrían parecer incompatibles al requerir del experto el actuar simultáneamente como investigador crítico y asesor amistoso. Esta constituye también una opción que estimula a los gobiernos a solicitar servicios de asesoramiento, no frente a un compromiso auténtico de asegurar la protección de los derechos humanos, sino simplemente con el fin de evitar condenas más severas de la Comisión, en la forma de un relator sobre el país designado de acuerdo al procedimiento 1235.

Esta técnica ha sido usada en varias oportunidades en el caso de Guinea Ecuatorial, Guatemala y Haití. El nombramiento de un experto con función de investigar significa, por lo menos, que la Comisión tenga ante sí informes amplios y a menudo inflexibles sobre la situación de los derechos humanos en esos países; informes además que, en el caso de Haití

y de Guinea Ecuatorial, fueron instrumentales para que finalmente salieran del programa de servicios de asesoramiento y entraran en el procedimiento más apropiado 1235 con la designación de un Relator tradicional sobre el país. Guatemala por otra parte, se mantuvo en el programa de servicios de asesoramiento, aunque en los últimos años la Comisión dejó abierto, al final de cada período de sesiones, el punto de la agenda en virtud del cual el informe del Experto sobre Guatemala será considerado al año siguiente. Reviste por supuesto importancia que el ofrecimiento de servicios de asesoramiento y asistencia técnica se ocupe de tomar en consideración la totalidad de la situación de los derechos humanos. Sin embargo, dicha evaluación debería hacerse antes de ofrecer la asistencia. Efectivamente, esta evaluación debería ser llevada a cabo por un experto que tenga un mandato de investigación claro y que informe sobre la situación global de los derechos humanos y la oportunidad o no de proveer servicios de asesoramiento en dichas circunstancias. Si es evidente que la situación de derechos humanos es lo suficientemente grave para que se continúe con la supervisión, la misma debería continuar a cargo de un relator sobre el país, cuyo papel y funciones deberían mantenerse diferenciadas de la asistencia de asesoramiento que NU también podría considerar apropiado brindar.

Desarrollo futuro de los procedimientos especiales

La Conferencia Mundial tuvo muy poco en cuenta el sistema de procedimientos especiales, pero puede considerarse casi como una ventaja desde su punto de vista, dado el clima político negativo que dominó esta Conferencia desde el prin-

cipio. La Declaración y Programa de Acción de Viena contiene únicamente un párrafo por demás breve y prosaico, que ignora todos los elementos nuevos mencionados por los relatores de procedimientos especiales en la Declaración Conjunta, con la sola excepción de un apoyo calificado a sus reuniones periódicas regulares:

“La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya la importancia de preservar y fortalecer el sistema de procedimientos especiales, relatores, representantes, expertos y grupos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, así como de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, a fin de que puedan llevar a cabo sus mandatos en todos los países del mundo, proporcionándoles los recursos humanos y financieros que sean necesarios. Esos procedimientos y mecanismos deberían poder armonizar y racionalizar su trabajo por medio de reuniones periódicas. Se pide a todos los estados que cooperen plenamente con estos procedimientos y mecanismos.”²⁷

No hubo ninguna indicación aclaratoria sobre la determinación de varios gobiernos – particularmente aquellos que figuran en sus informes – de evitar a todo costo, cualquier medida tendiente a fortalecer los procedimientos, dar apoyo a métodos de trabajo más flexibles y eficaces, o ubicarlos en una base institucional firme dentro del sistema de Naciones Unidas. Además, la Conferencia Mundial puede haber contribuido a fomentar los

intentos actuales tendientes a menoscabar los mecanismos, al haber puesto en la proa las tensiones profundas y fundamentales que circundan la acción internacional de protección de los derechos humanos y que arrojan luz sobre la maquinaria de derechos humanos. Ciertamente no fue por accidente que en el período de sesiones de la Comisión, de 1993 – que tuvo lugar inmediatamente antes de los últimos debates preparatorios difíciles y divisorios de la Conferencia – se adoptara una resolución que llamaba la atención sobre la proliferación de los mecanismos internacionales que hacían demandas a los estados miembros para información y preparación de informes.²⁸ La resolución pedía se presentara un informe en el período de sesiones de 1994, detallando *inter alia*, todos los mandatos originales de los mecanismos establecidos en virtud de tratados y de los no convencionales; las normas internacionales sobre las cuales basan su trabajo los mecanismos no convencionales; las reglas de procedimiento y criterios de admisibilidad; y todos los detalles de sus métodos de trabajo. Esta moción puede simbolizar un ataque más serio a los procedimientos especiales y hace recordar los intentos anteriores con el fin de frenarlos. Otra resolución que acompañó a la anterior²⁹, criticaba el desequilibrio geográfico actual en la selección de los relatores y recordaba que sus informes no debían exceder las 32 páginas y estar disponibles seis semanas antes de los períodos de sesiones de la Comisión, lo cual, si se cumpliera estrictamente, podría evitar la práctica común de los relatores por países de llevar a cabo una segunda misión so-

27) Declaración y Programa de Acción de Viena, Part. II, E, par. 95.

28) Resolución de la Comisión 1993/58, presentada por Cuba y adoptada por 33 votos a favor, 16 en contra y 3 abstenciones.

29) Resolución de la Comisión 1993/94.

bre el terreno en diciembre, luego de haber presentado los informes preliminares a la Asamblea General, a fin de presentar a la Comisión un panorama más actualizado de la situación.

En la Declaración y Programa de Acción de Viena existen una serie de disposiciones que constituyen elementos importantes para los procedimientos especiales y fortalecen su trabajo por vías laterales. Entre éstos señalamos: la reafirmación del principio que la promoción y protección de todos los derechos humanos es un objetivo prioritario de las Naciones Unidas y una preocupación legítima de la comunidad internacional (lo que implica el fortaleciendo del papel de los mecanismos internacionales de protección); el llamado a aumentar la coordinación en apoyo de los derechos humanos dentro del sistema global de las Naciones Unidas; la demanda general a que se aumenten considerablemente los recursos asignados a programas de derechos humanos, el Centro de Derechos Humanos y específicamente los procedimientos especiales; la necesidad de que la Comisión dé prioridad a la supervisión del cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por los procedimientos especiales; el reconocer que es necesario mejorar la respuesta de NU a los casos urgentes de derechos humanos; la insistencia de que los estados deben aplicar la normativa internacional; el focalizar los problemas de la impunidad y otras violaciones específicas; y el llamado a un papel más activo de NU en la protección de los derechos humanos en las situaciones de conflicto armado.³⁰ Un capítulo extenso sobre la tortura fortalece princi-

palmente la función del Relator Especial contra la Tortura y pide a todos los Estados que cooperen plenamente con el Relator Especial en el desempeño de su mandato.³¹

Existen una serie de problema que aún deben ser considerados más directamente a los efectos de dar a los procedimientos especiales una base sólida, permitirles realizar su trabajo con eficacia y brindarles medidas de protección contra los ataques políticos que se les dirigen de vez en cuando por gobiernos enemistados con ellos.

Los procedimientos necesitan un marco estructural y administrativo coherente dentro del cual puedan funcionar y realizar actividades de cooperación y coordinación entre ellos, como así también con distintos mecanismos de derechos humanos y además con otros organismos de Naciones Unidas. En la Declaración Conjunta ya citada, piden que en el plano institucional las actividades vinculadas a los procedimientos especiales se integren en el conjunto de las actividades de las Naciones Unidas, y además que se refuerce la coordinación entre los propios procedimientos especiales, entre éstos y los órganos creados en virtud de tratados y entre los procedimientos especiales y el sistema de Naciones Unidas en su conjunto. Otro de los puntos de la Declaración que pedía la realización de reuniones periódicas y que fuera una de las pocas propuestas concretas apoyada en la Declaración y Programa de Acción de Viena, será un primer paso que les permitirá intercambiar información, discutir métodos de trabajo y técnicas efectivas, identificar y planificar misiones conjuntas y

30) Ver en general, Declaración y Programa de Acción de Viena, Part I, paras. 4, 6, 30 y Part. II, paras. 1, 8-12, 14, 15, 83, 91, 92.

31) Idem. Part. II, paras 54-61.

adoptar enfoques comunes cuando deban afrontar problemas de carácter político o administrativo.

La Comisión debería considerar sus informes más seriamente y darles mayor peso político y apoyo a sus recomendaciones, además de actuar en forma más consistente y eficaz en respuesta a las situaciones graves de derechos humanos que le plantean los procedimientos. Deberían ser reconocidos como un componente integral del marco de derechos humanos de Naciones Unidas, tener una función determinada en la elaboración y aplicación de normas, en los mecanismos de N.U. de prevención y alerta temprana, en la determinación, ejecución y seguimiento de los componentes de derechos humanos de las operaciones de mantenimiento de la paz y otras misiones *in situ*, y en la integración de consideraciones de derechos humanos dentro de otros programas de N.U., tales como el del área del desarrollo. En cuanto a sus informes, los mismos deberían ser publicados, difundidos y utilizados más ampliamente, tanto dentro del sistema de N.U. como en el mundo exterior. Deberían existir intercambios más flexibles de información, especialmente entre los mecanismos y las operaciones *in situ* de N.U. y también podrían hacer un mayor uso de los medios de comunicación social, particularmente en situaciones graves o urgentes en las que la presión y advertencia pública puede ser una herramienta indispensable de protección.

Un elemento fundamental de la dirección futura de toda la labor de los procedimientos es la cuestión crítica de los recursos. El programa de derechos humanos de N.U. tiene una carencia de recursos financieros crónica y esto incide agudamente sobre los mecanismos que a menudo abordan – casi literalmente hablando – asuntos de vida o muerte. Todos

ellos trabajan sobre una base pro-bono y dependen en gran medida de la disponibilidad de personal adecuado a fin de procesar y seguir los casos, ayudar en la planificación y realización de las misiones sobre el terreno y poder preparar informes completos y en tiempo. El trabajo amplio que realizan debe revestir carácter profesional, detallado y agudo y requiere disponer de las últimas tecnologías en equipos de comunicación y en sistemas de recuperación y acopio de información. Resulta intolerable que varias ONG estén en la actualidad mucho mejor equipadas y financiadas, comparativamente hablando, que estos mecanismos. Con respecto a esto la Declaración refleja una nota de desesperación:

"A pesar de todos nuestros esfuerzos, a veces damos la impresión de impotencia en situaciones de crisis sencillamente por la falta de las estructuras de apoyo más elementales o tal vez por las dilaciones burocráticas inexcusables de los servicios administrativos o por deficiencias presupuestarias. ¿Es aceptable que por falta de recursos humanos o materiales no se examine o se considere un número importante de expedientes relativos a casos particulares? De mantenerse esta situación ¿de qué sirve disponer de tantas normas? Además, en lo que respecta a los recursos financieros, debemos reconocer que nuestras exigencias son casi ridículas si se piensa cuán pequeñas son las sumas de que se trata en comparación con los gastos globales de las Naciones Unidas."

El crecimiento intenso de creación de procedimientos especiales nuevos sin el incremento correspondiente en recursos humanos y financieros, amenaza dislocar todo el sistema. Si bien la Declaración y

Programa de Acción de Viena enfatizó la necesidad de incrementar los recursos financieros del programa de derechos humanos, el último período de sesiones de la Asamblea General demostró que este punto es aún de gran batalla. Los aumentos en los recursos todavía son insuficientes para aliviar una situación calamitosa que amenaza seguir deteriorándose, si se continúa estableciendo nuevos mecanismos sin contar con los recursos adecuados. Este tema de los recursos continuará siendo la prueba crítica del compromiso asumido por los gobiernos y N.U. de convertir los procedimientos especiales en un componente efectivo e integral de cualquier sistema futuro de protección de derechos humanos.

El Alto Comisionado para los Derechos Humanos y los procedimientos especiales

La propuesta de establecer un Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha sido durante mucho tiempo objeto de debate en Naciones Unidas y sus orígenes preceden considerablemente no solamente el desarrollo de los procedimientos especiales, sino también la adopción del amplio marco de tratados y normas de derechos humanos que existen

hoy día. Durante la década de 1970, los debates sobre un Alto Comisionado quedaron estancados y en las décadas siguientes, el desarrollo creciente de los mecanismos temáticos y específicos por países llenó el vacío con el establecimiento de una gama diversa de procedimientos que constituyeron aparentemente, un enfoque promisorio con miras a la estructuración gradual de un sistema completo de protección de los derechos humanos.

El renacimiento de la idea de un Alto Comisionado en el contexto de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, fue ampliamente promovido por la comunidad no gubernamental³², pero no tuvo una acogida entusiasta por parte de varios gobiernos. Como indicamos anteriormente, algunos gobiernos buscaban evitar cualquier medida que admitiera una intervención más firme contra las deficiencias en la protección de los derechos humanos, mientras que otros temían que cualquier intento de mejora o reforma del sistema existente, permitiera hacerlo accesible y vulnerable a los ataques. También se pensaba que el Alto Comisionado podría ser utilizado como argumento sobre la redundancia de los procedimientos especiales en particular y que por lo tanto, sus funciones deberían subsumirse en este nuevo órgano supremo de derechos humanos. Resulta irónico que frente a la carencia y estancamiento de ideas, la

32) La propuesta sobre el establecimiento de un Alto Comisionado fue apoyada por una serie de ONG y fue adoptada como recomendación en varios eventos preparatorios de expertos y representantes no gubernamentales. También emergió como una de las recomendaciones clave del Forum de ONG que precedió la Conferencia Mundial (ver NU Doc. A/CONF.157/7). Amnistía Internacional asumió la propuesta sobre el establecimiento de un Alto Comisionado para los Derechos Humanos como uno de sus objetivos principales de la Conferencia Mundial y presentó un documento ante la Conferencia que analizaba la laguna principal del sistema actual que podría solucionarse con un Alto Comisionado y detallaba las características y funciones principales de debería revestir el cargo. Ver: Facing Up to The Failures: Proposals for Improving the Protection of Human Rights by the United Nations, AI Index IOR 41/16/92, diciembre de 1992.

propuesta sobre la creación de un Alto Comisionado comenzara a ganar actualidad y apoyo, durante la etapa previa a la reunión de Viena, precisamente como forma de llenar un vacío dejado por la ausencia de otras propuestas concretas sobre como avanzar en la promoción y protección de los derechos humanos dentro del sistema existente. La presión y expectativa pública se vio acrecentada ante algunas iniciativas destacadas que emergieron de la Conferencia y el pedido de crear un Alto Comisionado comenzó a ganar apoyo de un número creciente de gobiernos, embarazados ante el fracaso casi total de los debates preparatorios para tratar asuntos sustantivos. Los gobiernos que permanecieron inflexibles y opuestos constantemente a cualquier iniciativa nueva internacional de derechos humanos resultaron ser pocos y se encontraron cada vez más aislados.

Aunque no fue posible en Viena lograr un apoyo firme de la Conferencia Mundial al establecimiento de un Alto Comisionado, por último se llegó a un consenso sobre una recomendación a la Asamblea General, en el documento final. En la Declaración y Programa de Acción de Viena se establece "que se recomienda a la Asamblea General que, al examinar el informe de la Conferencia en su cuadragésimo octavo período de sesiones, estudie con carácter prioritario la cuestión de la creación de un cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos". A raíz de una actividad intensa de las ONG y un creciente interés de los medios de comunicación, se evitaron los intentos de algunos gobiernos de bloquear el debate o hacerlo pasar al año siguiente, y por último la Asamblea General decidió el establecimiento de un Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el 20 de diciembre de 1993.

Esta decisión histórica establece el

Alto Comisionado para los Derechos Humanos en el rango de Subsecretario General, siendo el funcionario de responsabilidad superior de todas las actividades de derechos humanos de N.U. que asegura la promoción y protección de toda la gama de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. El nombramiento del Comisionado, quien debe ser una persona de alta consideración moral e integridad personal, con experiencia en derechos humanos y comprensión de diversas culturas, será efectuado por el Secretario General de N.U. y aprobado por la Asamblea General. El desempeño del cargo será por un plazo de cuatro años, renovable por una sola vez y se pondrá a su disposición personal y recursos adecuados para el cumplimiento del mandato. El Comisionado tendrá un papel activo en todo el mundo para responder los desafíos de la realización plena de todos los derechos y prevenir las violaciones; su mandato incluye entablar el diálogo con los gobiernos, intensificar la cooperación internacional, la coordinación de todas las actividades de derechos humanos a través del sistema de N.U., promover la realización del derecho al desarrollo, supervisar el Centro de Derechos Humanos, racionalizar y fortalecer la maquinaria de derechos humanos, coordinar los programas de educación e información pública en derechos humanos y proporcionar servicios de asesoramiento y asistencia técnica.

La resolución abarca todos los elementos de compromiso y negociación que se esperaban en la creación de un tal cargo. Además, contiene una redacción suficientemente flexible y amplia que asegura al Alto Comisionado una tarea clave en las actividades de promoción y protección con respecto a toda la gama de derechos. El Alto Comisionado, en tanto funcionario de elevado rango a nivel

político, autoridad y permanencia de servicios razonable, que informa a la Comisión y a través del ECOSOC, a la Asamblea General, estará en condiciones óptimas para revitalizar y desarrollar un programa efectivo y fortalecido, el que a su vez producirá un impacto benéfico en la maquinaria que opere dentro de él, incluyendo los procedimientos especiales. Además tendrá la autoridad necesaria para corregir una serie de deficiencias y debilidades que corrientemente menoscaban los procedimientos especiales, los que hemos planteado precedentemente en este artículo. Al mismo tiempo, no existe ninguna razón para suponer que el establecimiento de este cargo conducirá necesariamente a un debilitamiento de los procedimientos especiales, o de cualquier otro mecanismo. En primer lugar, el panorama de derechos humanos en la actualidad es radicalmente diferente al que lucía, cuando por primera vez se discutió en Naciones Unidas la idea de un Alto Comisionado y es impensable que él sólo pueda hacer *bascular todo o parte* de las actividades de la maquinaria existente. En segundo lugar, el papel del Alto Comisionado está claramente determinado como de elevado nivel de mira, coordinación e integración, no para llevar a cabo las tareas diarias del programa de derechos humanos, el que debe continuar siendo realizado por los diversos expertos, grupos de trabajo, comités y otras estructuras. En tercer lugar, siendo un cargo con supervisión general sobre el Centro de Derechos Humanos y que tra-

baja dentro del marco de decisiones de la Asamblea General, el ECOSOC y la Comisión de Derechos Humanos, existe un vínculo claro y razonable establecido entre el Alto Comisionado y la maquinaria existente, que intensificará el desarrollo de un programa coherente y sólido. En cuarto lugar, si bien el Alto Comisionado tiene la tarea de racionalizar, adaptar, fortalecer y dinamizar la maquinaria, ésto debe ser hecho "con miras a mejorar su eficacia y efectividad".

Por supuesto que mucho dependerá de la persona que sea nombrada, especialmente quien sea el primer Alto Comisionado, el que jugará un papel formativo clave en la conformación de la naturaleza y dirección de este cargo. El sistema existente deberá ser suficientemente elástico, a fin de preservar sus aspectos más sólidos y beneficiar de un Alto Comisionado efectivo, competente y comprometido y poder rechazarlo si fuera débil o ineficaz. Si este cargo es explotado al máximo por un primer Comisionado inteligente y creativo, genuinamente comprometido a mejorar el papel de Naciones Unidas en la protección de los derechos humanos, significará uno de los logros de la Conferencia Mundial más significativos y de mayor alcance. El Alto Comisionado debe ciertamente poseer todo el potencial para ser el motor de un programa de derechos humanos de Naciones Unidas reestructurado, coherente, coordinado y efectivo; si desea asumir este desafío y se le da el apoyo político y administrativo necesario para hacerlo.

La creación de un sistema de enjuiciamiento penal internacional está tomando forma

Christian Tomuschat*

I Introducción

La deficiencia bien conocida del derecho internacional es que carece de mecanismos de coerción efectivos. Tradicionalmente, el sistema internacional fue concebido como una red de relaciones bilaterales entre Estados soberanos. Si uno de esos Estados violaba alguna de sus obligaciones, la parte agraviada tenía derecho para recurrir al uso de represalias o, como las designa la terminología moderna, de medidas de respuesta. Incluso, la normativa sobre agresión armada no tenía un enfoque sobre las víctimas, porque el derecho internacional clásico del siglo XIX no proscribía la guerra.¹ Nadie albergaba la ilusión de que un Estado pequeño pudiera confrontarse a una gran potencia.

La Primera Guerra Mundial demostró que un orden mundial mínimo no podía ser mantenido sin la existencia de instituciones colectivas, por esta razón luego de terminada la guerra, se emprendieron esfuerzos tendientes a lograr una coexistencia pacífica entre los Estados, surgiendo de ese modo la Liga de Naciones. La creación de la Liga no impidió que estallara la Segunda Guerra Mundial, pero luego de ella, se adoptaron una serie de decisiones capitales con el objetivo de

asegurar la paz y la seguridad internacionales.

En primer lugar se consolidó el derecho sustantivo. El principio de no recurrir a la fuerza establecido en el Artículo 2(4) de la Carta de Naciones Unidas (en adelante: Carta), fue concebido para producir un cambio radical en las relaciones internacionales, reemplazando para el arreglo de las controversias, el clima de violencia latente por una nueva cultura de diálogo. A pesar de la proscripción de la fuerza como un medio legítimo de política nacional, la comunidad internacional acordó, que en razón de la amarga experiencia del pasado reciente, era necesario crear un marco normativo nuevo y más eficaz que regulara la conducta en los conflictos armados.² Al mismo tiempo, se reconoció que sólo la letra de la ley no era suficiente para moldear las realidades, por lo que resultaba imperioso crear instituciones encargadas de su realización en la práctica. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (en adelante: Consejo de Seguridad) recibió el mandato de velar por el respeto de la paz y la seguridad internacionales a escala universal. Además, para castigar los crímenes cometidos durante la guerra y disuadir toda tentativa de repetición en el futuro, los principales

* Profesor de Derecho Internacional, Universidad de Bon, Alemania; Miembro de la CDI de N.U.; Miembro del Comité Ejecutivo de la CIJ.

1) I. Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, 1963, p.20

2) Convenios de Ginebra I a IV sobre derecho humanitario en los conflictos armados, del 12 de agosto de 1949.

criminales de guerra alemanes y japoneses fueron juzgados en Nüremberg y en Tokio.³

La idea de inculpar a personas individuales por acciones criminales cometidas no a título individual, sino como agentes de sus gobiernos, no era un concepto nuevo en 1944-45. Luego de la Primera Guerra Mundial, las potencias victoriosas habían acordado (Artículo 227 del Tratado de Versailles), la creación de un tribunal internacional encargado de juzgar al Kaiser alemán Wilhelm II. Para su alivio, éste huyó a los Países Bajos quienes se negaron a entregarlo para ser juzgado por sus crímenes. En efecto, habría sido difícil determinar los motivos por los que el jefe del Estado Alemán habría podido ser inculcado.

La situación era totalmente diferente en 1945. Las atrocidades planificadas y ordenadas, particularmente por los dirigentes de la Alemania nazi, golpearon en pleno corazón a la humanidad, como comunidad universal de seres humanos. Asesinatos, exterminación de grupos étnicos, deportaciones y esclavitud eran todos crímenes que condenaban los principios de derecho penal comunes a las naciones civilizadas.⁴ El tema no resuelto realmente por el Tribunal de Nüremberg fue si la planificación y lanzamiento de una guerra de agresión, además de constituir un acto ilícito a nivel internacional,

representaba ya en 1939, un acto que implicaba responsabilidad penal individual.⁵

La Asamblea General de Naciones Unidas (en adelante: Asamblea General) confirmó formalmente los principios sustentados en los juicios de Nüremberg y de Tokio.⁶ Además se propuso elaborar el estatuto de un Tribunal Penal Internacional encargado de extender la aplicación de la experiencia extraída de los juicios a los criminales de guerra alemanes y japoneses. Ella pensaba, con razón, que la responsabilidad individual, por oposición a la bastante abstracta de los Estados en tanto que entidades colectivas, fortalecería las normas internacionales relativas a las reglas mínimas de civilización y que por lo tanto podría tener un poderoso efecto disuasivo. Pero el proyecto preparado por un comité especial en 1953⁷ no tuvo continuación. La explicación oficial fue que era necesario elaborar en primer lugar normas de fondo, a saber, un Código de Delitos contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad. Ese proyecto fue a su vez postergado hasta una definición de la agresión, la que sería pieza central del Código. En realidad, las tensiones surgidas por la guerra fría constituyeron el obstáculo principal que impidió todo progreso sustancial.

La situación sin salida que había paralizado las Naciones Unidas (en adelante:

- 3) Para una breve explicación ver: H.H. Jescheck, *Nüremberg Trials*, en: *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 4 (1982), pp. 50-57, y B.V.A. Röling, *Tokyo Trial*, idem, pp. 242-245.
- 4) Estatuto del Tribunal Militar Internacional, que define los crímenes a ser juzgados, integrado como Anexo al Acuerdo de las Cuatro Potencias para la persecución y castigo de los principales criminales de guerra del Eje Europeo, del 8 de agosto de 1945, UNTS 82, p. 279.
- 5) Ver por ejemplo: Ch. Bassiouni, *A Draft International Criminal Code and Draft Statute for an International Criminal Tribunal*, 1987, p. 3; H.H. Jescheck, *International Criminal Law: Its object and Recent Developments*, en: M.Ch. Bassiouni/V.P. Nanda, *A Treatise on International Criminal Law*, Vol. I, 1973, p. 49, 62-63.
- 6) Resolución 95(I) del 11 de diciembre de 1946.
- 7) Doc NU A/2645. Para un resumen ver: Anuario NU 1953, pp. 683-686, para la consideración de la Asamblea General, Anuario NU 1954, pp. 430-433.

ONU), durante cuatro decenios, conoció un cambio radical a partir de 1993. El Consejo de Seguridad en su resolución 827 (1993) del 25 de mayo de 1993 estableció el "Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario, cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia a partir de 1991" (en adelante: Tribunal sobre Yugoslavia).⁸ Poco después, la Comisión de Derecho Internacional presentó un proyecto completo de estatuto de un tribunal penal internacional (en adelante TPI).⁹ El Tribunal sobre Yugoslavia que posee una existencia jurídica, se está convirtiendo en un cuerpo operacional. La Asamblea General ha elegido entre el 15 y el 17 de setiembre de 1993, los once jueces que lo integran. Un mes más tarde, el Consejo de Seguridad nombró al Fiscal. Ahora es necesario encontrar los locales adecuados en La Haya, sede del Tribunal, como también el personal necesario para su funcionamiento. Además, el proyecto de estatuto establecido por la CDI ha recibido una acogida muy positiva de parte de la Asamblea General. La CDI se propone revisar su texto a la luz de las observaciones recibidas de los gobiernos y hacer una segunda lectura durante su 46º período de sesiones en 1994.

Varios factores se han combinado para dar un nuevo impulso a la implantación de un mecanismo internacional destinado

a imponer penas a las personas culpables de crímenes internacionales. En 1989, la Asamblea general por primera vez solicitó explícitamente a la CDI que se pronunciara sobre la cuestión del establecimiento de una jurisdicción penal internacional, competente para juzgar las personas acusadas de haber cometido crímenes internacionales.¹⁰ El antecedente de esta resolución radicó en una petición formulada por Trinidad y Tobago que demandaba la creación de un mecanismo internacional encargado de ayudar a los Estados confrontados al tráfico ilícito internacional de la droga; un fenómeno cuyos efectos secundarios amenazaban envenenar, al igual que un órgano canceroso, todo el tejido social de numerosos países de América Latina y el Caribe. Países del tercer mundo expresaban así, por primera vez, un interés real por la creación de un tribunal penal internacional.

Poco tiempo después, la guerra del Golfo hizo recordar la ausencia de una jurisdicción penal internacional competente que habría podido juzgar al dirigente iraquí Sadam Husseim, por las graves infracciones al orden jurídico internacional que indudablemente había cometido. Este hecho se agregaba al diferendo que oponía a Libia por una parte y los Estados Unidos, Gran Bretaña y la ONU por otra parte, a propósito de la extradición de los presuntos autores del atentado con una bomba contra el avión americano, que tuvo lugar en Lockerbie, Esco-

8) El Estatuto del Tribunal está anexo a esta resolución. Reproduce in extenso sin modificación, el informe establecido por el Secretario General en cumplimiento de la resolución 808 (1993) del Consejo de Seguridad, del 22 de febrero de 1993, Doc NU S/25704 de 3 de mayo de 1993.

9) Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 45 período de sesiones, 3 de mayo a 23 de julio de 1993, Documentos Oficiales de la Asamblea General, 48º período de sesiones, Supl. N° 10 (A/48/10), pp.270 y ss. Formalmente el proyecto que es el resultado de las deliberaciones del Grupo de Trabajo, no ha sido aún aprobado por la Comisión de Derecho Internacional como cuerpo plenario.

10) Resolución 44/39.

cia el 21 de diciembre de 1988. El asunto planteó nuevamente la urgencia de un tribunal penal internacional, que contara con el apoyo de toda la comunidad internacional, y que no planteara dudas acerca de la imparcialidad y objetividad de sus procedimientos.¹¹ Pero por último, los indecibles horrores del conflicto armado en la ex Yugoslavia, con su total menosprecio por las normas de protección a la población civil, fueron los que marcaron la real necesidad de crear un mecanismo penal que completara el cuadro institucional destinado a hacer respetar los principios fundamentales de civilización. Este instrumento no podía ser otro que un verdadero tribunal, revestido de todas las garantías que el derecho internacional de los derechos humanos acuerda a un acusado.

II Principales características

1 Composición y estructura

Los once miembros del Tribunal sobre Yugoslavia, constituirán dos salas de primera instancia integrada cada una con tres jueces, y una sala de apelación integrada con cinco jueces. Es evidente que pasará un cierto tiempo antes que se pueda iniciar cualquier actividad judicial dado que el Fiscal deberá dedicar esfuerzo y cuidado considerable para la preparación de las primeras inculpaciones. La CDI sugiere que la Corte, componente específicamente jurisdiccional del Tribunal Penal Internacional (organismo en su totalidad), esté integrada con dieciocho jueces repartidos en salas de primera instancia de cinco jueces y una sala de

apelaciones de siete jueces. También dispone la constitución de una oficina de fiscalía pública que denomina Fiscalía, dirigida por un Fiscal (artículo 5, 13).

2 Creación y fundamentos jurídicos

El tratado es el instrumento usual de regulación internacional. La CDI sugiere, en efecto, que el Estatuto del Tribunal Internacional, que ella ha concebido, debería ser adoptado como convención internacional. En el caso del Tribunal sobre Yugoslavia, el proceso de elaboración de tratados habría resultado casi imposible. En primer lugar por razones de tiempo. La negociación del texto de un acuerdo internacional a nivel mundial, significa el conjunto de todos los Estados miembros de la ONU, lo que implica un tiempo considerable.

Además, los tratados producen generalmente efectos jurídicos sólo con respecto a aquellos Estados que los han aceptado. En consecuencia, en el caso específico de Yugoslavia, se habría planteado el tema de saber si todos los Estados nuevos del territorio de la ex Yugoslavia debían ratificar el tratado que crea el tribunal antes que el mismo entrara en vigor. Una respuesta afirmativa habría significado que todo Estado deseoso de sustraerse a sanciones penales internacionales podía fácilmente frustrar los objetivos de la comunidad internacional, simplemente rechazando su consentimiento. Sin embargo, existen numerosas razones persuasivas que demuestran que ningún Estado particular goza de un tal potencial de bloqueo. De acuerdo a los Convenios de Ginebra, de 1949, las Altas partes contratantes tienen obligación de

11) Ver. C. Tomuschat, El caso Lockerbie ante la Corte Internacional de Justicia, La Revista de la CIJ, N° 48/1992, pp.28 y ss.

perseguir judicialmente a las personas que hayan cometido infracciones graves a sus disposiciones. Por lo tanto, si un Estado actuando individualmente puede hacer que las personas acusadas de delitos de guerra comparezcan ante los tribunales, no puede existir un obstáculo legal que impida a los Estados de común acuerdo, elaborar un sistema para la represión de los crímenes de guerra. Un enfoque semejante fue recomendado por un grupo de relatores de la CSCE¹² que propuso crear una jurisdicción penal para Yugoslavia en virtud de un tratado a ser instituido bajo los auspicios de la CSCE. A pesar de todo, esto también significaba retardos nefastos. La iniciativa de tomar una medida disuasiva enérgica, al estar condicionada a la conclusión de un tratado, arriesgaba estar predestinada al fracaso desde el inicio.

A raíz de este contexto, surgió la idea de adoptar el Estatuto del Tribunal sobre Yugoslavia a través de una resolución del Consejo de Seguridad, en virtud del Capítulo VII de la Carta.¹³ Las disposiciones de ese capítulo no prevén explícitamente en ninguna parte, la creación de una jurisdicción penal. No obstante, el mandato del Consejo de Seguridad es bastante amplio. El capítulo citado le confiere la responsabilidad del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (art. 24 (1)), y le acuerda, según los términos del capítulo VII, facultades de decisión para el cumplimiento de sus deberes. El

Artículo 41, que contempla las sanciones en caso de amenaza a la paz, no da una lista exhaustiva de las medidas que el Consejo de Seguridad está autorizado a tomar ("Estas podrán comprender...").¹⁴ Una jurisdicción penal, cuyo objetivo es disuadir futuras violaciones a las normas de conducta en los casos de conflictos armados, cabe perfectamente en la filosofía de un conjunto de normas elaboradas para impedir, que se recurra a medidas de fuerza para el arreglo de controversias. De todas formas es legítimo interrogarse si el capítulo VII no contiene determinadas limitaciones inherentes. Bernhard Graefrath, en un artículo reciente argumenta que el Consejo de Seguridad sólo tiene facultades para poner término a un acto de agresión o a una ruptura de la paz, pero que carece de la autoridad necesaria para resolver substantivamente sobre las causas esenciales que sustentan un conflicto.¹⁵ En su opinión, el arreglo de controversias es una tarea que está reglamentada en el Capítulo VI, donde se confiere al Consejo de Seguridad la elaboración de recomendaciones (no obligatorias), mientras que el Capítulo VII, sólo puede invocarse con respecto a las medidas y métodos coercitivos que implican el empleo de la fuerza, en ocasión de un conflicto prolongado.

Para rechazar la tesis de Graefrath, no alcanza con referirse a la práctica reciente del Consejo de Seguridad. La resolución 687 (1991), que dictaba las condiciones

12) Corell/Türk/Thune, *Proposals for an International War Crimes Tribunal for the Former Yugoslavia*, 9 de febrero de 1993, pp.41-43.

13) La propuesta de Francia para el establecimiento de un tribunal penal internacional, NU Doc.S/25266, 10 de febrero de 1993, fue la primera que recomendó que se hiciera por una resolución del Consejo de Seguridad (par. 34-40).

14) P.M. Eisemann, en J.-P. Cot/A. Pellet (Edit.), *La Charte des Nations Unies*, 2nd. ed., 1991, p.695; J.A. Frowein, en: B. Simma (Edit.), *Charta der Vereinten Nationen*, 1991, p. 579.

15) *Jugoslawientribunal - Präzedenzfall trotz fragwürdiger Rechtsgrundlage*, *Neue Justiz* 47 (1993), p. 433, 434, 435.

de paz que la ONU imponía a Irak, también podría ser cuestionada en cuanto a su legitimidad. El argumento principal contra una concepción estrecha del Capítulo VII surge de la naturaleza del mandato encomendado al Consejo de Seguridad. Parece bastante artificial trazar una línea precisa que separe las medidas que serán tomadas para mantener o restablecer la paz y otras medidas destinadas a resolver las causas y los efectos de un estado de cosas, de acuerdo al criterio previsto en el Artículo 39. No es por accidente que los autores de la Carta extendieron el ámbito de acción del Consejo de Seguridad determinado en el Capítulo VII, también a situaciones que revelan una "amenaza a la paz", estado de cosas que es muy distinto al estallido de un conflicto armado. Ciertamente, debe existir un vínculo de causalidad claro, pero fuera del vasto poder discrecional que tiene el Consejo de Seguridad para apreciar los hechos pertinentes, dicho vínculo salta a los ojos en el caso de Yugoslavia. El Tribunal sobre Yugoslavia, si es administrado a conciencia y apoyado por una voluntad política resuelta de la comunidad internacional, podrá contribuir ampliamente a restringir, humanizar, e incluso a poner término, al conflicto actual en ese país.

El Tribunal sobre Yugoslavia constituye por necesidad un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad en virtud del Artículo 29 de la Carta. Pero es erróneo decir que como expresa el *dictum* romano *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*, el Tribunal no puede tener poderes que ni el mismo Consejo de Seguridad posee.¹⁶ Siendo el Consejo de Seguridad un órgano político, jamás podrá

pretender emitir pronunciamientos judiciales. No obstante, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha señalado claramente que no existe necesariamente una correlación entre la naturaleza del organismo principal y la naturaleza de los órganos creados por él. En el caso del Tribunal Administrativo de N.U., la CIJ sostuvo que la Asamblea General tenía facultades implícitas para darle nacimiento y acordarle poderes de decisión que ni ella misma tenía, en la medida en que esa jurisdicción era necesaria para una protección efectiva del personal de la ONU.¹⁷ Si se puede demostrar la utilidad de crear una jurisdicción penal a fin de restablecer la paz y la seguridad en Yugoslavia, entonces será totalmente compatible con el objeto y propósitos de la Carta, otorgar a ese Tribunal Internacional todos los poderes que corresponden y necesita normalmente un tribunal penal para llevar a cabo su mandato con eficacia.

Las dificultades inherentes a la conclusión de un tratado, podrían igualmente tentar a la creación de un TPI general contemplado en el proyecto de la CDI, en virtud de una resolución del Consejo de Seguridad. No obstante, dicho procedimiento excedería claramente los límites de las facultades que la Carta confiere al Consejo de Seguridad. Se podría sostener por una parte, que un TPI creado *ex ante*, destinado a juzgar crímenes relacionados con situaciones que amenazan la paz y la seguridad internacionales, constituye un mecanismo concebido y apropiado para asistir al Consejo de Seguridad en el ejercicio de su mandato. Por otra parte, la existencia de un TPI permanente con competencia general para juzgar una ca-

16) Graefrath, loc. cit. p. 435.

17) Opinión consultiva del 13 de julio de 1954, Informes CIJ 1954, p. 47. par.- 57,61

tegoría de crímenes internacionales modificaría radicalmente el marco institucional creado por los autores de la Carta. Estos sólo previeron un organismo judicial internacional, la Corte Internacional de Justicia, cuya jurisdicción debe además ser aceptada por los Estados, ya que no se aplica automáticamente por su adhesión a la ONU. Un TPI con competencia obligatoria estaría ubicado jerárquicamente a un nivel más elevado que la CIJ, que depende de la voluntad soberana de los Estados. Es inconcebible calificar dicho organismo de subsidiario, según los términos del artículo 29.¹⁸

Dado el vínculo del TPI con la estructura interna de la ONU, ciertamente no es exagerado pensar en hacerlo parte integrante de la Carta por medio de una enmienda.¹⁹ Alcanzaría con incluir una disposición breve en la misma Carta y referirse al estatuto en un anexo, siguiendo el modelo de estatuto de la CIJ. Esta técnica jurídica presenta la ventaja considerable que, de acuerdo al artículo 108 de la Carta, las reformas entran en vigor para todos los miembros de las Naciones Unidas, cuando hayan sido adoptadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En otros términos, el procedimiento del Artículo 108 de la Carta, constituiría una base de legitimación mucho más amplia que una simple resolución del Consejo de Seguridad. Además, no necesita consentimiento unánime. El TPI también tendrá efectividad *vis-à-vis* de terceras partes que intentaran evadir su jurisdicción. En base a la declaración del fa-

moso acuerdo de la Conferencia Fundamental de San Francisco, un Estado que se oponga a una reforma de la Carta adoptada contra su voluntad, puede retirarse de la ONU.²⁰ Ese retiro implicaría costos políticos muy altos, por lo tanto, ningún Estado tomará una decisión de ese tipo a la ligera. Además, el apoyo que todas las regiones del mundo aporten a un TPI, condición *sine qua non* de una enmienda a la Carta, aislaría de la comunidad internacional al Estado en posición contraria, y significaría que no está preparado para compartir el ideal de coexistencia pacífica consagrado en la Carta. Esta posición dañaría considerablemente su imagen internacional.

3 Las personas físicas como acusadas

El Tribunal Penal Internacional y el Tribunal sobre Yugoslavia juzgarán exclusivamente a personas físicas. Pensar en responsabilizar penalmente a organizaciones plantearía problemas complejos y que no aumentan mucho el potencial punitivo y disuasivo que se espera lograr con una jurisdicción penal internacional. La responsabilidad penal de los Estados, en cuanto tal, no se diferenciará de manera significativa del régimen tradicional de la responsabilidad del Estado. En realidad, esta extensión aumentaría la gravedad de las consecuencias jurídicas de los actos internacionalmente ilícitos, lo que conduciría a una situación sin salida. Ningún Estado representa una entidad abstracta; sino que constituye la estructura organizada de un pueblo que ha establecido su propia maquinaria guber-

18) Ver propuesta de Francia, loc. cit. (nota 13), par. 33.

19) Correctamente sugerido por la Comisión Internacional de Juristas en su publicación "Hacia una Justicia Universal", 1993, p. 28.

20) UNCIO, VII, p.262, 267.

namental. Los crímenes internacionales a menudo son perpetrados por miembros de esta super estructura de gobierno. Es dudoso que a un pueblo y en especial a sus nuevas generaciones, se le pueda imponer legítimamente el cumplimiento de las obligaciones reparatorias emergentes de acciones de una oligarquía que ha abusado de su poder de manera criminal.²¹ Al respecto, el derecho a la existencia²² que tiene todo pueblo, necesita ser cuidadosamente considerado.

4 *Nullum crimen, nulla poena sine lege*

Bajo los auspicios del Imperio del Derecho o del Rechtsstaat, el enjuiciamiento de personas inculpadas de crímenes internacionales debe respetar la máxima *nullum crimen, nulla poena sine lege*, en la forma consagrada particularmente en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La aplicación de esta regla al enjuiciamiento penal internacional plantea sin embargo, numerosas dificultades. En primer lugar, corresponde preguntarse si la existencia de una norma internacional de derecho, que califica una conducta determinada como punible puede ser considerada como suficiente, o si la garantía de *nullum crimen* presupone una prohibición legal del derecho interno que se aplica a la persona en el momento en que ha cometido el acto ilegal correspondiente. Al respecto, el razonamiento formalista no debería prevalecer. Es fácil identificar el razonamiento del principio de *nullum crimen*. Todos deberían poder

conocer con exactitud el límite entre un comportamiento lícito y un comportamiento criminal. Sin embargo, los crímenes internacionales descritos en el Estatuto del Tribunal sobre Yugoslavia y en el Proyecto de la CDI, presentan la característica de un comportamiento humano que -para usar los términos de la cláusula Martens,²³ tiene en cuenta "las costumbres establecidas entre naciones civilizadas (...) las leyes de humanidad y (...) las exigencias de la conciencia pública". El autor de un acto de esa naturaleza no puede pretender haber cometido el error de considerarlo como aceptable. El objeto y propósito del concepto de crimen internacional es precisamente excluir toda defensa fundada en un orden jurídico interno perverso. En caso contrario, la comunidad internacional no dispondría de ningún instrumento para contrarrestar los ataques de un sistema político tiránico contra los fundamentos mismos de la familia de seres humanos. Conviene de todas formas expresar claramente una advertencia. La doctrina de la responsabilidad penal directa de la persona en derecho internacional, tiene por condición que los crímenes internacionales sean mantenidos dentro de límites estrictos. Las políticas y las prácticas como el *apartheid* que no son reconocidas universalmente como crímenes, pueden no implicar la responsabilidad penal individual *qua lege internationale*, a pesar de su naturaleza de comportamiento ilícito de acuerdo al derecho internacional a nivel interestatal. Las exigencias a ser cum-

21) Resulta evidente que no puede exigirse coactivamente la responsabilidad de Irak por todos los daños causados a raíz de su agresión a Kuwait, en la forma que lo determinan las resoluciones del Consejo de seguridad N° 674(1990), par.8, N°686 (1991), par.2 y N° 687 (1991), par. 16.

22) Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 1982, Artículo 20.

23) Cuarta Convención de La Haya sobre las leyes y usos de la guerra terrestre, del 18 de octubre de 1907, preámbulo, par. 8.

plidas están hábilmente formuladas en el Artículo 26(2)(a) del proyecto de la CDI que, apoyándose en el artículo 53, describe el crimen internacional, que no esté definido en un tratado como:

"todo crimen en virtud del derecho internacional general, es decir, de una norma de derecho internacional aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma de carácter tan fundamental que su violación da lugar a la responsabilidad criminal individual."

De acuerdo a la concepción anteriormente citada, el principio de *nullum crimen* no excluye el juicio penal basado en el derecho consuetudinario internacional. Constituye un truismo decir que el derecho consuetudinario es menos preciso que el derecho escrito, pero los actos aborrecidos por la conciencia de la comunidad internacional pueden ser reconocidos como tales por cualquier ser humano. Es por esta razón que los juicios de Nüremberg y de Tokio se fundaron principalmente en normas no escritas. El Estatuto del Tribunal sobre Yugoslavia parte de la presunción que todas las categorías de actos criminales que él cita, los cuales son extraídos de los tratados internacionales de derecho humanitario pertinentes, han pasado a integrar el derecho internacional consuetudinario y por lo tanto obligan a todos los Estados, incluyendo a sus nacionales.²⁴

No hay que perder de vista, sin embargo, que ni el Estatuto del Tribunal sobre Yugoslavia ni el proyecto de Estatuto de la CDI tienen la intención de constituir normas penales sustantivas.

Los dos se limitan a especificar la competencia del respectivo tribunal. Así, los jueces no son de ninguna manera relevados del deber de verificar si un presunto criminal puede ser efectivamente responsabilizado de haber cometido un acto enumerado en las cláusulas de la jurisdicción. No obstante, la aprobación del Estatuto del Tribunal sobre Yugoslavia, mediante resolución del Consejo de Seguridad, demuestra ampliamente que el comportamiento descrito en esas cláusulas puede ser considerado, con toda razón, como enmarcado en la categoría de crímenes internacionales que conllevan responsabilidad directa.

5 Categorías de crímenes internacionales

Un examen más profundo del Estatuto del Tribunal sobre Yugoslavia revela los textos en los cuales se ha inspirado. En principio enumera las infracciones graves de los III y IV Convenios de Ginebra (Artículo 2), según la exacta formulación de las disposiciones pertinentes (respectivamente artículos 130 y 147); retoma luego lo esencial de los Artículos 23, 25, 27 y 28 del Reglamento de La Haya relativo a las leyes y usos de la guerra terrestre²⁵ (Artículo 3); a continuación considera el genocidio como un crimen internacional al retomar los términos de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Artículo 4) y por último incluye los crímenes de lesa humanidad (Artículo 5). Para explicar el fundamento legal de los crímenes contra la humanidad, el informe del Secretario General hace referencia al Estatuto y el Fallo del Tribunal de Nüremberg; y a la

24) Informe del Secretario General, NU Doc.S/25704, par. 35.

25) Técnicamente constituye un anexo al IV Convenio (nota 23).

Ley N° 10 del Consejo de Control para Alemania. De este último texto se tomaron el asesinato, tortura y violación como categorías de conducta adicionales que representan "actos inhumanos gravísimos cometidos contra una población civil". Lamentablemente, el fenómeno atroz de la "limpieza étnica" no fue claramente definido.²⁶ La aparente contradicción entre el comentario del artículo y el texto del artículo es igualmente chocante. Mientras el comentario explica que los crímenes de lesa humanidad "están proscribidos aun cuando se hayan cometido durante un conflicto armado", el artículo 5 estipula "que el Tribunal tendrá competencia para enjuiciar a los presuntos responsables de los crímenes (...) cuando hayan sido cometidos contra la población civil durante un conflicto armado, interno o internacional". Esta diferencia sólo puede explicarse por el tenor del mandato general del tribunal, que consiste en perseguir judicialmente a las personas responsables de violaciones graves al derecho humanitario internacional. Así, el Consejo de Seguridad expresa ser plenamente conciente que no debe sobrepasar las funciones que le fueron asignadas, es decir, de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Es lamentable constatar que el Tribunal sobre Yugoslavia no está habilitado para juzgar delitos de agresión, a pesar que este delito es esencial en la situación histórica actual. No estamos muy errados al suponer que algunos o todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad consideraron que ese crimen era

un tema demasiado delicado para poder tomarlo en consideración. *Ex post*, el precedente de Nüremberg ha sido nuevamente ilegitimado. Otra laguna que también debe ser indicada es la falta de referencia a los dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949.²⁷ La reticencia bien conocida de algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad dejó también allí su marca.

El proyecto de la CDI es extremadamente prudente con respecto a la limitación de la esfera de competencia de un TPI. La Comisión enfoca en primer lugar los tratados que definen los crímenes internacionales (Artículo 23), adicionando ciertos crímenes "de segunda categoría" de derecho general internacional (Artículo 26 (2) (a)). Esta insistencia un tanto particular tuvo por objetivo tranquilizar los temores de los gobiernos sobre una competencia penal internacional. En una perspectiva a largo plazo, el equilibrio será restablecido. Sólo algunos de los tratados mencionados en el Artículo 23 gozan de un apoyo masivo internacional que permite que los delitos condenados en ellos puedan ser contados entre los crímenes internacionales más reprehensibles.

6 Competencia *ratione personae*

Debe distinguirse correctamente el problema de la competencia general *ratione materiae* de un tribunal penal internacional de su competencia con respecto a un enjuiciamiento específico. En el caso del Tribunal sobre Yugoslavia, la solución era fácil. Una resolución adoptada legal-

26) La CDI en su proyecto de Código de Crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, incluyó la "deportación o traslado forzoso de poblaciones" como un delito castigable. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 43° período de sesiones, 29 de abril a 19 de julio de 1991, Asamblea General, Documentos Oficiales, 46° período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/46/10).

27) (Alemania) Bundesgesetzblatt 1990 II, p.1551 resp. 1637.

mente por el Consejo de Seguridad en el ejercicio de sus funciones atribuidas en virtud del Capítulo VII de la Carta, es obligatoria para todos los Estados miembros de Naciones Unidas. Por lo tanto, los Estados afectados por un juicio no pueden ampararse en que no hubo un reconocimiento expreso de la competencia del Tribunal.

Atribuir competencia a un TPI permanente es mucho más complejo. La CDI ha elegido un enfoque en dos tiempos. Como en el caso de la CIJ, la ratificación del Estatuto por un Estado no significará que éste reconoce la competencia del tribunal penal internacional con respecto a todo proceso específico, sino que solamente lo hará entrar en la comunidad de Estados que apoyan el TPI. El Estado que desee reconocer esa competencia deberá hacerlo por una declaración expresa. Al respecto, el sistema previsto por la Comisión es extremadamente flexible, lo que permitiría todo tipo de restricción. Si uno se ajusta a la estricta formulación del Artículo 23, un Estado podría incluso limitarse a admitir el enjuicamiento de un caso individual ante el Tribunal. Es dudoso que en tales circunstancias un TPI pueda constituirse en una institución de importancia. Por lo cual debe establecerse un compromiso. Por una parte, es deseable que el TPI tenga por lo menos una esfera central de competencia, cuyo elemento principal sería el genocidio. Pero por otro lado, agrupar la aceptación del estatuto y el reconocimiento de la competencia del TPI, podría desestimular a los Estados a proceder a la ratificación; por ende, el TPI difícilmente podría pretender ser una institución de la comunidad internacional. No obstante, pensa-

mos que la prudencia manifestada ha sido excesiva. Incluso si se respeta el enfoque en dos etapas, las declaraciones de reconocimiento de la competencia del TPI deberían contener algunas disposiciones mínimas. De lo contrario, el peligro de una manipulación sería muy manifiesto.²⁸

Si se consideran las ventajas y los inconvenientes del sistema elaborado por la CDI, debe tenerse presente la amplitud de la esfera de competencia de los Estados en general. Los Estados tienen derecho a perseguir judicialmente no solamente a sus nacionales, sino también a los extranjeros que hubieran cometido un crimen en el territorio sometido a su jurisdicción. En virtud de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, por ejemplo, cada Estado parte tiene derecho a juzgar a cualquier persona que se presuma responsable de haber cometido una infracción grave. En consecuencia, una declaración en virtud del Artículo 24 atribuiría una amplia competencia al TPI. No obstante, lo establecido en el artículo 24 (2) de que "en caso de que el presunto culpable se hallare en el territorio del estado del que sea nacional o del Estado en que se hubiere cometido la presunta infracción, se requerirá también la aceptación de la competencia de la Corte por ese Estado", reduce significativamente el efecto de la declaración con respecto a terceras partes.

En general, las dificultades antes mencionadas brevemente, ilustran la situación paradójica en la que se encuentra el TPI; el que está encargado de salvaguardar los principios básicos de la humanidad protegidos por la comunidad internacional, pero su establecimiento y su competencia dependen del consentimiento

28) Correctamente señalado por la Comisión Internacional de Juristas, loc. cit. (nota 19), pp. 33-34.

to dado por cada Estado actuando en ejercicio de su soberanía. La creación de un TPI es una medida que está directamente dirigida en contra de la soberanía estatal. Un TPI sirve al fortalecimiento de las sanciones internacionales tomadas contra Estados que no respetan las obligaciones básicas de la comunidad a la cual pertenecen, responsabilizando personalmente a los dirigentes gubernamentales de los errores que han cometido. Pero la comunidad internacional carece de un mecanismo eficiente de legislación internacional. Todavía hoy, para tener efectos jurídicos, ella debe apoyarse en el poder de elaboración de tratados de sus miembros, que constituye un atributo de soberanía de los mismos.

7 Competencia exclusiva o concurrente

También debe distinguirse la cuestión de la competencia obligatoria o facultativa de un tribunal penal internacional, de la cuestión de si dicho tribunal está investido de competencia exclusiva o concurrente. El Tribunal sobre Yugoslavia no goza del monopolio de enjuiciamiento de los delitos enumerados en su Estatuto. Sería muy bien recibido que las autoridades competentes de los Estados sucesores de la ex Yugoslavia, tomen a su cargo el hacer justicia. En consecuencia, el Estatuto ha elegido la jurisdicción concurrente (Artículo 9(1)). No obstante, el Tribunal tiene primacía respecto de los tribunales nacionales, en el sentido que puede, en cualquier etapa del procedi-

miento, pedir oficialmente a los tribunales nacionales que convengan en la competencia del Tribunal Internacional (Artículo 9(2)). El enfoque básico del proyecto de la CDI es diferente: dado que la competencia del TPI es considerada facultativa, difícilmente podría ser considerada de carácter exclusivo.

8 Juicios *in absentia*

Ninguno de los textos analizados prevé los juicios *in absentia*, contrariamente a las propuestas de Francia con respecto al Tribunal sobre Yugoslavia.²⁹ Esta garantía es importante. Los juicios *in absentia* reducirían considerablemente la autoridad de un tribunal penal internacional. El efecto práctico de la mayoría de sus decisiones sería nulo. Además, la reunión y evaluación de pruebas son particularmente difíciles en ausencia del acusado. Es un concepto erróneo decir que los juicios *in absentia* están excluidos por el derecho del acusado a hallarse presente en su proceso (Artículo 14(3)(d) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).³⁰ Nadie tiene derecho a impedir los procedimientos penales contra su persona, simplemente escondiéndose o asilándose en un refugio seguro, para evitar abiertamente el juicio del tribunal. El derecho a hallarse presente en persona no es un obstáculo absoluto para la realización de los procedimientos *in absentia* del acusado.³¹ Pero los hechos básicos de un proceso *in absentia* pueden perder confianza, a tal punto que el TPI podría,

29) Loc.cit. (nota 13), par. 108. La CDI, sin embargo, no ha llegado aún a una posición definitiva.

30) C.Hollweg, Das neue Internationale Tribunal der UNO und der Jugoslawienkonflikt, Juristenzeitung 1993, p. 980, 989, Nota 68, así como el informe explicativo del Secretario General (Nota 8, par. 101).

31) Ver Tribunal Europeo de Derechos Humanos (ECHR), Colozza, judgment of 12 February 1985, Publications of the ECHR, Series A, Vol.89, p.6, 14-16.

luego de cierto tiempo, parecerse a uno de los Tribunales Russell cuya imparcialidad y responsabilidad profesional no estaba libre de toda sospecha.

La exclusión de los juicios *in absentia* no es de fácil aplicación. Si bien tiene por objetivo reducir la masa de trabajo que las autoridades competentes deben realizar, sólo contribuye en muy poco a aliviar el peso de las obligaciones que incumben a las autoridades fiscales. En virtud del Estatuto del Tribunal sobre Yugoslavia, el Fiscal iniciará de oficio las investigaciones requisitorias sobre toda persona presumiblemente responsable de uno de los crímenes citados, cualesquiera sean las posibilidades de detenerla y hacerla comparecer en juicio (Artículo 18). Sólo después de la presentación de la acusación y su confirmación por un juez competente de una de las salas de primera instancia, es que puede librarse una orden de detención o de entrega, de acuerdo al Artículo 19 (2). Un sistema similar se ha previsto en el proyecto de la CDI en el Artículo 63 (1). La lógica es impecable desde el punto de vista del Imperio del Derecho. Pero podría significar que el aparato fiscal girara sin que ningún caso estuviera siendo considerado por la sala de primera instancia competente. El desafío que debe enfrentarse puede ser claramente percibido. Para decirlo crudamente, ¿será presentada un acta de acusación contra Radovan Karadzic, uno de los autores principales de la "limpieza étnica"?

9 Comienzo del proceso penal

Los gobiernos no están habilitados para iniciar procedimientos. En el caso del Tribunal sobre Yugoslavia, el Fiscal es responsable de efectuar las investigaciones requisitorias de oficio y eventualmente de la presentación de la acusación, basán-

dose en informaciones de distintas fuentes, incluyendo las provenientes de organizaciones no gubernamentales, de acuerdo al Artículo 18. Un sistema un poco más complejo ha sido elaborado por la CDI para el TPI. Dado que la competencia *ratione territorii* de ese tribunal es mundial, encargar al Fiscal abrir investigaciones requisitorias en cualquier parte del globo donde un crimen internacional haya sido cometido, constituiría sobrepasar largamente toda expectativa razonable. Lógicamente por lo tanto, se ha establecido un sistema de denuncias que permite a los Estados sometidos a la competencia del TPI y al Consejo de Seguridad, señalar a la atención del Tribunal, la aparente comisión de un crimen internacional. Sólo en virtud de una denuncia así el Fiscal podría abrir una investigación. De esta forma el Fiscal ejerce una función importante de selección. Evaluando cuidadosamente las informaciones proporcionadas, puede impedir que el TPI sea abusivamente recargado de casos que sólo tienen fines de propaganda política. De esta forma, nadie podrá ser denunciado como autor de un delito internacional si no existen pruebas suficientes.

10 Garantías procesales

Es evidente que toda persona acusada de un delito debe beneficiar de todas las garantías, a fin de asegurarle un proceso equitativo, condición ésta ya consagrada en instrumentos elaborados bajo las auspicios de la ONU, especialmente en el Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Dado que el numeral 5 de ese Artículo reconoce un derecho de revisión del fallo condenatorio y la pena ante un tribunal superior, los dos textos que examinamos han establecido la creación de una sala de ape-

lación, además de las salas de primera instancia.

11 Procedimiento judicial

Ninguno de los textos ha optado por un sistema específico de procedimiento judicial. La elección puede basarse entre el sistema anglo-americano, en el cual el juez juega sobre todo un papel de árbitro entre la acusación y la defensa, o el sistema "continental", más expandido en Europa Occidental, en el cual el juez tiene un papel más activo. Una de las tareas primeras sobre Yugoslavia será adoptar un reglamento (Artículo 15), que complementa el Estatuto, un tanto elemental, a fin de establecer una estructura de procedimiento satisfactoria. Sería conveniente que adoptaran una serie de reglas cercanas al Código de Procedimiento Penal de la ex Yugoslavia, lo que facilitaría los procedimientos. Los participantes podrían comprender fácilmente sus derechos y deberes. En el caso de un TPI la elección es más difícil. Parece evidente que un TPI no puede modificar las reglas de procedimiento según la nacionalidad de los inculpados. En todos los casos, la CDI, en tanto que grupo de expertos en derecho internacional, con razón ha evitado prejuzgar el problema, estableciendo sólo un principio general en el proyecto de Estatuto en curso de elaboración.

12 Extradición o entrega

La extradición o entrega es la contrapartida natural de la decisión de proceder a juicios *in absentia*. El Estatuto del Tribunal sobre Yugoslavia estipula de manera categórica que los Estados deberán satisfacer toda demanda de la Sala de primera instancia que se relacione a la "entrega o traslado de los acusados para

ponerlos a disposición del Tribunal" (Artículo 29 (2)(e)). Esta disposición no permite invocar la reserva consagrada en varias Constituciones internas, que prohíbe la extradición de sus propios nacionales. Dicha cláusula habría cuestionado el razonamiento que sustenta la creación del Tribunal sobre Yugoslavia. Lo mismo se habría planteado con respecto a una cláusula de delito político. Teniendo en cuenta que el sistema está basado en el consentimiento dado o retirado libremente por las partes, la situación jurídica es mucho más compleja. De acuerdo al proyecto de la CDI, la obligación de entregar a un sospechoso sólo se plantea cuando un Estado haya aceptado la competencia del Tribunal en lo concerniente al crimen de que se trata, cualquiera sea la nacionalidad del acusado. Con respecto a otros Estados partes, los mismos deberán actuar en aplicación del principio *aut dedere aut judicare* si están vinculados por un tratado que condena el crimen en cuestión, y en cualquier otro caso, deberán examinar la posibilidad de detener a la persona inculpada y ponerla a disposición del TPI. No es necesario ser profeta para prever que será difícil lograr que la entrega del acusado se establezca como una obligación. Por lo tanto, el TPI dependerá en gran parte de las decisiones políticas de autoridades nacionales, que no estarán jurídicamente obligadas a responder afirmativamente a una demanda de extradición.

13 Penas

El objetivo último de un procedimiento penal es imponer una pena a quién ha sido declarado culpable de la comisión de un delito. Aquí también, el principio *nullum crimen nulla poena sine lege* plantea grandes dificultades. Ninguno de los textos internacionales que instituyen los

crímenes internacionales prevén el régimen de penas a aplicar. Invariablemente, se remiten, a ese propósito, a la normativa interna de los Estados. El derecho internacional y los derechos nacionales son considerados, por lo tanto, como un todo. El Estatuto del Tribunal sobre Yugoslavia hace referencia en su Artículo 24(1) a "la práctica general (...) de la ex Yugoslavia". En verdad, todos los crímenes enumerados en los Artículos 2 a 5 del Estatuto son castigables de acuerdo al Código Penal Yugoslavo. Después del 25 de mayo de 1993, fecha de la adopción del Estatuto por el Consejo de Seguridad, la *lex* está constituida por el mismo Estatuto.

El Estatuto del Tribunal sobre Yugoslavia sólo prevé penas de prisión. El proyecto de Estatuto de la CDI menciona además las multas como complemento de las penas de prisión. En relación con la duración de las penas de prisión o el monto de la multa, se establece que el TPI podrá tener en cuenta las sanciones previstas en las siguientes legislaciones: del Estado que el autor del crimen sea nacional; del Estado en cuyo territorio se hubiere cometido el crimen; o del Estado bajo cuya custodia o jurisdicción se hallare el acusado. Esta variedad de elección arriesga ser fuente de incertidumbres. Sin embargo, el Imperio del Derecho es dignamente respetado. Incluso en el derecho nacional, los tribunales disponen de un cierto margen de discrecionalidad. Como regla, la ley establece un marco de penas

mínimas y máximas. Si el juez debe tener en consideración por lo menos tres sistemas nacionales, su margen de maniobra será reducido en lugar de ampliado.

Es importante destacar que a pesar de la gravedad de todos los crímenes internacionales, la pena de muerte ha quedado excluida. Esta posición refleja la evolución reciente del derecho internacional en el ámbito de los derechos humanos.³² La propuesta de EEUU³³ había dejado la puerta abierta a la pena de muerte, al sugerir que el autor de un crimen debería ser castigado a "sufrir una pena de prisión o cualquier otra pena apropiada" (Artículo 21). Una propuesta interesante relativa a servicio comunitario para ayudar a las víctimas o a la sociedad en general, y que fuera planteada en una de las reuniones de expertos,³⁴ no fue retenida en ninguno de los dos textos.

14 Ejecución de las penas

Ninguno de los textos analizados y con justa razón, contempla la existencia de un establecimiento penitenciario internacional, similar a la prisión de Spandau (Berlín), donde fueron reclusos los criminales de guerra alemanes condenados en Nüremberg. Se prefirió en cambio, que las penas privativas de libertad se cumplieran en establecimientos penitenciarios de los Estados que estén dispuestos a prestar su colaboración al sistema penal internacional. Cuando se trate de conde-

32) Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a Abolir la Pena de Muerte, adoptado por resolución 40/128 de la Asamblea General, el 15 de diciembre de 1989; Sexto Protocolo al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, del 28 de abril de 1983

33) No distribuido oficialmente.

34) Reunión Internacional de Expertos sobre el Establecimiento de un Tribunal Penal Internacional, Vancouver, 22-26 de marzo de 1993, Informe, p.25.

nas con antecedentes fuertemente vinculados a razones políticas, o cuando la persona condenada a privación de libertad tenga conexiones con redes internacionales del tipo mafia, no será fácil hacer ejecutar la pena impuesta.

15 Financiamiento

Una jurisdicción penal internacional es evidentemente una institución costosa. Los gastos del Tribunal sobre Yugoslavia son imputados al presupuesto ordinario de la ONU (Artículo 32 del Estatuto), en razón de haber sido instituido por una resolución del Consejo de Seguridad. No obstante, reunir los fondos necesarios causó enormes dificultades. Para 1993, la Asamblea General había afectado una suma modesta de 500.000 US dólares para los gastos iniciales y se hicieron todos los esfuerzos posibles para reducir al mínimo los gastos previstos para 1994. El proyecto de la CDI no aborda el delicado tema del financiamiento. Hacer soportar a los Estados partes en el Estatuto la carga financiera de un TPI sería una solución embarazosa. La legitimidad de un TPI deriva del derecho general internacional, que considera como crimen internacional toda violación de normas básicas que tienen por meta proteger los intereses de la comunidad. En consecuencia, un TPI es una institución de la comunidad internacional, aún cuando en una primera etapa, esté oficialmente respaldado por un número limitado de Estados contratantes. Esto implica que su financiamiento debería estar asegurado, desde el inicio, por la comunidad internacional por intermedio de las Naciones Unidas. A ese fin, el TPI debería ser un órgano de la ONU. Por lo tanto, los argumentos financieros, también militan en favor de dar un lugar al TPI en el marco

de las Naciones Unidas, a través de una enmienda de la Carta.

III Conclusión

El Tribunal sobre Yugoslavia servirá de prueba para la viabilidad de un TPI en un medio ambiente internacional en el que aún falta un gobierno de carácter mundial. Si el Tribunal sobre Yugoslavia resulta ser una construcción de papel, que sirve como una hoja de parra a N.U. donde esconder su incapacidad para poner fin, por medio de la disuasión, a las atrocidades que se cometen a diario en el territorio de la ex Yugoslavia, ésto producirá un daño irreparable a la idea de un TPI permanente. Por el contrario, si el Tribunal sobre Yugoslavia cumple con el desafío que se le ha planteado, existen grandes posibilidades que el Consejo de Seguridad le confíe nuevas responsabilidades cada vez que estalle una crisis aguda en alguna parte del mundo, a condición que ésta esté encuadrada en el Capítulo VII de la Carta. El TPI por lo tanto, se iría elaborando por etapas sucesivas de incremento de la esfera de jurisdicción de un tribunal, que en sus orígenes habría sido el Tribunal sobre Yugoslavia. Dicha evolución, que en una primera visión parece extraña, tendría justificación en ella misma. Juzgar los crímenes internacionales es una de las tareas primeras de la comunidad internacional, que no debería ser dejada en manos de Estados individuales o de grupos de Estados. Hoy día, la comunidad internacional no dispone de instrumentos adecuados para legislar. Pero cabe agregar, que no es ilegítimo utilizar todos los recursos disponibles que contribuyan a promover y fortalecer los valores fundamentales de la comunidad mundial de seres humanos.

Derechos Humanos de la Mujer

Un desafío a la Comunidad Internacional de Derechos Humanos

Florence Butegwa*

Introducción

La década pasada ha sido testigo de numerosas y bien organizadas solicitudes presentadas a los Estados, a la Organización de Naciones Unidas, y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, para que se reconociera y trabajara por un respeto sistemático y global de los derechos humanos de la mujer. Estas solicitudes efectuadas por las mujeres indicaban que las normas de derechos humanos no habían sido consideradas o interpretadas para abarcar muchas de las violaciones que sufrían por el hecho de ser mujeres. Los organismos de derechos humanos no gubernamentales y los creados en virtud de tratados no habían interpretado sus mandatos para incluir la supervisión, documentación y/o información sobre violaciones a los derechos humanos de la mujer. Las obligaciones que los Estados asumen a nivel internacional y la práctica de las organizaciones internacionales de derechos humanos deberían influir en la legislación nacional y la práctica de los Estados. El fracaso de la comunidad interna-

cional de derechos humanos en la promoción del respeto a los derechos humanos de la mujer, ha tenido una influencia negativa en la escena interna. Las violaciones sistemáticas de los derechos humanos de la mujer continúan llevándose a cabo con impunidad. De manera recíproca, la discriminación extendida y sistemática contra la mujer y las prácticas que van contra su dignidad en tanto seres humanos y que ocurren en todos los países del mundo, han hecho difícil todo esfuerzo concertado a nivel internacional para corregir esta situación.

Las consecuencias de sistemas nacionales e internacionales, que ignoran el reclamo de algo más de la mitad de la población del mundo, pueden verse en las estadísticas, como sigue:

- unas 500.000 mujeres mueren cada año por causas relacionadas con la gravedad;¹
- en un estudio detallado de planificación familiar, realizado sobre 733 mujeres en el Distrito de Kisii, en Kenia, el 42% admitió ser regularmente golpeadas por sus cónyuges;²

* Florence Butegwa, LLB, LLM, es la coordinadora regional (Jefa ejecutiva) de Mujeres en Derecho y Desarrollo en Africa, una red de organizaciones y personas panafricana que trabajan para promover los derechos de las mujeres en dieciséis países de Africa.

- 1) OMS: Prevención de la Mortalidad Materna: informe de una reunión interregional de la OMS, OMS Doc. FHE/86.1(1985)
- 2) Raikes Alanagh: *Pregnancy, Birthing and Family Planning in Kenya: Changing Patterns of Behavior*, Centre for Development Research, Copenague (1990) citado en IWTC/UNIFEM Resource Centre: *Fact Sheet on Gender Violence*, 1992, p. 1

- en Bangladesh, las mujeres muertas por sus cónyuges constituyen el 50% de todos los asesinatos;³
- en Estados Unidos de América, cada 5-6 minutos una mujer denuncia una agresión sexual a la policía;⁴
- en Santiago, Chile, el 80% de las mujeres han sufrido abusos físicos, emocionales o sexuales por parte de un compañero o familiar masculino.⁵

Estas estadísticas son solamente la punta del iceberg. Existen pocos estudios confiables que brinden evidencia estadística y fundamento sobre las denuncias de discriminación contra la mujer en diferentes ámbitos. Por ejemplo, la mayoría de las mujeres en África y Asia no tienen acceso a la propiedad, crédito y otros recursos económicos, en la misma medida que tienen los hombres.⁶ Los niños varones disfrutan de un mayor acceso a la educación y el ocio. En el empleo, se niega a la mujer oportunidades para ciertos trabajos y promociones, por el sólo hecho de ser mujer.

Este artículo realiza un breve análisis de la situación de los derechos humanos de la mujer y los esfuerzos de éstas para lograr una mayor responsabilidad de la comunidad internacional con respecto a las violaciones de los derechos humanos de la mujer. Los esfuerzos que se destacan en este documento están basados en el contexto de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, junio de 1993).

Normativa de derechos humanos y derechos humanos de la mujer

Existen dos reacciones frecuentemente escuchadas en relación con las demandas por la promoción y respeto de los derechos humanos de la mujer. Una es que esas demandas son superfluas, dado que la normativa de derechos humanos es de género neutro y se refiere a toda la especie humana. La otra es que las demandas por los derechos humanos de la mujer "debilitaría" los derechos humanos, al admitir numerosas reclamaciones menores en la esfera de los derechos humanos. El origen de ambas reacciones es el fracaso o rechazo en la apreciación del fundamento de las reclamaciones de las mujeres. Para algunas organizaciones de derechos humanos esta posición parecería derivarse de una especie de justificación de propiedad. Para los Estados, estas reacciones parecen dimanar de la magnitud de su responsabilidad ante la negligencia, las violaciones y la institucionalización de abusos en el pasado, como así también de la magnitud de su responsabilidad para cambiar el *status quo*.

Derecho a no sufrir discriminación

Los derechos humanos de la mujer no deberían ser vistos como una especie nueva de derechos humanos. La Carta de Naciones Unidas tiene, como uno de

3) *Idem*. p.1

4) Federal Bureau of Investigation: *FBI Uniform Crime Reports 1990*, Washington D.C.(1991), *idem*. p.2

5) *Idem*. p. 1

6) En el caso de África ver en general, Achuler M: *Women, Law and Development in Africa (WILDAF): Origins and Issues*, OEF International, Washington D.C. 1990; ver también Bute-gwa F. "Access to Agricultural...", en *Third World Studies*

los propósitos de la Organización, el desarrollo y estímulo del "(...) respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivos de (...) sexo (...)".⁷ La Declaración Universal de Derechos Humanos garantiza el derecho de toda persona a no ser discriminada entre otros motivos, en razón del sexo. Estas garantías, aceptadas como parte del derecho consuetudinario internacional, fueron posteriormente reiteradas más específicamente en forma de Tratados.⁸ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de manera bastante precisa expresa:

"Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de (...) sexo (...)".⁹

La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos simplemente declara que "todas las personas son beneficiarias de total igualdad ante la ley".¹⁰ Más adelante, el artículo 18(3) dispone que el Estado tiene el deber de velar por la eliminación de la discriminación contra la mujer y de asegurar la protección de los derechos de la mujer, tal como lo

estipulan las declaraciones y convenios internacionales. Por lo tanto, los Estados Partes de la Carta Africana se comprometen a hacer todo lo posible para eliminar la discriminación contra la mujer, en la forma como la definen las declaraciones y convenios internacionales.

El derecho a no sufrir discriminación es un derecho humano substantivo e independiente en el contexto de estos instrumentos.¹¹ El Comité de Derechos Humanos al referirse al artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, confirmó que el derecho a no sufrir discriminación es un derecho autónomo. Y prohíbe la discriminación en la legislación y en la práctica en cualquier ámbito regulado y protegido por las autoridades públicas.¹² El concepto de discriminación es interpretado como:

"(...) toda distinción, exclusión, restricción o preferencia, que se basen en determinados motivos, como la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, y que tenga por objeto o resultado, anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas."¹³

7) Artículo 1(3)

8) Ver el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; y también los convenios regionales de derechos humanos

9) Artículo 26

10) Artículo 3

11) Anne Bayefsky, *The Principle of Equality or non-discrimination in international law*, *Human Rights Law Journal*, 11(1990) 1 - 3

12) Comentarios Generales HRI/GEN/1, 4 de setiembre de 1992, p. 30.

13) Bayefsky, nota 12 p.9, 19

Hay discriminación contra la mujer cuando una ley, práctica u omisión que se basa en su sexo, anula o menoscaba el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de la mujer, en un pie de igualdad con los del hombre. Muchos de los derechos negados a la mujer, ya sea en el matrimonio, guarda de sus hijos, acceso a la propiedad, en el empleo o en otros ámbitos, son evidencias de discriminación contra ella, fundamentadas tan sólo en razón del sexo. Cuando la discriminación emana de la norma legal o es causada por la acción directa de los organismos del Estado, la responsabilidad del Estado está claramente establecida. También puede invocarse la responsabilidad del Estado cuando la discriminación es producida por actores privados, pero el Estado tolera las violaciones, por ejemplo, cuando en forma consistente y sistemática no persigue y castiga a los culpables.

Problemas que se plantean

Existen otros derechos, no basados en la discriminación, que las mujeres de distintas partes del mundo reclaman. Entre ellos, el derecho a estar a salvo de cualquier forma de violencia dirigida contra ellas por el hecho de ser mujeres. Casi no se discute que la violencia contra la mujer, en sus distintas formas, es endémica en todas las comunidades y países del mundo. En cada una de las cinco reuniones "satélites" organizadas por la *Women, Law and Development in Africa* (WILDAF), como parte de la preparación de la Conferencia Mundial de Derechos

Humanos, la violencia sistemática contra la mujer en el hogar, lugares públicos, y en situaciones de conflictos armados no internacionales, fue uno de los problemas identificado por las mujeres como más grave y que necesitaba una acción inmediata y urgente. Sea que la violencia adquiriera la forma de violación, agresiones del cónyuge u otro compañero, muerte por dote, prostitución forzada o cualquier otra forma, la víctima sufre esos abusos por el hecho de ser mujer. Dado que no hay un tratamiento paralelo para el hombre, el tema no se plantea al tratar la discriminación. Sin embargo, ésto no significa que las mujeres al reclamar que el Estado cumpla con su obligación internacional de protegerlas contra la violencia, intenten crear nuevos derechos humanos. La violencia sistemática constituye la violación de una serie de derechos y libertades fundamentales, entre ellos, el derecho a la integridad y seguridad personal, a no sufrir tratos crueles e inhumanos, y el derecho a la vida. Los Estados y fuerzas de insurgencia de manera creciente recurren a la agresión sexual y la prostitución forzada como forma de tortura. El derecho a no ser sometido a tortura es un derecho fundamental que no es discutido. Como se mencionaba anteriormente, provenga o no la violencia de funcionarios del Estado o de personas particulares, no puede negarse que el Estado tiene la responsabilidad de hacer todo lo necesario para proteger a las mujeres.¹⁴ Las mujeres reclaman que los Estados, la Organización de Naciones Unidas y sus instituciones, así como las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos incluyan en sus mandatos la supervisión

14) Ver, por ejemplo, artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ver también la opinión de la Corte Europea de Derechos Humanos en *Airey c. Irlanda*, 33 Corte Europea de Derechos Humanos (Ser. A) 1979, par. 25

e información sobre violaciones que son específicas al género. Es estimulante que actualmente la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas esté considerando la designación de un relator especial sobre violencia contra la mujer.

Organización de las mujeres para la Conferencia Mundial de Derechos Humanos

La determinación de las mujeres de solicitar a sus respectivos Estados y a la comunidad internacional la promoción y respeto de los derechos humanos de la mujer, ha persistido por más de una década. Cuando la Asamblea General de Naciones Unidas hizo el llamado convocando a una Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, las mujeres consideraron ésta como una gran oportunidad por diversas razones. Era una oportunidad para que los pueblos de las distintas regiones del mundo señalaran la situación de los derechos humanos de la mujer en sus respectivos países. Era una oportunidad para exponer la incapacidad de los mecanismos de derechos humanos existentes para dar respuesta a las violaciones que sufren las mujeres. Finalmente, era una oportunidad para explorar las vías para mejor promover y respetar los derechos humanos de la mujer a nivel nacional e internacional.

Las organizaciones y personas individuales activistas por los derechos humanos de la mujer, apreciaron las oportunidades que brindó la Conferencia de Viena. Se decidieron varias estrategias

en el plano nacional, regional y universal, a los efectos de asegurar que el Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial, las agrupaciones regionales y los Estados tomaran en serio la cuestión de los derechos humanos de la mujer. Las preocupaciones consistían en que los derechos humanos de la mujer fueran integrados en el orden del día y que se discutieran dentro del contexto de los otros puntos del orden del día de la Conferencia. Una de las primeras iniciativas fue la campaña global de recolección de firmas en apoyo a una petición a presentar ante el Secretario General de Naciones Unidas y el Comité Preparatorio, a los efectos de integrar los derechos humanos de la mujer en la agenda de la Conferencia.¹⁵ En junio de 1993, cuando se realizó la Conferencia Mundial en Viena, más de 250.000 firmas provenientes de distintos países del mundo, fueron presentadas al Secretario General de Naciones Unidas y otras 350.000 fueron presentadas directamente en la sesión plenaria de la Conferencia Mundial, en Viena. La campaña de petición también sirvió como herramienta de educación y organización a nivel nacional y local.

El proceso preparatorio oficial incluyó tres reuniones regionales, en Túnez para la región africana, San José para la Latinoamericana y Bangkok para Asia y el Pacífico. Estas reuniones sirvieron de ocasión para que las activistas de derechos humanos de la mujer contactaran a los gobiernos de sus regiones y les expusieran la necesidad de incluir en las deliberaciones y resoluciones, problemas concernientes a la mujer. En Túnez, por ejemplo, las activistas identificaron seis áreas claves

5) Esta estrategia fue iniciada y concertada en un instituto del *Centre for Women's Global Leadership*, de la Universidad Rutgers. Mujeres de USA, Europa, América Latina, el Caribe, Africa y la región del Pacífico de Asia participaron en este instituto.

que requerían consideración en la Conferencia Mundial. Entre ellas:

1 Universalidad de los derechos humanos

La universalidad de los derechos humanos es una de las piedras angulares del derecho internacional de los derechos humanos. Los gobiernos de Africa han suscripto a este principio al ratificar los instrumentos regionales y de derechos humanos. A pesar de ello, continúan dando el argumento de la cultura y religión africana para justificar la vigencia de leyes y prácticas discriminatorias dentro de sus respectivos territorios. La Conferencia Mundial fue llamada a reafirmar la universalidad de los derechos humanos e instar a los Estados a que las prácticas y leyes internas sean adaptadas a las normas internacionales de derechos humanos.

2 Indivisibilidad de los derechos humanos

Se ha dado un énfasis notable a los derechos civiles y políticos, dentro de la práctica de los Estados y de las organizaciones de derechos humanos. Esta práctica condujo a que los recursos y los esfuerzos de supervisión e información y las sanciones internacionales fueran consagrados a la promoción y protección de los derechos civiles y políticos. Si bien esos derechos deben ser protegidos, las mujeres de todos los países del Tercer Mundo consideran que la negligencia de los derechos sociales y económicos las perjudica desproporcionadamente. Dicha negligencia subraya y acrecienta las desigualdades culturales que niegan a la mujer el acceso a la atención médica y de la salud (incluyendo servicios accesibles de planificación familiar), la educación, los

recursos económicos, especialmente a la tierra y alimentos de calidad adecuada. La Conferencia Mundial fue llamada a reafirmar la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos y a explorar vías específicas, por las cuales la comunidad internacional pueda promover y vigilar el goce de los derechos sociales y económicos.

3 Violencia contra la mujer

En los últimos años se ha asistido a una alarmante propagación de violaciones, corrupción de jóvenes mujeres y violencia doméstica en varios países africanos. La mujer y las niñas tienen derecho a la seguridad e integridad de la persona, como también a una vida digna y a salvo de tratos crueles e inhumanos. El hecho que a menudo la violencia se cometa por individuos particulares, no quita que éste sea un problema de derechos humanos.

En una serie de países africanos, el sistema jurídico, los mecanismos de vigilancia y los organismos del Estado no llevan a cabo su papel de protección a la mujer y las niñas contra esta clase de abusos, ni tampoco persiguen y castigan en forma sistemática y adecuada a los culpables. Se instó a la Conferencia Mundial, la Comisión de Derechos Humanos de N.U. y los Estados a encontrar las vías para combatir eficazmente la violencia sistemática contra la mujer, y eliminar la barrera de la esfera privada/pública, que obstaculiza el trato de esta violación dentro del marco de derechos humanos.

4 Elaboración de un Código de la Familia

A varias mujeres de países del Norte de Africa les inquietaba que sus respectivos gobiernos no hayan codificado normas que determinen derechos y deberes en

las áreas del matrimonio, divorcio, guarda de menores, régimen de propiedad privada de bienes y sucesión. Esto hace que la definición e interpretación de cual es la ley, en cada situación particular, dependa de una multitud de dirigentes religiosos. Esta abdicación de responsabilidad de los Estados conduce a serias violaciones de los derechos humanos de la mujer en esos países. El surgimiento del extremismo e intolerancia religiosa está incidiendo en la situación. La Conferencia Mundial y toda la comunidad de derechos humanos fue llamada a ejercer presión sobre esos Estados africanos y otros Estados, para que protejan los derechos humanos de la mujer y aseguren la existencia de leyes y prácticas que se ajusten a la normativa internacional de derechos humanos.

Estos problemas fueron reiterados en otras cuatro reuniones realizadas a nivel sub-regional y pan-Africano, luego de Túnez. Se plantearon otros problemas que merecen ser mencionados aquí, porque formaron parte de las reclamaciones que las mujeres africanas presentaron a la 4ª reunión del Comité Preparatorio, en Ginebra, en abril de 1993, y ante la propia Conferencia Mundial, en junio de 1993. Ellos son los siguientes:

Políticas económicas de ajuste estructural

La imposición y realización de programas económicos de ajuste estructural en varios países de África, está creando nuevos desafíos para la comunidad de derechos humanos. Las agencias financieras multilaterales y los países donantes exigen una adhesión estricta a estas políticas como condición previa a la ayuda para el desarrollo. Dado que los países cortan los fondos presupuestales de los gobiernos

destinados a servicios médicos y de salud y a la educación, así como los subsidios a los alimentos básicos, esto afecta los derechos básicos a la alimentación, la atención de salud y la educación. La comunidad internacional fue llamada a considerar el impacto negativo que tienen estas políticas en los derechos humanos de la mayoría de la población y en especial en la mujer.

Derechos humanos de la mujer durante las situaciones de conflicto armado interno

Varios países africanos están, o bien inmersos o recobrándose de una situación de conflicto armado interno. Las mujeres y las niñas sufren violaciones horribles por ser mujeres, tales como secuestros, violaciones sexuales, cometidas por integrantes de los diferentes grupos en el conflicto (también por efectivos de fuerzas del gobierno), embarazos forzados y otros abusos y agresiones específicos al género. Se instó a la Conferencia Mundial, los organismos de derechos humanos de N.U. y a las organizaciones no gubernamentales, a realizar y/o apoyar estudios que busquen establecer la magnitud del problema; y a explorar las vías para proteger los derechos humanos de la mujer durante las situaciones de conflicto armado. Las organizaciones de derechos humanos que se encarguen de estudiar los abusos que ocurren en esas situaciones, deberán incluir los abusos específicos al género en sus investigaciones e informes.

Educación en derechos humanos

La incapacidad de la comunidad internacional de derechos humanos para cumplir con su responsabilidad de difundir, en-

tre la población, información sobre derechos humanos, debe ser vista como uno de los obstáculos más serios al progreso en el campo de los derechos humanos. El potencial de gente para reclamar sus derechos, supervisar sus propias situaciones de derechos humanos y denunciar las violaciones, no debe ser subestimado. La difusión efectiva de información sobre derechos humanos (conteniendo obligaciones del estado y mecanismos de ejecución), es de relevancia particular para la promoción del respeto de los derechos humanos de la mujer. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, reconoce esta importancia, cuando dice que:

“Los Estados Partes (...) tienen el deber de proteger y de asegurar, por medio de la enseñanza, la educación y la difusión, el respeto por los derechos humanos y libertades contenidos en la presente Carta; y hacer que sean entendidos estos derechos y libertades, así como sus correspondientes obligaciones y deberes.”

La importancia de esta disposición es que no sólo puede invocarse la responsabilidad del Estado cuando las violaciones son producidas por acciones del mismo Estado y/o de sus funcionarios, sino también cuando los individuos particulares cometen violaciones por ignorar los derechos y las libertades protegidos. La comunidad mundial entera necesita abocarse a la difusión de una educación y formación efectivas de derechos humanos.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos

Los problemas expuestos aquí y otros planteados por mujeres de diferentes partes del mundo constituyeron la gama de inquietudes sobre los derechos de la mujer que se presentaron ante el Comité Preparatorio en Ginebra y ante la Conferencia Mundial. En Viena, en junio de 1993, se reunieron 7000 participantes, entre académicos, organismos de tratados, instituciones nacionales, representantes de 800 organizaciones no gubernamentales y un gran número de activistas y defensores de los derechos de la mujer. Las mujeres en forma conjunta trabajaron, trazaron estrategias y desarrollaron actividades de cabildeo para conseguir que, por primera vez, los derechos de la mujer fueran considerados parte integral del conjunto de leyes y normas de derechos humanos.

Por primera vez, la comunidad mundial examinó y resolvió tomar medidas para promover y proteger los derechos de la mujer. La Declaración y Programa de Acción de Viena reafirma que los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos.¹⁶ Los Estados tienen responsabilidad sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales.¹⁷ Lo que la comunidad mundial expresa es que la cultura no constituye excusa válida para que los Estados abdiquen su responsabilidad en la promoción y protección de los derechos humanos de la mujer.

16) Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993. Naciones Unidas, Doc: A/CONF.157/23 de 12 de julio de 1993, Parte I, par. 1

17) Idem. Parte I, par. 5

La Conferencia Mundial afirma que los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional. La violencia y todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular las derivadas de prejuicios culturales son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas. La Conferencia insta a los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales a que intensifiquen sus esfuerzos en favor de la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer y de la niña.¹⁸

Para asegurar que los principios anteriormente expresados sean puestos en práctica, la Conferencia Mundial acordó las medidas siguientes:

1 Integración de los derechos de la mujer en el sistema de Naciones Unidas

El Plan de Acción de la Conferencia Mundial expresa que la igualdad de condición de la mujer y sus derechos humanos deben integrarse en las principales actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas. Todos los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas deben tratar estas cuestiones de la mujer en

forma periódica y sistemática. En particular, deben adoptarse medidas para acrecentar la cooperación entre la Comisión sobre Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Comisión de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Fondo de las Naciones Unidas de Desarrollo para la Mujer y otros organismos de las Naciones Unidas y para promover una mayor integración de sus objetivos y finalidades. Los órganos de vigilancia creados en virtud de tratados deben incluir la cuestión de la condición de la mujer y los derechos humanos de la mujer en sus deliberaciones y conclusiones, utilizando datos concretos desglosados por sexo. La Conferencia Mundial acoge con satisfacción la decisión de la Comisión de Derechos Humanos de considerar la designación de un relator especial sobre la violencia contra la mujer.

2 Adopción del Proyecto de Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer

La Conferencia pide a la Asamblea General que apruebe el proyecto de declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Esta es considerada como una medida importante para lograr la eliminación de la violencia y otras formas de acoso sexual contra la mujer. Los Estados deben erradicar los factores que la permiten, incluyendo las prácticas perjudiciales tradicionales y los prejuicios sexistas en la administración de la justicia. El objetivo es eliminar la violencia

18) Idem. Parte I, par. 18

contra la mujer en la vida pública y privada.¹⁹

3 Ratificación universal de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

La Conferencia insta a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Con este fin, establece que las Naciones Unidas deben promover el objetivo de lograr para el año 2000, la ratificación universal por todos los Estados de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Se insta a los Estados a que retiren todas las reservas que sean contrarias al objeto y la finalidad de la Convención. Se alienta la búsqueda de soluciones habida cuenta del número particularmente grande de reservas a la Convención y se pide al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer seguir examinando las reservas a la Convención.

4 Difusión de información sobre derechos humanos

La Conferencia establece que los órganos de vigilancia creados en virtud de tratados, deben difundir la información necesaria para que las mujeres puedan hacer un uso más eficaz de los procedimientos de ejecución existentes. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer deben examinar la posibilidad de introducir el derecho de petición, elaborando un Protocolo Facultativo de la Convención sobre la

Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

5 Acceso de la mujer a puestos de dirección

La Conferencia Mundial insta a los gobiernos y organizaciones regionales e internacionales a que faciliten el acceso de la mujer a puestos de dirección, y a que se adopten nuevas medidas en Naciones Unidas para nombrar y ascender a funcionarias. Esto permitirá que las inquietudes sobre derechos humanos de la mujer sean consideradas en todos los niveles de decisión y aplicación.

6 Derechos humanos de la mujer y la 4ª Conferencia Mundial sobre la Mujer

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que los derechos humanos de la mujer ocupen un lugar importante en la preparación y deliberaciones de la 4ª Conferencia Mundial sobre la Mujer a celebrarse en Beijing, en 1995.

Conclusión

Los preparativos de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos fueron muy relevantes para el avance de los derechos humanos de la mujer. La organización, solidaridad, identificación de problemas y formulación de estrategias, tuvieron tanta significación como los logros alcanzados en Viena. La tarea más difícil está aún planteada. Esta es asegurar que los principios y el programa de acción acor-

19) Idem. Parte II, (B) par. 38

dados en Viena sean, hoy día, llevados a los hechos, a nivel nacional e internacional. Las organizaciones de activistas de derechos de la mujer deben mantener una presencia constante y más visible en las reuniones de la Comisión de Derechos Humanos. La Comisión necesita información sobre áreas específicas en las que todos los mecanismos a su disposición, inclusive relatores temáticos y por países, deben jugar un papel. Por otra parte, la Comisión precisa abrir canales de comunicación con organizaciones no gubernamentales de derechos de la mujer, de

modo que éstas pueden desempeñar un papel activo. Existen una serie de tareas de creación conceptual y estratégicas que requieren ser realizadas en el ámbito de los derechos sociales y económicos. Los mecanismos de control del cumplimiento, por parte de los Estados, de las normas establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es un asunto que no está bien resuelto. Estos desafíos no son insuperables. Los derechos humanos de la mujer son parte integral de los derechos y libertades fundamentales.

Derechos Humanos de los Niños

Joaquín Ruiz-Giménez*

"Una de las situaciones más trágicas, por la que la Humanidad en su conjunto debe sentir tanto dolor como vergüenza es que hemos construido un mundo en que la mayoría de los pobres son niños/as, y lo que es aún más grave, en el que la mayoría de los niños/as son pobres".

(Manfred Max-Neef "Follies of Humankind", No. 145, Marzo/Abril 1991)

"Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna"

(Artículo 2 de la "Convención sobre los derechos del niño", de 1989)

Preambularmente he de subrayar la universalidad de la cuestión en cuanto afecta a todos los niños del mundo, sin discriminación alguna de género ni de cualquier otra condición personal o social (salvo el límite de edad, ser menores de 18 años), según lo preceptuado, como norma general por la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (arts. 1 y 2).

Y universalidad también por el alcance territorial de vigencia de tales normas protectoras de esos derechos humanos, que vinculan, de modo directo, a todos los Estados que hayan firmado y ratificado la Convención, e, incluso, a todos los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, ya que prácticamente el conjunto de los derechos civiles y políticos, y de los derechos económicos, sociales y culturales, reconocidos por la Convención, están ya, sustancialmente, contenidos en los Pactos Internacionales de 16 de diciembre de 1966, como inhe-

rentes a todas las personas humanas, sin discriminación alguna, y personas humanas son los niños y las niñas de cualquier país.

Una segunda observación metodológica estriba en que para evaluar objetiva y ecuánimemente el vigente sistema normativo de promoción y protección de los derechos de la infancia, a nivel supranacional, es necesario no olvidar el difícil y lento proceso de elaboración y positivación de ese sistema, y contrastarlo luego, sumariamente también, con la situación real en demasiados países del mundo.

De ahí, mi intento de enfocar y resumir tan complejo tema, desde tres perspectivas complementarias:

- a El sentido del proceso histórico de reconocimiento de los derechos fundamentales de los niños/as.
- b El actual sistema de protección de esos derechos subjetivos, por el Derecho positivo supra-nacional, y su contraste con la situación real de la infancia.

* Profesor, Presidente de la Comisión Internacional de Juristas(CIJ) y del Comité Nacional Español del UNICEF.

c El reto que ello implica para la Comunidad Internacional, los Estados y las sociedades civiles, hacia el futuro.

I Proceso histórico del reconocimiento de los derechos de la infancia, y su protección efectiva en el mundo

1 Es un hecho, históricamente comprobado, que los derechos subjetivos básicos – los que en la filosofía y en la ciencia jurídica contemporáneas, y en los textos normativos, nacionales e internacionales vigentes, se califican como “derechos humanos fundamentales” – han tenido su raíz, en la toma de conciencia de una necesidad espiritual o material, de una carencia o de un anhelo de la persona humana en sociedad. Así se detecta en la historia de los derechos de libertad (los hoy llamados derechos civiles y políticos), y de los derechos de igualdad y solidaridad (los derechos económicos, sociales y culturales).

A partir de ese arranque, se genera un lento proceso de positivación en fases sucesivas, hasta que llegan a plasmar las iniciales exigencias éticas en normas jurídicas coercitivas. Simultáneamente se detecta un proceso de universalización, respecto al contenido de cada uno de esos tipos de derechos subjetivos, y, también, respecto a la órbita territorial de su protección efectiva.

Análoga trayectoria es igualmente perceptible – con sus luces y sus sombras – en lo que concretamente concierne a la apreciación y a la custodia de los derechos de la infancia.

A la luz de muchos textos, que no es posible analizar aquí, se palpan las duras etapas recorridas por el espíritu colectivo de los pueblos para ir avanzando en el camino hacia un auténtico y eficaz

reconocimiento de los derechos fundamentales de la infancia; y se vislumbra al mismo tiempo el horizonte de metas que quedan por alcanzar.

2. a Ciñendo la reflexión al presente siglo, es patente que la conmoción producida por las dos tremendas Guerras Mundiales (de 1914 a 1945, en conjunto), con los destructores efectos sobre las poblaciones civiles y sus miembros más débiles, las niñas y los niños, y sus familias, impulsó a la Comunidad Internacional a dar importantes pasos, en el orden jurídico, para articular normas de protección a la infancia, de índole declarativa, en una fase inicial, y de carácter preceptivo, ulteriormente.

Así, la Sociedad de las Naciones elaboró y difundió en 1924 una esperanzadora “Declaración de los derechos del niño”, con intención de avanzar hacia normas más vinculantes, lo que infelizmente se frustró por el hundimiento de aquella organización, y el estallido de la IIª Guerra Mundial.

Concluida ésta, la nueva Organización de las Naciones Unidas, en su crucial “Declaración Universal de los derechos humanos”, de 10 de diciembre de 1948 (resolución 217 A (III)), no sólo sentó los principios de igualdad y no discriminación, por motivo alguno, para todas las personas (art. 2), y personas son las niñas y los niños, así como el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica para todo ser humano (art. 6), sino que, además, subrayó que la “familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado” (art. 16.3.); y añadió, específicamente, que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales, y que todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de él, tienen derecho a igual protección so-

cial" (art. 25.2.).

Aunque esa histórica "Declaración Universal", tenía sólo la índole jurídica de "Recomendación", su influencia dinamizante fué decisiva para los avances ulteriores. Así, en el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (de 16 de diciembre de 1966), se ratificaron los principios de igualdad y no discriminación para toda persona humana (arts. 2, 16 y 26) y, además, se insertó el precepto concreto de que "todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado. / Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre / Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad" (art. 24).

Análogo espíritu se revela en el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (arts. 2^o.2 y 3^o), con específica referencia a la protección de la familia, de la maternidad, y también de los niños y adolescentes, contra cualquier tipo de explotación económica, social o laboral (art. 10).

2. b Sin embargo, la creciente información recogida por las Naciones Unidas sobre la cada vez más grave e inhumana situación de la infancia en numerosos países movió a la Asamblea General, a exigir a todos los Gobiernos una movilización de recursos, en torno a un hermoso decálogo de principios básicos, sintetizados en la nueva "Declaración de los derechos del niño", de 20 de noviembre de 1959 (resolución 1386 [XIV]).

Interesa poner de relieve que si bien en el articulado de esta sustancial "Declaración" no se incluyó una mención espe-

cífica sobre el derecho a "llegar a la vida de la criatura concebida", es notorio que en el cuarto "considerando" del preámbulo se manifiesta "que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento", manifestación ésta que no puede dejar de ser tenida en cuenta, como criterio hermenéutico y postulado regulador, en la aplicación del sistema tutelar de la infancia.

Esa valiosa Declaración incentivó una nueva fase en el desarrollo normativo, orientado a conseguir la formulación de un convenio o pacto internacional imperativo para los Estados que lo firmaran y ratificaran, y del que pudieran derivarse medidas de fiscalización y, en su caso, de penalización, de las infracciones comprobadas.

Ese noble empeño culminó veinte años después, con la aprobación, el 20 de noviembre de 1989, de la "Convención sobre los derechos del niño", verdadera Carta Magna, excelente en su conjunto, por encima de ciertas carencias o aspectos discutibles, como en cualquier obra colectiva de tamaño magnitud.

II Aspectos principales del actual sistema normativo supra-nacional de los derechos fundamentales de la infancia; y contrastes con la realidad social comprobada

El vértice de la pirámide normativa concerniente a la promoción y a la protección de los derechos fundamentales de la infancia lo constituye hoy la referida Convención internacional de 20 de noviembre de 1989, ratificada ya por más de 140 Estados.

Desde ese vértice, y en cascada normativa, se han producido ya actos de aplicación y complementación muy relevantes. En primer lugar, la "Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño" y su anejo "Plan de acción" (para el decenio 1990-2000), aprobados en la Cumbre Mundial de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Nueva York, el 30 de septiembre de 1990.

En segundo término, la formulación por el Parlamento europeo, el 8 de julio de 1992 (Resolución A3-0172/92), de la Carta europea de derechos del niño, inspirada en los textos normativos precedentes, pero añadiendo determinadas valiosas propuestas, para reforzar el aparato de fiscalización y, en su caso, sanción de las infracciones, como la instauración de los *Ombudsman* o Defensores de los niños (a nivel comunitario y en los niveles nacionales), y otros valiosos aspectos complementarios (cfr. el "Diario Oficial de las Comunidades Europeas" n° C 241/67, de 8 julio 1992).

Finalmente, el influjo de la Convención de 1989 va haciéndose notar en las órbitas de muchos de los Estados que la firmaron y ratificaron, y hoy se cuenta ya con un valioso conjunto de leyes, y otras normas complementarias de desarrollo, que ponen de manifiesto el peso de la conciencia colectiva en materia tan fundamental.

En la imposibilidad de analizar detalladamente, en el espacio de este artículo, el rico contenido de dicha fundamental Convención, me ciño a sintetizar, casi sinópticamente, sus rasgos básicos:

1 Se sientan los principios generales de igualdad, no discriminación (art. 2); atención prioritaria al interés superior del niño (art. 3); deber de los Estados de proteger todos los derechos de la infancia, incluso, los económicos, sociales y culturales

"hasta el máximo de los recursos de que dispongan, y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional" (art. 4); y deber de respetar las responsabilidades, derechos y deberes de los padres (u otros miembros familiares) (art. 5).

2 Tipología de los derechos y deberes reconocidos

2.1 Derechos civiles y políticos (por analogía terminológica con las calificaciones de los Pactos de las Naciones Unidas, de 1966): derecho a la vida y supervivencia; a un nombre y una nacionalidad y a conocer a sus padres: a la identidad; a no ser separado de sus padres, salvo exigencias fundadas; a entrar y salir de un País; a la libertad de expresión; a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; a la libertad de asociación y de reunión pacífica (con las restricciones habituales); a la no injerencia en su vida privada, familiar y correspondencia, honra y reputación; al acceso a la información (con referencia estimulante a los mass-media); derecho a la crianza, y desarrollo, a cargo de sus padres; derecho a la protección contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, etc.; derecho a la protección especial del Estado, en casos de abandono o desamparo; derecho a la adopción; derecho al estatuto de refugiado) (arts. 6 a 22, ambos inclusive).

2.2 Derechos económicos, sociales y culturales: derecho a la asistencia sanitaria, especialmente para los minusválidos o impedidos; derecho al más alto nivel posible de salud y a la asistencia médica; derecho a la nutrición; a la seguridad social; a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; derecho a la educación en todos sus niveles y perspectivas, para el

desarrollo de su personalidad, y respeto a los derechos humanos, la paz, la tolerancia, la igualdad; derecho al medio ambiente; derechos de la infancia de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas; derecho al descanso y al esparcimiento; derechos relativos al trabajo (arts. 23 a 31, ambos inclusive).

2.3 Derechos de los niños en circunstancias sociales anómalas o de riesgo (y deberes de los Estados sobre protección a los niños, en esas situaciones):

- a) Derechos de los niños a la protección contra la explotación económica y contra cualquier trabajo peligroso (art. 32).
- b) Derechos de los niños contra el uso ilícito de estupefacientes y sustancias sicotróficas, y en la producción y tráfico de ellas (art. 33).
- c) Derechos de los niños contra todas las formas de explotación y abusos sexuales (art. 34).
- d) Derechos de los niños contra el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma (art. 35).
- e) Derechos de los niños contra cualquier otra forma de explotación (art. 36).
- f) Derechos de los niños contra torturas o tratos crueles o inhumanos, o privaciones de libertad (art. 37 y art. 39).
- g) Derechos de los niños en situaciones bélicas (art. 38).

2.4 Derechos (garantías) procesales y penales de los niños delincuentes (art. 40).

3 Instrumentos y agentes de protección de los derechos de la infancia

Sin duda, uno de los aspectos más im-

portantes de la "Convención" es haber instaurado un sistema de promoción y garantía de los derechos reconocidos, avanzando así en el proceso de positividad efectiva, aunque todavía resulte insuficiente. Las líneas básicas de ese aparato protector son éstas:

3.1 Protección primaria y directa por la familia o, subsidiariamente, por otros guardadores legales (art. 5, 7, 9, 10, 14, 18 y 21).

3.2 Protección por los Poderes públicos nacionales (a la luz del principio de subsidiaridad, pero interpretado no sólo en el aspecto negativo – o abstencionista, cuando la familia actúe correctamente –, sino también en el positivo, cuando la familia falle).

- a) En esa órbita, son destacables, en lo que concierne a la misión protectora de los Estados, las funciones que explícitamente les confiere la Convención, tanto como "facultades o competencias", cuanto como "deberes" en todos los artículos donde se garantiza un derecho de los niños/as.
- b) Igualmente es importante la función protectora que han de ejercer, en su caso, las demás instituciones públicas, y las autoridades administrativas subordinadas (cfr. art. 3 de la Convención), como los "Alcaldes defensores de los niños" (en el laudable movimiento de solidaridad que reflejan los "Manifiestos" de Roma – 1991, Dakar – 1992, México y Pamplona – 1993).
- c) Y, singular relevancia ha de darse a la intervención del Poder Judicial, con intervenciones preventivas y con intervenciones sancionadoras, en todos aquellos casos que afecten, activa o

pasivamente, a las niñas y a los niños, con infracciones de las normas legales (arts. 32 a 40 de la Convención, y Reglas de Beijing).

3.3 Ascendiendo del nivel nacional al nivel supra-nacional, el sistema protector establecido por la Convención, se articula en dos vertientes de singular importancia:

- a) El Comité de los derechos del niño, en el seno de las Naciones Unidas, integrado por diez expertos independientes, democráticamente elegidos, por periodos de cuatro años, con posibilidad de reelección (art. 43); y dotado de apreciables funciones fiscalizadoras e informativas sobre el cumplimiento por los Estados Partes de sus deberes de protección (art. 44), e, incluso, la formulación de "sugerencias y recomendaciones" a la Asamblea General (art. 45).
- b) La cooperación, con el Comité, de los organismos especializados de las Naciones Unidas en estas materias (en especial el UNICEF, la UNESCO, la OMS, etc.) (art. 45).

4 Contraste entre el sistema jurídico protector y la situación real de la infancia.

A la altura del tiempo en que estamos, se aprecia un doloroso contraste entre el esfuerzo de forjar una cada vez más densa regulación jurídica para la promoción y la custodia de los derechos de la infancia, con alcance universal, y los hirientes datos sobre la situación real de millones y millones de niñas y niños, y sus madres, que difunden los medios de comunicación social y, sobre todo, las informaciones obtenidas por los órganos competentes de las Naciones Unidas, coincidentes, en lo fundamental, con las logradas por diversas ONG, como se reflejó en los docu-

mentos finales de la Conferencia Mundial sobre derechos humanos, celebrada en Viena (junio 1993).

Esa interpelación, contradicción, entre lo jurídicamente preceptuado y la realidad social persistente, no quiere decir que "cualquier tiempo pasado fué mejor", ni debe alimentar sentimientos fatalistas, de impotencia, para superar ese tremendo reto.

Lo obligado es reflexionar sobre algunos de esos datos, tanto los negativos cuanto los esperanzadores.

4.1 Magnitud de los aspectos negativos

En la "Declaración" formulada por los 71 Jefes de Estado y de Gobierno (reunidos en la Cumbre Mundial de Nueva York, el 30 de septiembre de 1990), se sintetizó el "problema" de la supervivencia de la infancia, recordando la cifra estremecedora de 40.000 niños/as muertos cada día por malnutrición y diversas enfermedades, aparte de las víctimas de las guerras y otras violencias, crueldades y explotaciones de diversa índole.

Unos dos años después, en diciembre de 1992, al emitir el Director Ejecutivo del UNICEF, Sr. James Grant, su tradicional "Informe sobre el Estado Mundial de la infancia 1993", aquilató las cifras (merced al perfeccionamiento de los métodos estadísticos y teniendo en cuenta los favorables efectos, durante el bienio transcurrido, de las campañas de vacunación, servicios médicos, instalaciones de agua potable, viviendas, etc.), pero mantuvo la cifra de unos 35.000 niñas/os diariamente fallecidos, esto es, aproximadamente, unos casi 13 millones de criaturas víctimas de causas "técnicamente" remediables.

En añadidura, los cuadros estadísticos, anejos al "Informe", ponen de relieve las lacerantes diferencias de situación de la infancia entre los países "en vías de desa-

rollo", y los países industrializados, estos es, entre los países de pobreza integral y los países de elevada renta per capita.

Todavía más recientemente, la publicación del nuevo Informe del UNICEF (septiembre 1993), bajo el incitante título "El progreso de las Naciones", revela la magnitud del reto con que hay que enfrentarse para que se alcance uno de los factores básicos de ese progreso mundial, a saber, "la protección al desarrollo físico y mental de las niñas y los niños", mediante la puesta en práctica de medidas eficaces que propulsen la supervivencia, la nutrición, la salud, la educación, la moderación demográfica, la atención a la mujer, etc. en todo el mundo.

4.2 Importa subrayar que, objetivamente, ambos informes del UNICEF, sin velar ninguno de los aspectos negativos de la situación, destacan también los avances realizados durante el último decenio. Ciertamente – como ambos Informes reconocen – se necesitarán unos 25.000 millones de dólares USA anuales para poder cumplir los siete objetivos básicos fijados en el Plan de acción hasta el año 2000, (aprobado durante la referida Cumbre Mundial de Jefes de Estado y de Gobierno, en 1990, para reducir las tremendas cifras de mortalidad materna, mortalidad y morbilidad infantil, suministro de agua potable, educación, etc.).

III Asunción de ese acuciante reto: caminos y protagonistas

Ante esa interpelante realidad de la inhumana situación de la infancia en demasados lugares del mundo, se explica – y se justifica – que la Conferencia Mundial de derechos humanos en Viena incluyera en su "Documento final" (Parte II, párrafo

12), un explícito requerimiento a todos los Estados para la ratificación universal de la Convención sobre los derechos del niño antes de 1995 (50º aniversario de la Carta fundacional de las Naciones Unidas), y "su efectiva aplicación mediante la adopción de todas las medidas legislativas, administrativas o de otro tipo necesarias y la asignación del máximo posible de los recursos disponibles". Seguidamente ratifica los principios de no discriminación y de atención al interés superior del niño en todas las actividades que le conciernan, escuchando sus propias opiniones; exhorta a reforzar los mecanismos y programas nacionales e internacionales de defensa y protección de los niños, en particular las niñas, los niños abandonados, los niños de la calle, y los explotados de cualquier forma; los afectados por enfermedades, en particular, el SIDA; los refugiados y desplazados, los detenidos, los que se encuentren en situaciones de conflicto armado, las víctimas del hambre y la sequía o de otras calamidades; y subraya "que los derechos del niño deben ser prioritarios en toda actividad del sistema de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos". (También en la Parte III del mismo "Documento final", sección II, apartado D, se reiteran esos principios básicos, y esos requerimientos, y se apoya la propuesta de que el Secretario General de las Naciones Unidas estudie los medios necesarios para mejorar la protección del niño en los conflictos armados; la elevación a 18 años de la edad mínima de ingreso en las fuerzas armadas; el examen y el control periódico por todos los órganos y mecanismos del sistema de las Naciones Unidas; la cooperación con todas las ONG, para análogos objetivos; y la dotación al Comité de los derechos del niño de los medios necesarios para que pueda cumplir rápida y eficazmente su mandato).

Sin infravalorar esas "recomendaciones" de la expresada Conferencia Mundial de Viena, todas ellas laudables, importa insistir en la hondura de las causas que originan la estremecedora situación de la infancia en el mundo y en la necesidad y en la urgencia de impulsar su radical remedio.

A título enunciativo (y no excluyente), se pueden sugerir las siguientes orientaciones:

- 1 Impulsar una intensa y permanente acción informativa por parte de todos los medios de comunicación social, sobre la situación de la infancia en el propio País y en las demás Naciones, con objetiva ecuanimidad, poniendo de relieve los aspectos sombríos o dramáticos, pero también los favorables y estimulantes.
- 2 Acentuar y perfeccionar una acción pedagógica, desde la familia a la cúspide de la respectiva sociedad civil, para fomentar al máximo posible la conciencia y el sentimiento de solidaridad con la población infantil de todos los países; acción ésta en que han de jugar un papel esencial las diferentes Iglesias y confesiones religiosas, el sistema escolar, público y privado, y las ONG y otras asociaciones altruistas, especialmente consagradas a la promoción y a la defensa de los derechos de la infancia.
- 3 Requerir constantemente a todos los Poderes Públicos de cada Nación (desde los Municipios y otras Comunidades locales y regionales, hasta el Gobierno y la cúpula del Estado), para lograr una organización adecuada y una financiación pertinente de todos los servicios sociales que contribuyan al bienestar de las familias y de la infancia del propio país; y, que destinen el 0'7% del PNB a la cooperación con los países

menesterosos de desarrollo.

- 4 Facilitar la actuación y coadyuvar en la financiación de todas las ONG que se consagren a la cooperación con la infancia de los países necesitados.
- 5 Presionar, por los cauces más eficaces, a los órganos competentes de las Naciones Unidas, para que se progrese en la instauración del Nuevo Orden Económico Internacional; la cancelación de la Deuda Externa de los países en "vías de desarrollo", o, al menos, su conversión en servicios sociales para la infancia en cada país deudor; y que dichos órganos de la Comunidad Internacional consignen en sus presupuestos las cantidades necesarias para cumplir los objetivos previstos en la Convención de 1989, ratificados por la Cumbre Mundial de 1990; así como impulsar la creación de un Tribunal Penal Internacional, permanente e independiente de los Estados (como propuso la Comisión Internacional de Juristas en la Conferencia Mundial de Viena), para enjuiciar y sancionar los crímenes de guerra, y las violaciones graves de derechos humanos, y, muy en especial, los malos tratos, las explotaciones y otros delitos contra la maternidad y la infancia.

Nadie puede cerrar los ojos – y menos el corazón – ante la magnitud de ese desafío, en verdad inexorable. Y a nosotros, los juristas, nos urge más que a nadie, no sólo cuidar de la efectiva aplicación del Derecho positivo, nacional y supranacional que concierne a la defensa de los derechos fundamentales de las niñas y los niños de cualquier País, sino luchar por la instauración de la Justicia social, sin la cual no será posible el bienestar de la infancia y, en suma, la paz verdadera en el mundo.

Las Organizaciones No Gubernamentales y la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos

*Fateh Azzam**

Introducción

Más de 1.400 Organizaciones No Gubernamentales y un número varias veces mayor de representantes participaron en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, que se celebró en Viena, Austria, en junio de 1993. Estas ONG desarrollaron intensa labor de cabildeo con delegados gubernamentales, actividades paralelas, debates y conversaciones a distintos niveles, a fin de plantear sus opiniones y posiciones con respecto a los temas y de acuerdo a la marcha de la Conferencia Mundial. Esta presencia activa transmitía y hacía sentir todo el dinamismo de un movimiento mundial de derechos humanos más fuerte y consolidado que nunca.

No resulta fácil esquematizar la labor y efectos de los esfuerzos desplegados por las ONG antes y durante la Conferencia. No existen indicadores específicos claros que muestren los resultados de estos esfuerzos y el impacto de las ONG en los debates gubernamentales y más particularmente en los logros de la Conferencia. De todas formas se puede hacer una evaluación de este impacto en términos generales, basándose más en una valoración personal de los hechos y las interacciones que en un estudio formal.

Antecedentes

A partir de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, las Organizaciones No Gubernamentales de derechos humanos comenzaron a crearse y crecer en número e importancia. Cuando se realizó la Primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Teherán, en 1968, eran aún muy pocas para producir un gran impacto en los debates que tuvieron lugar en ese entonces.

Los Pactos Internacionales aún no estaban vigentes y no se había concebido todavía la normativa de los derechos humanos ni su maquinaria de aplicación. Las ONG que en su mayoría eran de carácter internacional focalizaron sus esfuerzos antes y después de la Conferencia de Teherán en el establecimiento de normas y en actividades de cabildeo tendientes a la creación de ese cuerpo normativo.

A fines de la década de 1980, la legislación de derechos humanos estaba bien constituida y su maquinaria de aplicación establecida y pronta para ser usada, a pesar de lo inadecuado e ineficaz que muchas veces pueda parecer.

Las ONG internacionales con sede en Ginebra y otras capitales de Europa trabajaron arduamente promoviendo la creación y utilización de esa maquinaria. Tam-

* Coordinador de programa de Al-haq, Ribera Occidental (territorios ocupados).

bién en la década de 1980, una red local y regional de ONG comenzó a desarrollarse en forma lenta pero segura, por todas partes del globo terrestre. Estas ONG al principio estaban conectadas a través de las ONG internacionales, al eje formado por las Naciones Unidas, su Centro de Derechos Humanos, y otros organismos multilaterales establecidos en virtud de tratados. Numerosas ONG locales abocadas a trabajar en sus contextos específicos a nivel nacional estaban afiliadas o eran miembros de estos cuerpos internacionales para la promoción y protección de los derechos humanos. Ya fuera la conexión orgánica o no, se desarrolló una estrecha relación de trabajo con las ONG locales, que proporcionaban la mayoría de las evidencias documentales sobre la situación de los derechos humanos en sus regiones. A su vez las ONG internacionales poseían – con su estatuto consultivo ante el ECOSOC – el acceso necesario a Naciones Unidas y organismos convencionales tales como la Comisión de Derechos Humanos de N.U., la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y otros.

En el contexto internacional y especialmente en el de Naciones Unidas se consideraba que éste era un modelo de relaciones operacional entre las partes. Al mismo tiempo se gestaba una dinámica diferente en la arena local y regional. La proliferación de ONG de derechos humanos a nivel local y su actividad creciente e incesante constituía un fenómeno que molestaba cada vez más a determinados Estados de las diversas regiones del mundo. Las acusaciones de abusos a los derechos humanos ya no se hacían solamente en las salas de las N.U., sino que se manifestaban por las calles y aparecían en los diarios locales. Los gobier-

nos debían defenderse de estas acusaciones en los contextos internos, y ésta era una tarea mucho más difícil y políticamente sensible que la forma tradicional de alianzas y poderes colectivos que siempre habían tenido en el ámbito de Naciones Unidas.

Esta era la situación cuando comenzaron los preparativos tendientes a la realización de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, en junio de 1993. Los gobiernos enfocaron la Conferencia desde una perspectiva de cautela e incluso con un cierto grado de hostilidad predeterminada contras las ONG. Por otro lado Naciones Unidas y sus expertos, junto con varias ONG internacionales la enfocaban desde un punto de vista diferente, que se basaba en modos de relaciones experimentados y funciones que conocían una buena práctica, durante los últimos veinte años y cuyas expectativas era el mantenimiento del mismo proceso. Pocos, sin embargo, esperaban una actuación fuerte de las ONG locales y regionales y muchos quedaron sorprendidos por el impacto logrado.

Las ONG locales que no mantenían vínculos directos con una asociación internacional o carecían de información regular sobre las actividades de Naciones Unidas, no percibían al principio la importancia de este evento. Por lo tanto, en las primeras etapas de la planificación fueron muy pocas las ONG internacionales que se involucraron y la mayoría de las ONG locales no asumieron la tarea con el vigor necesario hasta que se realizaron las reuniones regionales.

Primer Comité Preparatorio (9 a 13 de setiembre de 1991)

Los lineamientos de la batalla fueron prontamente trazados entre las ONG y

los gobiernos cuando el Comité Preparatorio de N.U., encargado de la preparación de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebró su primera reunión. En la misma se plantearon a consideración serias restricciones con respecto a la participación de las ONG y se propuso que la misma debería estar limitada a las sesiones públicas y en calidad de observadores. Además no se permitiría la intervención de las ONG salvo que mediara invitación del Presidente. Esto constituyó el primer ataque de la batalla.

La respuesta de unas treinta ONG internacionales en forma de declaración conjunta fue rápida e inequívoca. Esta declaración, consignada en una carta al Presidente, fechada el 11 de setiembre, afirmaba que las ONG "son parte esencial en todos los aspectos de la labor de derechos humanos", y que "en interés del éxito e integridad de la Conferencia Mundial", las ONG debían estar autorizadas a participar activa e integralmente en sus deliberaciones con "el mismo grado que ya tienen en Naciones Unidas o aún mayor". De otra manera, afirmaba la declaración "la Conferencia arriesga quedar cortada de la realidad y constituirse en un ejercicio vacío".¹

Segundo Comité Preparatorio (30 de marzo a 10 de abril de 1992)

Durante la primer semana de debates, el tema de la participación de las ONG continuó siendo motivo de conflicto. Finalmente las reglas de procedimiento fueron cambiadas y se incluyó la participación de las ONG con estatuto consultivo ante el ECOSOC y además otras ONG que

hubieran participado en los Comités Preparatorios y en las reuniones regionales. La oposición tenaz del grupo asiático de Estados produjo que esta disposición quedara entre "comillas", es decir, dejada para discusión y decisión posterior, y el tema de la participación de las ONG fue, nuevamente, pospuesto a una sesión ulterior del Comité Preparatorio.

Durante la segunda reunión del Comité quedó de manifiesto que la participación de las ONG era tan solo uno de los varios conflictos y problemas surgidos entre los Estados en el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Los debates fueron reñidos; se tomaron pocas decisiones y el Segundo Comité Preparatorio degeneró en la ineficacia. Existió muy poco acuerdo sobre todos los puntos, inclusive con respecto a la agenda y el lugar en que se realizaría la Conferencia.

Tercer Comité Preparatorio (14 a 18 de setiembre de 1992)

El problema de la participación de las ONG continuó durante esta sesión del Comité. Luego de intensos y arduos debates se llegó a una importante solución como resultado de un compromiso entre los Estados. Las ONG autorizadas a participar en las reuniones regionales serían:

- organizaciones con estatuto consultivo ante el ECOSOC activas en el campo de los derechos humanos y/o el desarrollo. Esto incluía en principio las ONG internacionales y occidentales.
- otras ONG activas en el campo de los derechos humanos y/o el desarrollo con

1) El texto de la Declaración puede verse en Servicio Internacional para los Derechos Humanos (SIDH) Human Rights Monitor N° 21 (mayo 1993) p. 8.

sede central en la región "previa consulta con los países de la región".

Este criterio era considerablemente más amplio que el sustentado previamente; es decir, no limitaba la participación de las ONG a aquellas organizaciones que tuvieran estatuto consultivo, como había sido el caso en el pasado. El segundo punto, no obstante, planteaba muchas reservas. Las ONG difícilmente, y con razón, aceptarían ser "aprobadas" por sus gobiernos. La Secretaría finalmente emitió una declaración por la cual expresaba "consulta con los países de la región" no significa que los Estados tengan un derecho de veto sobre la participación de las ONG.

En cuanto a la participación en la Conferencia Mundial, el criterio sería: las ONG con estatuto consultivo ante el ECOSOC y las que hayan participado en las reuniones regionales.

Coordinación de las ONG

En virtud que el criterio para la participación de las ONG iba a ser evidentemente ampliado, se iniciaron una serie de esfuerzos tendientes a coordinar la participación y labor de las ONG con miras a la Conferencia Mundial. El Servicio Internacional para los Derechos Humanos (Ginebra) y el Instituto Ludwig Boltzmann (Viena) concibieron un *Joint Liaison Project* (Proyecto de Enlace), "con la intención de lograr la participación y contribución más completa posible de ONG, especialmente las ONG del Sur". Se elaboró un Comunicado a las ONG que se envió a aproximadamente 6.000 ONG de todo el mundo. Para muchas ONG del Sur este Comunicado N° 1 de octubre de 1992 significó la primera indicación de la importancia que revestía la Conferencia

Mundial. En él se proporcionaba información de base además de datos sobre participación de ONG y financiamiento destinado a la asistencia. También anunciaba la realización de un Foro de ONG previo a la Conferencia y la posibilidad de actividades de ONG paralelas a la Conferencia.

Posteriormente se comunicó la formación de un *Joint Planning Committee* (JPC) (Comité de Planificación Conjunta), compuesto de miembros de la Conferencia de ONG (CONGO) con estatuto consultivo ante el ECOSOC, del Instituto Boltzmann y de miembros de los comités de coordinación para la participación de ONG en las reuniones regionales preparatorias. Es interesante destacar que doce de los quince miembros del JPC pertenecían a organizaciones internacionales con sede en Ginebra o Nueva York. Los otros tres representaban los comités regionales de África, Asia/Pacífico y América Latina/Caribe.

La tarea del JPC consistió en distribuir información a las ONG, coordinar su participación en la Conferencia Mundial y hacer de enlace entre las ONG y la Secretaría de la Conferencia Mundial. Se elaboró una agenda provisoria para el Foro de ONG y las actividades paralelas de las ONG a desarrollarse durante la Conferencia Mundial. Se convocó a una reunión abierta de consulta de ONG a celebrarse durante el 49º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la sesión del 4º Comité Preparatorio de Ginebra.

Reunión Regional de África (Túnez, 2 a 6 de noviembre de 1992)

Aparte de las reuniones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, ésta fue quizás la conferencia de derechos humanos más grande que

se ha realizado en el Continente Africano. La participación de las ONG fue particularmente importante; 163 ONG estuvieron presentes, incluyendo 131 ONG africanas.² La iniciativa correspondió al Instituto Arabe para los Derechos Humanos (Túnez) el cual, junto con la CIJ, la Federación Internacional de Derechos Humanos y el Servicio Internacional para los Derechos Humanos, organizaron la participación de las ONG con sede en Africa.

Se constituyeron seis grupos de trabajo con el fin de analizar problemas que consideraban debían ser tratados a nivel regional. Más de 30 ONG presentaron exposiciones escritas u orales. Las actividades de cabildeo de las ONG fueron intensas y tuvieron oportunidad de reunirse con el Comité de Redacción (integrado exclusivamente por representantes gubernamentales) lo que constituyó un precedente para las subsiguientes reuniones regionales.

Las sugerencias de las ONG fueron formuladas por primera vez en Túnez. Amnistía Internacional hizo un llamado para la creación de un cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos. La CIJ comenzó su intenso cabildeo sobre el establecimiento de un Tribunal Penal Internacional permanente, con competencia para enjuiciar a perpetradores de graves violaciones a los derechos humanos. La Organización Arabe para los Derechos Humanos hizo un llamado en aras de una mejor coordinación de la labor de Naciones Unidas en relación con los derechos humanos y una mayor protección para los defensores de derechos humanos.

A pesar del despliegue de esfuerzos, las recomendaciones de las ONG no fueron adoptadas por el Comité de Redacción intergubernamental ni por la plenaria. En el Continente Africano la relación antagónica entre gobiernos y ONG demostró ser muy aguda. Algunas de estas ONG como por ejemplo la Organización Arabe para los Derechos Humanos, con secciones en varios Estados del Norte de Africa, no ha podido hasta el momento registrarse oficialmente como persona jurídica en su propio país. La relativa inexperiencia de varias ONG y la coordinación tardía, también tuvieron un impacto en su eficacia.

Un resultado positivo fue la realización de la primera reunión de ONG Arabes sobre derechos humanos. En ella, el naciente Movimiento Arabe de Derechos Humanos articuló algunas posiciones comunes y acordó celebrar una reunión especial preparatoria Arabe, con miras a la Conferencia Mundial.

Reunión Regional de América Latina y el Caribe (San José, 18 a 22 de enero de 1993)

Más de 170 ONG participaron a esta reunión regional, incluyendo 114 con sede central en la región.³ Estas organizaciones representaban una amplia gama de intereses, que incluía pueblos indígenas, mujeres, grupos ecológicos y minusválidos.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (San José) tomó a su cargo la tarea de organizar los esfuerzos para la participación de las ONG. Se efectuó

2) La Organización Arabe para los Derechos Humanos, *Huquq al-Insan Watan al-'Arabi* (Derechos Humanos en el Mundo Arabe) (enero de 1992)Nº 25, págs. 236-42.

3) Servicio Internacional para los Derechos humanos, *Human Rights Monitor*, Nº 21 (mayo de 1993), pág. 17.

una reunión conjunta previa de ONG Latinoamericanas que en los hechos estableció el sentido y organización de las actividades y enfoques de los esfuerzos de las ONG durante la reunión regional.

Las ONG mancomunaron sus esfuerzos a la elaboración de una serie de declaraciones conjuntas relativas a problemas de interés mutuo. Tuvieron éxito en ser oídas por el Comité de redacción y presentaron sus puntos de vista sobre problemas específicos que estaban siendo considerados.

Los debates de la reunión regional se focalizaron en los procesos de democratización y el derecho de la región al desarrollo, particularmente en razón de las relaciones económicas desiguales con el norte industrializado, condenando especialmente las medidas estatales proteccionistas. Además, se enfatizó la necesidad de proteger los grupos vulnerables de la sociedad.

Los reclamos de las ONG formulados en la reunión regional de Africa fueron planteados nuevamente en San José, con resultados mejores aunque incompletos: en el Documento de San José hubo referencias que sugerían se estudiara la creación de un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, otra dirigida al fortalecimiento del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y varios párrafos sobre protección de grupos vulnerables. Todo esto fue resultado de los esfuerzos y cabildos desplegados por las ONG y sus coaliciones.

Reunión Regional de Asia y el Pacífico (Bangkok, 29 de marzo a 2 de abril de 1993)

Para todos los asistentes a esta reunión regional quedó demostrado que las ONG

de la región Asia/Pacífico eran las más organizadas y enfocadas en las preparaciones y labor durante la reunión regional. Participaron más de 135 ONG con sede en la región, además de las ONG internacionales. Organizadas por el *INHURED International* y el *Asian Cultural Forum on Development (ACFOD)* (Tailandia), llevaron a cabo una Conferencia de ONG antes de la reunión, del 25 al 28 de marzo, donde articularon posiciones claras y organizaron un plan de acción. Esta Conferencia de ONG fue amplia, al tomar en cuenta problemas de derechos humanos tales como, aplicación de los mecanismos existentes y creación de nuevos a nivel regional; y problemas temáticos, a saber, derechos del niño, pueblos indígenas, trabajadores, mujeres y otros grupos sociales.

Se preparó un enérgico documento conjunto en forma de Declaración de las ONG que fue presentado a los gobiernos. La llamada "Declaración de Bangkok" afirmaba la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos, focalizaba los problemas temáticos surgidos del encuentro, y enfatizaba el enfoque integral de los derechos humanos. Ratificaba el llamado a fortalecer los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluyendo la creación de un cargo de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La "Declaración de Bangkok" tuvo indudablemente un efecto sobre los gobiernos, quienes se dividieron sobre una serie de problemas regionales contenciosos, tales como, el derecho a la libre determinación, ocupación extranjera, y desarrollo económico regional. Las ONG no se limitaron a la Declaración, sino que además durante la Conferencia, desplegaron intensas actividades de cabildeo con sus gobiernos, realizaron conferencias de prensa diarias que ayudaron a la

transparencia de los resultados de la reunión y a que se hicieran públicas las posiciones de los gobiernos. Era evidente que los gobiernos asiáticos no habían previsto que tantas ONG golpearan a sus puertas para plantear reclamos.⁴

La declaración gubernamental reflejó algunas de las preocupaciones de las ONG al tomar en cuenta los derechos de la mujer, los derechos del niño, el derecho al desarrollo y la universalidad e interdependencia de los derechos humanos. Si bien el documento rechaza todo vínculo, busca "dinamizar" los mecanismos de las Naciones Unidas, y debilitar en lugar de fortalecer, el papel del Centro de Derechos Humanos y en general de toda la maquinaria de aplicación de derechos humanos.

La importancia de la labor y organización de las ONG durante la reunión regional de Asia/Pacífico está reflejada en el *Human Rights Monitor* de esta manera:

"En el pasado, demasiado a menudo, los gobiernos asiáticos ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, desecharon las críticas de las ONG por considerarlas inquietudes de extranjeros que no conocían estas culturas. Ahora que las opiniones son expuestas claramente por las ONG Asiáticas, para esos gobiernos será mucho más difícil adoptar una defensa."⁵

Reunión de ONG Arabes (El Cairo, 10 a 12 de abril de 1993)

Más de 60 ONG internacionales y árabes participaron en este evento. Durante los tres días de la conferencia, las ONG árabes de derechos humanos examinaron los mismos temas contenidos en la agenda de la Conferencia Mundial, insistiendo en la universalidad e interdependencia de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo. En el documento final de la conferencia repercutieron numerosas inquietudes regionales, tales como, los problemas de ocupación extranjera, la selectividad en la aplicación y fortalecimiento del derecho humanitario y de los derechos humanos, y las violaciones a los derechos humanos cometidas por grupos no estatales o no oficiales. También se incluyó una atención especial a los derechos de la mujer y a los derechos de las minorías.

Esta reunión fue única dado que constituyó el primer encuentro de este tipo que efectuaba el emergente movimiento árabe de derechos humanos. Cabe señalar que la misma no se realizó en el marco de una reunión gubernamental, porque según el criterio de las Naciones Unidas, los países Arabes geográficamente están repartidos entre Asia y Africa. Esta fue también la razón que dificultó a las ONG árabes continuar su coordinación durante la Conferencia Mundial, en tanto ONG

4) Para una recopilación completa de documentos e intervenciones de las ONG, véase :Our Voice: Bangkok NGO Declaration on Human Rights, publicado en 1993 por el Asian Cultural Forum on Development (ACFOD) en nombre del Comité de Organización y del Comité de Coordinación para el seguimiento de la Conferencia de ONG sobre Derechos Humanos de Asia/Pacífico. ACFOD, P.O. Box 26, Bungthongland, Bangkok 10242, Tailandia.

5) ISHR, *Human Rights Monitor*, N° 21 (Mayo 1993), pág. 21.

también desarrollaron actividades en la esfera regional.

Cuarto Comité Preparatorio (Ginebra, 19 de abril a 7 de mayo de 1993)

La reunión se caracterizó por tres semanas tempestuosas que apenas condujeron a la elaboración de un proyecto de declaración a ser sometido a consideración para su adopción en Viena. Los conflictos regionales gubernamentales eran muy agudos, con notorias divisiones sobre distintos problemas entre los de línea dura, la mayoría de los Estados Asiáticos y el grupo Occidental y de Estados Africanos. El esfuerzo pareció estar centrado en no permitir un retroceso con respecto a los logros alcanzados en las décadas pasadas, en cuanto al concepto y protección de los derechos humanos. Las ONG estaban en la mira de los gobiernos y los Estados asiáticos en especial, lideraron los intentos de limitar al máximo la participación de las ONG en las conclusiones. Se dedicaron varios días a la discusión para llegar a un acuerdo sobre un compromiso por el cual, las ONG serían autorizadas a participar sin voz en el Comité Plenario, e invitadas a hacer intervenciones breves ante el Comité de Redacción, hasta que el Comité comenzara su trabajo en privado, como ocurrió en las reuniones regionales. Por lo tanto, las condiciones sobre participación de las ONG descendieron por debajo de las normas del ECOSOC. El 3 de mayo, el Plenario se convirtió en Comité de Redacción en sesión plena y las ONG fueron expulsadas de la sala.

Las actividades de cabildeo de las ONG durante el Cuarto Comité Preparatorio fueron muy ineficaces, con la sola excepción posible de la presión ejercida

por los grupos de mujeres, que lograron la adopción de párrafos referidos a los derechos de la mujer. Las ONG intervinieron en la reunión durante la primer semana de los debates, pero fueron excluidas cuando el proyecto de documento estaba siendo elaborado.

Si bien unas 60 ONG asistieron a los procedimientos, incluyendo representantes regionales y grupos de presión abocados a problemas temáticos, su organización fue débil y la preparación insuficiente. El *Joint Planning Committee* preparó una estructura de coordinación y trabajo que en teoría era buena, pero en los hechos no logró cumplir su desafío. Se concibieron tres vías organizativas: los comités operativos formados para elaborar declaraciones sobre diferentes aspectos del proyecto de documento final, los grupos de cabildeo formados para abordar a los gobiernos, y un comité establecido para tareas de enlace y seguimiento con la Secretaría de las Naciones Unidas.

En el JPC, las ONG internacionales alcanzaron un control casi total, y la labor se desempeñó sin consulta frecuente con los grupos regionales y temáticos, como por ejemplo el Comité Coordinador de las ONG de Asia/Pacífico, que contaba con una representación fuerte. Las declaraciones se prepararon por el JPC sin consulta ni debate global. Se agregaron una serie de problemas importantes que no habían sido incluidos y que los grupos temáticos y/o regionales aportaron. Cuando los gobiernos comenzaron las deliberaciones lo preparado era muy poco, la demostración más importante estuvo constituida por los grupos de interés de las mujeres y los pueblos indígenas.

Las ONG regionales y temáticas consideraron que el JPC demostraba falta de dirigencia y carencia de sensibilidad en la función y asuntos específicos de su incumbencia en el proceso. El quid del

conflicto fue la idea que mientras las ONG internacionales tenían experiencia en el sistema de las Naciones Unidas dado que la mayoría contaba con estatuto consultivo ante el ECOSOC y sabían como desarrollar cabildeos con los gobiernos (aunque no pudieran hacerlo con eficacia en razón de las drásticas restricciones), a los grupos locales y regionales, que contaban con experiencia y conocimiento sobre el terreno, se les daba menor consideración en el proceso de toma de decisiones. Parecía estar faltando un puente entre "experto" y "víctima". Las ONG del Sur se fueron con un resentimiento latente que emergería más tarde durante la Conferencia Mundial en Viena.

Las ONG y la Conferencia Mundial en Viena (14 a 25 de junio de 1993)

La Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos con una participación estimada en unas 9.000 personas, incluyendo delegaciones gubernamentales y no gubernamentales, personal de apoyo y periodistas, convirtió el *Austria Centre* de Viena en un animado bazar Arabesco de ideas, problemas e intereses. La disposición física del local era representativa del dinamismo ONG-gobiernos. Las ONG ubicadas en el subsuelo, distribuían documentos y desplegaban sus actividades paralelas que consistían en exposiciones, películas, reuniones de organización y talleres, mientras se debatían por acceder a la planta superior donde las delegaciones gubernamentales desarrollaban la Conferencia oficial.

La mayor parte de la primera mitad de la Conferencia estuvo afectada al intento de las ONG de reorganizarse, luego de un Foro de ONG casi desastroso realizado del 10 al 13 de junio; y a intensas discu-

siones y cabildeos sobre las normas de procedimiento que regulaban la participación de las ONG en la Conferencia. Esto condujo a un debilitamiento del potencial de las ONG para tener impacto en la Conferencia, en razón de los enormes esfuerzos volcados en asuntos de organización y procedimiento.

El Foro de ONG comenzó en un ambiente de ONG críticas ante la conducción del JPC, la administración, el contenido sustantivo del Foro y la preparación de la Conferencia en sí misma. Así por ejemplo, cuando estaba por finalizar el Foro, más de la mitad de las ONG de la región de Africa no habían aún llegado debido a entorpecimientos administrativos con los pasajes. También causó disgusto que el JPC no respondiera como debía a la Secretaría cuando fueron retiradas las invitaciones a una 17 ONG.

Algunas ONG consideraban además, que el JPC al planificar el Foro no había hecho las consultas suficientes, lo que se tradujo en los hechos, en que éstas fueran marginadas. El conflicto se agudizó a raíz de la invitación del JPC al ex Presidente de EEUU, Jimmy Carter para que hablara en el Foro. Las ONG Latinoamericanas, en particular, señalaron que el JPC carecía de sensibilidad al invitar al ex presidente de un país que percibían como responsable de abusos a los derechos humanos en el sub-continente Americano. Si bien insistieron en que la protesta estaba dirigida contra el país y no contra la persona, estas ONG reaccionaron coléricamente cuando el Sr. Carter hizo uso de la palabra, entorpeciendo su alocución. El JPC ya había provocado un altercado cuando uno de sus miembros intentó silenciar a la Presidenta de la Sociedad de Mujeres Palestinas, Sra. Issam Abdul-Hadi, durante su intervención oral ante el Foro. Estas lamentables confrontaciones públicas dieron lugar a intensos de-

bates y ásperas recriminaciones, situación que duró varios días.

Durante los primeros días también trascendió que el Gobierno de Austria había invitado a hacer una alocución ante la Conferencia al Dalai Lama y que el Gobierno de China había logrado que NU le impidiera el ingreso al Austria Centre.

Estos problemas, sumados al descontento expresado por las ONG abocadas a los derechos del niño por no haber sido incluidos en la agenda, y el sentimiento creciente de marginalización y falta de destreza de parte del JPC, creó un movimiento, en su mayoría de ONG del Sur, para reorganizar la coordinación entre las ONG. El JPC se disolvió voluntariamente, al haber perdido legitimidad y apoyo de la mayoría de las ONG⁶ y se constituyó un Comité de Enlace representativo de todos las ONG internacionales, grupos regionales y ONG temáticas, entre otras, de pueblos indígenas, niños, mujeres, minusválidos.

Por lo tanto, el primer día de la Conferencia Mundial, las ONG estaban ordenadamente preparadas y prontas a llevar una batalla de procedimiento con la conferencia gubernamental. Las delegaciones de los gobiernos, especialmente los del Grupo Asiático, intentaron nuevamente limitar la participación de las ONG en el Plenario, el Comité Principal y el Comité de Redacción. Se logró un éxito menor al ser autorizadas a asistir al Plenario, en número limitado, con distintivos identificatorios verdes y ubicadas en una parte separada de la sala. Posteriormente varias de estas restricciones fueron dejadas de lado y todas las ONG pudieron participar. Eventualmente fueron autorizadas a hacer intervenciones orales pero bajo restricciones; al mismo tiempo pu-

dieron asistir a las reuniones del Comité Principal pero limitadas en el número de 50. A pesar de esto, la batalla se perdió en la más importante arena de debates y cabildeos: el Comité de Redacción, que permaneció cerrado a las ONG.

Muchas energías y tiempo se perdieron durante la primera mitad de la Conferencia Mundial en detrimento de la importante tarea de tratar de influir las decisiones gubernamentales con respecto al documento final de la Conferencia Mundial: la Declaración de Viena. Frente a la intransigencia de varios gobiernos, no se puede presumir, sin embargo, que si no hubieren existido tales problemas de procedimientos y organización, el efecto de las ONG habría sido mucho más tangible. La imposibilidad de estar presentes en las deliberaciones del Comité de Redacción ciertamente disminuyó la capacidad de influenciar en sus decisiones, y los intentos de algunas delegaciones gubernamentales de mantener informadas a las ONG sobre la marcha de la reunión, no lograron superar este vacío.

Los esfuerzos continuaron, el nuevo Comité de Enlace encargado de los vínculos con la Secretaría, efectuó comunicados diarios sobre participación de las ONG, debates y dinámica del Comité de Redacción. Los documentos comentando diferentes proyectos de propuestas fueron distribuidos, redactados nuevamente y enviados a los gobiernos. Las ONG regionales continuaron coordinando sus esfuerzos con éxito variado. Si bien las ONG latinoamericanas eran fuertes, el Comité de Coordinación Asia/Pacífico nuevamente se presentó como el más organizado, con avances adquiridos en la experiencia previa de la reunión regional y con una "Declaración de Bangkok" de

6) Véase: *Terra Viva*, N° 2, del 12 de junio de 1993.

las ONG, concisa y clara, apta para guiarlos en las respuestas y reacciones según los desarrollos que se iban dando en las salas de deliberaciones de los "pisos altos". Los acérrimos esfuerzos de las ONG de Asia/Pacífico tendientes a expresar un contrapunto a las posiciones de sus gobiernos, determinó por último que los gobiernos del Grupo Asiático convocaran a una y única reunión con las ONG de Asia/Pacífico, tres días antes de finalizar la Conferencia, en un gesto bastante vano de reconciliación.

Las ONG volcaron buena parte de su atención a las actividades paralelas que desarrollaban en el "sub-suelo", las que eran por cierto mucho más inspiradoras y estimulantes que los debates y presentaciones de las sesiones Plenarias.

Las ONG temáticas, en especial las abocadas a las mujeres, niños y pueblos indígenas, fueron las que desplegaron mayor dedicación y presencia. En los primeros días de la Conferencia Mundial se celebró un Tribunal de la Mujer, ante el cual se presentaron una serie de testimonios emocionantes de mujeres víctimas de abusos y violencia. También fue conmovedor el programa de los niños de intervenciones y eventos. El éxito de la Declaración de Viena en cuanto al mejoramiento de la protección a los tres grupos vulnerables es un tema de discusión. El análisis de si las propuestas y posiciones detalladas en la Declaración son suficientemente concretas o tienen el alcance esperado, está fuera del objetivo de este artículo. Los activistas de esos grupos temáticos, partieron de Viena con el sentimiento de no haber alcanzado las metas que se habían trazado y que el

Documento Final no mejoraba significativamente la protección de estos grupos vulnerables, más allá de las palabras. Uno de los delegados, al comentar las cláusulas sobre la mujer contenidas en el Documento expresó:

"Con respecto a una serie de problemas, habría sido mejor para nosotros que no se hubiera hecho ninguna referencia, antes que el lenguaje que se ha adoptado."⁷

Durante la Conferencia, muchas ONG centraron sus esfuerzos en no permitir ningún retroceso a lo ya ganado durante los últimos veinticinco años. En los hechos, las ONG tuvieron suceso en este sentido, si bien la Declaración de Viena, como un todo, fue decepcionante. La respuesta inicial adoptada en la última Plenaria de ONG, el 25 de junio, expresó un sentimiento de consenso entre las ONG. Las ONG participantes de distintas partes del globo terrestre, si bien apreciaron determinadas cláusulas en la Declaración, opinaron que ésta era un documento carenciado y señalaron que:

"Utiliza un lenguaje débil y vago y no obliga a los gobiernos individual o colectivamente a adoptar medidas concretas para la protección y promoción de los derechos humanos."⁸

Observaciones finales

Las ONG tuvieron que pelear una batalla amarga a fin de ser oídas a lo largo de todo el período preparatorio conducente

7) *Shelagh Day, No Way to build a world*, en *Terra Viva*, N° 13, de 25 de junio de 1993, pág. 23.

8) *Respuesta inicial de las Organizaciones No Gubernamentales al Proyecto de Declaración de Viena*, Declaración de prensa: 25 de junio de 1993; 15 hs.

a la Conferencia Mundial, como así también durante el desarrollo de la propia Conferencia. Los gobiernos, y más en particular, los de Asia, usaron todos los medios a su alcance con el fin de limitar la participación de las ONG en cada etapa del proceso de la Conferencia Mundial. Las ONG consumieron parte de sus energías y objetivos en la lucha por acceder a las deliberaciones de la Conferencia. Irónicamente, las únicas sugerencias prácticas discutidas durante la Conferencia procedieron de las ONG: Amnistía Internacional patrocinó la creación del cargo de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; mientras la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) se movilizó por el establecimiento de un Tribunal Penal Internacional permanente. Las ONG latinoamericanas lograron un triunfo moderado en su objetivo de que el problema de la impunidad fuera abordado adecuadamente en el Documento Final. Sin embargo, la Declaración de Viena fue débil en todos esos puntos.

La energía utilizada en problemas de procedimiento relacionados con la participación de las ONG en la conferencia formal y las tensiones creadas a raíz del conflicto con el JPC hasta y durante el Foro de ONG, tuvo un impacto negativo en la eficacia y organización del trabajo de las ONG durante la Conferencia Mundial.

La enseñanza más significativa a extraer de esta experiencia quizás sea la nueva fuerza adquirida por el movimiento de derechos humanos, basada en gran parte en el desarrollo y participación de ONG nacionales y del Sur. Esto, sin embargo, puede ser una espada de doble filo en el futuro. Varias organizaciones locales y temáticas entrecruzan los límites muy sutiles de defensa de los derechos humanos, defensa populista y defensa política. En verdad, cualquier organiza-

ción podía asistir a la conferencia como una ONG de derechos humanos y varias que así lo hicieron no constituían organizaciones de derechos humanos en sentido estricto. Así por ejemplo, las sindicadas como GANGOS (Government-Appointed Non Governmental Organizations) y representantes del movimiento Peruano Sendero Luminoso. Varias ONG han adoptado como estilo de defensa los movimientos populistas de masas, lo que hizo que su dinámica y enfoques políticos propios a su contexto nacional, fueran llevados ante una reunión de derechos humanos internacional como la Conferencia Mundial. El "silenciar" al ex Presidente Jimmy Carter fue ejemplo de una doble posición embarazosa, sin tener en cuenta lo justificado de la reacción frente a la insensibilidad de invitar a una figura simbólica a hacer el discurso de clausura. En la Conferencia Mundial comenzamos a descubrir los peligros inherentes a la ascendencia y popularidad del paradigma de los derechos humanos. Esto debe ser preservado en el futuro si deseamos mantener los logros jurídicos específicos de las últimas décadas en la protección de los derechos humanos.

Por otro lado, se destacó un alto nivel de profesionalismo y seriedad en la mayoría de las ONG nacionales, las que desplegaron una dinámica jamás vista anteriormente. Varias de estas ONG de derechos humanos provenían del Sur y es evidente que su madurez y fuerza deben ser tenidas en cuenta en los debates futuros sobre derechos humanos.

La Conferencia Mundial significó un importante paso en las relaciones entre las ONG internacionales, las nacionales y regionales. Ya se había producido una revisión de esta relación cuando se sustituyó el JPC por el Comité de Enlace con una integración más igualitaria y representativa. En los hechos, luego de una

serie de reuniones hacia el final de la Conferencia, se decidió que el Comité de Enlace podría continuar su actuación más allá de Viena, a fin de estrechar los vínculos de cooperación y coordinación, pero lejos de conceptualizarlo como una "Super ONG" o una función de coordinación ejecutiva. La propuesta afirmaba que "los Comités de Coordinación Regional son la base esencial de una cooperación internacional futura entre las ONG", y señalaba la necesidad de tratar "cualquier asunto de particular urgencia". Uno de estos asuntos podría ser "la renegociación del ingreso de ONG en el sistema de las Naciones Unidas, actualmente limitado a las ONG con estatuto consultivo ante el ECOSOC".⁹ Se acordó que los coordinadores regionales del Comité de Enlace prepararan las bases de su integración futura, reuniéndose nuevamente durante el 50 período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, a fin de hacer propuestas sobre futura acción y coordinación conjunta.

Queda por ver si esta nueva medida con respecto al estatuto consultivo y acceso de las ONG, producirá algún impacto en el sistema de N.U. y en la opinión de los gobiernos. Es importante destacar que

los intentos de los gobiernos de limitar la participación de las ONG, no hacían distinción entre las que tenían estatuto consultivo ante el ECOSOC y las que no lo tenían; sino que se referían a todas las ONG en bloque. La actividad de cabildeo desplegada en las reuniones regionales y en la Conferencia Mundial fue de naturaleza diferente a la que se efectúa en la Comisión y Subcomisión de Naciones Unidas. Las ONG también actuaron como un todo, al coordinar los esfuerzos y hacer declaraciones conjuntas más allá de la existencia o no de estatuto consultivo.

La organización continúa y podremos ver en los próximos años algunos cambios interesantes e importantes. El movimiento de derechos humanos se verá confrontado a la delicada tarea de diferenciar la labor de derechos humanos seria y profesional, de la tarea de naturaleza política y "populista" de algunas organizaciones. Ciertamente, la indivisibilidad de los derechos humanos, como fue reafirmada en Viena, significa que cada asunto debe ser visto dentro del contexto de derechos humanos. Será importante que en los años que vienen no se pierda perspectiva y se mantengan todos los logros de los años anteriores.

9) Proyecto de resolución del Grupo de Trabajo después de Viena, distribuido el 23 de junio de 1993 y aprobado por el plenario de ONG el mismo día.

Nuevos modelos de protección a los derechos humanos: operaciones preventivas de mantenimiento de la paz

*Dr. Bertrand G. Ramcharan**

Introducción

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en su Declaración y Programa de Acción de Viena, manifiesta estar resuelta a seguir el camino trazado por la comunidad internacional para lograr grandes progresos en materia de derechos humanos mediante renovados y sostenidos esfuerzos. Expresa además, su grave preocupación ante las persistentes violaciones de los derechos humanos en todas las regiones del mundo y la falta de recursos eficaces para las víctimas. Por lo tanto, recomienda que las Naciones Unidas asuman un papel más activo en la promoción y protección de los derechos humanos. La Conferencia Mundial, reconociendo la importante función que cumplen los componentes de derechos humanos de determinados acuerdos relativos a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz, recomienda que el Secretario General tenga en cuenta la capacidad de presentación de informes, la experiencia y los conocimientos del Centro de Derechos Humanos y de los

mecanismos de derechos humanos, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Una protección internacional efectiva requiere medidas anticipadas y preventivas, medidas paliativas y terapéuticas, medidas correctivas y reparatorias. Si bien se han establecido una serie de mecanismos mandatados específicamente para ocuparse de las violaciones de derechos humanos después que se han cometido y proporcionar soluciones de corrección limitadas, se observa una carencia singular de medidas de prevención. Esta es una de las mayores deficiencias en el sistema de protección internacional. En los ámbitos políticos y de seguridad de Naciones Unidas se han hecho esfuerzos incipientes a fin de desarrollar sistemas de alerta temprana y de diplomacia preventiva. El programa de derechos humanos debe integrar esta área; que ha comenzado a jugar un papel activo en los componentes de derechos humanos de las operaciones de mantenimiento de la paz. Como lo indicó la Conferencia Mundial, es una función que debería ser

* Coordinador para la cooperación regional política y de seguridad de Naciones Unidas; Profesor adjunto de la Universidad de Columbia, Nueva York; Miembro de la Comisión Internacional de Juristas.

desarrollada y fortalecida.

Sin embargo, todavía quedan por hacer descubrimientos conceptuales importantes en el sistema de protección internacional y uno de ellos es aprovechar y extraer la experiencia y técnicas de los mecanismos de paz existentes para utilizarlos al concebir nuevos medios de protección, de acuerdo a la Declaración de la Conferencia Mundial.

Hace un década, el Comité de las ONG de Derechos Humanos de Nueva York, organizó un Programa en el Día de los Derechos Humanos, en la sede central de Naciones Unidas, en Nueva York, dedicado a efectuar la comparación entre las técnicas de mantenimiento de la paz y los derechos humanos. La idea fue estimular la incorporación de métodos y técnicas de mantenimiento de la paz en el programa de derechos humanos. Desde entonces hemos asistido al desarrollo de actividades de asistencia y supervisión en procesos electorales y a la inclusión de componentes de derechos humanos en operaciones de mantenimiento de la paz, en lugares como por ejemplo, América Central y Camboya. La misión de observación de Naciones Unidas en Sudáfrica constituyó también una medida en la misma dirección.

Hoy día somos testigos de una evolución en la problemática de las violaciones a los derechos humanos que requiere un mayor énfasis, en el futuro, en las medidas de carácter preventivo por parte del sistema internacional de protección. Día a día son más los países que adhieren a los valores democráticos, el imperio del derecho y el respeto de los derechos humanos, pero por otra parte, los conflictos internos, las intolerancias y enfrentamientos étnicos y religiosos están causando inusitada violencia y brutalidad. Es evidente que resulta mucho más difícil confrontar los conflictos luego que esta-

llan y una vez que las pasiones se vuelven vehementes y prolifera el deseo de venganza. En situaciones de conflicto interno latente, o en situaciones donde grupos de la población están indecisos entre una o más naciones constituyendo un detonante de conflicto potencial, las acciones de mantenimiento de la paz preventivas pueden ser una medida valiosa para dirimir los problemas y prevenir la irrupción de conflictos. Hasta el momento se ha realizado sólo una operación de mantenimiento de la paz preventiva, la de Naciones Unidas en la antigua República Yugoslava de Macedonia, que a la fecha tiene quince meses de existencia y ha sido ampliamente aclamada por constituir el primer y exitoso despliegue preventivo en la historia de las operaciones de mantenimiento de la paz. En razón de su importancia para el desarrollo de nuevas formas de protección preventiva a los derechos humanos, analizamos a continuación esta experiencia.

I Idea inicial de un despliegue preventivo

La iniciativa de un despliegue preventivo la plantearon por primera vez los Co-presidentes de la Conferencia Internacional sobre la antigua Yugoslavia. Esta idea fue discutida con el Presidente Gligorov, quien a su vez, envió una nota al Secretario General de N.U., el 11 de noviembre de 1992, solicitando un despliegue preventivo. El 18 de noviembre de 1992, los Co-presidentes en una nota al Secretario General le comunicaban la opinión generalizada de que era necesario tomar medidas preventivas a fin de evitar un estallido de violencia en Macedonia y Kosovo. Además reafirmaban que unos días antes, el 13 de noviembre, habían advertido al Consejo de Seguridad que ocurriría una

tragedia de proporciones desastrosas si estallaba un conflicto en Macedonia o Kosovo que absorbería seguramente a los países vecinos.

Los Co-presidentes señalaban que en términos de diplomacia preventiva era preferible recurrir a la participación de personal de Naciones Unidas, bajo la égida de UNPROFOR¹, en Macedonia, como forma de proporcionar calma a todas las partes y dar una sensación de estabilidad. Sugerían al Secretario General que:

El despliegue de un contingente de personal de UNPROFOR dentro de Macedonia podría establecer su sede principal en Skopje y distribuirse en los principales centros poblados, como así también en las fronteras de Macedonia con Serbia (incluyendo Kosovo) y Albania. Sus esfuerzos podrían complementarse con los del CSCE, que ya tuvo una pequeña "misión de despliegue" en Skopje.

Sugerían además, que podría enviarse al comienzo, un contingente de una docena de oficiales militares y policías de Naciones Unidas, con apoyo de personal político, que podría estacionarse en Skopje y viajar a las áreas fronterizas. La experiencia y recomendaciones indicaban como necesaria la presencia de Naciones Unidas. Los Co-presidentes eran conscientes de la escasez de recursos de N.U., pero aún así esperaban se encontrara una forma de llevar a los hechos su recomendación.

II Respuesta del Secretario General

Luego de recibida la recomendación de los Co-presidentes, el Secretario General

de N.U. informó al Consejo de Seguridad que enviaría una misión de exploración a Macedonia para estudiar y gestionar la posibilidad de establecer un despliegue preventivo de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en ese país. Con posterioridad a la visita, la misión de exploración efectuó las recomendaciones siguientes:

- a) que se establezca una presencia limitada de UNPROFOR del lado de Macedonia en las fronteras de la República con Albania y la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) con un mandato esencialmente preventivo de supervisar e informar cualquier acontecimiento en las áreas fronterizas que pudiera menoscabar la estabilidad y seguridad en Macedonia o amenazar su territorio.
- b) que debería desplegarse un pequeño grupo de policía civil de Naciones Unidas en las áreas fronterizas para vigilar la acción de la policía fronteriza macedonia.

La razón para el último despliegue eran los incidentes que se estaban produciendo con los intentos de ingresos ilegales a través de la frontera y que habían conducido a un incremento de la tensión del lado de Macedonia. La Misión consideraba que la presencia de un destacamento de la policía civil de N.U., podría tener un efecto de calmar las tensiones.

El 9 de diciembre de 1992, el Secretario General informó al Consejo de Seguridad los resultados de la misión de exploración, conjuntamente con sus recomendaciones (S/24923). El 11 de diciembre de 1992, el Consejo de Seguridad autorizó al Secretario General el establecimiento de una presencia de Fuerzas de Protección de

1) UNPROFOR: United Nations Protection Force (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas).

Naciones Unidas (United Nations Protection Force: UNPROFOR) en la antigua República Yugoslava de Macedonia. El Consejo de Seguridad solicitó que el Secretario General desplegara inmediatamente el contingente de militares, de asuntos civiles y personal administrativo, que había recomendado en su informe, y también de supervisores policiales.

III Realización de la operación de mantenimiento de la paz

A mediados de diciembre de 1992, un equipo de Naciones Unidas analizó los arreglos prácticos con el Gobierno de Skopje. Los primeros supervisores de UNCIVPOL² llegaron el 27 de diciembre y fueron distribuidos en el territorio fronterizo del norte y oeste. El 28 de diciembre, un equipo de reconocimiento viajó al país para hacer arreglos para el despliegue interino de un contingente canadiense. El 7 de enero de 1993, una compañía canadiense llegó a Macedonia y se preveía la llegada de un batallón conjunto de Finlandia, Noruega y Suecia. El 25 de enero, el Brigadier General Finn Saermark-Thomsen de Dinamarca, designado Comandante del contingente militar de UNPROFOR en Macedonia, llegó a Skopje. El 18 de febrero, el batallón Nórdico asumió la operación de la compañía Canadiense.

El batallón Nórdico contaba 434 efectivos, compuesto de tres compañías de fusileros. Fue desplegada en la frontera oeste, desde la guardia fronteriza norte de Debar, pasando por la frontera norte hasta la frontera con Bulgaria. Al comien-

zo se contó con 19 Observadores Militares de Naciones Unidas (UNMO)³ en el área de operaciones. La frontera oeste, al sur de Debar fue cubierta solamente por UNMO.

Desde inicios de enero de 1993, la frontera norte y la frontera oeste, al norte de Debar ha estado permanentemente vigilada desde puestos de observación y por patrullas regulares, con el fin de informar cualquier actividad que pudiera aumentar la tensión o amenazar la paz y estabilidad.

Los UNMO realizaron patrullas regulares en el área de operaciones a fin de supervisar la situación. También llevaron a cabo un programa de visitas a los poblados fronterizos con el objetivo de ganar la confianza de los habitantes y ayudar a dirimir las posibles tensiones entre diferentes étnias.

En el transcurso de estas visitas, representantes de distintos grupos étnicos abordaron a miembros de UNMO presentándoles numerosas quejas sobre actos que consideraban discriminatorios de parte de las autoridades. En los casos de quejas pertinentes con el mandato de la misión, las mismas fueron transmitidas a las autoridades correspondientes y algunas de ellas fueron planteadas ante los organismos internacionales competentes, tales como la Conferencia Internacional sobre la antigua Yugoslavia.

UNCIVPOL realizó también patrullajes periódicos en cruces estratégicos específicos y áreas fronterizas, en forma diaria. En el curso de estas acciones recibieron a través de los alcaldes locales, una serie de quejas con respecto a la policía fronteriza local. Los asuntos que *prima facie*

2) UNCIVPOL: United Nations Civilian Police (Policía Civil de las Naciones Unidas).

3) UNMOs: United Nations Military Observers (Observadores Militares de las Naciones Unidas).

constituían una demanda fundada fueron planteados por UNCIVPOL a las autoridades policiales pertinentes.

El componente de Asuntos Civiles de la misión concibió, desde el inicio, un programa de información con el fin de explicar el papel de UNPROFOR en el país y mantuvo vínculos estrechos de coordinación con la misión del CSCE en el lugar.

A mediados de 1993, la evaluación de UNPROFOR fue que su mandato preventivo en el país había sido exitoso. No obstante, expresaba reservas en relación a la situación interna e inquietud ante la posibilidad de que ésta se desequilibrara, debido al aumento de las tensiones étnicas. Agregaba que esta posibilidad de desestabilización era la opinión reiterada proveniente de fuentes locales e internacionales. Otro motivo de preocupación de la misión era el deterioro de la situación económica producido por la aplicación de sanciones que, seguramente, podían contribuir a agudizar las tensiones interétnicas.

En setiembre de 1993, el Secretario General informó al Consejo de Seguridad que el Comando de UNPROFOR estaba integrado por 1.190 militares y civiles, incluyendo el personal de UNCIVPOL. Un batallón nórdico fue estacionado en Kjojila, al este de Skopje y un contingente de Estados Unidos de 310 soldados llegó a Skopje a comienzos de julio, estableciendo su base de operaciones en la frontera con la República Federal de Yugoslavia, el 20 de agosto de 1993. Durante todo ese tiempo los observadores milita-

res, UNCIVPOL y Funcionarios de Asuntos Civiles continuaron su labor.

UNPROFOR informó: Esta primer empresa preventiva en la esfera del mantenimiento de la paz por parte de UNPROFOR continúa siendo exitosa y goza de excelentes relaciones de cooperación con el gobierno de la antigua República Yugoslava de Macedonia, y es totalmente apoyada por la población del país.

IV Observaciones

La conclusión que puede extraerse del breve resumen hecho precedentemente es que, las funciones de despliegue preventivo en la antigua República Yugoslava de Macedonia se cumplieron eficazmente desde el punto de vista interno e internacional. La acción de patrullas de observadores de N.U. en zonas sensibles, donde las tensiones étnicas son agudas; el recibir denuncias y transmitir las a las autoridades y el actuar como intermediarios y figura confiable es algo que claramente tiene gran importancia en situaciones sometidas a tensiones étnicas y religiosas, o a problemas sociales relacionados con minorías, o bien en otras situaciones donde los conflictos internos pueden generar graves violaciones a los derechos humanos. Por lo tanto, el modelo de operaciones preventivas de mantenimiento de la paz debe figurar como medida prioritaria a utilizar en el futuro por el sistema de protección internacional de los derechos humanos.

Campana mundial por los derechos humanos de la mujer

Charlotte Bunch*

Hasta hace algunos años, la violencia contra la mujer no era considerada un problema de derechos humanos y menos aún un asunto que requiriera atención de la comunidad internacional de derechos humanos. Del mismo modo, la resolución de N.U. que determinó celebrar la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, luego de 25 años de haberse celebrado la primera, no mencionaba a la mujer ni reconocía aspectos específicos de género en el tema de derechos humanos. Sin embargo, cuando la Conferencia de Viena terminaba, la violencia basada en el sexo y los derechos humanos de la mujer emergió entre los temas más hablados y las mujeres fueron vistas como un grupo bien organizado. La Declaración de Viena de Naciones Unidas dedica varias páginas a la "igualdad de condición y los derechos humanos de la mujer" como un objetivo prioritario para los gobiernos y las Naciones Unidas y formula un llamado histórico para la eliminación de "la violencia contra la mujer en la vida pública y privada", como una obligación de derechos humanos.

El avance en los derechos humanos de la mujer no ocurrió por accidente. El proceso ha sido largo y puede reconstruirse a partir de la expansión producida por los movimientos de mujeres durante la Década de N.U. para la Mujer de 1975-85. Desde entonces, las mujeres continuamente han cuestionado por qué "los dere-

chos y la vida de la mujer" han sido considerados secundarios en relación con los "derechos humanos" y la vida de los hombres. Los esfuerzos organizados para cambiar esta actitud en el contexto de derechos humanos ganaron impulso a comienzos de la década de 1990. Teniendo como objetivo la Conferencia de Viena como una arena para llevar al ámbito público las perspectivas de derechos humanos de la mujer, diferentes agrupaciones de mujeres a nivel nacional, regional y mundial, comenzaron a reunirse en 1991, para discutir cómo plantear este tema ante la comunidad internacional.

Ese año, la campaña global por los derechos humanos de las mujeres realizó su primer "Dieciséis días de actividades contra la violencia de género" que se desarrolló desde el 25 de noviembre, Día Internacional contra la Violencia contra la Mujer, hasta el 10 de diciembre, Día de los Derechos Humanos. De allí surgió una petición para ser presentada ante la Conferencia Mundial de Naciones Unidas para "que se diera un tratamiento completo a los derechos humanos de la mujer en todos los niveles de sus procedimientos" y se reconociera "la violencia sexual un fenómeno universal que adquiere distintas formas según la cultura, raza y clases (...) como una violación de derechos humanos que requiere acción inmediata". La petición, patrocinada inicialmente por el *Center for Women's Global Leadership*

* La autora es miembro del *Center for Women's Global Leadership*, Rutgers University, NJ, USA

y el Centro para una Tribuna Internacional de la Mujer, fue traducida a 23 idiomas y copatrocinada por más de mil grupos, quienes obtuvieron casi medio millón de firmas provenientes de 124 países a la fecha de la reunión de Viena.

Este movimiento buscaba que se reconocieran "los derechos de la mujer como derechos humanos" dejando en claro que la discriminación contra la mujer y los abusos a que se ve confrontada, no son menos importantes que otras violaciones de derechos humanos. Tradicionalmente los derechos de la mujer han sido tratados de manera separada y no considerados tan seriamente como otros asuntos de derechos humanos por parte de los gobiernos y organizaciones no gubernamentales. Aún hoy, el número de mujeres que mueren cada día a raíz de diferentes formas de discriminación y violencia basadas en el sexo es más elevado que el producido por otro tipo de abusos a los derechos humanos. Las mujeres de todas las edades y en todo el mundo sufren por el sólo hecho de ser mujeres, desde el infanticidio femenino y el fetocidio antes del nacimiento hasta la malnutrición desproporcionada de las niñas, las múltiples formas de agresión, mutilación, ataques sexuales y asesinatos.

Las mujeres de todas las regiones solicitaron que sus derechos humanos fueran discutidos en las reuniones preparatorias de la Conferencia Mundial (en Túnez, San José y Bangkok), como así también en otros eventos preparatorios nacionales y de las ONG. Las preocupaciones en general eran las mismas, pero las mujeres elaboraron, en base a los derechos humanos específicos los problemas más importantes dentro de su contexto particular. Varios documentos nacionales, regionales y globales fueron escritos e intercambiados por las mujeres durante este proceso. Por lo tanto, cuando al final el Comité

Preparatorio se reunió en Ginebra para redactar el proyecto de documento para Viena, las mujeres estaban prontas y con solicitudes comunes a ser presentadas. La delegación de mujeres que asistió a Ginebra incluyó representantes de ONG internacionales de derechos humanos y de las mujeres, a menudo presentes en tales eventos y representantes de Mujeres del Tercer Mundo activas en sus procesos regionales, la mayoría de las cuales se organizaron para participar a través del Fondo de las Naciones Unidas de Desarrollo para la Mujer (UNIFEM). Esta coalición borró no sólo las divisiones históricas entre Norte/Sur y Este/Oeste, sino también las de mujeres que trabajan en organismos de gobierno, no gubernamentales o de N.U. Esto logró un doble éxito, por un lado presionar para que el texto sobre las mujeres se incluyera en el proyecto de documento, lo que fue aceptado por los gobiernos presentes, elemento que aseguraba virtualmente su aprobación posterior; y por otro lado, constituir la base de un trabajo conjunto de las mujeres siguiendo estos lineamientos, en Viena.

La campaña buscaba explicar cómo los abusos generales a los derechos humanos afectan específicamente a la mujer y demostrar cómo muchas de las violaciones a los derechos humanos de la mujer han permanecido invisibles. Los testimonios locales y regionales recopilados sobre abusos para ser presentados a la Conferencia y a la Comisión de Derechos Humanos de N.U. constituyen una evidencia concreta de que es necesario incrementar la responsabilidad de los mecanismos de derechos humanos con respecto a la mujer. En febrero de 1993, activistas de distintas partes del mundo se reunieron en una sesión estratégica en el *Center for Women's Global Leadership*, para finalizar la campaña con un tribunal sobre

violaciones a los derechos humanos de la mujer, en Viena.

Se designaron mujeres para testimoniar sobre problemas específicos en cada región, dentro de cinco temas generales: Abusos a los derechos humanos en la familia; Crímenes de guerra contra la mujer, en situaciones de conflicto; Violaciones contra la integridad corporal de la mujer; Violaciones socio-económicas a los derechos humanos de la mujer; Persecución política y discriminación. El Tribunal planteó las consecuencias que tienen en la vida y la muerte las violaciones de derechos humanos de la mujer, demostró cómo puede constituir una amenaza a la vida el hecho de ser una persona mujer; o por la misma razón someter a algunas mujeres a la tortura, terrorismo o esclavitud permanente. Por lo tanto, mientras las mujeres desarrollaban una intensa actividad para el reconocimiento oficial en N.U. de nuestros derechos humanos, al mismo tiempo nos abocábamos a definirlos en nuestros propios foros.

Pero las mujeres no quieren ser sindicadas solamente como víctimas, sino también como actoras en la escena mundial, involucradas en dar una nueva forma a las perspectivas de los derechos humanos, para que se tenga en cuenta la vida de todas las personas. Varias mujeres participaron en grupos de trabajo sobre otros temas y buscaron incluir los enfoques de género en áreas tales como desarrollo y democracia, racismo y xenofobia. En este esfuerzo encontramos resistencia. La posición de la Conferencia era reconocer por separado algunos problemas específicos de los derechos humanos de la mujer, en lugar de integrar enteramente a la mujer en todos los temas y enfoques de género como un factor en cada área.

Al comienzo de este proceso, los derechos humanos de la mujer eran casi invi-

sibles, pero la discusión generada por la organización de las mujeres alrededor de Viena puede ser considerado nuestro éxito más logrado. El reconocimiento por la Conferencia de los derechos humanos de la mujer y la violencia contra ella, perpetrada pública o privadamente, como problemas básicos de derechos humanos, puede ser utilizada en el trabajo para establecer la responsabilidad de los gobiernos en estos abusos. La mujeres también obtuvieron actualidad en el mundo de los derechos humanos, lo que puede conducir a lograr una mayor inclusión en las tentativas futuras. El intento de integrar el tema del sexo en todas las áreas de la discusión de derechos humanos fue menos exitoso y plantea el problema de si los derechos humanos de la mujer deben ser centrados en los derechos humanos y no marginados en una esfera separada o inadecuada. En particular, las implicancias de género en los derechos socio-económicos deben ser mejor señaladas y aclarada la determinación de sexo, raza, clase y cultura, en la medida que entretejen formas de violaciones a los derechos humanos de la mujer.

Un aspecto importante de esta organización fue el poderoso impacto que tuvo en las mujeres, tanto en aquellas involucradas directamente como aquellas que se informaron a través de los medios de comunicación. Para varias, esta era la primera vez que constataban que los abusos que sufren las mujeres cotidianamente pueden ser considerados como violaciones de derechos humanos y enfocados por instituciones mundiales. Además, organizar cómo influir en N.U. y la maquinaria internacional de derechos humanos, fue un proceso de formación para la mayoría de las mujeres que tienen poca experiencia en estos ámbitos. El desafío es continuar dicha organización para que más mujeres aprendan a utilizar estos

mecanismos localmente y a presionar por una acción concreta a nivel internacional.

Un objetivo en Viena fue expandir las posibilidades de una solución internacional a las violaciones de los derechos humanos de la mujer. En áreas como la violencia contra la mujer, éstas pueden ahora argumentar ante los tribunales nacionales y los gobiernos, que Naciones Unidas ha reconocido este abuso a los derechos humanos y ordenado al Estado que tome las acciones que corresponden al respecto. Ello no pondrá fin automáticamente a las violaciones, pero proveerá una herramienta complementaria a la lucha para prevenirlas. Para ser efectivas, se necesita dar la mayor difusión posible a la Declaración de Viena conjuntamente con una formación adecuada que enseñe como utilizar ésta y otros instrumentos de derechos humanos en beneficio de la mujer. Es preciso ejercer presión a nivel local para realizar el llamado de la Conferencia a fortalecer la aplicación y ratificación sin reservas, de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

El desafío es llevar a la práctica los compromisos de Viena a través del sistema de N.U. No es una tarea pequeña dada la resistencia burocrática a los cambios y la renuencia de los gobiernos a destinar dinero a problemas de la mujer. En Viena, la delegación de mujeres organizadas por UNIFEM reunió a mujeres de gobiernos, de organismos de N.U. y no gubernamentales junto con representantes de mecanismos de derechos humanos de NU (Centro de Derechos Humanos de NU, Organos de Tratados, Relatores Especiales, etc), para discutir la ejecución de la Declaración de Viena y llevar las pers-

pectivas de género en su trabajo. Las mujeres deben proseguir el trabajo iniciado y estar presentes en las reuniones de la Comisión de Derechos Humanos de NU y de otros organismos, para presionar sobre medidas concretas, tales como el nombramiento de un relator especial sobre violencia contra la mujer y los fondos adecuados para estas iniciativas. Al final de la Conferencia Mundial, las mujeres hicieron un llamamiento ante NU para fijar un calendario y planes a los efectos de lograr la paridad de sexo, así como formación para su personal, y que informara los progresos hechos en la puesta en práctica de la Declaración de Viena, a la Cuarta Conferencia Mundial de NU sobre la Mujer que se realizará en setiembre de 1995, en Beijing.

Hay mucho por hacer a diferentes niveles en cuanto a realización y difusión de los derechos humanos de la mujer reconocidos en la Conferencia. Pero se ha dado un paso adelante al definirse los abusos contra la mujer como violaciones de derechos humanos que el Estado tiene la responsabilidad de poner término, en lugar de ser considerados como un problema privado o "un problema de la vida". Las palabras de la Declaración de Viena y la toma de conciencia que despertó la Conferencia, fueron movimientos importantes para poner término a las violaciones de derechos humanos de la mujer. En lo que nos es propio, la Conferencia de Viena no logró mucho, pero como parte de este proceso, es significativo. Y eso después de todo, es el por qué precisamente las mujeres lo consideraron como un lugar importante para estar presentes y ser escuchadas. Y así lo hicimos.

DOCUMENTOS

Evaluación de la CIJ sobre la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos

La Comisión Internacional de Juristas (CIJ) concluyó en el día de la fecha su primera evaluación sobre lo actuado por la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, que tuvo lugar en Viena, entre el 14 y el 25 de junio de 1993.

La CIJ considera que el hecho mas importante de esta conferencia fue la capacidad de organización demostrada por el movimiento de derechos humanos. Mas de 1400 organizaciones y grupos internacionales, regionales, nacionales y locales confluieron en Viena desde todas partes del mundo, a fin de analizar y discutir sus preocupaciones en el ámbito de los derechos humanos. La Conferencia estuvo precedida de un Forum de tres días de duración, organizado por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Durante los días que duró la reunión oficial de los Estados, se realizaron innumerables actividades paralelas por parte de las ONG.

La mayor parte de las propuestas que tuvieron ante sí los representantes oficiales, tenían origen en planteos de las ONG. Así por ejemplo, Amnistía Internacional fue la fuerza conductora que impulsó la propuesta de retomar y actualizar la idea de crear un Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y la Comisión Internacional de Juristas, la que inició el debate público sobre la creación de una Corte Penal Internacional permanente. Estas dos relevantes propuestas prácticas fueron unánimemente aceptadas por el Foro de ONG, e incorporadas en las conclusiones de los documentos finales de las ONG, presentados ante la reunión gubernamental.

Con referencia a la Declaración final de la Conferencia, la CIJ expresa su beneplácito a la afirmación de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos. La CIJ considera que los incansables esfuerzos de algunos gobiernos permitieron que se avanzara en varios ámbitos. No obstante, debe expresar su preocupación por el hecho de que algunos de los principios adoptados en la Declaración, constituyen una regresión. Entre las principales debilidades de la Conferencia se encuentra la de haber dejado un poco al margen la creación de nuevos mecanismos de puesta en práctica.

Tendencias positivas

Como se señaló anteriormente, la CIJ se complace de que los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos hayan sido vigorosamente reafirmados. Se alegra en particular, de los siguientes aspectos:

- **Una Corte Penal Internacional.** La CIJ acoge con satisfacción la referencia que la Declaración Final y el Programa de Acción hacen a la Corte Penal Internacional. Tal referencia refleja el consenso logrado entre los gobiernos sobre la necesidad de una tal Corte. Puesto que la CIJ viene abogando para que dicha corte sea establecida por medio de un tratado, este consenso es ciertamente estimulante.
- **Administración de justicia y la cuestión de la Impunidad.** El documento se refiere a la cuestión de la impunidad en varios párrafos. La CIJ recibe con satisfacción la disposición

que exhorta a los Estados a "derogar la legislación que conduce a la impunidad de los responsables de violaciones graves a los derechos humanos...". Saluda igualmente la afirmación de que los perpetradores de violaciones reiteradas a los derechos humanos y de infracciones graves al derecho humanitario, deben ser llevados ante la justicia.

- **Derecho de petición:** El texto estimula la aprobación de protocolos facultativos a tratados como: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Tales protocolos facultativos autorizarán a las personas a presentar comunicaciones o quejas contra las violaciones a los derechos reconocidos por las respectivas Convenciones. La CIJ se complace de esta tendencia.
- **Integración de los derechos de la mujer como derechos humanos:** La CIJ ve con agrado el serio intento de responder a las preocupaciones de las mujeres sobre sus derechos humanos. La Conferencia urge a los Estados a considerar prioritariamente el pleno e igual disfrute por la mujer de todos los derechos humanos. La Conferencia adoptó diversas medidas a fin de hacer avanzar la promoción y protección de los derechos humanos de la mujer, tanto en la esfera pública como en la privada.
- **Derecho al desarrollo:** Este derecho ha sido reafirmado y aceptado universalmente.

Tendencias negativas

A pesar de los ya mencionados avances positivos, la CIJ expresa su preocupación ante los siguientes aspectos:

- **El tratamiento a las ONG:** A pesar de su papel constructivo, se otorgó a las ONG un acceso limitado al Comité de Redacción, que sin duda era el Comité de mayor importancia de la Conferencia. Puesto que muchos temas habían sido incorporados en el programa de la Conferencia Mundial como resultado de esfuerzos de las ONG, hubiera sido más constructivo y directo incluirlas en el Comité de Redacción.

Por otra parte, la referencia a la labor de las ONG en la Declaración final, es inadecuada. Después de algunos párrafos laudatorios, el documento declara que aquellas ONG que estén "genuinamente" comprometidas en el campo de los derechos humanos, gozarán de las libertades y protecciones que acuerda la Declaración Universal de Derechos Humanos. Pero, ¿quién decide cuáles son las ONG genuinas? Tal calificación es subjetiva.

El documento final también declara que las ONG son libres de llevar a cabo sus actividades "dentro del marco de la legislación nacional". Sin embargo, diversas leyes nacionales son indebidamente restrictivas de las libertades de asociación y expresión. La Conferencia guardó silencio acerca del proyecto de Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos.

- **Derecho a la libre expresión:** El párrafo de la Declaración que se refiere a los medios de comunicación social, también habla de la protección a esos medios "dentro del marco de la legislación nacional". Pero omite invocar el derecho a la libre expresión en virtud del derecho internacional.
- **Intolerancia religiosa:** En lugar de requerir a los Estados la adopción de todas las medidas adecuadas para enfrentar la intolerancia religiosa, la Conferencia permite a los Estados que se muevan dentro del marco de los sistemas jurídicos nacionales. Sin embargo, muchos países tienen sistemas jurídicos que consagran normas discriminatorias.

- **Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos:** A pesar del debate público sobre la cuestión del establecimiento de un Alto Comisionado para los Derechos Humanos, los Estados no llegaron a una opinión uniforme sobre la estructura y el mandato de un tal cargo. El asunto será remitido a consideración y estudio de la Asamblea General.
- **Una abstracta discusión de los derechos humanos:** Tanto a lo largo de la reunión como del proceso preparatorio de la misma, las Naciones Unidas adoptaron una norma en el sentido de que no hubieran referencias a situaciones específicas en países determinados. Durante el desarrollo de la Conferencia, hubo dos excepciones: las resoluciones adoptadas sobre Bosnia-Herzegovina y Angola. Esta falta de referencias específicas a países, dificultó en algunas ocasiones que la Conferencia captara las realidades concretas.

Conclusión

Al establecer estrategias para el futuro, la CIJ acoge con satisfacción las tendencias positivas que surgieron de la Conferencia de Viena. Sinceramente espera que los aspectos negativos puedan ser rectificadas en el curso de futuras actividades de las Naciones Unidas.

De hoy en adelante la tarea será asegurar un seguimiento efectivo. La CIJ tiene el convencimiento de que la Conferencia de Viena, a pesar de sus aspectos negativos, habrá de ser recordada como el comienzo de un proceso renovador de promoción y protección de los derechos humanos en todo el mundo.

Llamamiento de los Premios Nobel de la Paz

Mensaje dirigido a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos por los Premios Nobel de la Paz, reunidos en Viena del 14 al 16 de junio de 1993

Nosotros,

Los Premios Nobel de la Paz, habiéndonos reunido en Viena del 14 al 16 de junio de 1993 por invitación del Ministro Federal de Relaciones Exteriores de la República de Austria,

Considerando los importantes objetivos de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos,

Teniendo presente la relación intrínseca que existe entre el mantenimiento de la paz y la observancia de los derechos humanos,

Dirigimos el siguiente mensaje a la Conferencia Mundial.

- 1 Una de las enseñanzas fundamentales de nuestra época es que el respeto de los derechos humanos es la clave de la paz. No puede haber una paz auténtica sin justicia y la paz duradera debe basarse en la voluntad universal de propiciar la hermandad humana. Los intereses nacionales deben estar sometidos a las obligaciones internacionales.
- 2 Cada vez que se quebrante la paz y se produzca un conflicto armado es esencial que, como mínimo, todas las partes en el conflicto respeten el derecho humanitario internacional. Además, la comunidad de Naciones debe seguir avanzando hacia el desarme completo.
- 3 El mundo sigue presenciando violaciones masivas de los derechos humanos que son en sí mismas una amenaza a la paz: la tortura, los asesinatos políticos y las ejecuciones sumarias, la detención arbitraria, las desapariciones, todos éstos son fenómenos que ya no se pueden tolerar. Es una responsabilidad internacional asegurar que quienes cometan tales crímenes sean llevados ante la justicia.
- 4 La pena de muerte constituye un castigo cruel e inhumano y debe abolirse en todo el mundo. Una vez que un Estado la haya abolido, no debe nunca volver a implantarla.
- 5 Como consecuencia de las violaciones de los derechos humanos y los conflictos armados, el número de refugiados y personas desplazadas está adquiriendo dimensiones sin precedentes. Es imperativa la solidaridad humana para velar por su protección y asistencia. Al mismo tiempo, es preciso ocuparse de las causas básicas de esos movimientos de personas, adoptar medidas para facilitar su regreso y reintegración social en condiciones dignas y velar por su seguridad.
- 6 La única manera de resolver definitivamente los conflictos que aun asolan el mundo es ocuparse de las principales causas de las violaciones de los derechos humanos. Los conflictos étnicos, el aumento del militarismo, el antagonismo racial, religioso, cultural e ideológico y la denegación de la justicia social sólo se superarán si se cría y educa a todas las personas en un espíritu de tolerancia basado en el respeto de los derechos humanos, tal como se manifiesta en los diversos instrumentos de derechos humanos aprobados por el sistema de Naciones Unidas.
- 7 Los derechos humanos comprenden los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos. Esos derechos son indivisibles y están relacionados entre sí. Son de carácter universal. No puede alcanzarse una paz auténtica sin la debida

observancia de todos esos derechos, incluido el derecho a la alimentación, el empleo, la salud, la educación y un medio ambiente seguro.

- 8 El derecho a la alimentación tiene primordial importancia. La producción y distribución de alimentos debe ser una preocupación fundamental de los gobiernos. Sin una producción adecuada de alimentos y una distribución equitativa fracasará cualquier sistema de derechos humanos.
- 9 Además, la paz, por frágil que sea, debe basarse en la justicia social, el progreso económico adecuado y el derecho de libre determinación. Por lo tanto, es obligación de los gobiernos de todas las naciones crear condiciones internacionales y nacionales en las cuales se respete realmente la dignidad y el valor intrínsecos de la persona humana y se dé a cada ser humano la posibilidad de desarrollar cabalmente su potencial, especialmente en el caso de las mujeres, los niños y también las personas discapacitadas cuyos derechos no se han valorizado tradicionalmente. Los sistemas políticos basados en una genuina participación democrática de todos son los más apropiados para alcanzar ese fin. En ese contexto, deben respetarse plenamente los legítimos derechos de los pueblos indígenas.
- 10 Ahora que estamos en el umbral del siglo XXI ha llegado el momento de dar un nuevo impulso a la visión de un mundo de paz y justicia consagrada en la Carta de las Naciones Unidas. Ese mundo debe basarse en la observancia de los derechos humanos y el logro del progreso económico y social. En ese contexto, es preciso reconocer y apoyar el importante papel que han de desempeñar al respecto las organizaciones no gubernamentales.

TEXTO BASICO

Declaración y programa de acción de Viena

Adoptados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos
el 25 de junio de 1993*

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos,

Considerando que la promoción y protección de los derechos humanos es una cuestión prioritaria para la comunidad internacional y que la Conferencia constituye una oportunidad única de efectuar un análisis exhaustivo del sistema internacional de derechos humanos y de los mecanismos de protección de los derechos humanos, a fin de potenciar y promover una observancia más cabal de esos derechos, en forma justa y equilibrada,

Reconociendo y afirmando que todos los derechos humanos tienen su origen en la dignidad y el valor de la persona humana, y que ésta es el sujeto central de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por lo que debe ser el principal beneficiario de esos derechos y libertades y debe participar activamente en su realización,

Reafirmando su adhesión a los propósitos y principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos,

Reafirmando el compromiso asumido en el Artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas de tomar medidas conjunta o separadamente, insistiendo particularmente en el desarrollo de una cooperación internacional eficaz para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55, incluidos el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos,

Subrayando la responsabilidad de todos los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de fomentar y propiciar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, sexo, idioma o religión,

Recordando el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, en particular la determinación de reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas,

Recordando además la determinación expresada en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto de las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes del derecho internacional, promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, practicar la tolerancia y convivir en paz como buenos vecinos y emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos,

Destacando que la Declaración Universal de Derechos Humanos, que constituye una meta común para todos los pueblos y todas las naciones, es fuente de inspiración y ha sido la base en

* UN Doc. A/CONF.157/23.

que se han fundado las Naciones Unidas para fijar las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

Considerando los cambios fundamentales que se han producido en el escenario internacional y la aspiración de todos los pueblos a un orden internacional basado en los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, en particular la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos y el respeto del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, en condiciones de paz, democracia, justicia, igualdad, imperio de la ley, pluralismo, desarrollo, niveles de vida más elevados y solidaridad,

Profundamente preocupada por las diversas formas de discriminación y violencia a que siguen expuestas las mujeres en todo el mundo,

Reconociendo que las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos se deben racionalizar y mejorar para reforzar el mecanismo de las Naciones Unidas en esta esfera y propiciar los objetivos de respeto universal y observancia de las normas internacionales de derechos humanos,

Teniendo en cuenta las Declaraciones aprobadas en las tres reuniones regionales celebradas en Túnez, San José y Bangkok y las contribuciones de los gobiernos, y teniendo presentes las sugerencias formuladas por las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como los estudios preparados por expertos independientes durante el proceso preparatorio de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos,

Acogiendo con beneplácito la celebración en 1993 del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo como reafirmación del compromiso de la comunidad internacional de velar por el disfrute de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de esas poblaciones y de respetar el valor y la diversidad de sus culturas e identidades,

Reconociendo asimismo que la comunidad internacional debe concebir los medios de eliminar los obstáculos existentes y de resolver los problemas que impiden la plena realización de todos los derechos humanos y hacen que se sigan violando los derechos humanos en todo el mundo,

Imbuída del espíritu de nuestro tiempo y de la realidad actual que exigen que todos los pueblos del mundo y todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas emprendan con renovado impulso la tarea global de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales para garantizar el disfrute pleno y universal de esos derechos,

Resuelta a seguir el camino trazado por la comunidad internacional para lograr grandes progresos en materia de derechos humanos mediante renovados y sostenidos esfuerzos en pro de la cooperación y la solidaridad internacionales,

Aprueba solemnemente la Declaración y el Programa de Acción de Viena.

I

1. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el solemne compromiso de todos los Estados de cumplir sus obligaciones de promover el respeto universal, así como la observancia y protección de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, otros instrumentos relativos a los derechos humanos y el derecho internacional. El carácter universal de esos derechos y libertades no admite dudas.

En este contexto, el fortalecimiento de la cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos es esencial para la plena realización de los propósitos de las Naciones Unidas.

Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos.

2. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Habida cuenta de la situación particular de los pueblos sometidos a dominación colonial o a otras formas de dominación u ocupación extranjeras, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce el derecho de los pueblos a adoptar cualquier medida legítima, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, encaminada a realizar su derecho inalienable a la libre determinación. La Conferencia considera que la denegación del derecho a la libre determinación constituye una violación de los derechos humanos y subraya la importancia de la realización efectiva de este derecho.

Con arreglo a la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, nada de lo anterior se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción alguna.

3. Se deben adoptar medidas internacionales eficaces para garantizar y vigilar la aplicación de las normas de derechos humanos respecto de los pueblos sometidos a ocupación extranjera, y se debe suministrar una protección jurídica eficaz contra la violación de sus derechos humanos, de conformidad con las normas de derechos humanos del derecho internacional, en particular el Convenio de Ginebra relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949, y otras normas aplicables del derecho humanitario.

4. La promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales deben ser consideradas como un objetivo prioritario de las Naciones Unidas, de conformidad con sus propósitos y principios, en particular el propósito de la cooperación internacional. En el marco de esos propósitos y principios, la promoción y protección de todos los derechos humanos es una preocupación legítima de la comunidad internacional. Los órganos y organismos especializados relacionados con los derechos humanos deben, por consiguiente, reforzar la coordinación de sus actividades tomando como base la aplicación consecuyente y objetiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

5. Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

6. Los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas por lograr el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos contribuyen a la estabilidad y el bienestar necesarios para que haya relaciones de paz y amistad entre las naciones y para que mejoren las condiciones para la paz y la seguridad, así como para el desarrollo económico y social, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

7. Los procesos de promoción y protección de los derechos humanos deben desarrollarse de conformidad con los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas y con el derecho internacional.

8. La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. En este contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional. La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero.

9. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reitera que la comunidad internacional debe apoyar a los países menos adelantados que han optado por el proceso de democratización y reforma económica, muchos de los cuales se encuentran en Africa, a fin de que realicen con éxito su transición a la democracia y su desarrollo económico.

10. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el derecho al desarrollo, según se proclama en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales.

Como se dice en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la persona humana es el sujeto central del desarrollo.

El desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos, pero la falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Los Estados deben cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. La comunidad internacional debe propiciar una cooperación internacional eficaz para la realización del derecho al desarrollo y la eliminación de los obstáculos al desarrollo.

El progreso duradero con miras a la aplicación del derecho al desarrollo requiere políticas eficaces de desarrollo en el plano nacional, así como relaciones económicas equitativas y un entorno económico favorable en el plano internacional.

11. El derecho al desarrollo debe realizarse de manera que satisfaga equitativamente las necesidades en materia de desarrollo y medio ambiente de las generaciones actuales y futuras. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce que el vertimiento ilícito de sustancias y desechos tóxicos y peligrosos puede constituir una amenaza grave para el derecho de todos a la vida y la salud.

Por consiguiente, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos hace un llamamiento a todos los Estados para que aprueben y apliquen rigurosamente las convenciones existentes en materia de vertimiento de productos y desechos tóxicos y peligrosos y cooperen en la prevención del vertimiento ilícito.

Todos tienen derecho a disfrutar del progreso científico y de sus aplicaciones. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos toma nota de que ciertos adelantos, especialmente en la esfera de las ciencias biomédicas y biológicas, así como en la esfera de la informática, pueden tener consecuencias adversas para la integridad, la dignidad y los derechos humanos del individuo y pide la cooperación internacional para velar por el pleno respeto de los derechos humanos y la dignidad de la persona en esta esfera de interés universal.

12. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos exhorta a la comunidad internacional a que haga cuanto pueda por aliviar la carga de la deuda externa de los países en desarrollo a fin

de complementar los esfuerzos que despliegan los gobiernos de esos países para realizar plenamente los derechos económicos, sociales y culturales de sus pueblos.

13. Es indispensable que los Estados y las organizaciones internacionales, en cooperación con las organizaciones no gubernamentales, creen condiciones favorables, en los planos nacional, regional e internacional, para el disfrute pleno y efectivo de los derechos humanos. Los Estados deben eliminar todas las violaciones de los derechos humanos y sus causas, así como los obstáculos que se opongan a la realización de esos derechos.

14. La generalización de la pobreza extrema inhibe el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos; la comunidad internacional debe seguir dando un alto grado de prioridad a su inmediato alivio y su ulterior eliminación.

15. El respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción alguna es una regla fundamental de las normas internacionales de derechos humanos. La pronta y amplia eliminación de todas las formas de racismo y discriminación racial, de la xenofobia y de otras manifestaciones conexas de intolerancia es una tarea prioritaria de la comunidad internacional. Los gobiernos deben adoptar medidas eficaces para prevenirlas y combatirlas. Los grupos, instituciones, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como los particulares, deben intensificar sus esfuerzos por cooperar entre sí y coordinar sus actividades contra esos males.

16. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebra los progresos realizados en el desmantelamiento del *apartheid* y pide a la comunidad internacional y al sistema de las Naciones Unidas que presten ayuda en este proceso.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos deplora, por otra parte, los persistentes actos de violencia encaminados a frustrar el desmantelamiento del *apartheid* por medios pacíficos.

17. Los actos, métodos y prácticas terroristas en todas sus formas y manifestaciones, así como los vínculos existentes en algunos países con el tráfico de drogas, son actividades orientadas hacia la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, amenazan la integridad territorial y la seguridad de los Estados y desestabilizan a gobiernos legítimamente constituidos. La comunidad internacional debe tomar las medidas oportunas para reforzar su cooperación a fin de prevenir y combatir el terrorismo.

18. Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.

La violencia y todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de personas son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas. Esto puede lograrse con medidas legislativas y con actividades nacionales y cooperación internacional en esferas tales como el desarrollo económico y social, la educación, la atención a la maternidad y a la salud y el apoyo social.

La cuestión de los derechos humanos de la mujer debe formar parte integrante de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular la promoción de todos los instrumentos de derechos humanos relacionados con la mujer.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales a que intensifiquen sus esfuerzos en favor de la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer y de la niña.

19. Considerando la importancia de las actividades de promoción y protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías y la contribución de esas actividades a la estabilidad política y social de los Estados en que viven esas personas.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma la obligación de los Estados de velar por que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales sin discriminación alguna y en condiciones de total igualdad ante la ley, de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

Las personas pertenecientes a minorías tienen derecho a su propia cultura, a profesar y practicar su religión y a emplear su propio idioma en público y en privado, con toda libertad y sin injerencia ni discriminación alguna.

20. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la dignidad intrínseca y la incomparable contribución de las poblaciones indígenas al desarrollo y al pluralismo de la sociedad y reitera firmemente la determinación de la comunidad internacional de garantizarles el bienestar económico, social y cultural y el disfrute de los beneficios de un desarrollo sostenible. Los Estados deben garantizar la total y libre participación de las poblaciones indígenas en todos los aspectos de la sociedad, en particular en las cuestiones que les conciernan. Considerando la importancia de las actividades de promoción y protección de los derechos de las poblaciones indígenas y la contribución de esas actividades a la estabilidad política y social de los Estados en que viven esos pueblos, los Estados deben tomar medidas positivas concertadas, acordes con el derecho internacional, a fin de garantizar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, sobre la base de la igualdad y la no discriminación, y reconocer el valor y la diversidad de sus diferentes identidades, culturas y sistemas de organización social.

21. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, acogiendo con beneplácito la pronta ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño por un gran número de Estados y tomando nota de que en la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño y en el Plan de Acción adoptados por la Cumbre Mundial en favor de la Infancia se reconocen los derechos humanos del niño, encarece la ratificación universal de la Convención para 1995 y su efectiva aplicación por los Estados Partes mediante la adopción de todas las medidas legislativas, administrativas o de otro tipo necesarias, y la asignación del máximo posible de recursos disponibles. La no discriminación y el interés superior del niño deben ser consideraciones primordiales en todas las actividades que conciernan a la infancia, teniendo debidamente en cuenta la opinión de los propios interesados. Deben reforzarse los mecanismos y programas nacionales e internacionales de defensa y protección de los niños, en particular las niñas, los niños abandonados, los niños de la calle y los niños explotados económica y sexualmente, incluidos los utilizados en la pornografía y la prostitución infantil o la venta de órganos, los niños víctimas de enfermedades, en particular el síndrome de inmunodeficiencia adquirida, los niños refugiados y desplazados, los niños detenidos, los niños en situaciones de conflicto armado y los niños víctimas del hambre y la sequía o de otras calamidades. Deben fomentarse la cooperación y la solidaridad internacionales en apoyo de la aplicación de la Convención y los derechos del niño deben ser prioritarios en toda actividad del sistema de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya asimismo que el pleno y armonioso desarrollo de la personalidad del niño exige que éste crezca en un entorno familiar, que merece, por lo tanto, una mayor protección.

22. Es menester prestar especial atención a la no discriminación y al disfrute, en igualdad de condiciones, por parte de los discapacitados de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluida su participación activa en todos los aspectos de la sociedad.

23. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma que toda persona, sin distinción alguna, tiene derecho, en caso de persecución, a buscar asilo y a disfrutar de él en otros países, así como a regresar a su propio país. A este respecto, destaca la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, su Protocolo de 1967 y los instrumentos regionales. Expresa su reconocimiento a los Estados que siguen admitiendo y acogiendo en sus territorios a un gran número de refugiados y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados por la dedicación que muestra en la realización de su tarea. También expresa su reconocimiento al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce que las violaciones manifiestas de los derechos humanos, en particular las cometidas en los conflictos armados, son uno de los múltiples y complejos factores que conducen al desplazamiento de las personas.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce que, en vista de la complejidad de la crisis mundial de refugiados, es necesario que, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, a los instrumentos internacionales pertinentes y a la solidaridad internacional, y a fin de repartir la carga, la comunidad internacional adopte un planteamiento global en coordinación y cooperación con los países interesados y las organizaciones competentes, teniendo presente el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Dicho planteamiento debe comprender la formulación de estrategias para abordar las causas profundas y los efectos de los movimientos de refugiados y otras personas desplazadas, la mejora de la preparación para situaciones de emergencia y de los mecanismos de respuesta, la concesión de una protección y asistencia eficaces, teniendo presente las necesidades especiales de las mujeres y los niños, así como el logro de soluciones duraderas, preferentemente mediante la repatriación voluntaria en condiciones de seguridad y dignidad, incluidas soluciones como las adoptadas por las conferencias internacionales sobre refugiados. La Conferencia subraya la responsabilidad de los Estados, particularmente en lo que se refiere a los países de origen.

A la luz del planteamiento global, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos recalca la importancia de que se preste atención especial, en particular a través de las organizaciones intergubernamentales y humanitarias, y se den soluciones duraderas a las cuestiones relacionadas con las personas desplazadas dentro de su país incluidos el regreso voluntario en condiciones de seguridad y la rehabilitación.

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho humanitario, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos destaca asimismo la importancia y la necesidad de la asistencia humanitaria a las víctimas de todos los desastres, naturales o producidos por el hombre.

24. Debe darse gran importancia a la promoción y protección de los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos que han pasado a ser vulnerables, en particular los trabajadores migratorios, a la eliminación de todas las formas de discriminación contra ellos y al fortalecimiento y la aplicación más eficaz de los instrumentos de derechos humanos. Los Estados tienen la obligación de adoptar y mantener medidas adecuadas en el plano nacional, en particular en materia de educación, salud y apoyo social, para promover y proteger los derechos de los sectores vulnerables de su población y asegurar la participación de las personas pertenecientes a esos sectores en la búsqueda de una solución a sus problemas.

25. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos afirma que la pobreza extrema y la exclusión social constituyen un atentado contra la dignidad humana y que urge tomar medidas para comprender mejor la pobreza extrema y sus causas, en particular las relacionadas con el problema del desarrollo, a fin de promover los derechos humanos de los más pobres, poner fin a la pobreza extrema y a la exclusión social y favorecer el goce de los frutos del progreso social. Es indispensable que los Estados favorezcan la participación de los más pobres en las decisio-

nes adoptadas por la comunidad en que viven, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza extrema.

26. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebra el progreso alcanzado en la codificación de los instrumentos de derechos humanos, que constituye un proceso dinámico y evolutivo, e insta a la ratificación universal de los tratados de derechos humanos. Se pide encarecidamente a todos los Estados que se adhieran a esos instrumentos internacionales; se exhorta a todos los Estados a que en lo posible se abstengan de formular reservas.

27. Cada Estado debe prever un marco de recursos eficaces para reparar las infracciones o violaciones de los derechos humanos. La administración de justicia, en particular los organismos encargados de hacer cumplir la ley y del enjuiciamiento así como un poder judicial y una abogacía independientes, en plena conformidad con las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, son de importancia decisiva para la cabal realización de los derechos humanos sin discriminación alguna y resultan indispensables en los procesos de democratización y desarrollo sostenible. En este contexto, las instituciones que se ocupan de la administración de justicia deben estar adecuadamente financiadas, y la comunidad internacional debe prever un nivel más elevado de asistencia técnica y financiera. Incumbe a las Naciones Unidas establecer con carácter prioritario programas especiales de servicios de asesoramiento para lograr así una administración de justicia fuerte e independiente.

28. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos expresa su consternación ante las violaciones masivas de los derechos humanos, especialmente el genocidio, la "limpieza étnica" y la violación sistemática de mujeres en situaciones de guerra, lo que da lugar al éxodo en masa de refugiados y personas desplazadas. Condena firmemente esas prácticas odiosas y reitera su llamamiento para que se castigue a los autores de esos crímenes y se ponga fin inmediatamente a esas prácticas.

29. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos manifiesta su grave preocupación ante las persistentes violaciones de los derechos humanos en todas las regiones del mundo, en contravención de las normas de los instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario internacional, y ante la falta de recursos eficaces para las víctimas.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos está hondamente preocupada por las violaciones de los derechos humanos durante los conflictos armados, que afectan a la población civil, en particular a las mujeres, los niños, los ancianos y los discapacitados. Por consiguiente, la Conferencia exhorta a los Estados y a todas las partes en los conflictos armados a que observan estrictamente el derecho humanitario internacional, establecido en los Convenios de Ginebra de 1949 y en otras reglas y principios del derecho internacional, así como las normas mínimas de protección de los derechos humanos enunciadas en convenciones internacionales.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el derecho de las víctimas a ser asistidas por las organizaciones humanitarias, establecido en los Convenios de Ginebra de 1949 y en otros instrumentos pertinentes de derecho humanitario internacional, y pide que se tenga acceso a esa asistencia con rapidez y seguridad.

30. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos manifiesta asimismo su consternación y su condena porque en distintas regiones del mundo se siguen cometiendo violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos y se siguen produciendo situaciones que obstaculizan seriamente el pleno disfrute de todos los derechos humanos. Esas violaciones y obstáculos, además de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, incluyen las ejecuciones sumarias y arbitrarias, las desapariciones, las detenciones arbitrarias, el racismo en todas sus formas, la discriminación racial y el *apartheid*, la ocupación y dominación extranjeras, la xenofobia, la pobreza, el hambre y otras denegaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, la intolerancia religiosa, el terrorismo, la discriminación contra la mujer y el atropello de las normas jurídicas.

31. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide a los Estados que se abstengan de adoptar medidas unilaterales contrarias al derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas que creen obstáculos a las relaciones comerciales entre los Estados e impidan la realización plena de los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para su salud y bienestar, incluidas la alimentación y la atención de la salud, la vivienda y los servicios sociales necesarios. La Conferencia afirma que la alimentación no debe utilizarse como instrumento de presión política.

32. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma la importancia de garantizar la universalidad, objetividad y no selectividad del examen de las cuestiones de derechos humanos.

33. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reitera el deber de los Estados, explicitado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, de encauzar la educación de manera que se fortalezca el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La Conferencia destaca la importancia de incorporar la cuestión de los derechos humanos en los programas de educación y pide a los Estados que procedan en consecuencia. La educación debe fomentar la comprensión, la tolerancia, la paz y las relaciones de amistad entre las naciones y entre los grupos raciales o religiosos y apoyar el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas encaminadas al logro de esos objetivos. En consecuencia, la educación en materia de derechos humanos y la difusión de información adecuada, sea de carácter teórico o práctico, desempeñan un papel importante en la promoción y el respeto de los derechos humanos de todas las personas sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, idioma o religión y debe integrarse en las políticas educativas en los planos nacional e internacional. La Conferencia observa que la falta de recursos y las inadecuaciones institucionales pueden impedir el inmediato logro de estos objetivos.

34. Deben desplegarse mayores esfuerzos para ayudar a los países que lo soliciten a crear condiciones en virtud de las cuales cada persona pueda disfrutar de los derechos humanos y las libertades fundamentales universales. Se insta a los gobiernos, al sistema de las Naciones Unidas y a otras organizaciones multilaterales a que aumenten considerablemente los recursos asignados a programas encaminados al establecimiento y fortalecimiento de la legislación, las instituciones y las infraestructuras nacionales que defiendan el imperio de la ley y la democracia, propicien la participación electoral, promuevan la capacitación, la enseñanza y la educación en materia de derechos humanos, incrementen la participación popular y fortalezcan la sociedad civil.

Se deben fortalecer y hacer más eficientes y transparentes los programas de servicios de asesoramiento y de cooperación técnica del Centro de Derechos Humanos como medio de contribuir al mayor respeto de los derechos humanos. Se pide a los Estados que aumenten sus aportaciones a esos programas, tanto mediante la promoción de asignaciones mayores con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas como por medio de contribuciones voluntarias.

35. La plena y efectiva ejecución de las actividades de promoción y protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas debe reflejar la gran importancia que se atribuye a los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas, así como las condiciones en que deben realizarse las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas, según el mandato conferido por los Estados Miembros. A tal fin, se deben proporcionar a las Naciones Unidas más recursos para sus actividades de derechos humanos.

36. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el importante y constructivo papel que desempeñan las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos

humanos, en particular en lo que respecta a su capacidad para asesorar a las autoridades competentes y a su papel en la reparación de las violaciones de los derechos humanos, la divulgación de información sobre esos derechos y la educación en materia de derechos humanos.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide que se creen o refuercen instituciones nacionales, teniendo en cuenta los "Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales" y reconociendo que cada Estado tiene derecho a elegir el marco que mejor se adapte a sus necesidades nacionales específicas.

37. Los acuerdos regionales desempeñan un papel fundamental en la promoción y protección de los derechos humanos y deben reforzar las normas universales de derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales y su protección. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos apoya los esfuerzos que se llevan a cabo para fortalecer esos acuerdos e incrementar su eficacia, al tiempo que subraya la importancia que tiene la cooperación con las Naciones Unidas en sus actividades de derechos humanos.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reitera la necesidad de estudiar la posibilidad de establecer, donde aún no existan, acuerdos regionales o subregionales para la promoción y protección de los derechos humanos.

38. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la importante función que cumplen las organizaciones no gubernamentales en la promoción de todos los derechos humanos y en las actividades humanitarias a nivel nacional, regional e internacional. La Conferencia aprecia la contribución de esas organizaciones a la tarea de acrecentar el interés público en las cuestiones de derechos humanos, a las actividades de enseñanza, capacitación e investigación en ese campo y a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Si bien reconoce que la responsabilidad primordial por lo que respecta a la adopción de normas corresponde a los Estados, la Conferencia también aprecia la contribución que las organizaciones no gubernamentales aportan a ese proceso. A este respecto, la Conferencia subraya la importancia de que prosigan el diálogo y la cooperación entre gobiernos y organizaciones no gubernamentales. Las organizaciones no gubernamentales y los miembros de esas organizaciones que tienen una genuina participación en la esfera de los derechos humanos deben disfrutar de los derechos y las libertades reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y de la protección de las leyes nacionales. Esos derechos y libertades no pueden ejercerse en forma contraria a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Las organizaciones no gubernamentales deben ser dueñas de realizar sus actividades de derechos humanos sin injerencias, en el marco de la legislación nacional y de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

39. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, haciendo hincapié en la importancia de disponer de información objetiva, responsable e imparcial sobre cuestiones humanitarias y de derechos humanos, pide una mayor participación de los medios de información, a los que la legislación nacional debe garantizar libertad y protección.

II

A Aumento de la coordinación en la esfera de los derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas

1. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda el aumento de la coordinación en apoyo de los derechos humanos y las libertades fundamentales dentro del sistema de las Naciones Unidas. Con este fin, la Conferencia insta a todos los órganos y organismos de las

Naciones Unidas y a los organismos especializados cuyas actividades guardan relación con los derechos humanos a que cooperen con miras a fortalecer, racionalizar y simplificar sus actividades, teniendo en cuenta la necesidad de evitar toda duplicación innecesaria. La Conferencia recomienda también al Secretario General que en sus reuniones anuales los altos funcionarios de los órganos y organismos especializados pertinentes de las Naciones Unidas, además de coordinar sus actividades, evalúen los efectos de sus estrategias y políticas sobre el disfrute de todos los derechos humanos.

2. Además, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide a las organizaciones regionales y a las principales instituciones financieras y de desarrollo internacionales y regionales que evalúen también los efectos de sus políticas y programas sobre el disfrute de los derechos humanos.

3. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce que los organismos especializados y los órganos e instituciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, así como otras organizaciones intergubernamentales cuyas actividades guardan relación con los derechos humanos desempeñan un papel esencial en la formulación, promoción y aplicación de normas de derechos humanos, dentro de sus respectivos mandatos, y que esos organismos, órganos e instituciones deben tener en cuenta los resultados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en sus respectivas esferas de competencia.

4. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda vivamente que se haga un esfuerzo concertado para alentar y facilitar la ratificación de los tratados y protocolos de derechos humanos adoptados en el marco del sistema de las Naciones Unidas, y la adhesión a ellos, o la sucesión en los mismos, con el propósito de conseguir su aceptación universal. En consulta con los órganos establecidos en virtud de tratados, el Secretario General debe estudiar la posibilidad de iniciar un diálogo con los Estados que no se hayan adherido a esos tratados de derechos humanos, a fin de determinar los obstáculos que se oponen a ello y de buscar los medios para superarlos.

5. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos alienta a los Estados a que consideren la posibilidad de limitar el alcance de cualquier reserva que hagan a cualquier instrumento internacional de derechos humanos, a que formulen tales reservas con la mayor precisión y estrictez posibles, a que procuren que ninguna reserva sea incompatible con el objeto y propósito del tratado correspondiente y a que reconsideren regularmente cualquier reserva que hayan hecho, con miras a retirarla.

6. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, reconociendo la necesidad de mantener un marco normativo acorde con la elevada calidad de las normas internacionales vigentes y de evitar la proliferación de instrumentos de derechos humanos, reafirma las directrices relativas a la elaboración de nuevos instrumentos internacionales que figuran en la resolución 41/120 de la Asamblea General de 4 de diciembre de 1986 y pide a los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas que, cuando consideren la posibilidad de elaborar nuevas normas internacionales, tomen en cuenta dichas directrices, consulten con los órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados acerca de la necesidad de elaborar nuevas normas y pidan a la Secretaría que haga un examen técnico de los nuevos instrumentos propuestos.

7. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que, si es necesario, se destinen funcionarios de derechos humanos a las oficinas regionales de las Naciones Unidas, con el propósito de difundir información y ofrecer capacitación y otra asistencia técnica en la esfera de los derechos humanos a solicitud de los Estados Miembros interesados. Se deben organizar cursos de capacitación sobre derechos humanos destinados a los funcionarios internacionales a los que se encomienden tareas relacionadas con esos derechos.

8. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos acoge con beneplácito, como una iniciativa positiva, la celebración de períodos extraordinarios de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos e insta a los órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas a que considere otros medios de respuesta a situaciones críticas de derechos humanos.

Recursos

9. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, preocupada por la creciente disparidad entre las actividades del Centro de Derechos Humanos y los recursos humanos, financieros y de otra índole de que se dispone para llevarlas a efecto, y habida cuenta de los recursos que se necesitan para otros programas importantes de las Naciones Unidas, pide al Secretario General y a la Asamblea General que adopten de inmediato medidas para aumentar considerablemente los recursos asignados al programa de derechos humanos con cargo a los presupuestos ordinarios de las Naciones Unidas para el período actual y los períodos futuros, y adopten con urgencia medidas para obtener más recursos de carácter extrapresupuestario.

10. En este marco, deberá asignarse directamente al Centro de Derechos Humanos una mayor proporción de recursos del presupuesto ordinario para sufragar sus costos y todos los demás costos de que se hace cargo, incluidos los que corresponden a los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Ese incremento del presupuesto deberá complementarse mediante contribuciones voluntarias para financiar las actividades de cooperación técnica del Centro; la Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide que se hagan contribuciones generosas a los fondos fiduciarios ya existentes.

11. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide al Secretario General y a la Asamblea General que proporcionen suficientes recursos humanos, financieros y de otra índole al Centro de Derechos Humanos para que pueda realizar sus actividades en forma eficaz, eficiente y rápida.

12. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, observando la necesidad de que se disponga de recursos humanos y financieros para llevar a cabo las actividades de derechos humanos, conforme al mandato conferido por los órganos intergubernamentales, insta al Secretario General, de conformidad con el Artículo 101 de la Carta de las Naciones Unidas, y a los Estados Miembros a que adopten criterios coherentes con objeto de lograr que se asigne a la Secretaría un volumen de recursos que corresponda a la ampliación de sus mandatos. La Conferencia invita al Secretario General a que considere si será necesario o útil modificar los procedimientos del ciclo presupuestario a fin de asegurar la realización oportuna y eficaz de las actividades de derechos humanos conforme al mandato conferido por los Estados Miembros.

Centro de Derechos Humanos

13. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recalca la importancia de fortalecer el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

14. El Centro de Derechos Humanos debe desempeñar una importante función coordinando la labor de todo el sistema en materia de derechos humanos. La mejor forma de lograr que el Centro desempeñe su función de coordinación consistirá en dejar que coopere plenamente con otros órganos y organismos de las Naciones Unidas. La función de coordinación del Centro de Derechos Humanos requiere también que se fortalezca su oficina en Nueva York.

15. Deben proporcionarse al Centro de Derechos Humanos medios suficientes para el sistema de relatores temáticos y por países, expertos, grupos de trabajo y órganos creados en virtud

de tratados. El examen de la aplicación de las recomendaciones debe convertirse en una cuestión prioritaria para la Comisión de Derechos Humanos.

16. El Centro de Derechos Humanos debe asumir un papel más importante en la promoción de los derechos humanos. Se puede dar forma a este papel mediante la cooperación con los Estados Miembros y la ampliación de los programas de servicios de asesoramiento y asistencia técnica. Los fondos voluntarios existentes deberán incrementarse de manera considerable para alcanzar estos fines y administrarse en forma más eficiente y coordinada. Todas las actividades deben realizarse con arreglo a normas estrictas y transparentes de gestión de proyectos, y habrá que llevar a cabo evaluaciones periódicas de los diversos programas y proyectos. Con este fin, deberán presentarse con regularidad los resultados de dichas evaluaciones y demás información pertinente. En particular, el Centro debe organizar al menos una vez por año reuniones de información abiertas a la participación de todos los Estados Miembros y todas las organizaciones que participan directamente en esos proyectos y programas.

Adaptación y fortalecimiento del mecanismo de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos, incluida la cuestión de la creación de un cargo de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

17. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la necesidad de adaptar constantemente el mecanismo de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos a las necesidades actuales y futuras de promoción y protección de los derechos humanos, como se refleja en la presente Declaración, en el marco de un desarrollo equilibrado y sostenible para todos. En particular, los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas deben mejorar su coordinación, eficiencia y eficacia.

18. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda a la Asamblea General que, al examinar el informe de la Conferencia en su cuadragésimo octavo período de sesiones, estudie con carácter prioritario la cuestión de la creación de un cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos, con miras a la promoción y protección de todos los derechos humanos.

B Igualdad, dignidad y tolerancia

1 Racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia

19. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos considera que la eliminación del racismo y la discriminación racial, en particular en sus formas institucionalizadas como el *apartheid* o las resultantes de doctrinas de superioridad o exclusividad racial o las formas y manifestaciones contemporáneas de racismo, es un objetivo primordial de la comunidad internacional y un programa mundial de promoción de los derechos humanos. Los órganos y organismos de las Naciones Unidas deben redoblar sus esfuerzos para aplicar un programa de acción relativo al Tercer Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial y cumplir las nuevas tareas que se les encomienden con ese fin. La Conferencia pide encarecidamente a la comunidad internacional que contribuya con generosidad al Fondo Fiduciario del Programa para el Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial.

20. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos exhorta a todos los gobiernos a que adopten medidas inmediatas y elaboren políticas firmes para prevenir y combatir todas las formas de racismo, xenofobia o manifestaciones análogas de intolerancia, de ser necesario mediante la promulgación de leyes apropiadas, incluidas medidas penales, y a través de la creación de instituciones nacionales para combatir tales fenómenos.

21. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebra la decisión de la Comisión de Derechos Humanos de designar un relator especial que examine la cuestión de las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y manifestaciones análogas de intolerancia. La Conferencia hace también un llamamiento a todos los Estados Partes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial para que consideren la posibilidad de hacer la declaración prevista en el artículo 14 de la Convención.

22. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide a todos los gobiernos que, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales y teniendo debidamente en cuenta sus respectivos sistemas jurídicos, adopten las medidas apropiadas para hacer frente a la intolerancia y otras formas análogas de violencia fundadas en la religión o las convicciones, en particular las prácticas de discriminación contra la mujer y la profanación de lugares religiosos, reconociendo que todo individuo tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de expresión y de religión. La Conferencia invita asimismo a todos los Estados a que pongan en práctica las disposiciones de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones.

23. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya que todas las personas que cometan o autoricen actos delictivos relacionados con la limpieza étnica son responsables a título personal de esas violaciones de los derechos humanos, y que la comunidad internacional debe hacer todo lo posible para entregar a la justicia a los que sean jurídicamente responsables de las mismas.

24. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide a todos los Estados que, individual y colectivamente, adopten medidas inmediatas para luchar contra la limpieza étnica y acabar con ella sin demora. Las víctimas de la abominable práctica de la limpieza étnica tienen derecho a entablar los recursos efectivos que correspondan.

2 Personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas

25. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide a la Comisión de Derechos Humanos que examine los medios de promover y proteger eficazmente los derechos de las personas pertenecientes a minorías enunciadas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. En este contexto, la Conferencia pide al Centro de Derechos Humanos que, como parte de su programa de servicios de asesoramiento y asistencia técnica, proporcione a los gobiernos que lo soliciten servicios de expertos en cuestiones relativas a las minorías y los derechos humanos, así como a la prevención y solución de controversias, para ayudarlos a resolver las situaciones relativas a las minorías que existan o que puedan surgir.

26. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los Estados y a la comunidad internacional a promover y proteger los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

27. Las medidas que deben adoptarse, abarcarán, cuando proceda, la facilitación de la plena participación de esas minorías en todos los aspectos de la vida política, económica, social, religiosa y cultural de la sociedad y en el progreso y el desarrollo económicos de su país.

Poblaciones indígenas

28. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías que, en su 11^o período de sesiones, complete el proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas.

29. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que la Comisión de Derechos Humanos examine la posibilidad de renovar y actualizar el mandato del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas una vez completado el proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas.

30. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda también que los programas de servicios de asesoramiento y asistencia técnica del sistema de las Naciones Unidas respondan positivamente a las peticiones de asistencia de los Estados que redunden en beneficio directo de las poblaciones indígenas. La Conferencia recomienda además que se pongan a disposición del Centro de Derechos Humanos recursos de personal y financieros suficientes como parte del fortalecimiento de las actividades del Centro conforme a lo previsto en el presente documento.

31. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los Estados a que velen por la plena y libre participación de las poblaciones indígenas en todos los aspectos de la sociedad, en particular en las cuestiones que les interesen.

32. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda a la Asamblea General que proclame un decenio internacional de las poblaciones indígenas del mundo que comience en enero de 1994 y comprenda programas orientados a la acción definidos de común acuerdo con las poblaciones indígenas. Debe establecerse con este fin un fondo fiduciario voluntario. En el marco de dicho decenio deberá considerarse la creación de un foro permanente para las poblaciones indígenas en el sistema de las Naciones Unidas.

Trabajadores migratorios

33. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a todos los Estados a que garanticen la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

34. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos asigna particular importancia a la creación de condiciones que promuevan una mayor armonía y tolerancia entre los trabajadores migratorios y el resto de la sociedad del Estado en que residen.

35. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos invita a los Estados a que consideren la posibilidad de firmar y ratificar lo antes posible la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

3 La igualdad de condición y los derechos humanos de la mujer

36. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide encarecidamente que se conceda a la mujer el pleno disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y que ésta sea una prioridad para los gobiernos y para las Naciones Unidas. La Conferencia subraya también la importancia de la integración y la plena participación de la mujer, como agente y

beneficiaria, en el proceso de desarrollo, y reitera los objetivos fijados sobre la adopción de medidas globales en favor de la mujer con miras a lograr el desarrollo sostenible y equitativo previsto en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y en el capítulo 24 del Programa 21 aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

37. La igualdad de condición de la mujer y sus derechos humanos deben integrarse en las principales actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas. Todos los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas deben tratar estas cuestiones en forma periódica y sistemática. En particular, deben adoptarse medidas para acrecentar la cooperación entre la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Comisión de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Fondo de las Naciones Unidas de Desarrollo para la Mujer, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros organismos de las Naciones Unidas y para promover una mayor integración de sus objetivos y finalidades. En este contexto, deben fortalecerse la cooperación y la coordinación entre el Centro de Derechos Humanos y la División para el Adelanto de la Mujer.

38. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya en especial la importancia de la labor destinada a eliminar la violencia contra la mujer en la vida pública y privada, a eliminar todas las formas de acoso sexual, la explotación y la trata de mujeres, a eliminar los prejuicios sexistas en la administración de la justicia y a erradicar cualesquiera conflictos que puedan surgir entre los derechos de la mujer y las consecuencias perjudiciales de ciertas prácticas tradicionales o costumbres, de prejuicios culturales y del extremismo religioso. La Conferencia pide a la Asamblea General que apruebe el proyecto de declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer e insta a los Estados a que combatan la violencia contra la mujer de conformidad con las disposiciones de la declaración. Las violaciones de los derechos humanos de la mujer en situaciones de conflicto armado constituyen violaciones de los principios fundamentales de los derechos humanos y el derecho humanitario internacionales. Todos los delitos de ese tipo, en particular los asesinatos, las violaciones sistemáticas, la esclavitud sexual y los embarazos forzados, requieren una respuesta especialmente eficaz.

39. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, encubiertas o palmarias. Las Naciones Unidas deben promover el objetivo de lograr para el año 2000 la ratificación universal por todos los Estados de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Se debe alentar la búsqueda de soluciones habida cuenta del número particularmente grande de reservas a la Convención. Entre otras cosas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer debe seguir examinando las reservas a la Convención. Se insta a los Estados a que retiren todas las reservas que sean contrarias al objeto y la finalidad de la Convención o incompatibles con el derecho internacional convencional.

40. Los órganos de vigilancia creados en virtud de tratados deben difundir la información necesaria para que las mujeres puedan hacer un uso más eficaz de los procedimientos de ejecución existentes en sus esfuerzos por lograr la no discriminación y la plena igualdad en el disfrute de los derechos humanos. Deben también adoptarse nuevos procedimientos para reforzar el cumplimiento de los compromisos en favor de la igualdad y los derechos humanos de la mujer. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer deben examinar rápidamente la posibilidad de introducir el derecho de petición, elaborando un protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos acoge con satisfacción la decisión de la Comisión de Derechos Humanos de considerar en su 50º período de sesiones la designación de un relator especial sobre la violencia contra la mujer.

41. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la importancia del disfrute por la mujer del más alto nivel de salud física y mental durante toda su vida. En el contexto de la Conferencia Mundial sobre la Mujer y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como de la Proclamación de Teherán de 1968, la Conferencia reafirma, sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres, el derecho de la mujer a tener acceso a una atención de salud adecuada y a la más amplia gama de servicios de planificación familiar, así como a la igualdad de acceso a la educación a todos los niveles.

42. Los órganos de vigilancia creados en virtud de los tratados deben incluir la cuestión de la condición de la mujer y los derechos humanos de la mujer en sus deliberaciones y conclusiones, utilizando datos concretos desglosados por sexo. Debe alentarse a los Estados a que en sus informes a los órganos de vigilancia creados en virtud de tratados suministren información sobre la situación *de iure* y *de facto* de las mujeres. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos observa con satisfacción que en su 49º período de sesiones la Comisión de Derechos Humanos adoptó la resolución 1993/46, de 8 de marzo de 1993 en la que declaraba que también debía alentarse a hacerlo a los relatores especiales y grupos de trabajo en la esfera de los derechos humanos. La División para el Adelanto de la Mujer debe también tomar medidas en cooperación con otros órganos de las Naciones Unidas, concretamente el Centro de Derechos Humanos, para asegurarse de que en las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas se traten periódicamente las violaciones de los derechos humanos de la mujer, en particular los abusos concretos motivados por su condición femenina. Debe alentarse la capacitación de personal de las Naciones Unidas especializado en derechos humanos y en ayuda humanitaria, con objeto de ayudarlo a reconocer y hacer frente a los abusos de derechos humanos de que es víctima la mujer y a llevar a cabo su trabajo sin prejuicios sexistas.

43. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los gobiernos y organizaciones regionales e internacionales a que faciliten el acceso de la mujer a puestos de dirección y le permitan una mayor participación en la adopción de decisiones. La Conferencia insta a que se adopten nuevas medidas en la Secretaría de las Naciones Unidas para nombrar y ascender a funcionarias, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, e insta a otros órganos principales y subsidiarios de las Naciones Unidas a que garanticen la participación de la mujer en condiciones de igualdad.

44. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos acoge con satisfacción la Conferencia Mundial sobre la Mujer que ha de celebrarse en Beijing en 1995, e insta a que los derechos humanos de la mujer ocupen un lugar importante en sus deliberaciones, de conformidad con los temas prioritarios de la Conferencia Mundial sobre la Mujer: igualdad, desarrollo y paz.

4 *Derechos del niño*

45. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reitera el principio de "los niños ante todo" y, a este respecto, subraya la importancia de que se intensifiquen los esfuerzos nacionales e internacionales, especialmente los del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, con objeto de promover el respeto del derecho del niño a la supervivencia, la protección, el desarrollo y la participación.

46. Deben adoptarse medidas a fin de lograr la ratificación universal de la Convención sobre los Derechos del Niño para 1995 y la firma universal de la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño y el Plan de Acción aprobadas en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, así como medidas para su eficaz aplicación. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los Estados a que retiren las reservas a la Convención sobre los Derechos del Niño que sean contrarias al objeto y la finalidad de la Convención o incompatibles con el derecho internacional convencional.

47. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a todos los países a que, con el apoyo de la cooperación internacional, pongan en práctica, en el grado máximo que les permitan los recursos de que dispongan, medidas para alcanzar los objetivos establecidos en el Plan de Acción aprobado en la Cumbre Mundial. La Conferencia pide a los Estados que integren la Convención sobre los Derechos del Niño en sus planes nacionales de acción. En esos planes nacionales de acción y en los esfuerzos internacionales debe concederse particular prioridad a la reducción de los índices de mortalidad infantil y mortalidad derivada de la maternidad, a reducir la malnutrición y los índices de analfabetismo y a garantizar el acceso al agua potable y a la enseñanza básica. En todos los casos en que sea necesario deben elaborarse planes de acción nacionales para hacer frente a emergencias devastadoras resultantes de desastres naturales o de conflictos armados y al problema igualmente grave de los niños sumidos en la extrema pobreza.

48. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a todos los Estados a que, con el apoyo de la cooperación internacional, se ocupen del grave problema de los niños que se enfrentan con circunstancias especialmente difíciles. Deben combatirse activamente la explotación y el abuso de los niños, resolviendo sus causas. Se requieren medidas eficaces contra el infanticidio femenino, el empleo de niños en trabajos peligrosos, la venta de niños y de órganos, la prostitución infantil, la pornografía infantil y otros tipos de abuso sexual.

49. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos apoya todas las medidas de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados para asegurar la protección y promoción eficaces de los derechos humanos de las niñas. La Conferencia insta a los Estados a que deroguen leyes y reglamentos en vigor y a que eliminen costumbres y prácticas que sean discriminatorias y perjudiciales para las niñas.

50. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos apoya firmemente la propuesta de que el Secretario General inicie un estudio de los medios para mejorar la protección del niño en los conflictos armados. Deben ponerse en práctica normas humanitarias y adoptarse medidas para proteger y facilitar la asistencia a los niños en las zonas de guerra. Las medidas deben incluir la protección del niño contra el empleo indiscriminado de todo tipo de arma bélica, especialmente de minas antipersonal. La necesidad de atención ulterior y la rehabilitación de los niños traumatizados por la guerra debe examinarse como cuestión de urgencia. La Conferencia pide al Comité de los Derechos del Niño que estudie la cuestión de elevar a 18 años la edad mínima de ingreso en las fuerzas armadas.

51. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la situación de los niños sean periódicamente examinadas y supervisadas por todos los órganos y mecanismos competentes del sistema de las Naciones Unidas y por los órganos de supervisión de los organismos especializados, de conformidad con sus respectivos mandatos.

52. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce el importante papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales en la aplicación efectiva de todos los instrumentos de derechos humanos y, en particular, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

53. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que con la asistencia del Centro de Derechos Humanos se dote al Comité de los Derechos del Niño de los medios necesarios para que pueda cumplir rápida y eficazmente su mandato, especialmente en vista del volumen sin precedentes de ratificaciones y de la ulterior presentación de informes nacionales.

5 Derecho a no ser sometido a torturas

54. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebra la ratificación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, por muchos Estados Miembros de las Naciones Unidas e insta a los demás Estados Miembros a que la ratifiquen prontamente.

55. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya que una de las violaciones más atroces de la dignidad humana es el acto de tortura, que destruye esa dignidad de las víctimas y menoscaba la capacidad de las víctimas para reanudar su vida y sus actividades.

56. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma que, con arreglo a las normas de derechos humanos y al derecho humanitario, el derecho a no ser sometido a torturas es un derecho que debe ser protegido en toda circunstancia, incluso en situaciones de disturbio o conflicto armado interno o internacional.

57. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta, pues, a todos los Estados a que pongan fin inmediatamente a la práctica de la tortura y erradiquen para siempre este mal mediante la plena aplicación de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de las convenciones pertinentes y, en caso necesario, fortaleciendo los mecanismos existentes. La Conferencia pide a todos los Estados que cooperen plenamente con el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura en el desempeño de su mandato.

58. Debe prestarse especial atención al logro del respeto universal y la aplicación efectiva de los "Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes", aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

59. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya la importancia de adoptar otras medidas concretas en el marco de las Naciones Unidas a fin de prestar asistencia a las víctimas de la tortura y garantizar recursos más eficaces para su rehabilitación física, psicológica y social. Debe concederse gran prioridad a la aportación de los recursos necesarios con este fin, en particular mediante aportaciones adicionales al Fondo de Contribuciones Voluntarias para las Víctimas de la Tortura.

60. Los gobiernos deben derogar la legislación que favorezca la impunidad de los responsables de violaciones graves de los derechos humanos, como la tortura, y castigar esas violaciones, consolidando así las bases para el imperio de la ley.

61. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma que los esfuerzos por erradicar la tortura deben concentrarse ante todo en la prevención y pide, por lo tanto, que se adopte rápidamente un protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, destinado a establecer un sistema preventivo de visitas periódicas a los lugares de detención.

Desapariciones forzadas

62. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, acogiendo con beneplácito la aprobación de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, pide a todos los Estados que adopten eficaces medidas legislativas, administrativas, judiciales y de otra índole para impedir las desapariciones forzadas, acabar con ellas y castigarlas. La Conferencia reafirma que es obligación de todos los Estados, en cualquier circunstancia,

emprender una investigación siempre que haya motivos para creer que se ha producido una desaparición forzada en un territorio sujeto a su jurisdicción y, si se confirman las denuncias, enjuiciar a los autores del hecho.

6 Los derechos de las personas discapacitadas

63. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son universales, por lo que comprenden sin reservas a las personas con discapacidades. Todas las personas nacen iguales y tienen el mismo derecho a la vida y al bienestar, a la educación y al trabajo, a vivir independientemente y a la participación activa en todos los aspectos de la sociedad. Por tanto, cualquier discriminación directa u otro trato discriminatorio negativo de una persona discapacitada es una violación de sus derechos. La Conferencia pide a los gobiernos que, cuando sea necesario, adopten leyes o modifiquen su legislación para garantizar el acceso a éstos y otros derechos de las personas discapacitadas.

64. El lugar de las personas discapacitadas está en todas partes. A las personas con discapacidades debe garantizárseles la igualdad de oportunidades mediante la supresión de todos los obstáculos determinados socialmente, ya sean físicos, económicos, sociales o psicológicos, que excluyan o restrinjan su plena participación en la sociedad.

65. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, recordando el Programa de Acción Mundial para los Impedidos, aprobado por la Asamblea General en su trigésimo séptimo período de sesiones, pide a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social que en sus reuniones de 1993 adopten el proyecto de normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para los impedidos.

C Cooperación, desarrollo y fortalecimiento de los derechos humanos

66. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que se dé prioridad a la adopción de medidas nacionales e internacionales con el fin de promover la democracia, el desarrollo y los derechos humanos.

67. Debe insistirse especialmente en las medidas para ayudar a establecer y fortalecer las instituciones que se ocupan de derechos humanos, afianzar una sociedad civil pluralista y proteger a los grupos que han pasado a ser vulnerables. En este contexto, reviste particular importancia la asistencia, prestada a petición de los gobiernos, para celebrar elecciones libres y con garantías, incluida la asistencia en relación con los aspectos de los derechos humanos de las elecciones y la información acerca de estas. Igualmente importante es la asistencia que debe prestarse para la consolidación del imperio de la ley, la administración de justicia y la promoción de la libertad de expresión, así como para lograr la participación real y efectiva de la población en los procesos de adopción de decisiones.

68. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya la necesidad de reforzar los servicios de asesoramiento y asistencia técnica que presta el Centro de Derechos Humanos. El Centro debe poner a disposición de los Estados que la soliciten asistencia sobre cuestiones concretas de derechos humanos, incluida la preparación de informes con arreglo a los tratados de derechos humanos y la aplicación de planes coherentes e integrales de acción para la promoción y protección de los derechos humanos. Serán elementos de estos programas el fortalecimiento de las instituciones de defensa de los derechos humanos y de la democracia, la protección jurídica de los derechos humanos, la capacitación de funcionarios y otras personas y una amplia educación e información con el fin de promover el respeto de los derechos humanos.

69. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda encarecidamente que se establezca un programa global en el marco de las Naciones Unidas a fin de ayudar a los Estados en la tarea de elaborar y reforzar estructuras nacionales adecuadas que tengan un impacto directo en la observancia general de los derechos humanos y el imperio de la ley. Ese programa, que ha de ser coordinado por el Centro de Derechos Humanos, deberá proporcionar, previa solicitud del gobierno interesado, la asistencia técnica y financiera necesaria para proyectos nacionales sobre reforma de las instituciones penales y correccionales, formación y capacitación de abogados, jueces y personal de las fuerzas de seguridad en materia de derechos humanos y cualquier otra esfera de actividad que guarde relación con el imperio de la ley. Como parte de ese programa también se deberá facilitar a los Estados la asistencia necesaria para la ejecución de planes de acción destinados a promover y proteger los derechos humanos.

70. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide al Secretario General de las Naciones Unidas que presente a la Asamblea General de las Naciones Unidas propuestas que definan las opciones para el establecimiento, la estructura, las modalidades operacionales y la financiación del programa propuesto.

71. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos.

72. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma que el derecho universal e inalienable al desarrollo, según se establece en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, debe ser realidad y llevarse a la práctica. En este contexto, la Conferencia celebra que la Comisión de Derechos Humanos haya constituido un grupo de trabajo temático sobre el derecho al desarrollo, e insta al Grupo de Trabajo a que, en consulta y en cooperación con otros órganos y organismos del sistema de las Naciones Unidas, formule sin demora, para que las examine prontamente la Asamblea General de las Naciones Unidas, medidas generales y eficaces con objeto de eliminar los obstáculos que se oponen a la aplicación y puesta en práctica de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y recomiende medios para que todos los Estados disfruten de ese derecho.

73. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que se permita a las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de base que actúan en la esfera del desarrollo o de los derechos humanos desempeñar un papel importante a nivel nacional e internacional en el debate y en las actividades que guardan relación con el derecho al desarrollo y su realización y, en colaboración con los gobiernos, en todos los aspectos pertinentes de la cooperación para el desarrollo.

74. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los gobiernos y a los organismos e instituciones competentes a que aumenten considerablemente los recursos destinados a fortalecer el ordenamiento jurídico para la protección de los derechos humanos, así como los recursos asignados a las instituciones nacionales que trabajan en esa esfera. Quienes participan en la cooperación para el desarrollo deben tener presentes las relaciones mutuamente complementarias entre el desarrollo, la democracia y los derechos humanos. La cooperación debe basarse en el diálogo y la transparencia. La Conferencia pide también que se establezcan programas amplios, incluidos bancos de datos y personal especializado para el fortalecimiento del imperio de la ley y de las instituciones democráticas.

75. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos alienta a la Comisión de Derechos Humanos a que, en colaboración con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, siga examinando protocolos facultativos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

76. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que se proporcionen más recursos para establecer o fortalecer acuerdos regionales de promoción y protección de los derechos humanos como parte de los programas de servicios de asesoramiento y asistencia técnica del Centro de Derechos Humanos. Se alienta a los Estados a que soliciten asistencia para actividades de nivel regional y subregional tales como cursillos, seminarios e intercambio de información destinados a reforzar los acuerdos regionales de promoción y protección de los derechos humanos, de conformidad con las normas universales de derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

77. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos apoya todas las medidas adoptadas por las Naciones Unidas y sus organismos especializados competentes para garantizar la protección y promoción efectivas de los derechos sindicales, tal como se estipula en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros instrumentos internacionales. La Conferencia pide a todos los Estados que cumplan cabalmente las obligaciones que les imponen a este respecto los instrumentos internacionales.

D Educación en materia de derechos humanos

78. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos considera que la educación, la capacitación y la información pública en materia de derechos humanos son indispensables para establecer y promover relaciones estables y armoniosas entre las comunidades y para fomentar la comprensión mutua, la tolerancia y la paz.

79. Los Estados deben tratar de eliminar el analfabetismo y deben orientar la educación hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide a todos los Estados e instituciones que incluyan los derechos humanos, el derecho humanitario, la democracia y el imperio de la ley como temas de los programas de estudio de todas las instituciones de enseñanza académica y no académica.

80. La educación en materia de derechos humanos debe abarcar la paz, la democracia, el desarrollo y la justicia social, tal como se dispone en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, a fin de lograr la comprensión y sensibilización de todos acerca de los derechos humanos con objeto de afianzar la voluntad de lograr su aplicación a nivel universal.

81. Habida cuenta del Plan de Acción Mundial para la educación en pro de los derechos humanos y la democracia, adoptado en marzo de 1993 por el Congreso internacional sobre la educación en pro de los derechos humanos y la democracia, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y otros instrumentos de derechos humanos, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que los Estados elaboren programas y estrategias específicos para ampliar al máximo el nivel de educación y difusión de información pública en materia de derechos humanos, teniendo particularmente en cuenta los derechos humanos de la mujer.

82. Los gobiernos, con la asistencia de organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales y organizaciones no gubernamentales, deben fomentar una mayor comprensión de los derechos humanos y la tolerancia mutua. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos destaca la importancia de intensificar la Campaña Mundial de Información Pública realizada por las Naciones Unidas. Los gobiernos deben emprender y apoyar actividades de educación en materia de derechos humanos y difundir efectivamente información pública sobre esta cuestión. Los programas de servicios de asesoramiento y asistencia técnica del sistema de los Estados relacionados con las Naciones Unidas deben poder atender inmediatamente a las

solicitudes de actividades educacionales y de formación en la esfera de los derechos humanos y con la educación especial en lo que respecta a las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en el derecho humanitario así como a su aplicación, destinada a grupos especiales, como fuerzas militares, fuerzas del orden, policía y personal de salud. Debe considerarse la posibilidad de proclamar un decenio de las Naciones Unidas para la educación en materia de derechos humanos a fin de promover, alentar y orientar estas actividades educacionales.

E Aplicación y métodos de vigilancia

83. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los gobiernos a que incorporen en su legislación nacional las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y a que refuercen los órganos de la sociedad, las estructuras y las instituciones nacionales que desempeñan una función en la promoción y salvaguardia de los derechos humanos.

84. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que se refuercen las actividades y los programas de las Naciones Unidas destinados a responder a las solicitudes de asistencia de los Estados que deseen crear o fortalecer sus propias instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.

85. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos alienta asimismo a que se intensifique la cooperación entre las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, en particular a través del intercambio de información y de experiencias, así como la cooperación con las organizaciones regionales y las Naciones Unidas.

86. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda encarecidamente a este respecto que los representantes de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos convoquen reuniones periódicas auspiciadas por el Centro de Derechos Humanos a fin de examinar los medios de mejorar sus mecanismos y compartir experiencias.

87. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, a las reuniones de presidentes de esos órganos y a las reuniones de los Estados Partes que sigan adoptando medidas para coordinar las múltiples normas y directrices aplicables a la preparación de los informes que los Estados deben presentar en virtud de los respectivos convenios de derechos humanos, y estudien la sugerencia de que se presente un informe global sobre las obligaciones asumidas por cada Estado Parte en un tratado, lo que haría que esos procedimientos fuesen más eficaces y aumentaría su repercusión.

88. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que los Estados Partes en instrumentos internacionales de derechos humanos, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social consideren la posibilidad de analizar los organismos creados en virtud de tratados de derechos humanos y los diversos mecanismos y procedimientos temáticos con miras a promover una mayor eficiencia y eficacia mediante una mejor coordinación de los distintos órganos, mecanismos y procedimientos, teniendo en cuenta la necesidad de evitar la duplicación y superposición de sus mandatos y tareas.

89. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que se lleve a cabo una labor continua de mejora del funcionamiento, incluidas las tareas de supervisión, de los órganos creados en virtud de tratados, teniendo en cuenta las múltiples propuestas formuladas a este respecto, en particular, las de esos órganos y las de las reuniones de sus presidentes. También

se debe alentar a los órganos creados en virtud de tratados a que hagan suyo el amplio enfoque nacional adoptado por el Comité de los Derechos del Niño.

90. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que los Estados Partes en los tratados de derechos humanos estudien la posibilidad de aceptar todos los procedimientos facultativos para la presentación y el examen de comunicaciones.

91. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos ve con preocupación la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos y apoya los esfuerzos de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías por examinar todos los aspectos de la cuestión.

92. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que la Comisión de Derechos Humanos examine la posibilidad de una mejor aplicación a nivel regional e internacional de los instrumentos de derechos humanos existentes, y alienta a la Comisión de Derecho Internacional a continuar sus trabajos relativos a un tribunal penal internacional.

93. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos hace un llamamiento a los Estados que aún no lo hayan hecho para que se adhieran a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos y adopten todas las medidas apropiadas a nivel interno, incluidas medidas legislativas, para lograr su plena aplicación.

94. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda la rápida finalización y aprobación del proyecto de declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

95. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya la importancia de preservar y fortalecer el sistema de procedimientos especiales, relatores, representantes, expertos y grupos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, así como de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, a fin de que puedan llevar a cabo sus mandatos en todos los países del mundo, proporcionándoles los recursos humanos y financieros que sean necesarios. Estos procedimientos y mecanismos deberían poder armonizar y racionalizar su trabajo por medio de reuniones periódicas. Se pide a todos los Estados que cooperen plenamente con estos procedimientos y mecanismos.

96. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que las Naciones Unidas asuman un papel más activo en la promoción y protección de los derechos humanos para asegurar el pleno respeto del derecho humanitario internacional en todas las situaciones de conflicto armado, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

97. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, reconociendo la importante función que cumplen los componentes de derechos humanos de determinados acuerdos relativos a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz, recomienda que el Secretario General tenga en cuenta la capacidad de presentación de informes, la experiencia y los conocimientos del Centro de Derechos Humanos y de los mecanismos de derechos humanos, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

98. Para fortalecer el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, deberían examinarse otros métodos, como un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Debe hacerse un esfuerzo concertado para garantizar el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel nacional, regional e internacional.

F Actividades complementarias de la Conferencia Mundial

99. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que la Asamblea General, la Comisión de Derechos Humanos y otros órganos y organismos del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos estudien los medios de lograr la plena aplicación, sin dilaciones, de las recomendaciones contenidas en la presente Declaración, en particular la posibilidad de proclamar un decenio de las Naciones Unidas para los derechos humanos. La Conferencia recomienda además que la Comisión de Derechos Humanos examine cada año los progresos realizados.

100. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide al Secretario General de las Naciones Unidas que, en ocasión del 50^o aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, invite a todos los Estados y a todos los órganos y organismos del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos, a que le informen acerca de los progresos realizados en la aplicación de la presente Declaración y a que, por conducto de la Comisión de Derechos Humanos y del Consejo Económico y Social, presenten un informe a la Asamblea General en su quincuagésimo tercer período de sesiones. Asimismo, las instituciones regionales y, cuando proceda, las instituciones nacionales de derechos humanos, así como las organizaciones no gubernamentales, podrán presentar al Secretario General de las Naciones Unidas sus opiniones acerca de los progresos realizados en la aplicación de la presente Declaración. Se debe prestar especial atención a la evaluación de los progresos logrados para alcanzar la meta de la ratificación universal de los tratados y protocolos internacionales de derechos humanos aprobados en el marco del sistema de las Naciones Unidas.

MIEMBROS DE LA COMISION INTERNACIONAL DE JURISTAS

Presidente

JOAQUIN RUIZ-GIMENEZ

Presidente del Comité Español de UNICEF; Profesor de Derecho, Madrid; ex Defensor del Pueblo, España

Vicepresidentes

ENOCH DUMBUTSHENA

LENNART GROLL

TAI-YOUNG LEE

CLAIRE L'HEUREUX-DUBE

Ex Presidente de la Corte Suprema, Zimbabwe

Juez, Corte de Apelaciones de Estocolmo, Suecia

Directora del Korean Legal Aid Centre for Family Relations, Corea

Juez de la Corte Suprema, Canadá

Miembros del Comité Ejecutivo

MICHAEL D. KIRBY, (Presidente)

DALMO DE ABREU DALLARI

DESMOND FERNANDO

ASMA KHADER

KOFI KUMADO

FALI S. NARIMAN

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Presidente de la Corte de Apelaciones, Australia

Profesor de Derecho, San Pablo, Brasil

Abogado; ex Presidente del Colegio de Abogados, Sri Lanka

Abogada, Jordania

Catedrático en Derecho, Universidad de Ghana

Abogado; ex Procurador General de la India

Profesor de Derecho Internacional, Universidad de Bonn, Alemania;

Presidente, Comisión de Derecho Internacional de N.U.

Miembros de la Comisión

ANDRES AGUILAR MAWDSLEY

MOHAMMED BEDJAOUI

ANTONIO CASSESE

Juez de la Corte Internacional de Justicia; ex Miembro de la Comisión

Interamericana de Derechos Humanos; Venezuela

Juez de la Corte Internacional de Justicia; ex Embajador de Argelia

ante las Naciones Unidas en Nueva York

Profesor de Derecho Internacional, Instituto Universitario Europeo;

Presidente del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura,

Italia

Presidente de la Corte de Apelaciones, Nueva Zelanda

Miembro del Consejo Constitucional, Senegal

Abogado; ex Presidente del Comité Permanente de Derechos Hu-

manos del Colegio de Abogados, Malasia

Abogado; Profesor de Derecho y Decano de la Facultad de Derecho,

Universidad de Benin

Director Ejecutivo, Comisión Andina de Juristas, Perú

Abogado, Reino Unido

Juez de la Corte Suprema, Mauricio; Miembro del Comité de Dere-

chos Humanos de N.U.

EX Secretario General de la CIJ; ex Ministro de Estado del Reino

Unido

Profesor de Legislación Social, Francia

Abogado de la Corte Suprema, Tanzania

Abogado, Camerún

Ombudsman, Zambia

EX Juez de la Corte Suprema, Pakistán

Guyana; Coordinador para la Cooperación regional política y de segu-

ridad de N.U.; Profesor adjunto de la Universidad de Columbia,

Nueva York

Senador, Argentina; ex Presidente del Comité de Derechos Humanos

de la Unión Interparlamentaria

Abogado; Profesor de Derecho; ex Juez de la Corte Suprema, Tai-

landia

Decano de la Facultad de Derecho, Universidad de Limburg, Países

Bajos; Miembro del Comité de NU para la Eliminación de la Discrimi-

nación Racial

Abogado; Profesor de Derecho, Chile; ex Presidente del Comité Ejecu-

tivo Internacional de Amnistía Internacional

SIR ROBIN COOKE, KBE

MARIE-JOSE CRESPIN

DATO'PARAM CUMARASWAMY

ROBERT DOSSOU

DIEGO GARCIA-SAYAN

SIR WILLIAM GOODHART, Q.C.

RAJSOOMER LALLAH

NIALL MAC DERMOT, CBE, QC

DANIEL HENRI MARCHAND

J.R.W.S. MAWALLA

FRANCOIS-XAVIER MBOUYOM

FLORENCE N. MUMBA

DORAB PATEL

BERTRAND G. RAMCHARAN

HIPOLITO SOLARI YRIGOYEN

CHITTI TINGSABADH

THEO C. VAN BOVEN

JOSE ZALAQUETT

MIEMBROS HONORARIOS

ARTURO A. ALAFRIZ, Filipinas

DUDLEY B. BONSAL, Estados Unidos

WILLIAM J. BUTLER, Estados Unidos

HAIM H. COHN, Israel

ALFREDO ETCHEBERRY, Chile

PER FEDERSPIEL, Dinamarca

W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, Bélgica

P. TELFORD GEORGES, Bahamas

JOHN P. HUMPHREY, Canadá

HANS HEINRICH JESCHECK, Alemania

P.J.G. KAPTEYN, Países Bajos

JEAN FLAVIEN LALIVE, Suiza

RUDOLF MACHACEK, Austria

NORMAN S. MARSH, Reino Unido

KEBA MBAYE, Senegal

JOSE T. NABUJO, Brasil

Sir GUY POWLES, Nueva Zelanda

SHRIDATH S. RAMPHAL, Guyana

Lord SHAWCROSS, Reino Unido

EDWARD ST. JOHN, Australia

TUN MOHAMED SUFFIAN, Malasia

MICHAEL A. TRIANTAFYLIDIS, Chipre

SECRETARIO GENERAL

ADAMA DIENG

PUBLICACIONES RECIENTES DE LA CIJ

No a la impunidad – Sí a la justicia

Publicado por la CIJ y la Commission nationale consultative des droits de l'homme de Francia (CNCDH) ; Ginebra, 1993

Disponible en español, francés e inglés, 375 pp, 35 francos suizos, más gastos de correo

La CIJ y la CNCDH organizaron, bajo los auspicios de N.U. una Reunión Internacional sobre Impunidad, que se realizó en el Palacio de Naciones, Ginebra, en noviembre de 1992; sus documentos y resultados se presentan en este libro. Autores provenientes de Africa, las Américas, Asia, Europa Occidental y Oriental que incluyeron autoridades de gobierno, filósofos, historiadores, magistrados, abogados, académicos de derecho, activistas de derechos humanos, periodistas y hombres de iglesia, enriquecieron el debate con sus propias experiencias nacionales e internacionales y enfoques sobre el problema mundial de la impunidad y contribuyeron a este libro.

Hacia una justicia universal

Propuesta de la CIJ ante la Conferencia Mundial de N.U. sobre Derechos Humanos, Viena, junio de 1993

Disponible en español, francés e inglés, 98 pp. 15 francos suizos más gastos de correo

La CIJ al publicar este libro presenta a la Conferencia Mundial algunas recomendaciones para fortalecer los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. La obra se divide en dos partes. La primera, aboga por la creación de un nuevo instrumento internacional: una Corte Penal Internacional permanente para hacer frente a escala mundial, a la impunidad de los criminales de guerra y de los violadores de derechos humanos. La segunda, formula sugerencias de reforma para algunos mecanismos de Naciones Unidas, conocidos como mecanismos extra-convencionales, destinados a controlar el cumplimiento del derecho internacional por parte de los Estados.

Anuario del CIJA

Publicado por el CIJA, Ginebra 1993.

Disponible en español, francés e inglés, 25 francos suizos, más gastos de correo

El segundo volumen del Anuario del Centro para la Independencia de Jueces y Abogados está dedicado a analizar la protección jurídica de los abogados. En esta publicación destacados abogados de distintas partes del mundo, evalúan dicha protección a nivel nacional e internacional. Se analiza en particular, cómo la protección jurídica o la falta de ésta, afecta la función del abogado en la protección de los derechos humanos.

Informe sobre el juicio de Xanana Gusmao en Dili, Timor Oriental

Publicado por la CIJ en inglés, 56 pp, Ginebra, 1993.

15 francos suizos, más gastos de correo

Este es un informe sobre el juicio al Sr. Xanana Gusmao en el Juzgado de distrito de Dili, Timor Oriental, que finalizó el 21 de mayo de 1993. El Sr. Fredun De Vitre, Jurista de India, asistió al juicio como observador de la CIJ. El observador centra su mayor preocupación en la equidad del proceso judicial. El dirigente de la resistencia de Timor Oriental fue condenado a la pena de prisión perpetua; posteriormente reducida a 20 años por decreto presidencial.

Estas publicaciones pueden solicitarse a:

CIJ, B.P. 160, 26 chemin de Joinville / CH-1216 Cointrin, Ginebra, Suiza

AAICJ, 777 UN Plaza, New York, N.Y. 10017, USA