

La Protección de los derechos humanos en el horizonte del siglo XXI

Ibrahima Fall*

* Sub-Secretario general de Derechos Humanos y Director del Centro de Derechos Humanos de Ginebra de la ONU.

1. En este año de celebración del cincuentenario de la Organización de las Naciones Unidas, coincidente con la cercanía de un nuevo siglo, parecería necesario y oportuno extrapolar cual podría ser la protección de los derechos humanos en el plano universal. Es cierto, que los derechos humanos, más que otro elemento dentro del derecho internacional público, dependen fuertemente de variables, las cuales son extremadamente difíciles de determinar tanto por su naturaleza como por su extensión en un momento determinado. El estado de la sociedad internacional, las distintas tendencias que en ella se encuentran, las dificultades, las divisiones existentes en los últimos decenios son algunas de las cuestiones que han imperado en su espíritu. Por lo tanto, sobre la base de la experiencia acumulada después de la creación de la Organización de las Naciones Unidas es posible presentar una perspectiva de conjunto de las grandes tendencias de protección universal de los derechos humanos en el próximo siglo.

2. En principio, es necesario reflexionar un instante sobre aquello que se ha realizado durante esta segunda parte del siglo XX. Pues, es esencial poner atención en algo evidente: la protección de los derechos humanos a nivel universal no ha estado realmente integrada como elemento del derecho internacional sino hasta fines de la Segunda guerra mundial. Esto nos demuestra en forma mucho más elocuente que cualquier otra reflexión filosófica o sociológica, el avance de nuestra civilización. Que haya que haber esperado hasta el año 1948 para que una declaración de carácter universal sobre derechos y libertades fundamentales haya sido adoptada, no deja de sorprender y nos debe incitar para seguir el camino que esta embrionaria protección ha recorrido en menos de dos generaciones.

3. No se trata de ignorar los fracasos y las dificultades que existieron o que podrán surgir. Por el contrario es conveniente integrarlos en una reflexión conjunta sobre este tema. Es fundamental intentar presentar un panorama sin reservas de la evolución de la protección de los derechos humanos a nivel universal en el curso de este medio siglo para poder luego extraer algunas ideas principales sobre el futuro de los mismos en los próximos decenios

Los Cincuenta primeros años

4. El derecho moderno asegurando la protección de los derechos humanos surge al finalizar la Segunda guerra mundial, como reacción a las violaciones masivas de estos derechos y a las atrocidades que en ella se llevaron a cabo. Resulta evidente que una parte al menos de estas violaciones hubieran podido ser evitadas, si un sistema internacional efectivo de protección de los derechos humanos hubiera existido.

5. Con la elaboración de la Carta de las Naciones Unidas en San Francisco en 1945, los Estados esbozaron las bases conceptuales y jurídicas del desarrollo futuro de la protección internacional de los derechos humanos. La

Carta constituye la base necesaria para el desarrollo internacional de la protección de los derechos humanos y ha permitido a las Naciones Unidas disponer de un fundamento jurídico indispensable para definir, codificar y asegurar su protección. Sin embargo al Carta debe ser completada tanto por textos normativos de alcance universal como por mecanismos de aplicación apropiados.

6. En 1947, la Comisión de derechos humanos se abocó a cumplir una tarea fundamental, que le llevó varios decenios, cual fue la codificación de los derechos humanos en el plano universal. Ella debutó imbuída por la euforia de la post-guerra, con la tentativa de redactar una Carta Universal de derechos humanos. Este nuevo órgano, sin embargo, se dió rápidamente cuenta que si un acuerdo general podía ser obtenido relativamente rápido en relación a una declaración no obligatoria, no resultaba tan sencillo lograr consenso para adoptar un texto de carácter obligatorio. Ante esta situación se decidió elaborar en forma paralela una declaración y un texto de carácter normativo obligatorio. La primera debía tener un efecto de persuasión moral y el segundo fuerza ejecutoria.

7. La Comisión pudo rápidamente adoptar un proyecto de declaración que fue solemnemente adoptada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948 en la resolución 217A[III]. La Declaración universal de los derechos humanos es la piedra angular del sistema de protección internacional de los derechos humanos. La adopción de los textos normativos que transformaron en obligaciones convencionales las disposiciones de la declaración no pudo ser hecha inmediatamente después de su adopción. El bloqueo de la sociedad internacional, consecuencia lógica de la guerra fría, implicaba una imposibilidad de obtener consenso sobre esta cuestión. Tres años fueron necesarios, luego de la Segunda guerra mundial para adoptar la Declaración. Y fueron necesarios dos decenios para traducir ese texto en obligaciones convencionales precisas y diez años más, aún para que veinte Estados lo ratificarán.

8. La adopción por la Asamblea General en diciembre de 1966 de los Pactos internacionales relativos a los derechos humanos, es una etapa esencial en la evolución de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas. Ellos constituyen junto a la Declaración Universal de los derechos humanos, lo que comúnmente se denomina la Carta internacional de los derechos humanos. Los Pactos imponen a los Estados la obligación de respetar y asegurar los derechos proclamados. Los estados parte deben, en consecuencia, presentar regularmente informes sobre las medidas legislativas, judiciales y administrativas así como las prácticas que han sido adoptadas para poder ejercer los derechos previstos por los textos de base. Se crean el Comité de los derechos humanos y el Comité de derechos económicos, sociales y culturales compuestos por 18 expertos independientes que controlan la aplicación efectiva de estos textos.

9. Es conveniente subrayar como la creación de un órgano independiente al cual se ha confiado el control del cumplimiento del Pacto fue una medida de gran importancia. Por primera vez en el seno de las Naciones Unidas, los Estados aceptaron confiar a un órgano compuesto, no por sus representantes, sino por expertos reconocidos internacionalmente, importantes funciones en el análisis de cuestiones que con anterioridad sólo eran de responsabilidad exclusiva de los Estados.

10. El Pacto está acompañado por un protocolo facultativo que completa las medidas tendientes a asegurar la aplicación efectiva del mismo. Los Estados que se convierten en partes contratantes reconocen que el Comité de derechos humanos tiene competencia para recibir y examinar las denuncias que emanan de los particulares sometidos a sus jurisdicciones, que se consideran víctimas de la violación de algún derecho enunciado en el Pacto. En el exámen de estas peticiones, el Comité actúa como un tribunal al examinar la viabilidad del caso y la cuestión de fondo, concluyendo finalmente sobre la existencia de la violación de las disposiciones del Pacto.

11. Al finalizar los años 60, nuevas reivindicaciones provenientes de los Estados de reciente independencia, vieron la luz y condujeron a la adopción y a la entrada en vigor de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.
12. Paralelamente, la Asamblea General y el Ecosoc, en las sesiones de preparación de la Conferencia de Teherán que tendría lugar en mayo de 1968, decide poner en marcha los procedimientos apropiados para el examen de casos de violación de los derechos humanos en ciertas situaciones particulares. El Ecosoc adopta el 6 de junio de 1967, la resolución 1235 [XLIII] por la recomendación de la Comisión de derechos humanos. En ella se establecen los procedimientos que permiten el examen, por primera vez, de la violación de los derechos humanos. Por esta resolución el Consejo autoriza a la Comisión "a examinar los informes concernientes a las flagrantes violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales" y a "emprender un estudio profundo de las situaciones que revelan las constantes y sistemáticas violaciones a los derechos humanos". Luego de la adopción de la resolución 1235, la Comisión ha trabajado sobre el estudio de las modalidades a seguir por la Comisión y la Sub-comisión al analizar las numerosas denuncias presentadas por los particulares o por los organismos no gubernamentales sobre graves violaciones a los derechos humanos.
13. Este examen llevó a la adopción por el Consejo Económico y social de la resolución 1503 [XLVIII] del 27 de mayo de 1970, que autoriza a la Comisión a examinar todas las comunicaciones recibidas "que revelan la existencia de violaciones flagrantes y sistemáticas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales
14. Junto al procedimiento de la Resolución 1503, la Comisión ha desarrollado en base a la Resolución 1235, una práctica consistente en examinar en sesiones públicas, ante el conjunto de los Estados miembros de las Naciones Unidas, las violaciones de derechos humanos en ciertos países. Este procedimiento público permite a la Comisión examinar sin restricciones toda situación que comporte una violación sistemática y flagrante de los derechos humanos.
15. El desarrollo de la coyuntura internacional, la disminución de la intensidad de la guerra fría, permitieron una aplicación cada vez más efectiva de las Resoluciones "1235" y "1503". Numerosos Relatores especiales, Grupos de trabajo y representantes del Secretario General fueron designados para desarrollar una enérgica actividad con el fin de eliminar las violaciones a los derechos humanos.
16. Los Relatores y Representantes especiales a través de la elaboración de sus informes basados en el examen de las denuncias que ponen en su conocimiento, de su actividad de investigación en los países y naturalmente de las conversaciones mantenidas con autoridades y organismos no-gubernamentales, juegan un rol fundamental para llevar a la práctica las acciones destinadas a impedir o remediar las violaciones de ciertos derechos en casos de suma urgencia.
17. Una estructura cada vez más rica en procedimientos especiales se ha puesto en marcha a fin de hacer frente a las diferentes violaciones de los derechos humanos. La potencial violación de los derechos humanos resulta casi ilimitada al igual que la creación de nuevas formas para contrarrestarla, y esto se ha transformado en una carga cada vez más pesada para el Centro de Naciones Unidas por los derechos humanos.
18. Si los años 70 y 80 han visto proliferar los mecanismos que permiten el examen profundo de las violaciones de los derechos humanos, también han sido testigos del intenso esfuerzo normativo de las Naciones Unidas. La adopción por la Asamblea General de los Pactos relativos a los derechos humanos, han sido seguidos por la creación de numerosos instrumentos especializados. Estas Convenciones retoman y desarrollan las normas contenidas en los Pactos y establecen las medidas preventivas y represivas que deben ser aplicadas por las

partes contratantes. Son así adoptados en forma sucesiva los textos convencionales sobre el apartheid, la discriminación de la mujer, la tortura u otros tratamientos crueles, inhumanos o degradantes y la protección de los niños.

19. La obligación principal suscrita por los Estados parte en cada una de las Convenciones consiste en la presentación de un informe acerca de las medidas legislativas, judiciales o administrativas adoptadas para aplicar los diferentes derechos previstos en el texto de base. Estos informes son examinados por los diferentes Comités, en audiencias públicas. Así mismo otros procedimientos facultativos se contemplan en estos instrumentos, como las comunicaciones inter-estadales, individuales y las encuestas.

20. Los cambios producidos como consecuencia del fin de la guerra fría, produjeron la apertura de una nueva etapa en la evolución de los derechos humanos y estas modificaciones han tenido consecuencias evidentes en la forma en que los distintos órganos de las Naciones Unidas encaran sus tareas. En los últimos años el Consejo de Seguridad ha condenado severamente las violaciones de derechos humanos y ha adoptado medidas coercitivas (Irak, Somalia, ex-Yugoslavia, Ruanda, etc.). Se ha hecho cada vez más evidente que existe una estrecha interdependencia entre la seguridad internacional y las condiciones en las cuales se ejercen los derechos humanos.

21. El elemento "derechos humanos" ha sido incorporado en la mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz establecidas por las Naciones Unidas. En Camboya, luego de haber colaborado con el APRONUC, el Centro de derechos humanos ha abierto una oficina en Phnom Penh. En lo referente a la ex-Yugoslavia, el Consejo de Seguridad por las Resoluciones 808 (1993) y 827 (1993) ha aprobado la creación de un Tribunal internacional encargado de juzgar a los responsables de las violaciones al derecho internacional humanitario en el territorio de la antigua Yugoslavia. Actualmente equipos de observadores en materia de derechos humanos se encuentran en Ruanda y Mozambique.

22. El fin de la guerra fría ha permitido a la comunidad internacional, a las Naciones Unidas, y al Consejo de Seguridad aplicar en forma plena los principios básicos de la Carta de las Naciones Unidas según los cuales, el desarrollo económico y social, el establecimiento de instituciones democráticas y el respeto a los derechos humanos son elementos indispensables para una paz auténtica y durable.

23. Para conmemorar el 45 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el 25 aniversario de la Proclamación de Teherán, la Asamblea General por resolución 45/155 del 18 de diciembre de 1990, decidió organizar en Viena, del 14 al 25 de junio de 1993, una Segunda Conferencia mundial sobre los Derechos humanos. El Documento final adoptado por consenso el 25 de junio de 1993, renueva el compromiso de la comunidad internacional de promover y proteger los derechos humanos e insiste en el carácter universal e indivisible de los mismos y subraya la interdependencia existente entre ellos. La Declaración y el Programa de Acción de Viena insisten sobre el hecho que los derechos humanos deben ser tratados globalmente de manera equitativa y equilibrada.

24. La Conferencia de Viena propuso la creación del cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la Asamblea General por Resolución 48/141 del 20 de diciembre de 1993 creó el mismo. El Alto Comisionado tiene un vasto mandato en el ámbito de los derechos humanos, debe promover y proteger el goce efectivo para todos los individuos de los derechos humanos. Tiene igualmente por misión dispensar servicios consultivos y aportar una asistencia técnica y financiera, por intermedio del Centro para los derechos humanos, de la Secretaría General y de otras instituciones especializadas; contribuir a superar los obstáculos y a dar solución a los problemas que producen la aplicación integral de los derechos humanos; reforzar la cooperación

internacional con vista a promover y defender los derechos humanos; racionalizar, adaptar, simplificar la supervisión del Centro para los derechos humanos. Un vasto programa de acción se ha emprendido conjuntamente con el Centro por los derechos humanos, después del 14 de febrero de 1994, fecha de la designación de José Ayala Lasso en el cargo de Alto Comisionado de los Derechos Humanos, en particular en las operaciones llevadas a cabo en Ruanda y Burundi.

Los próximos decenios

25. La sociedad internacional, en estos últimos cincuenta años permitió la puesta en marcha de un complejo mecanismo de protección y promoción de los derechos humanos que a veces dificultó su plena efectividad.

26. Los primeros cincuenta años han sido aquellos de la elaboración de normas y del desarrollo de los mecanismos de protección. Los años siguientes serán indudablemente los de la consolidación de normas y la racionalización de los procedimientos.

27. Las normas que se disponen a nivel internacional relativas a los derechos humanos son numerosas y casi exhaustivas, pero aún es necesario el perfeccionamiento de distintos aspectos y esto sin lugar a dudas conducirá a la codificación de nuevos derechos. Actualmente los esfuerzos de codificación están encausados bajo la forma de Declaraciones o Protocolos facultativos.

28. El estudio de las diferentes Convenciones en esta materia conduce al análisis de los órganos de control de dichos tratados. El sistema de supervisión continúa, en efecto, sufriendo de evidentes lagunas. La obligación principal de los Estados parte en los tratados consiste en la presentación de informes a los distintos Comités. Numerosas de las Convenciones adoptadas son una extensión de las obligaciones ya contenidas en los Pactos internacionales y la consecuencia directa de esto es el número extremadamente elevado de informes no presentados y la disminución del interés del público especializado por la obra realmente útil de los Comités.

29. La necesaria eficacia y universalidad de los procedimientos para el efectivo goce de los derechos humanos se diluye ante la multiplicidad de órganos y las diferentes obligaciones. Parece indicado reflexionar sobre la posibilidad de emprender una reforma global del sistema de supervisión de los tratados de derechos humanos. La misma debería tender a una simplificación de procedimientos y una disminución de órganos de control. La primera etapa a emprender consistiría en permitir a los Estados presentar un informe en el cual se constate el número de tratados de los cuales son parte.

30. Para aquellos Estados que son parte de todos los instrumentos mencionados, un sólo informe debería ser redactado en lugar de uno por cada tratado. Si bien la cantidad de información a incluir será ciertamente considerable, el procedimiento sería único y se llevaría a cabo cada cuatro o cinco años.

31. La creación de un Órgano Técnico de supervisión de tratados como interlocutor único y permanente tendría una doble competencia, por un lado el examen de los informes presentados por los Estados y por el otro los reclamos presentados por los individuos.

32. Tales reformas naturalmente, implican una revisión de las Convenciones. Si esa posibilidad no puede ser implementada en la hora actual, no cabe duda que en corto tiempo han de encararse.

33. Paralelamente es acertado reflexionar sobre la labor realizada por la Comisión de derechos humanos, por ser este órgano en realidad el espejo de la sociedad internacional; sus carencias y las dificultades que enfrenta no

son más que el reflejo de las incoherencias y dificultades de esta última.

34. Es incontestable que la racionalización de los trabajos de la Comisión, y en consecuencia, la de los Relatores, los Representantes especiales y los Grupos de trabajo debe ser emprendida. Este intento abarca diferentes aspectos, y es necesario establecer ciertos lineamientos generales para ponerlo en práctica. En cumplimiento de estos propósitos la comunidad de organismos no-gubernamentales debe, sin duda, encontrar una ubicación más adecuada en relación a sus valiosos y fructíferos aportes.

35. La Comisión en tanto órgano político superior debe introducir cierta flexibilidad y fluidez que permita una lectura mucho más ágil y sencilla de sus deliberaciones. Las sesiones plenarias deberían ser más breves y menos densas. Y entre el período inter-sesiones sería necesario un órgano con continuidad funcional para intervenir en forma inmediata ante las violaciones de derechos humanos en cualquier parte del mundo.

36. Las discusiones muchas veces estériles y difíciles de ser comprendidas por los profanos deberían ser sustituidas por reuniones más atractivas de grupos de trabajo; las sesiones plenarias estarían reservadas a las intervenciones solemnes de los Jefes de Estado o de Gobierno y para la adopción formal de las deliberaciones de los órganos subsidiarios. En el seno de estos últimos el rol de los Relatores y los Representantes especiales como el de los órganos no-gubernamentales deberá ser considerablemente reforzado. Y se deberá sin duda encarar un status particular para esta clase de participantes que deberán disponer de poderes y competencias similares a las que poseen la Comisión, a excepción, naturalmente, del derecho a voto. De la misma manera los órganos de los tratados, y el futuro Organismo Técnico, precedentemente mencionado, deberán tener la posibilidad de intervenir en la Comisión y participar en sus debates.

37. Los Relatores y Representantes especiales, así como los Grupos de trabajo, deben continuar armonizando los métodos de trabajo. Los expertos deberían integrar en forma permanente el Centro para los derechos humanos. De esta manera ellos pueden responder a las demandas de forma inmediata; dirigirse al lugar del hecho e intensificar considerablemente las actividades de prevención en coordinación con el Alto Comisionado para los derechos humanos. Esta presencia continua en Ginebra en los otros órganos de control de los derechos humanos, cerca del Alto Comisionado y del Centro reforzará indudablemente el rol y lugar que ocupan todas estas instituciones en la sociedad internacional de los derechos humanos en gestación. Se pone así en marcha un sistema de alerta rápido en casos de amenazas graves contra los derechos humanos, con diferentes intervenciones posibles según la gravedad del caso determinado.

38. Un elemento importante que surge de lo mencionado anteriormente, es la noción de experto internacional en materia de derechos humanos, esto implica un alto grado de profesionalismo y una presencia continua junto al Secretario General. De esta manera, los expertos en derechos humanos dispondrían de tiempo y medios necesarios para atender las múltiples demandas que por imperio de su mandato deberán resolver.

39. Las actividades de promoción de los derechos humanos, así como los proyectos en el marco del Programa de Servicios consultivos serán intensificados. Para ello convendría crear un Instituto Internacional de Derechos Humanos cuyo rol y función será dirigir las actividades encaminadas a sensibilizar a los individuos encargados de la aplicación de la ley; a las autoridades gubernamentales y naturalmente a la opinión pública internacional. Sin duda los medios de comunicación y las organizaciones no-gubernamentales cumplen un rol cada vez más importante en la promoción de los derechos humanos, con el objetivo de garantizar los procesos de control. El Instituto elaborará una política enérgica de publicaciones a fin de difundir la información necesaria sobre los derechos humanos, según un calendario determinado y siguiendo una política editorial rigurosa. Organizará seminarios y otras actividades de soporte destinadas a mejorar las posibilidades de respuesta de los mecanismos

nacionales, que son no lo olvidemos los verdaderos garantes de la protección internacional de los derechos humanos.

40. El Centro para los derechos humanos no puede mantenerse indiferente ante los cambios anunciados. El proceso de restructuración está destinado a ubicarlo de manera tal que puede responder adecuadamente los múltiples reclamos de la comunidad internacional. De esta forma, renovado y fortificado, deberá ocupar un lugar preponderante en la coordinación de todas las actividades que involucran los derechos humanos, que por el momento están fuera de su jurisdicción. Más aún, si cuenta con los medios necesarios deberá orientarse hacia una presencia operativa cada vez más numerosa. Quedando en Ginebra sólo los funcionarios estrictamente necesarios para cumplir las actividades técnicas y políticas. Para cumplir un rol de prevención y de asistencia técnica cada vez más asentado, se deberán crear Representaciones que se incorporarán a los grupos que ya existían en algunos países. En un primer momento estas Representaciones regionales permanentes se crearán en Africa, América Latina y en Asia, utilizando a fin de racionalizar los costos, las disponibilidades que posee la ONU en estas regiones. La presencia de Centro debe ir más allá de su estricta labor de protección de los derechos humanos para colaborar con las actividades de las Naciones Unidas, en materia de asistencia electoral o mantenimiento de la paz, prevención del crimen y en el ámbito de los derechos sociales y la promoción de los derechos de la mujer y del niño. Es una gran verdad que el origen de los más grandes problemas de nuestro tiempo se encuentra siempre en las graves violaciones de los derechos humanos.