
Los derechos humanos en la Organización de las Naciones Unidas

*Yanerit Morgan Sotomayor**

Introducción

Sin duda alguna, la aportación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha sido trascendental para la promoción y la protección de los derechos humanos en todo el mundo. Han transcurrido 50 años de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos y cinco de la celebración de la Conferencia de Viena (1993), lo que ha dado lugar a la reflexión sobre los logros obtenidos, así como sobre el largo trecho que falta por recorrer.

La consideración de los derechos humanos en la ONU ocupa un papel preponderante; además de los foros que tradicionalmente han tenido como tarea fundamental la promoción de los derechos humanos, hoy incluye a todo el sistema de las Naciones Unidas.

La proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos fue el punto de partida para la construcción de un complejo andamiaje de instrumentos jurídicos, de mecanismos y de foros establecidos para contribuir a la plena realización de los derechos de todos los seres humanos.

Este sistema se refiere a los derechos denominados de primera generación —derechos civiles y políticos—, de segunda generación —derechos económicos, sociales y culturales— y de tercera generación —derechos de carácter colectivo, como el derecho al desarrollo.

* Directora de Relaciones con Organismos, Dirección General de Derechos Humanos de la SRE.

Con base en la universalidad de la declaración de 1948, varios de estos instrumentos y mecanismos se han creado para dar verdadera aplicación al principio del respeto a los derechos humanos; en particular, en el caso de grupos que, históricamente, han sido vulnerables.

Tanto la declaración como el programa de acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, recogen los elementos esenciales de este sistema y revitalizan el compromiso de la comunidad internacional con la causa de los derechos humanos.

La comunidad internacional ha reconocido la importancia del desarrollo de una cultura de los derechos humanos. Mediante un proceso educativo y de difusión accesible a todas las personas se constituirán las bases para la creación de sociedades en las cuales el respeto a los derechos humanos sea una realidad cotidiana y natural.

En este contexto, se describirá en forma general el desarrollo del tema de los derechos humanos en los foros de la ONU, con el propósito de que este trabajo contribuya, aunque sea en forma modesta, a tan importante objetivo.

Los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas y la creación de la Comisión de Derechos Humanos

El desarrollo de los derechos humanos en la ONU no puede ser entendido sin hacer alusión al contexto histórico en el cual el mismo se gestó y evolucionó.

En 1945, la incorporación de los derechos humanos en la carta constitutiva de la ONU fue una obligación insoslayable frente al genocidio de la segunda guerra mundial. De esta suerte, los derechos humanos quedaron consagrados en la Carta de San Francisco, en cuyo preámbulo los pueblos reafirman “su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”.¹

¹ ONU, *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, preámbulo, p. 1.

Asimismo, en el artículo 1 se señala, como uno de los propósitos de la organización, el objetivo de “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.²

Con objeto de dar un carácter operativo a este propósito, en el artículo 55 se señala que la ONU tiene la obligación de promover “el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. De igual modo, en el artículo 56 se establece el compromiso de los Estados miembros de “tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55”.³

Los artículos 55 y 56 constituyen la base de la cooperación de los Estados en la materia y el punto de partida para la creación de mecanismos en el marco de la organización universal.

La Carta faculta a diversos órganos a ocuparse de cuestiones de derechos humanos. Mediante el artículo 13 se otorga a la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGONU) la atribución de promover estudios y hacer recomendaciones para ayudar a “hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción alguna”; y, por virtud del artículo 62, se atribuye al Consejo Económico y Social (ECOSOC) la facultad de “hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades”.⁴

Con base en esta facultad y las que se le otorgan en virtud de los artículos 60 y 68, el ECOSOC estableció en 1946, mediante sus resoluciones 5(1) y 9(II), la Comisión de Derechos Humanos (CDH), como el órgano más especializado en la materia.

La CDH es una comisión orgánica del ECOSOC, tiene un carácter intergubernamental y una membresía limitada; en la actualidad, es de 53 Estados miembros. En las resoluciones a las cuales nos referimos anteriormente se establece una serie de competencias de carácter muy amplio. En primer lugar, la CDH está facultada para elaborar pro-

² *Ibid.*, artículo 1, p. 3.

³ *Ibid.*, artículos 55 y 56, pp. 34-35.

⁴ *Ibid.*, artículo 62, p. 38.

puestas para declaraciones o convenciones internacionales sobre las libertades cívicas, la condición jurídica y social de la mujer, la libertad de información y otras cuestiones análogas, protección de las minorías y prevención de las discriminaciones, así como “cualquier otra cuestión relativa a los derechos del hombre...” Asimismo, puede “constituir grupos de trabajo especiales compuestos de expertos no gubernamentales en campos especializados o de expertos designados a título personal”.⁵

En 1979, mediante su resolución 1979/36, el ECOSOC facultó a la Comisión para colaborar con él en la coordinación de las actividades relativas a los derechos humanos en el sistema de la ONU.

Hoy día, sin embargo, con base en los resultados de la Conferencia de Viena y el establecimiento de la figura del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la labor de coordinación interagencial ha recaído en el ECOSOC y en la Oficina del Alto Comisionado.

Es importante señalar que la primera tarea otorgada a la CDH por el ECOSOC fue la redacción de una Carta Internacional de Derechos Humanos; ello dio como resultado la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, por parte de la AGONU, el 10 de diciembre de 1948.

La Carta Internacional de Derechos Humanos

La guerra fría trajo como consecuencia la politización de los nuevos foros de derechos humanos. Resultaba claro que los países victoriosos de la guerra deseaban imponer sus puntos de vista en relación con los medios de promoción y protección de los derechos humanos. Cada parte intentaba proclamar su sistema ideológico como el más propicio para el desarrollo de la persona.

Por esta razón, de una visión integral de los derechos humanos, como originalmente se tenía previsto, se obtuvo una visión fragmentada. Por un lado, el apoyo de los países capitalistas, encabezados por Estados Unidos, a los derechos civiles y políticos, frente al apoyo de los países socialistas, liderados por la Unión Soviética, a los derechos eco-

⁵ ONU, *Actividades de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos*, Nueva York, ONU (Departamento de información pública), p. 15.

nómicos, sociales y culturales, generó un debate sobre la preeminencia de un grupo de derechos sobre el otro; debate que finalmente se resolvió al concluir la guerra fría, cuando en la Conferencia de Viena se reconoció el carácter interdependiente e indivisible de todos los derechos humanos.

De hecho, la tarea original de la CDH era la creación de una Declaración Universal y un instrumento jurídico vinculante que se refiriera a todos los derechos establecidos en la misma: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Sin embargo, en el caso de la redacción de un solo instrumento jurídico vinculante, este objetivo no pudo ser realizado por las razones antes expuestas.

El 10 de diciembre de 1948 se adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos con el voto a favor de 48 Estados, incluyendo a México, la abstención de ocho y ningún voto en contra. Dicha declaración es un instrumento de muy amplio alcance, debido a su carácter universal y a que contempla toda la gama de derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; ello ha marcado un punto de partida para enriquecer todo el sistema normativo internacional, regional e incluso al interior de varios países.

Cabe destacar la contribución de México a la propuesta del artículo 8, en el cual se incorporó la figura del juicio de amparo consagrada en el orden jurídico mexicano desde 1857.⁶

Hasta 1966, 21 años después de haberse presentado la propuesta, la AGONU pudo adoptar dos pactos de derechos humanos, uno sobre los derechos civiles y políticos y otro sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Ambos pactos fueron negociados en forma simultánea y adoptados consecutivamente. Los dos contienen disposiciones similares, aunque el de derechos civiles y políticos incluyó un protocolo facultativo que establece un mecanismo para el examen de comunicaciones de particulares sobre supuestas violaciones de los derechos establecidos en dicho pacto.

Dado que la idea original encomendada a la CDH era la creación de una “carta internacional de los derechos humanos”, actualmente la declaración universal, los pactos internacionales y el protocolo facultativo constituyen la Carta Internacional de Derechos Humanos.

⁶ El artículo 8 de la Declaración Universal establece: “toda persona tiene derecho a recursos que le protejan contra actos que violan sus derechos fundamentales”.

Con motivo del 50 Aniversario de la Declaración de 1948 y de la revisión quinquenal de la Conferencia de Viena, los países en desarrollo han propuesto, a la CDH y a la AGONU, la incorporación a la Carta de la Declaración sobre derecho al desarrollo, adoptada en 1986. Ello significaría un reconocimiento a la evolución que ha sufrido el desarrollo de la consideración de los derechos humanos, mediante el reconocimiento de los derechos humanos colectivos.

Desarrollo de instrumentos internacionales de derechos humanos

A partir de los instrumentos contenidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos se desarrolló, en el contexto de la ONU, un complejo marco normativo que comprende mecanismos de protección que abarcan todo tipo de derechos. Asimismo, la gama de instrumentos internacionales de derechos humanos incluye convenciones especializadas en la reafirmación de los derechos de grupos particularmente vulnerables así como los de la mujer, como medios para garantizar el goce de sus derechos humanos en condiciones de igualdad.

El desarrollo del marco normativo fue lento. A los convenios sobre la trata de mujeres y de niños, y de la abolición de la esclavitud, heredados de la Sociedad de Naciones, se añadió la adopción, en 1965, de la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, así como la adopción, en 1972, de la Convención internacional sobre la represión y el castigo de crimen del *apartheid*.

En el marco de la guerra fría, los movimientos de descolonización incorporaron como tema central de derechos humanos el derecho de los pueblos a la libre determinación, el cual fue incluido en los pactos ya mencionados; posteriormente, incluyeron la lucha contra la discriminación racial, en particular contra el *apartheid*.

Con base en el Programa del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, adoptado en la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, celebrada en México en 1975, la AGONU adoptó la Convención para la eliminación de la discriminación contra la mujer, en 1979. En ella se reconoce la necesidad de acabar con la discriminación contra la mujer y se establecen medidas a fin de lograr su plena igualdad con el hombre para el pleno goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En 1987, la AGONU adoptó la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes. Actualmente, la CDH se encuentra negociando un protocolo facultativo mediante el cual se establecería un sistema de visitas a centros de detención por parte de los miembros del Comité contra la Tortura.

El 20 de noviembre de 1989 se adoptó la Convención sobre los derechos del niño, que constituye uno de los instrumentos internacionales más importantes para la protección de la niñez; se trata del instrumento internacional de derechos humanos que cuenta con el mayor número de ratificaciones (191). Únicamente Somalia y Estados Unidos no han ratificado dicha convención.

El 15 de diciembre de 1989, la AGONU adoptó el segundo protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con miras a la abolición de la pena de muerte. Éste es uno de los pocos instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales México no es parte; aunque abolicionista *de facto*, la legislación mexicana aún contempla la posibilidad de aplicar dicha pena en casos excepcionales.

La abolición de la pena capital es uno de los temas que ha generado mayor controversia en el seno de la ONU. Dado que la pena de muerte está contemplada en países occidentales como Estados Unidos, países asiáticos, particularmente musulmanes, países africanos, latinoamericanos y caribeños inclusive, ello ha obstaculizado los intentos de los países abolicionistas para que la organización se pronuncie en contra de su aplicación.

En congruencia con su vocación humanista, México se ha manifestado en contra de la aplicación de la pena capital. Ésta es, en sí misma, una de las violaciones más flagrantes de los derechos humanos, ya que se trata de la violación del más fundamental: el derecho a la vida. En reiteradas ocasiones, el gobierno mexicano ha solicitado a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos encabezar una campaña para promover la abolición de la pena capital en todo el mundo.

Otro instrumento de particular relevancia es la Convención internacional para la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la AGONU el 18 de diciembre de 1990. Este instrumento jurídico establece una amplia gama de derechos para los trabajadores migratorios y sus familiares, documentados e indocumentados; asimismo, alienta a regularizar los procesos migratorios al incentivar los flujos de trabajadores documentados, a la vez que establece el respeto a los derechos humanos de los indocumentados.

La redacción de esta convención fue impulsada por el gobierno de México. Con la hábil presidencia mexicana durante los diez años de negociaciones del Grupo de Trabajo fue posible lograr su adopción; a juicio de algunos, establece estándares demasiado elevados de protección de los migrantes, razón por la cual, tal vez, éste sea el único instrumento de derechos humanos que aún no entra en vigor (cuenta sólo con nueve de las 20 ratificaciones requeridas).⁷

Independientemente de si un Estado parte es miembro o no de un instrumento jurídico de derechos humanos, el marco normativo establecido sirve de base para fijar estándares en el cumplimiento de los derechos humanos por parte de los gobiernos. Hoy en día, por ejemplo, nadie niega la importancia de la Convención contra la tortura, incluso para los países que no son parte de ella. Por esa razón, la entrada en vigor de la Convención internacional para la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares constituirá sin duda un marco de referencia necesario para la promoción y la protección de los derechos de este grupo particularmente vulnerable.

En la actualidad, el Senado de la república considera la ratificación de esa convención. De acuerdo con la importancia que este tema tiene para México, la ratificación de este instrumento jurídico constituirá un hecho significativo en el marco de la conmemoración del 50 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

A este marco jurídico se han añadido los convenios elaborados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo sobre derechos laborales, así como el Convenio 169 mediante el cual los Estados parte se comprometen a desarrollar, con la participación de los pueblos indígenas, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

La CDH se encuentra negociando la redacción de dos protocolos facultativos a la Convención sobre los derechos del niño, así como uno a la Convención contra la tortura. Sin embargo, tomando en cuenta el desarrollo de la normatividad internacional, con algunas excepciones, en la Conferencia de Viena se concluyó que el marco internacional normativo es suficientemente completo; de ahí que, en esta nueva etapa,

⁷ Hasta la fecha, dicha convención cuenta con las ratificaciones o adhesiones de Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Colombia, Egipto, Filipinas, Marruecos, Seychelles, Sri Lanka y Uganda; Chile y México la han firmado, aunque aún no la ratifican.

los esfuerzos deberían concentrarse en su aplicación por parte de los Estados; en la promoción para que más Estados se sumen a estos instrumentos; así como en el retiro del mayor número de reservas posibles.

Con motivo del 50 aniversario de la Declaración Universal y de la revisión quinquenal de la Conferencia de Viena, la promoción de los instrumentos internacionales ha sido una tarea a la cual la Oficina de la Alta Comisionada ha otorgado una atención fundamental.

Por su parte, el gobierno de México, a través de una comisión intersecretarial,⁸ se encuentra revisando la posición del país en relación con las reservas interpuestas a instrumentos de los que se es parte y la posible ratificación de los que no se es parte.

A la par de la elaboración de convenciones internacionales en la ONU, particularmente a través de la CDH, se ha negociado una serie de declaraciones sobre diversos temas que, sin tener un carácter vinculante, constituyen una referencia de orden moral que obliga a los Estados a cumplir con sus disposiciones.

En la década de los setenta, los países en desarrollo, entonces denominados del tercer mundo, colocaron en el centro de la agenda multilateral temas que les preocupaban de manera particular. La consideración de los concernientes a los derechos humanos no fue ajena a esta realidad. En 1977 la AGONU reconoció, mediante su resolución 32/130, la realización de un nuevo orden económico internacional como elemento esencial para el fomento efectivo de los derechos humanos. Sin embargo, sólo hasta 1986, como conclusión de un proceso iniciado en 1979, la AGONU adoptó la Declaración sobre derecho al desarrollo, la cual establece, en su primer artículo, que éste es un derecho humano inalienable, en virtud del cual "todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en que puedan realizarse todos los derechos humanos y las libertades fundamentales..."⁹

No obstante lo anterior, hasta 1993, en la Conferencia de Viena, los países reconocieron el derecho al desarrollo como un derecho humano.

⁸ La Comisión intersecretarial para el seguimiento de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos se creó por decreto presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 17 de octubre de 1997.

⁹ ONU, *Recopilación de instrumentos internacionales*, Nueva York, ONU, vol. 1, segunda parte, p. 565.

Actualmente se negocia una declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, cuya adopción permitirá reafirmar el reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas y de su aportación a la sociedad actual.

También con motivo del 50 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la AGONU adoptará la Declaración sobre los derechos y las responsabilidades de los individuos, grupos y asociaciones en la promoción y protección de los derechos humanos, conocida como Declaración sobre los defensores de los derechos humanos.

La adopción de esta declaración constituye un reconocimiento a la importante labor de los defensores de los derechos humanos, cuya activa participación en sus sociedades constituye un apoyo fundamental para la plena vigencia de los derechos humanos y otorga un significado especial a la conmemoración del cincuentenario.

Mecanismos de vigilancia

En forma paralela a la elaboración de instrumentos internacionales de derechos humanos, la CDH se ha concentrado en el examen de toda la gama de los derechos humanos, y ha creado una serie de mecanismos de carácter temático y por países para vigilar que los Estados cumplan con su compromiso de promoción y de protección.

En la actualidad, la agenda de la CDH es muy vasta; cuenta con 26 temas que cubren prácticamente la gama entera de los derechos humanos a través de la adopción de más de 100 resoluciones y decisiones. La complejidad de sus trabajos demuestra la permanencia de diversos intereses polarizados en el seno de la ONU, que han ocasionado la proliferación desordenada de temas y mecanismos.

Entre los temas de la agenda, destaca el análisis sobre la cuestión de la violación de los derechos humanos en los territorios árabes ocupados, incluida Palestina. Asimismo, frente a la consideración de temas tradicionales como los que conciernen a los derechos civiles y políticos, se han desarrollado otros relativos a los derechos económicos, sociales y culturales, como el del derecho al desarrollo y el que se refiere a las políticas de ajuste económico y sus efectos en el goce efectivo de los derechos humanos. Por otro lado, se han incluido, como temas espe-

ciales, la situación de los trabajadores migratorios, los derechos del niño y las cuestiones indígenas, entre otros.

En lo que respecta a la consideración de casos nacionales, el tema concerniente a la "cuestión de la violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en cualquier parte del mundo", en el cual se condena a los gobiernos que cometen violaciones graves y sistemáticas en contra de dichos derechos, ha permanecido en la agenda. Sin duda alguna, éste es el tema que genera año con año mayor atención de los participantes de la CDH. En la mayoría de los casos, cuando esa comisión condena a un país por violaciones sistemáticas y masivas de los derechos humanos, decide designar un relator especial para dar seguimiento a la situación de estos derechos, lo que comprende en principio una serie de visitas a dicho país.

En la consideración de los casos nacionales se observa con mayor claridad el ambiente politizado de la CDH. Las iniciativas provienen de países desarrollados y, en su mayoría, son rechazadas por el país afectado al cual se solicita su cooperación. En algunos casos los análisis de las situaciones son poco objetivos y la naturaleza de la iniciativa tiene más matices políticos que de carácter humanitario.

Durante el periodo de la guerra fría, se condenaba a los países de régimen socialista o a los regímenes dictatoriales como el del general Augusto Pinochet en Chile. Actualmente, con excepción de la ex Yugoslavia, los países condenados son países en desarrollo, los cuales han señalado la necesidad de que la CDH también concentre su atención en violaciones de los derechos humanos en países desarrollados.

Los conflictos internos como los de la ex Yugoslavia, y los recientemente desarrollados en África, han atraído la atención de la CDH. Sin embargo, su labor continúa siendo bastante limitada, dado el carácter estructural de estas crisis, y a pesar de que, por ejemplo, en el caso de la ex Yugoslavia se realizaron por primera vez en la historia de esa comisión sesiones de emergencia, y en el de Rwanda se estableció una oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

En este contexto, México ha insistido en la importancia de la cooperación internacional como el medio para lograr un verdadero apoyo a la labor de los gobiernos en la promoción y la protección de los derechos humanos. Con el fin de que la CDH no pierda credibilidad, es imprescindible un análisis objetivo, equilibrado y genuinamente motivado acerca de la situación de los derechos humanos en los países.

Por otro lado, la CDH ha establecido un sistema de relatores y grupos de trabajo temáticos que se encargan de verificar la protección de ciertos derechos humanos. La labor de estos relatores es muy valiosa ya que tienen la posibilidad de investigar las situaciones en todos los países del mundo, realizar visitas con la cooperación de los Estados miembros y presentar una visión más global y objetiva de la situación de los derechos humanos. Varios de estos relatores y grupos se mantienen en constante comunicación con los gobiernos para solicitar información sobre casos que les son presentados por organizaciones no gubernamentales (ONG).

Al respecto, es notable la labor de los relatores especiales sobre la eliminación de todas las formas contemporáneas de racismo, discriminación, xenofobia e intolerancia; sobre la libertad de opinión y de expresión; sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias; sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles y degradantes; sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; así como sobre la violencia contra la mujer, entre otras cuestiones. Cabe mencionar la importante labor realizada por los grupos de trabajo sobre las desapariciones forzadas e involuntarias y sobre la detención arbitraria.

Dentro de los mecanismos de verificación, también están incorporados los comités establecidos en virtud de los tratados; se trata de órganos de expertos encargados de examinar los informes periódicos que presentan los Estados parte en cumplimiento de los instrumentos jurídicos. Asimismo examinan comunicaciones cuando los Estados parte los facultan para ello.

El gobierno de México ha cooperado con todos estos mecanismos proporcionando la información que le haya sido solicitada. Representantes de la CDH se han entrevistado en varias ocasiones con los miembros del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias, y han entablado una relación muy constructiva y eficaz para el esclarecimiento de casos denunciados.

Destacan, como hechos de particular relevancia, las visitas a México, en 1997, del Relator Especial contra la Tortura y de la Relatora Especial sobre la Venta de Niños, la Pornografía y la Prostitución Infantil.

En el caso de los comités establecidos en virtud de los tratados, México ha presentado puntualmente todos sus informes periódicos y ha respondido a los cuestionamientos de los expertos durante las presentaciones de dichos informes.

Finalmente, es importante señalar el establecimiento de la Subcomisión para la Prevención y Protección de las Minorías (1947), con el objeto de hacer estudios y recomendaciones relativos a la situación de estos grupos. Dicha subcomisión ha ido ampliando sus tareas a otras áreas de derechos humanos que son abordados por la propia CDH; se trata de un órgano compuesto por 26 expertos que actúan a título personal. Por su parte, la CDH examina con mayor detalle la situación de las minorías. Dada la duplicación de funciones, existe un debate importante sobre la conveniencia de suprimir dicha subcomisión.

La Conferencia Internacional de Derechos Humanos

Uno de los efectos de la distensión internacional fue, sin duda, la convocatoria de una conferencia internacional sobre derechos humanos. Para los países occidentales, en particular Estados Unidos, la caída de los regímenes socialistas consolidó la democracia occidental y el respeto de los derechos humanos como los pilares fundamentales del nuevo orden mundial unipolar. La conferencia mundial sería el instrumento ideal para establecer los valores de este orden en tanto marco de convivencia esencial en cualquier sociedad del mundo. Como dos de sus resultados centrales, se hablaba de la consolidación de la democracia y del reconocimiento del derecho de injerencia no sólo en el campo de la asistencia humanitaria sino en casos de graves violaciones a los derechos humanos.

Los países occidentales se dieron cuenta, bien pronto, de que el ambiente internacional no era tan favorable para dichos intereses. El proceso preparatorio de Viena fue muy complicado; en él se pusieron de manifiesto las diferencias fundamentales de percepción de los derechos humanos en los países desarrollados y los países en desarrollo.

Para los países en desarrollo, fundamentalmente de Asia, la conferencia constituía una imposición de Occidente, en particular de Estados Unidos. Sin embargo, al mismo tiempo, algunos países en desarrollo reconocían en la conferencia mundial la oportunidad para dar mayor prioridad a los derechos económicos, sociales y culturales, al igual que a los derechos colectivos como el derecho al desarrollo. Una preocupación fundamental de los países en desarrollo era la posibili-

dad de que se establecieran mecanismos supranacionales de verificación de los derechos humanos contrarios al principio consagrado en la Carta de las Naciones Unidas del respeto a la no intervención en los asuntos internos de los Estados. En tal virtud, durante las negociaciones, las delegaciones, en particular de Asia, bloquearon cualquier tipo de iniciativa en ese sentido.

La falta de acuerdo en los temas más sensibles, la cantidad de aspectos abordados y la presión por la falta de tiempo ocasionaron que en la Conferencia de Viena se diera un intenso proceso de negociación. De hecho, las negociaciones se concentraron en los temas más candentes de ese momento, en los cuales se incluía la legitimidad de la comunidad internacional para intervenir en casos de violaciones masivas de los derechos humanos, el fortalecimiento de la maquinaria existente compuesta fundamentalmente por los relatores por países y relatores temáticos de la CDH, el establecimiento de un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el vínculo entre el desarrollo, la democracia y los derechos humanos, entre otros.

A pesar de las dificultades que se presentaron, los documentos ahí adoptados constituyen un avance importante en el tratamiento de los derechos humanos en el mundo; reflejan la prioridad que la comunidad internacional concede al tema de los derechos humanos, así como los equilibrios que deben ser observados en su consideración.

En la Conferencia de Viena se reconoció, finalmente, el vínculo interdependiente e indivisible entre todos los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales bajo un enfoque integral. Asimismo, se estableció la relación intrínseca entre el desarrollo, la democracia y los derechos humanos. Se reafirmó que los derechos humanos constituyen una preocupación legítima de la comunidad internacional; a la vez, se estableció que la cooperación internacional basada en los propósitos y principios asentados en la Carta de las Naciones Unidas es un elemento esencial para la acción de la comunidad internacional.

Por otro lado, se fortaleció el principio de universalidad de los derechos humanos. Se incluyeron referencias a violaciones de los derechos humanos que ocurren en los países desarrollados, como las nuevas manifestaciones de racismo y la xenofobia. Estas referencias fortalecieron un tratamiento más equilibrado de los derechos humanos en la ONU.

Un logro adicional de la Conferencia de Viena fue el acuerdo unánime, por primera vez en la historia, para reconocer el derecho al

desarrollo planteado en los años sesenta por los países en desarrollo como “un derecho universal e inalienable y parte integral de los derechos humanos fundamentales”.¹⁰

Asimismo, se estableció una serie de compromisos importantes para la protección y promoción de los derechos humanos de los grupos vulnerables y de la mujer, y se otorgó una importancia fundamental a la educación para los derechos humanos. También se reafirmó una serie de derechos que habían sido desarrollados a lo largo de la experiencia de la ONU, como el derecho de los pueblos a la libre determinación.

Los equilibrios logrados en la Conferencia de Viena fueron muy frágiles. A cinco años de celebrada, resulta claro que no existen acuerdos entre los países desarrollados y los países en desarrollo en lo concerniente a varios de los temas sobre los que aparentemente se había logrado un consenso. Por esta razón, a diferencia de otras revisiones quinquenales de conferencias internacionales, en el caso de Viena no se ha programado un proceso preparatorio o una sesión extraordinaria de la AGONU. El debate más sustantivo se realizará, posiblemente, en el marco del presente periodo de sesiones, en el cual se auguran resultados poco novedosos.

El Alto Comisionado para los Derechos Humanos

El establecimiento de un Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la revisión y racionalización de la maquinaria de la ONU constituyó uno de los pocos temas cuya resolución fue aplazada en la Conferencia de Viena. De hecho, varios países visualizaban la racionalización como un paso previo al establecimiento de un nuevo mecanismo de protección. Sin embargo, la gran presión política ejercida por los países occidentales y las ONG internacionales hizo del establecimiento de la figura del Alto Comisionado una tarea urgente que sería abordada en el 48 periodo de sesiones de la AGONU, el mismo año en que se celebró la conferencia mundial.

Al igual que en la Conferencia de Viena, las negociaciones para diseñar el mandato del Alto Comisionado fueron complicadas. Los paí-

¹⁰ ONU, *Conferencia Mundial de Derechos Humanos. La Declaración y el Programa de Acción de Viena*, Nueva York, ONU, junio de 1993, p. 31.

ses occidentales consideraban esencial el establecimiento de una figura de alto nivel como medio de presión para condenar violaciones graves de los derechos humanos. Las negociaciones demostraron que un enfoque de cooperación y diálogo con los gobiernos, más que de enfrentamiento, resultaría de mayor utilidad para la causa de los derechos humanos.

México realizó aportaciones valiosas durante el proceso de negociación, al establecer diversas características específicas que esta figura debería reunir, lo cual contribuyó a la adopción sin votación de la resolución 48/141 que le dio origen.

El mandato del Alto Comisionado es muy amplio: incluye la promoción y protección del disfrute efectivo de todos los derechos humanos y de la *realización* del derecho al desarrollo, así como la eliminación de los obstáculos para la *realización* de los derechos humanos y la prevención de sus violaciones mediante el diálogo con los gobiernos y la cooperación internacional. Asimismo, es la figura encargada de coordinar las acciones en la materia en todo el sistema de la ONU, y de presentar propuestas para simplificar y racionalizar la maquinaria de derechos humanos. El Alto Comisionado informa anualmente a la CDH y a la AGONU. En ambos foros se celebra un diálogo con los gobiernos.

El Alto Comisionado es elegido por la Asamblea General, a recomendación del Secretario General de la ONU. El primer Alto Comisionado para los Derechos Humanos fue José Ayala Lasso, quien renunció antes de concluir su mandato debido a su designación como secretario de Relaciones Exteriores de su país. La segunda Alta Comisionada es Mary Robinson, de nacionalidad irlandesa, quien actualmente se encuentra en funciones.

El cumplimiento del mandato del Alto Comisionado es una tarea compleja y particularmente delicada. El diálogo franco, pero respetuoso con los gobiernos, es el mejor medio para lograr avances tangibles en la materia. Es importante que esta figura no ceda ante presiones de gobiernos y/o organizaciones que preferirían declaraciones condenatorias escandalosas, lo cual pondría al Alto Comisionado en una situación de enfrentamiento constante con los gobiernos.

Cabe destacar que la figura del Alto Comisionado ha contado con la colaboración de países que habían expresado serias reservas sobre su establecimiento. Durante su mandato, Ayala Lasso realizó un viaje a Cuba y mantuvo un constante diálogo de alto nivel con las auto-

ridades de ese país; por su parte, Robinson acaba de realizar un interesante viaje a China.¹¹ Mediante una actitud firme, a la vez promotora del diálogo y el acercamiento, esta figura irá adquiriendo el prestigio internacional que se desea.

Queda aún pendiente el proceso de revisión y racionalización de la maquinaria de los derechos humanos, mismo que ha avanzado muy lentamente tanto en el seno de la AGONU como de la CDH. Se espera que esa comisión examine una serie de propuestas, que incluiría una de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos.

Los derechos humanos; elemento importante en todo el sistema de las Naciones Unidas

Una de las tareas que ha adquirido mayor relevancia en los foros de la ONU es la prevención de violaciones masivas de los derechos humanos.

Los programas de asesoramiento en la materia se han expandido. Varios países han solicitado el apoyo del Alto Comisionado para los Derechos Humanos para contar con asesoría en la capacitación de jueces, policías, la elaboración de leyes y el fortalecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos, entre otros. Dada su importancia, esta labor debe ser fortalecida al igual que los programas de educación en materia de derechos humanos como medio para desarrollar una cultura de los mismos.

Existen también otras tareas de prevención que no han resultado tan exitosas y que valdría la pena evaluar.

En la actualidad, la agenda de la Alta Comisionada se ha concentrado en los países africanos, aparte de la ex Yugoslavia, en donde lamentablemente han ocurrido las masacres más terribles en la historia contemporánea de la humanidad.

Después de tragedias como la de Rwanda, la figura del Alto Comisionado se ha concentrado en el establecimiento de oficinas en países africanos —Burundi, por ejemplo—, con objeto de vigilar la evolución de los derechos humanos; asimismo, se han realizado importan-

¹¹ La Alta Comisionada viajó a China del 5 al 15 de septiembre y firmó un acuerdo de cooperación técnica con las autoridades de ese país.

tes programas de cooperación para apoyar a las instituciones nacionales, así como proyectos de desarrollo. Sin embargo, esta labor ha sido claramente insuficiente.¹²

El alarmante grado de subdesarrollo político, económico y social en África responde a la imposición de modelos occidentales por parte de las potencias colonizadoras, las cuales pretenden, además, solucionar el problema con propuestas externas a las crisis que, de alguna manera, ellas mismas han generado. Idealmente se esperaría que los propios africanos, en el marco de la Organización de la Unidad Africana, puedan resolver estas crisis. Al respecto, es importante que las acciones preventivas que se deseen desarrollar cuenten con el apoyo de todas las partes involucradas en el conflicto.

La expansión del tema de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas

Uno de los efectos de la prioridad que se concedió al tema de los derechos humanos fue su incorporación en prácticamente todas las actividades del sistema de la ONU.

En el programa de reforma, presentado por el Secretario General a la AGONU en julio de 1997, se consagró esta tendencia. En él se establece, como tarea fundamental de la ONU, "mejorar su programa de derechos humanos e integrarlo plenamente en toda la gama de actividades de la organización". A propósito de lo anterior, el tema de derechos humanos es el único que se encuentra incorporado en las cuatro esferas sustantivas del programa de trabajo de la Secretaría: paz y seguridad; asuntos económicos y sociales; cooperación para el desarrollo; y asuntos humanitarios. En los cuatro grupos de tarea (*task forces*), establecidos por el Secretario General al interior del sistema, participa la Alta Comisionada para los Derechos Humanos.¹³

Con mayor frecuencia se ha observado la incorporación de componentes de derechos humanos en operaciones para el manteni-

¹² El primer Alto Comisionado para los Derechos Humanos emprendió un ambicioso programa de desarrollo económico e institucional para Burundi; sin embargo, los problemas políticos y la situación de los derechos humanos aún son graves.

¹³ AGONU, *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*, A/51/950, p. 69.

miento de la paz, como la de El Salvador. Por tratarse de operaciones establecidas por el Consejo de Seguridad, bajo el capítulo VII de la Carta de la ONU, se ha prestado especial atención para que la incorporación de estos componentes se realice como producto del acuerdo entre las partes en conflicto. Sin embargo, existe una tendencia creciente a que aspectos de derechos humanos se incorporen en las tareas de órganos que no son competentes en la materia, como el Consejo de Seguridad, lo que ha dado lugar en algunos casos a duplicaciones y hasta contradicciones con otros mecanismos, como ocurrió con el Congo.

Por otro lado, la incorporación de los derechos humanos como componente esencial de las actividades de las agencias especializadas de la ONU es un elemento importante si se interpreta como apoyo a los países en desarrollo mediante mayores proyectos de cooperación para fortalecer el goce de los derechos humanos, y no como medio para condicionar dicha asistencia.

Participación de las ONG

Uno de los factores primordiales para entender el funcionamiento de los mecanismos de derechos humanos en la ONU es el de la participación de las ONG.

La aportación de estas organizaciones a las actividades de derechos humanos de la ONU data prácticamente desde el establecimiento de la CDH. Sin embargo, su actividad resulta aún más visible a partir de la distensión internacional y de los preparativos para la Conferencia de Viena; en ella, de hecho, frente a las grandes ONG de derechos humanos, proliferaron en la escena internacional organizaciones nacionales y regionales que demostraron su gran diversidad.¹⁴

Es importante reconocer que la participación de las ONG en la CDH, su relación con los mecanismos, así como sus acciones frente a los gobiernos son un motor importante para el fortalecimiento de la promoción y la protección de los derechos humanos. Sin embargo, también es importante destacar que, en algunos casos, la participación de ONG con intereses ajenos a los derechos humanos ha contribuido a la politización de los trabajos de la CDH.

¹⁴ En la Conferencia de Viena se acreditaron 800 ONG; en el foro paralelo participaron más de 1 000.

Conclusiones

La aportación de la ONU en favor de la causa de los derechos humanos es innegable; se trata de una interrelación y constante retroalimentación entre el sistema, los gobiernos y, cada día más, la sociedad civil.

La globalización, la interdependencia y la creciente participación de la sociedad civil dificultan cada vez más el que un gobierno cometa impunemente actos violatorios a los derechos humanos en forma masiva y sistemática. Las violaciones a los derechos humanos resultan cada vez más visibles; por su parte, las sociedades han encontrado, en los mecanismos de la ONU, un importante aliado para comprometer a los gobiernos con la protección de los derechos humanos.

Sin embargo, no es posible dejar de mencionar el predominio de inclinaciones hacia intereses políticos, por encima de las de carácter humanitario, que se reflejan particularmente cuando se examinan los casos de países acusados de violar en forma sistemática y masiva los derechos humanos.

Habrà que observar la incorporación de los derechos humanos en las actividades del Consejo de Seguridad, en particular las relacionadas con la solución de conflictos internos de grandes magnitudes, como las crisis humanitarias en países africanos. Asimismo, habrá que reconocer la necesidad de dar salida, en primer término, al problema político que las partes deben solucionar y, de ahí, comprometerse a la paz; la intermediación de la comunidad internacional sólo puede ser efectiva cuando todas las partes han dado su acuerdo.

México siempre ha reconocido la importancia del papel de la ONU en la promoción y la protección de los derechos humanos. Los diplomáticos mexicanos han participado activamente en las negociaciones para la redacción del vasto cuerpo normativo constituido por los instrumentos internacionales de derechos humanos a los cuales se ha hecho referencia en este ensayo, así como en el establecimiento de mecanismos de supervisión. De igual modo, las delegaciones de México participaron en las negociaciones sobre situaciones de los derechos humanos en países de la región, en particular Chile, Guatemala y El Salvador.

La participación de México en los foros de derechos humanos se ha efectuado con el ánimo de contribuir a la causa universal de los derechos humanos, siempre de acuerdo con las limitaciones que la Carta de las Naciones Unidas establece para la acción de la comunidad internacional.

El eje central de esta acción es la cooperación internacional por encima de algunas tendencias a la politización que no reconocen intereses legítimamente humanitarios. Con base en esta cooperación, no existe incompatibilidad alguna entre la preocupación de la comunidad internacional por la situación de los derechos humanos en cualquier parte del mundo, su acción establecida en la propia Carta de la ONU, reiterada en la Conferencia de Viena, y la responsabilidad primaria que tienen los Estados de promover y proteger los derechos humanos de sus nacionales y de toda persona que se encuentre en su territorio.

En este contexto, como un acto de ejercicio de la soberanía nacional, el gobierno de México ha fortalecido a lo largo de los años su cooperación con los mecanismos de derechos humanos; en este momento, se encuentra en la situación particularmente importante de continuar fortaleciendo esta cooperación como consecuencia natural del compromiso del gobierno mexicano con el respeto y la protección de los derechos humanos.
