
La ONU y la protección internacional de los derechos humanos

*Berenice Díaz Ceballos Parada**

El concepto de los derechos humanos es producto de la historia y de la civilización humana y como tal está sujeto a cambios y evoluciones.¹

La evolución reciente de los derechos humanos puede seguirse a partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1945, cuando la comunidad internacional manifestó su preocupación por el tema, según se refleja tanto en el preámbulo como en los artículos 1, 55 y 56 de la Carta de San Francisco.²

Se puede considerar que con la Carta de la ONU empieza una nueva etapa en la evolución de los derechos humanos, desde una perspectiva internacional. Para comprender mejor su desarrollo en la historia contemporánea, se considera conveniente dividirlo en dos periodos diferentes, tomando en consideración que las características del orden mundial formado después de la segunda guerra

* Internacionalista egresada de la Universidad Iberoamericana. Es subdirectora para Asuntos de Derechos Humanos de la Dirección General para el Sistema de las Naciones Unidas de la Cancillería mexicana.

¹ Theodor C. Van Boven y Karel Vasak (comps.), "Les critères de distinction des droits de l'homme", en *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, París, UNESCO, 1980, p.45.

² En el preámbulo de la Carta, los "pueblos del mundo" se declararon resueltos a "reafirmar la 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". En los propósitos de la Carta, contenidos en el artículo 1, se contempla la "realización de la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural y humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión". Posteriormente, en los artículos 55 y 56, los Estados asumieron el compromiso de "adoptar medidas, conjunta o separadamente, en cooperación con la ONU, para promover el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales".

mundial —cuando fue creada la ONU— han cambiado drásticamente en los últimos años, a partir del fin de la guerra fría. Estos dos periodos abarcan, el primero, de 1945 a 1989; el segundo, de 1989 a la fecha.

Hacia un régimen internacional para la protección de los derechos humanos

En la primera etapa mencionada, la labor realizada por la ONU consistió básicamente en dos grandes funciones: actividades de promoción, que se han traducido en la elaboración de más de 90 instrumentos jurídicos internacionales, de naturaleza muy diversa, a partir de los cuales se pretende promover la conciencia de los derechos humanos internacionalmente reconocidos y, como consecuencia, las actividades para su protección.

Por la trascendencia e importancia de las actividades de promoción, que no tienen precedente similar, cabe mencionar algunos de los instrumentos internacionales elaborados y adoptados por la ONU a través de la Asamblea General: La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (1960), la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial (1965), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984), la Convención de los Derechos del Niño (1989) y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (1990).³

Por lo que toca a las actividades de protección, entendidas como una labor de supervisión, se crearon una serie de mecanismos que, para su buen funcionamiento, requieren de la cooperación de los Estados. Entre ellos, encontramos varios comités de expertos independientes encargados de dar seguimiento a la aplicación y el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados a través de los pactos y las convenciones internacionales, además de toda una gama de mecanismos instituidos por la Comisión de Derechos Humanos (CDH), órgano rector en la materia dentro de la organización, como la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, la cual a su vez ha creado diferentes grupos de trabajo para ayudar a la CDH en sus labores. Asimismo, la CDH ha

³ ONU, *Derechos Humanos. Recopilación de instrumentos internacionales*, Nueva York, ONU, 1994, volumen I (partes I y II), 976 pp.

establecido una serie de representantes especiales, expertos independientes y relatores especiales para el estudio de problemáticas específicas vinculadas con los derechos humanos o el análisis de determinadas situaciones en diversos países. Todos estos mecanismos deben informarle anualmente sobre sus actividades.⁴

Como se puede apreciar, durante sus primeras cinco décadas de vida, la ONU logró crear una extensa maquinaria para cumplir con el compromiso asumido por los Estados en relación con los derechos humanos. Sin embargo, todo este desarrollo no estuvo exento de problemas y enfrentamientos dentro de la propia comunidad internacional.

Uno de los primeros obstáculos de carácter práctico que tuvo que superar la comunidad internacional fue la definición y el alcance del concepto de derechos humanos, pues a pesar de que la Asamblea General reconoció el carácter indivisible e interdependiente de los derechos humanos, el debate estuvo caracterizado por un fuerte enfrentamiento ideológico, producto de las tensiones generadas por la guerra fría, que en ocasiones obstaculizó y desvirtuó las labores de la ONU.⁵

El segundo periodo dentro del desarrollo de los derechos humanos comenzó a partir de 1989, con el fin de la guerra fría y la consecuente disminución de las tensiones este-oeste en las relaciones internacionales. Dentro de ese marco se encuentra inscrita la cuestión del cambio de prioridades y/o la ampliación de la agenda multilateral, en la cual ciertos temas como las drogas, el medio ambiente, los derechos humanos (incluidos los procesos electorales), los conflictos internos derivados de problemas raciales, étnicos y nacionales, las migraciones, etcétera, han adquirido una mayor importancia. Ello, en detrimento de otros temas que preocupan a la mayoría de los países en desarrollo, como son la deuda externa, la pobreza extrema, la explosión demográfica y la transferencia de ciencia y tecnología, entre otros.

Si bien es cierto que los temas globales preocupan a todos los países, no cabe duda de que la gran atención internacional que reciben se debe a que sus efectos

⁴ ONU, *United Nations Action in the Field of Human Rights*, Nueva York y Ginebra, ONU, 1994, pp. 303-309 y pp. 20-26.

⁵ Las posiciones en el debate al cual se hace referencia, que se mantuvieron vigentes hasta hace poco, fueron enarboladas por una parte por los países occidentales, los cuales en su mayoría privilegiaron el tratamiento de los derechos civiles y políticos, sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Por su parte, los países socialistas, encabezados por la Unión Soviética, argumentaban que sin un disfrute real de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos carecían de un contenido real. Finalmente, la tercera posición, sostenida por la mayoría de los países en desarrollo y los No Alineados, consistió en la adopción de una posición intermedia entre las dos posiciones anteriores. Véase Jorge Montaña, "Los derechos humanos y las Naciones Unidas en la última década del siglo XX", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm 35, verano 1992, p. 17.

negativos son resentidos también por los países desarrollados y no sólo por los países en desarrollo. En sentido inverso, las cuestiones económicas han quedado marginadas, ya que los costos son absorbidos por los países en desarrollo y no por los países desarrollados. Así, en un momento en el que conviven esperanzas de un futuro mejor con resquemores de un retorno a los infortunios del pasado, el fin de la confrontación entre los bloques en poco o nada ha contribuido a la solución de la problemática norte-sur, lo cual podría en determinado momento atentar contra la paz y la seguridad internacionales: de no crearse las condiciones propicias para el libre desenvolvimiento de la mayoría de la humanidad, se estarían cultivando nuevas tensiones que podrían desembocar en situaciones de conflicto.

En la actualidad, el tratamiento que reciben los temas globales de la agenda en la Naciones Unidas se ha caracterizado por ejercicios completos de redefinición de los regímenes internacionales. En esta redefinición se incluyen tanto aspectos de principio o normativos como cuestiones operativas. En el caso de la protección ambiental y la promoción de los derechos humanos, recientemente han tenido lugar conferencias o encuentros mundiales cuyo propósito principal ha sido, precisamente, la definición de nuevas normas internacionales y la generación de consensos para el tratamiento de estos temas. Esto no ha sido fácil debido a que la mayoría de las propuestas en estos ejercicios buscan, como elemento central, redefinir el concepto tradicional de soberanía, al reducir los ámbitos de la jurisdicción nacional en materia de derechos humanos, bajo el argumento de que la intervención es necesaria para una cooperación internacional eficaz en la solución de problemas compartidos; ello plantea serios desafíos a la comunidad internacional en su conjunto.⁶

En este contexto, en junio de 1993, se llevó a cabo la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. El objetivo era que la Conferencia Mundial realizara un examen del régimen internacional de los derechos humanos en todos sus aspectos. La Conferencia de Viena fue precedida por cuatro reuniones del Comité Preparatorio, en las cuales se manifestaron diferencias tanto de fondo como de procedimiento en la negociación, mismas que parecían entorpecer los objetivos que la Conferencia Mundial buscaba cumplir: la precisión de los obstáculos para conseguir nuevos progresos en la aplicación de los derechos humanos y el modo en que pueden superarse; el examen de la relación entre el desarrollo y el disfrute universal de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de los derechos civiles y políticos, reconociendo la importancia de crear condiciones para que todos puedan disfrutar de esos derechos; el examen de los procedimientos

⁶ Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, FCE, 1993, p. 98.

para mejorar la aplicación de las normas y los instrumentos existentes de derechos humanos; la evaluación de la eficacia de los métodos y mecanismos que utilizan las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos; y la formulación de recomendaciones sobre el modo de asegurar los recursos financieros y de otra índole necesarios para las actividades de la organización mundial en la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁷

Después de intensas y difíciles negociaciones fue posible, por la vía del consenso, adoptar la Declaración y el Programa de Acción de Viena, documento en el cual se reitera el compromiso de la comunidad internacional, asumido hace 50 años, de promover y proteger los derechos humanos internacionalmente reconocidos. A pesar de lo anterior, persistieron algunos de los puntos de desacuerdo por lo que respecta al tratamiento que se debe dar al tema de los derechos humanos en el ámbito internacional y que habían estado presentes en las reuniones del Comité Preparatorio.

La persistencia de puntos de desacuerdo se ha reflejado en diferentes tendencias manifestadas, en particular, en lo que concierne al marco normativo en el que debe basarse la promoción y protección de los derechos humanos, la definición y alcance de los conceptos, los medios mediante los cuales se logrará el fortalecimiento — al mismo tiempo que se busca la racionalización — de los mecanismos existentes en la materia, así como el establecimiento de nuevos mecanismos y la definición de sus mandatos, y el papel que deberá tener la cooperación internacional al respecto.⁸

Nuevos retos para la comunidad internacional en la esfera de los derechos humanos

La Declaración de Viena y su Programa de Acción pueden ser considerados como una aportación valiosa para orientar los esfuerzos de la comunidad internacional a finales del milenio. A pesar del carácter no obligatorio del documento, es preciso subrayar que jurídicamente tiene una significación especial debido a su carácter declaratorio de principios generales que, aunque de valor desigual, constituyen precedentes y normas consuetudinarias que, llevadas a una práctica reiterada por parte de la comunidad internacional, podrían convertirse en una fuente de derecho internacional.⁹

⁷ Resolución 45/155 de la Asamblea General.

⁸ Véase Claude Heller, "La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena", en Olga Pellicer (comp.), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, México, SRE-FCE, 1994, pp. 223-238.

⁹ Véase, sobre este particular, Jorge Castañeda, "Resoluciones que contienen declaraciones u otros

Independientemente del peso moral que esta declaración y su programa pudieran tener en un futuro y del hecho de que el documento haya sido adoptado por consenso, esto no prejuzga o limita la posición que pudiera eventualmente adoptar un país, o un grupo de países, en conjunto, en los foros internacionales en relación con los temas abordados en dicho documento. Sin embargo, de alguna manera, los países quedan constreñidos a su observancia en tanto que se trata de un documento consensual.

En este contexto, el gran reto que enfrenta la comunidad internacional, y que seguramente será objeto de intensos debates y de negociaciones en los foros internacionales correspondientes durante los próximos años, serán los medios o mecanismos a partir de los cuales se buscará hacer efectivo y eficaz tanto en el ámbito nacional como en el internacional el reconocimiento universal y el goce de los derechos humanos consagrados en la Declaración de Viena y su Programa de Acción.

Lo anterior plantea un desafío principalmente para los países en desarrollo, los cuales han mostrado, no sólo en las reuniones del Comité Preparatorio y en la Conferencia Mundial misma, sino también en los órganos competentes de derechos humanos, una capacidad limitada para la concertación y el impulso de nuevas iniciativas que contrarresten las diversas propuestas occidentales encaminadas o dirigidas especialmente a la protección de los derechos civiles y políticos, en particular la promoción de la democracia, o la creación de nuevos mecanismos que se ocupen de la vigilancia de estos derechos o de nuevas iniciativas que vinculen los derechos humanos con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, diluyendo de esa manera el mandato de la CDH al buscar llevarlas directamente a la atención del Consejo de Seguridad.

Como ejemplo de esta capacidad limitada de los países en desarrollo, cabe mencionar que durante el 50 periodo de sesiones de la CDH, celebrado después de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, de las 109 resoluciones y decisiones adoptadas, 62 fueron presentadas y promovidas por el Grupo Occidental y Otros Estados, el Grupo de Europa Oriental y Japón. De las otras 47 resoluciones o decisiones que fueron presentadas, el Grupo Latinoamericano y del Caribe presentó 15, el Grupo Africano 12, el Grupo Asiático 7, el presidente de la Comisión 6, y la Subcomisión de Prevención contra la Discriminación y Protección de las Minorías presentó 7 recomendaciones.¹⁰

pronunciamientos de carácter general", en *Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas*, México, El Colegio de México, 1967, pp. 170-203.

¹⁰ Véase el "Informe sobre el 50 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas", en ECOSOC, *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1994, Suplemento No. 4*, Nueva York, ECOSOC, 1994. Documento E/1994/24, pp. 301-495.

Una situación similar ocurrió en el 51 periodo de sesiones, en el cual, de las 108 resoluciones y decisiones adoptadas, 57 fueron presentadas y promovidas por el Grupo Occidental y Otros Estados, el Grupo de Europa Oriental y Japón. Del resto, el Grupo Latinoamericano y del Caribe presentó 18, el Grupo Africano 11, el Grupo Asiático 6, el presidente de la Comisión 6 y la Subcomisión de Prevención contra la Discriminación y Protección de las Minorías presentó 10 recomendaciones.¹¹

A pesar de lo anteriormente señalado, que nos muestra una progresiva consolidación de la visión occidental en la promoción y protección de los derechos humanos, resulta oportuno destacar que algunas de las iniciativas de la Unión Europea y de Estados Unidos han enfrentado serias resistencias en el Grupo Asiático, mismo que ha logrado actuar con cohesión y de forma consistente ante los intentos occidentales de introducir temas en la agenda o endurecer resoluciones de la CDH sobre los casos particulares que afectan a sus miembros. El Grupo Asiático ha sido enfático en su posición de rechazar pretensiones occidentales de introducir condicionamientos bajo el pretexto de la violación de los derechos humanos.

Por su parte, el Grupo Latinoamericano y del Caribe ha tenido una participación desigual considerando que sólo Brasil, Chile, Cuba y México contribuyeron permanentemente a los trabajos de la Comisión en sus 50 y 51 periodos de sesiones. La atención de este grupo se concentró en los casos de El Salvador, Guatemala y Haití. Asimismo, cabe mencionar que la delegación de Cuba fue, por lo general, sumamente prolífera en la presentación de proyectos de resolución, los cuales, dependiendo del grado de debilidad o conflicto que representaban, tuvieron que ser retirados o modificados en extremo.

Por lo que respecta al Grupo Africano, la dramática situación en diversos países de la región le ha restado toda capacidad de negociación, lo que ha redundado en la introducción de varios casos nacionales de países de ese continente en la agenda de la CDH. A diferencia de la década de los años ochenta, en que la atención de los miembros de esta comisión se centraba en América Latina, África se convierte gradualmente en la región que recibe la mayor atención en dicho foro.

Asimismo, la situación de algunas ex repúblicas soviéticas, así como de las minorías rusas en los países bálticos y de otros grupos étnicos en Europa Central y Oriental, han sido objeto de debate en el seno de la CDH. Sin embargo, en términos generales, este grupo de países se ha sumado a las propuestas e iniciativas occidentales.

¹¹ "Proyecto de Informe sobre el 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas", en *Documentos de la Comisión de Derechos Humanos*, Documento E/CN.4/1995/L.10 a L.10 Add.23, 270 pp.

En términos generales, la capacidad del Grupo Occidental para promover iniciativas obedece a una coordinación previa para determinar los temas y las resoluciones que las delegaciones que lo integran analizarán, o propondrán y negociarán. Como resultado, estos países logran avanzar sus intereses sin mayores obstáculos, ya sea mediante el establecimiento de nuevos mandatos (como el de un Relator Especial para la violencia contra la mujer, la independencia del poder judicial y la situación de los derechos humanos en Zaire, entre otros); la ampliación de otros (como la del Representante Especial del Secretario General para los desplazados internos o de órganos creados con base en tratados de derechos humanos); el debilitamiento de algunos más (el del Relator sobre formas contemporáneas de racismo y xenofobia) y la conclusión de aquellos que dejan de tener relevancia para este grupo o para alguno de sus miembros (como el del Experto Independiente sobre propiedad individual y colectiva o el del Relator Especial sobre Israel).

Frente a este panorama, no se descarta que en un futuro próximo se establezcan nuevos mecanismos, como grupos de trabajo o relatores para cuestiones de minorías, autodeterminación o terrorismo, o comités especiales para estudiar la factibilidad de crear un sistema internacional para investigar las demandas individuales de violaciones de derechos humanos y la ubicación de representantes del Centro de Derechos Humanos en las oficinas regionales de las Naciones Unidas, así como el establecimiento de un Tribunal Penal Internacional de Derechos Humanos.

En este contexto, es una lástima que el Grupo de Trabajo convocado en 1994 para llevar a cabo el proceso de racionalización y reestructuración de los trabajos de la CDH no haya podido cumplir con el mandato que le fue otorgado,¹² ya que se consideraba que, de haberse alcanzado un consenso, se podría entonces intentar superar el desequilibrio existente en el tratamiento de los derechos civiles y políticos y el que se da a los derechos económicos, sociales y culturales, además

¹² Durante el 50 periodo de sesiones de la CDH, se adoptó sin votación la decisión 1994/111, mediante la cual se decidió convocar a un grupo informal de trabajo de composición abierta a todos los participantes, presidido por el presidente del 50 periodo de sesiones, con una duración máxima de 10 días laborables para examinar: a) La reordenación del programa de la CDH, a fin de proponer un programa provisional para el 51 periodo de sesiones; b) las cuestiones de organización relacionadas con lo señalado en el apartado a) *supra*, con inclusión de la organización de los trabajos y la documentación; y c) un inventario preliminar de otras reformas. Asimismo, la CDH decidió que la labor del Grupo de Trabajo se concluya sobre la base del consenso y solicitó a la Secretaría que preparara un análisis de la organización de los últimos tres periodos de sesiones de la CDH para utilizarlo como referencia en la reunión del Grupo de Trabajo; asimismo, solicitó al presidente de la CDH que le informara en su 51 periodo de sesiones. Véase el "Informe sobre el 50 periodo de sesiones", *op. cit.*, pp. 299 y 300.

de que se avanzaría en la disminución de la utilización de este foro con fines políticos que responden a intereses particulares y que en nada benefician a la protección de los derechos humanos. Además, se hubiera logrado el redimensionamiento del papel de la CDH en el sistema de las Naciones Unidas y, dentro de éste, la coordinación adecuada de los distintos órganos e instancias relacionados con los derechos humanos, incluida la nueva figura del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a fin de evitar duplicaciones y traslapes innecesarios, y el consecuente desperdicio de los escasos recursos económicos y humanos con que se cuenta.

En el último periodo de sesiones de la CDH, se registró un cambio importante en su agenda con la eliminación de los temas de la situación de los derechos humanos en Sudáfrica, los territorios árabes ocupados y la situación en El Salvador, cuyo análisis caracterizó los trabajos de esta comisión por más de dos décadas. Ante la salida de estos temas, es muy probable que la CDH oriente sus trabajos hacia otros nuevos, independientemente de que se lleve a cabo o no una revisión exhaustiva sobre la eficacia de sus métodos y mecanismos.

En este contexto, los países en desarrollo deberían proponer iniciativas viables para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, con la finalidad de equilibrar el tratamiento entre todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Sin embargo, estos países deberán ser sumamente cautelosos al presentar sus iniciativas, las cuales deberán ser evaluadas en relación con el impacto real que tendrán sobre los derechos humanos, ya que sin una reflexión previa con respecto a la naturaleza del mandato y su utilidad, se corre el riesgo, incluso, de poner en duda la efectividad de la CDH en cuanto a la protección de estos derechos.

Mecanismos de protección internacional de los derechos humanos

El debate en la Conferencia de Viena, así como en las reuniones de su Comité Preparatorio se centró en el vínculo entre los conceptos de desarrollo, derechos humanos y democracia. Si bien dicha conferencia reconoció que estos conceptos son interdependientes y se refuerzan mutuamente, no fue posible establecer los medios o mecanismos a través de los cuales la comunidad internacional buscará en el terreno operativo el logro del vínculo reconocido entre los mismos.

A continuación, se analizan brevemente los dos mecanismos específicos propuestos por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos para poner en práctica los derechos humanos internacionalmente reconocidos, tratando de medir su impacto en lo tocante a su protección.

Alto Comisionado para los Derechos Humanos

La Conferencia de Viena solicitó a la Asamblea General que durante su 48 periodo de sesiones examinara, con carácter prioritario, la propuesta del establecimiento de un Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Esta propuesta, originalmente planteada por organizaciones no gubernamentales (ONG), fue retomada principalmente por delegaciones de países occidentales y de Europa Oriental, y apoyada por algunos países en desarrollo, latinoamericanos, con el propósito de fortalecer la capacidad de acción de la ONU en materia de derechos humanos.

Durante la Conferencia Mundial se había observado cierta oposición a la creación de esta figura por parte de un número importante de países en desarrollo, los cuales pensaban que podría interferir e incluso mermar su soberanía. Sin embargo, al ser analizada la propuesta en la Asamblea General, se observó que, de acuerdo con el ambiente parlamentario, en caso de que el proyecto de resolución fuera sometido a votación, sería aprobado por una amplia mayoría debido al apoyo que había recibido.

Lo que en realidad precipitó un acuerdo sobre el mandato del grupo que se establecería para analizar esta propuesta fue el hecho de que Estados Unidos presentara formalmente un proyecto de resolución, con objeto de presionar para que se estableciera el cargo de Alto Comisionado, mismo que contenía diversos elementos que no resultaban aceptables para la mayoría de los países en desarrollo y que no habían sido acordados durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, dada su línea tendenciosa. Algunos de los elementos controvertidos del proyecto estadounidense eran cuestiones relacionadas con las operaciones de mantenimiento de la paz, la asistencia electoral y la facultad para llevar a la atención del Consejo de Seguridad cuestiones de derechos humanos.

Frente a este panorama, resultaba indispensable para los países en desarrollo contar con un texto alternativo con base en el cual pudiera adoptarse una decisión. A partir de ese momento, varios países, México inclusive, presentaron diversas propuestas al Grupo de Trabajo. Posteriormente, el presidente presentó un documento que sirvió de base para las deliberaciones de dicho grupo. Cabe mencionar que después de un intenso y duro proceso de negociación, en el cual en algunos momentos pareció que fracasarían los intentos, se logró un consenso en torno al proyecto, que fue adoptado sin votación por la Tercera Comisión de la Asamblea General, el 16 de diciembre de 1993, y en sesión plenaria, el 20 de diciembre del mismo año.

De esta manera, la Asamblea General de la ONU, en su resolución 48/141, establece que el Alto Comisionado para los Derechos Humanos tendrá rango de Subsecretario General y será el funcionario de mayor responsabilidad en las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas. El nombramiento del

Alto Comisionado deberá recaer en una persona de alta consideración moral e integridad personal, quien deberá comprender diversas culturas y contar con experiencia en derechos humanos; será designado por el Secretario General y aprobado por la Asamblea General. El desempeño del cargo será por un plazo de cuatro años, renovable una sola vez. El Alto Comisionado tendrá a su disposición el personal y los recursos adecuados para el cumplimiento de su mandato.

Entre sus principales funciones están el asegurar la promoción y la protección de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. El Alto Comisionado tendrá un papel activo en la búsqueda de la eliminación de los actuales obstáculos y deberá hacer frente a los desafíos para la plena realización de todos los derechos humanos, previniendo la persistencia de violaciones en todo el mundo; 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 las Naciones Unidas, 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 y proporcionar a los Estados servicios de asesoramiento por conducto del Centro de Derechos Humanos, siempre y cuando éstos los soliciten.

Como se podrá observar, el mandato del Alto Comisionado es muy amplio, sin embargo, se lograron fincar ciertos límites a su actuación al establecer que su marco de actuación deberá regirse bajo la competencia, la autoridad y las decisiones tanto del Secretario General como de la Asamblea General, el ECOSOC y la Comisión de Derechos Humanos.

Tomando en cuenta la amplia gama de mecanismos con que cuentan las Naciones Unidas para la promoción y la protección de los derechos humanos, se considera que una vez creada esta figura, debería inicialmente centrar sus actividades en la coordinación de estos mecanismos, ya que desde el surgimiento de la ONU hemos presenciado un desarrollo fragmentario de la maquinaria de derechos humanos, la cual muchas veces reviste una forma no coordinada y algunas veces inconsistente.

En este sentido, el Alto Comisionado debería buscar 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. Lo anterior se considera indispensable para que el Alto Comisionado de Derechos Humanos pueda desempeñar su papel de "responsable principal" en materia de derechos humanos. Asimismo, se considera que de llevarse a cabo las reformas y los ajustes necesarios en lo que se ha dado por llamar el programa de derechos humanos, se lograría un mayor impacto en la maquinaria que operaría bajo la responsabilidad del Alto Comisionado.

De prosperar estos cambios, el Alto Comisionado podría dedicarse a los otros componentes de su mandato. En particular, se considera que del trinomio reconocido en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, la aplicación del "derecho al desarrollo" es el que requiere de mayor atención pues, en lo que concierne a la promoción de la democracia, las Naciones Unidas ya cuentan con la División de Asistencia Electoral en el Departamento de Asuntos Políticos, a cargo de la Oficina del Secretario General, para promover este derecho, tal y como es reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.¹³

Al respecto cabe mencionar que la División de Asistencia Electoral ha consolidado sus labores a partir del establecimiento de un grupo de expertos calificados y la creación de un Grupo de Tareas sobre Asuntos Electorales y un Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Observación Electoral. Dicha dependencia cuenta con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual participa en la asistencia técnica y ha creado toda una infraestructura intrarregional para apoyar la asistencia electoral, además de un Fondo Fiduciario de Asistencia Técnica para los Procesos Electorales. Otras áreas que colaboran con las cuestiones electorales son el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión, y el Centro de Derechos Humanos; asimismo, recibe apoyo y cooperación por parte de la Organización de la Unidad Africana (OUA), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE) y varias ONG, entre otras.¹⁴

Sin embargo, en sentido contrario a los esfuerzos desplegados por la ONU para la promoción de la democracia, es importante destacar que la aplicación de la Declaración del Derecho al Desarrollo (1986), prioridad para los países en desarrollo, ha encontrado fuertes resistencias por parte de los países desarrollados. A pesar de que, con objeto de asegurar su vigencia y actualidad, año con año se presentan resoluciones sobre el tema, tanto en la Asamblea General como en la Comisión de Derechos Humanos, éstas han tenido que ser invariablemente

¹³ La Declaración de los Derechos Humanos, en su artículo 21, párrafo 3, establece que: "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual, y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto". Por su parte, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25, párrafo b), retoma lo antes mencionado, añadiendo "que todos los ciudadanos podrán votar y ser elegidos", sin distinciones de ningún tipo de conformidad con el artículo 2 y sin restricciones indebidas. *Derechos Humanos: Recopilación...*, pp. 5 y 28, respectivamente.

¹⁴ "Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas", presentado durante el 48 periodo de sesiones de la Asamblea General. Documento A/48/590, pp. 4-8.

sometidas a votación ante la falta de consenso entre los países occidentales y los países en desarrollo.¹⁵

Además de estos esfuerzos, la CDH creó, en 1987, un Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales sobre el Derecho al Desarrollo. Este grupo propuso, en 1989, que se celebrara una Consulta Mundial sobre el Derecho al Desarrollo como Derecho Humano, la cual se llevó a cabo en Ginebra, en enero de 1990. Posteriormente y como resultado de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en la que se reafirmó el derecho al desarrollo como universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales, la CDH, mediante su resolución 1993/22, reafirmó la necesidad de un mecanismo de evaluación que garantizara la promoción, el estímulo y el fortalecimiento de los principios contenidos en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y decidió establecer, por un periodo inicial de tres años, un Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo, integrado por 15 expertos propuestos por los gobiernos que serían nombrados por el presidente de la CDH en su 49 periodo de sesiones sobre la base de una representación geográfica equitativa y en consulta con los grupos regionales de la misma.

El mandato de este grupo consiste en la individualización de los obstáculos que se oponen a la aplicación y la realización de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, para lo cual se debe tomar en cuenta la información que sea proporcionada por los Estados miembros y otras fuentes pertinentes; y en la recomendación, por parte de dicho grupo, de medios y arbitrios que favorezcan la realización del derecho al desarrollo por todos los Estados. El Grupo de Trabajo debe presentar informes anuales a la CDH sobre la labor realizada.

Si bien la creación de este Grupo de Trabajo puede ser considerada como un éxito y como un aliciente para la aplicación del derecho al desarrollo, su plena aplicación aún es incierta, ya que dependerá de los resultados del Grupo de Trabajo, el cual, como ha sucedido en otros casos, pudiera llegar a sesionar de manera indefinida o en su defecto ser eliminado. Es importante reflexionar sobre el hecho

¹⁵ Durante su 51 periodo de sesiones, la CDH aprobó la resolución 1995/18 titulada "El derecho al desarrollo", presentada por Indonesia en nombre de los No Alineados y copatrocinada por 50 delegaciones (México inclusive). La resolución fue aprobada por 36 votos a favor (Angola, Argelia, Bangladesh, Benin, Brasil, Bhután, Camerún, Chile, China, Colombia, Cote d'Ivoire, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Etiopía, Filipinas, Gabón, Guinea-Bissau, India, Indonesia, Malasia, Mauricio, Mauritania, México, Nepal, Nicaragua, Pakistán, Perú, República de Corea, República Dominicana, Sri Lanka, Sudán, Togo, Venezuela y Zimbabwe); 15 en contra (Alemania, Austria, Bulgaria, Canadá, Estados Unidos, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Japón, Países Bajos, Polonia, Reino Unido y Rumania); y 1 abstención (Australia). Véase el "Proyecto de Informe sobre el 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos", *op. cit.*, pp. 3-4.

de que a pesar de que el derecho al desarrollo es considerado como un elemento fundamental para los países en desarrollo, su tratamiento es realizado por una comisión orgánica del Consejo Económico y Social (ECOSOC), cuando podría ser abordado bajo una misma perspectiva que la promoción de la democracia, la cual actualmente se encuentra entre las prioridades de la ONU.

En este contexto, se consideran alentadores tanto los debates como la labor emprendida a través del Grupo de Trabajo de la Asamblea General, establecido para concertar el contenido y la forma de "Un programa de desarrollo", el cual fue elaborado por el Secretario General en atención a la resolución 47/181, y con el que se pretende que la ONU pueda cumplir con sus objetivos en los ámbitos económico y social.¹⁶

Bajo esta perspectiva, se espera que "Un programa de desarrollo" dé como resultado una nueva agenda para el desarrollo, un nuevo compromiso por parte de la comunidad internacional para atender aspectos específicos y centrales de la economía internacional, al mismo tiempo que se incorporan nuevas dimensiones como la social y la cultural, con la finalidad de lograr un concepto de desarrollo integral para enfrentar los retos actuales.

Frente a este panorama incierto, los países en desarrollo deberían explotar al máximo el establecimiento del Alto Comisionado, quien en su mandato tiene contemplada la realización del derecho al desarrollo, utilizando este nuevo mecanismo para favorecer desde esta perspectiva su principal interés y tomando en consideración que dicho funcionario puede hacer recomendaciones a los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan del tema.

Puesto que la figura de Alto Comisionado es de reciente creación, se considera de vital importancia el papel formativo clave que deberá tener el embajador ecuatoriano, José Ayala Lasso, en la conformación de la naturaleza y la dirección de este cargo, el cual deberá ser suficientemente flexible, a fin de preservar los aspectos más sólidos que podrían beneficiar a toda la gama de derechos humanos en conjunto. Si este cargo es conducido de manera inteligente y creativa, demostrando un compromiso genuino de mejorar el papel de las Naciones Unidas en la protección de los derechos humanos, a la larga podría ser reconocido como el logro más significativo de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos.

Sin embargo, si bien son importantes las cualidades y habilidades que pueda presentar el Alto Comisionado en lo personal, se considera indispensable que éste cuente con el respaldo político de los Estados y un amplio apoyo financiero por parte de la ONU para que pueda realizar cabalmente su mandato.

¹⁶ Véase Boutros Boutros-Ghali, *Un programa de desarrollo 1995*, Nueva York, ONU, 1995, 154 pp.

Tribunal Penal Internacional

Otro de los temas que acaparó la atención de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos fue el posible establecimiento de un Tribunal Penal Internacional. Ante la falta de acuerdo y la oposición de diversas delegaciones, la Conferencia decidió no pronunciarse sobre el particular y se limitó a recomendar a la Comisión de Derecho Internacional (CDI) que siguiera examinando la posibilidad de una mejor aplicación de los instrumentos existentes en materia de derechos humanos tanto en el ámbito internacional como en el regional. La Conferencia alentó a la CDI a que prosiguiera con el trabajo ya iniciado, relativo al estatuto de un Tribunal Penal Internacional, aunque cuidó de no pronunciarse en ningún momento sobre el establecimiento del mismo.

Sin embargo, el Consejo de Seguridad, sin esperar un pronunciamiento de la CDI, mediante sus resoluciones 808 (1993) y 827 (1993), decidió establecer un tribunal especial encargado de enjuiciar a los presuntos responsables de violaciones graves al derecho internacional humanitario, cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia y determinó, al amparo del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, la obligación de todos los Estados de cooperar plenamente con el órgano judicial que sería establecido.

Además, ante los sucesos registrados en Rwanda, el Consejo de Seguridad decidió crear, con base en un informe presentado por una Comisión de Expertos, otro tribunal especial para enjuiciar a los responsables de los actos cometidos en ese país, nuevamente bajo el amparo del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (resolución 955, 1994). Asimismo, en esta resolución se decidió que todos los Estados deberán cooperar plenamente con ese tribunal, con sus órganos y con el estatuto adoptado.

Estas decisiones del Consejo de Seguridad han suscitado varias preocupaciones entre la comunidad internacional. En primer lugar, por el hecho de que esta decisión sienta un precedente en materia penal internacional al establecer tribunales *ad hoc*, figura que desde Nuremberg y Tokio no se había presentado; en segundo lugar, por la influencia que los principios aplicables al mismo puedan ejercer en la creación de un Tribunal Penal Internacional de carácter permanente, que actualmente es discutido y analizado por la CDI en la Sexta Comisión de la Asamblea General; y, en tercer lugar, por los efectos que tendría una jurisdicción penal internacional en el ejercicio de la soberanía de los Estados en sus territorios y sobre sus nacionales.

Si bien se considera que estas decisiones del Consejo de Seguridad tratan de responder a los atroces crímenes cometidos contra el derecho humanitario internacional en el territorio de la ex Yugoslavia y Rwanda, y al hecho de que estas situaciones sean vistas como una amenaza para la paz y la seguridad inter-

nacionales, es necesario que cualquier mecanismo creado para la protección de los derechos humanos no sea fruto de las decisiones del Consejo de Seguridad, ya que cualquier mecanismo, para ser viable y tener el apoyo de todos los Estados miembros, deberá basarse en un convenio o un tratado multilateral, o deberá contar con el consenso de los Estados miembros de la ONU a través de la Asamblea General, como fue el caso del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

En este contexto, es necesario fortalecer a la Asamblea General. No sólo es el órgano de mayor representatividad al interior de las Naciones Unidas sino, además, cuenta con las facultades necesarias para hacer recomendaciones en cuestiones de paz y seguridad internacionales. Este fortalecimiento redundaría en una limitación de la ampliación de las facultades discrecionales con que cuenta el Consejo de Seguridad, en un momento en que son cuestionados tanto la composición como los métodos de trabajo de este órgano; en la actualidad, no se puede considerar que todas las acciones emprendidas por el Consejo de Seguridad respondan a los intereses de todos los Estados miembros de la ONU.

Sin embargo, también se deberá tomar en cuenta que las acciones emprendidas por el Consejo de Seguridad responden a su preocupación por reivindicar el derecho humanitario internacional. En este sentido, es interesante el hecho de que el Consejo de Seguridad haya establecido tribunales, como mecanismos *ad hoc*, con el objeto de hacer efectivas sus resoluciones en relación con el derecho internacional humanitario. Ello resulta novedoso pues se creó un mecanismo capacitado para aplicar sanciones. Finalmente, se deberá tomar en cuenta la amplia cobertura que el Consejo de Seguridad ha hecho de su función de paz y seguridad internacionales para incluir la protección al derecho humanitario internacional, relacionado con un conflicto del cual tiene conocimiento.

Perspectiva sobre un consenso en torno al concepto de derechos humanos

Uno de los retos principales que enfrenta la comunidad internacional es llevar al terreno operativo, mediante la creación de mecanismos adecuados, los acuerdos alcanzados en Viena, en particular, el reconocimiento del vínculo entre el desarrollo, los derechos humanos y la democracia.

Es preocupante que a pesar de haberse reconocido la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos, no todos ellos reciben la misma atención. Baste recordar que la promoción de la democracia, actualmente contemplada como una de las actividades prioritarias de la agenda multilateral, cuenta con una amplia infraestructura para realizar sus objetivos, mientras que en

lo que respecta al derecho al desarrollo, aún continúa el debate sobre su reconocimiento y alcance y, por el momento, ni se considera ni se contempla la creación de mecanismos específicos para lograr este derecho.

Lo anterior se explica tal vez porque en la actualidad sigue existiendo una resistencia, principalmente de parte de los países desarrollados, para reconocer que existen derechos económicos, sociales y culturales que en conjunto constituyen el derecho al desarrollo. De acuerdo con la posición de los países en desarrollo, este derecho no sólo consiste en cuestiones económicas; es muy difícil alcanzarlo si se le impone como condición la democracia al estilo occidental pues antes es necesario crear las condiciones internas y externas necesarias.

La comunidad internacional deberá sobreponerse a las discusiones en torno al derecho al desarrollo y centrarse en la redefinición de este concepto desde una perspectiva de los derechos humanos — misma que no fue posible realizar durante la Conferencia Mundial —, ya que en este momento no sólo se encuentra en juego el reconocimiento del derecho al desarrollo en sí, sino la creación de un nuevo orden económico y social internacional sin el cual no se estarían creando las condiciones necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Deberá considerarse que los problemas económicos, sociales y ecológicos, inclusive, pueden dar lugar a desestabilizaciones políticas.

En este sentido, es necesario que los modelos de desarrollo que sólo buscan el crecimiento económico como único objetivo sean reemplazados por modelos de desarrollo orientados a la realización de los derechos económicos, sociales, civiles y políticos de los grupos o personas afectadas. Dicho modelo implicaría que el concepto de desarrollo fuera reconocido en pie de igualdad con la realización universal de los derechos humanos y que no estuviera determinado por consideraciones políticas o económicas.

Además, se deberán atacar de raíz los problemas estructurales de la pobreza y de los abusos sistemáticos de los derechos humanos que tienen como marco un injusto sistema económico internacional, un presupuesto elevado destinado a la compra de armamento, una alta tasa de explosión demográfica y la destrucción del medio ambiente, entre otros. Ello requiere lograr un cambio radical en el actual sistema económico y político mundial. Tomando en cuenta las lamentables condiciones del mundo en el cual vivimos, podemos considerar que las recientes conferencias internacionales celebradas para abordar los temas globales nos han alertado en cuanto a la necesidad de reformular radicalmente el concepto de desarrollo, más no necesariamente el de la soberanía. Si estas oportunidades no son aprovechadas adecuadamente, se corre el riesgo de que se cumplan las profecías del fin de la oportunidad de crear un nuevo orden mundial más justo y, por ende, se cerrarían las posibilidades para que todos los seres humanos puedan disfrutar de los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Bajo esta perspectiva, si bien se considera que es necesario crear nuevos mecanismos para la aplicación de los derechos humanos, los actuales mecanismos propuestos para el logro de éstos — en particular el Alto Comisionado de Derechos Humanos y el Tribunal Penal Internacional para los Derechos Humanos — no son ni suficientes ni los más adecuados, independientemente de la expectativa generada en la opinión pública mundial, para hacer frente a los retos suscitados después de la Conferencia de Viena.

En términos generales, se deberá fomentar una cooperación internacional respetuosa, lo suficientemente flexible para atender las necesidades específicas de los países, evitando la imposición de valores o modelos que por muy legítimos que sean, no necesariamente responderán a las necesidades de un país o un grupo de países en particular.

El marco para la promoción y la protección de los derechos humanos ya ha sido definido, por lo que el futuro de estos derechos dependerá de la voluntad política y la capacidad de los Estados para ponerlos en marcha tanto en el ámbito nacional, como en el internacional, sin necesariamente menoscabar la soberanía de los Estados. A pesar de que el concepto tradicional de soberanía se encuentra hoy en día en revisión, es importante destacar que mientras no surja una nueva noción jurídico-política que racionalice y discipline las nuevas formas de poder que están emergiendo, este concepto seguirá siendo válido.¹⁷

Es necesario conjugar y mantener un equilibrio entre la cooperación internacional, la responsabilidad de los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales y el respeto de su jurisdicción interna,¹⁸ observando y manteniendo la vigencia del derecho internacional. Si bien es cierto que se necesita crear un orden jurídico internacional a la altura de los problemas de carácter global del siglo XXI, en una etapa de transición como la que vivimos actualmente, es importante asegurar que las modalidades de la cooperación internacional sean fruto de la discusión colectiva y respetuosa entre los Estados y no de decisiones unilaterales.

¹⁷ Véase Nicola Matteuci, "Soberanía", en Norberto Bobbio, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1982, séptima edición, pp. 1483-1492.

¹⁸ Andrés Rozental, *op. cit.*, p. 105.