

El amante irresponsable o las peripecias de la ONU por incluir el tema de los derechos humanos en la agenda de las relaciones internacionales*

Teresa Elena Frontado S.

Ahora vivimos como refugiados en Ghana.
REFUGIADO, ¡algo que nunca creí llegar a ser!
Esto demuestra que nadie sabe lo que le reserva el futuro...

Emile Delano Cooper, 14 años, refugiado liberiano

Una comedia a tres: Durante medio siglo, la mayoría de los Gobiernos del mundo han hecho, en momentos álgidos, hermosas “declaraciones de amor” a sus ciudadanos bajo la forma de proclamas de apoyo a los derechos humanos. Pero el Estado parece ser un amante irresponsable, porque de no haber sido por los constantes esfuerzos de la “casamentera” —la Organización de las Naciones Unidas (ONU)—, las promesas románticas se las habría llevado el viento.

La ONU hizo, sin saberlo, la mayor apuesta del siglo al proclamar el 26 de junio de 1945 que entre sus principales propósitos y principios estaba el “desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.¹

Le debemos a Hitler y sus secuaces el que esta cláusula haya sido incluida dentro de la Carta Fundacional de la ONU. La guerra apenas terminaba, pero las narraciones de los horrores de los campos de concentración europeos ya le daban la vuelta al planeta y

* Este trabajo obtuvo el primer premio en el concurso de Ensayo para estudiantes de la UCAB, sobre las Naciones Unidas.

1 *Carta Fundacional de las Naciones Unidas*, artículo 1, parágrafo 3. San Francisco, 1945.

acechaban la conciencia de los gobiernos aliados, que tardaron mucho en intervenir. De nuevo se dejaron oír voces que pedían protección universal para el hombre.

Se le puede seguir la pista a la noción de derechos innatos del hombre hasta llegar a la antigüedad, específicamente a Sófocles, quien puso a Antígona a hablar de derechos humanos cuando hizo que le respondiera Creón que había enterrado a su hermano, pese a su prohibición expresa, respondiendo a leyes no escritas e inmutables en el cielo. Pero en filosofía se le atribuye esta concepción a Séneca, quien afirmaba que “es un error creer que la esclavitud penetre al hombre entero. La mejor parte de su ser se le escapa, y aún cuando el cuerpo sea del amo, el alma es, por naturaleza, libre y se pertenece a sí misma”.²

A pesar de que ésta era una idea compartida por muchos pensadores romanos, y que, de hecho, inspiró la proclama de que todos los hombres son iguales que enarbola el cristianismo, no se reflejó en ninguna de las estructuras jurídicas o políticas de Occidente hasta la Edad Media.

La cuestión comenzó a plantearse en el siglo XVII, cuando Hugo Grocio planteó la doctrina de la intervención humanitaria, que reconoce el derecho de uno o más Estados a adoptar medidas, incluyendo el uso de la fuerza militar, para detener violaciones manifiestas de los derechos fundamentales de los individuos por parte del Estado.

Aunque esta doctrina representa un primer intento de reconocer la existencia de limitaciones de los Estados en el trato de sus nacionales, ha sido severamente criticada porque niega el principio de la igualdad soberana de los Estados y, además, por no ser aplicada consistentemente. Sus detractores critican el hecho de que la doctrina sólo puede ser utilizada por Estados poderosos en contra de los más débiles. En la práctica, los Estados poderosos rara vez han intervenido en casos de graves violaciones de los derechos humanos. Tan sólo recurren a la doctrina de la intervención humanitaria cuando consideraciones humanitarias coinciden con intereses de otro tipo —económicos, políticos, militares— que son mucho más decisivos en la acción de los Estados.³

En general, todos los países latinoamericanos se declaran en contra de esta doctrina, alegando que atenta en contra del principio de la no intervención. Sin embargo, la acción del grupo Médicos sin Fronteras motivo a Francia a proponer el derecho de asistencia humanitaria, que la Asamblea General de la ONU aceptó y proclamó el 14 de diciembre de 1990.

Esto generó un nuevo debate entre políticos, juristas e intelectuales —que ha arreciado a la luz de los conflictos en la ex Yugoslavia, Ruanda o Burundi— y que se refiere al derecho de ingerencia, entendido como el derecho a que la comunidad internacional intervenga cuando todo un país parece empeñado en correr hacia el exterminio.

2 Citado por MOLINA, E.: *La herencia moral de la filosofía griega*. Nascimento, Santiago de Chile, 1938. 2da. edición. Pág. 203.

3 NIKKEN, Pedro. *Manual Internacional de Derechos Humanos*. Pág. 10.

El verdadero debut en sociedad

Las primeras declaraciones de los derechos individuales que contaron con fuerza legal fueron las declaraciones de la Revolución norteamericana. Así, la Carta de Derechos del estado de Virginia, proclamada el 12 de junio de 1776, declaró que “todos los hombres son iguales por naturaleza, igualmente libres e independientes, que tienen ciertos derechos innatos, en especial la vida, la libertad, la propiedad y la búsqueda y obtención de la felicidad y la seguridad, de los cuales no pueden ser en ninguna manera despojados o limitados por el hecho de vivir en sociedad”.

La Declaración de Independencia del 4 de julio reitera que “todos los hombres han sido creados iguales, que han sido dotados por el Creador de ciertos derechos innatos; que entre esos derechos debe colocarse en primer lugar la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad, y que para garantizar el goce de esos derechos los hombres han establecido entre ellos gobiernos cuya justa autoridad emana del consentimiento de los gobernados”.

Entre las novedades de esos textos está el hecho de que atribuye unos derechos innatos a la condición humana, que provienen de Dios —esta última afirmación se creía a pie juntillas en la comunidad norteamericana, profundamente religiosa y con un pasado cercano de puritanismo—, y que por ende están por encima de todo poder legislativo ordinario. Otro concepto clave es que la autoridad de los gobernantes ya no es una prerrogativa divina, sino el producto de la voluntad de los gobernados. Esta idea ha sido el común denominador del pensamiento político de los pueblos de Occidente desde entonces hasta hoy, y pilar fundamental de la construcción jurídica del concepto de derechos humanos.

En 1789, la Asamblea Nacional francesa proclamó la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano, que marcó hito en la historia del derecho en occidente y que reconoce en su primer artículo que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos.

Otro tanto hicieron los patriotas latinoamericanos, quienes también acudieron a las declaraciones de derechos como una expresión fundamental de su ideario durante las guerras de independencia. Por ejemplo, el Supremo Congreso de Venezuela proclamó, el 1 de junio de 1811, los Derechos del pueblo, a los que califica “inajenables”. Este texto autoriza a los ciudadanos a “comparar continuamente los actos del gobierno con los fines de la institución social”, y es el primero de su tipo en el continente.

En todos estos documentos predominaron las ideas de Locke acerca de los derechos del hombre a la libertad, a la propiedad y a la vida. Además, sigue la línea de pensamiento del filósofo en el sentido de que él sostenía que el reconocimiento de estos derechos no comporta la proposición de formular una declaración respecto a ellos, sino más bien de establecer límites al poder legislativo fundados sobre el fin del Estado, que debe ser asegurar el goce de los mismos.

“En el derecho constitucional, las manifestaciones originales de las garantías a los derechos humanos se centraron en lo que hoy se califica como los derechos civiles y políticos, cuyo objeto es la tutela de la libertad, la seguridad y la integridad física y moral de la persona, así como su derecho a participar en la vida pública. En su conjunto, tales derechos expresan una dimensión más bien individualista, cuyo propósito es evitar que el Estado invada y agreda ciertos atributos del ser humano. Se trata fundamentalmente de derechos que se ejercen frente —y aún contra— el Estado y proveen a su titular de medios para defenderse frente al ejercicio del poder”, indica Pedro Nikken, jurista venezolano experto en derecho internacional y en cuestiones relativas a la protección de los derechos humanos.

Desde esta época, cuando los derechos humanos se gritaron a los cuatro vientos, la cuestión fue tratada en escasas ocasiones. El punto álgido estaba en los requisitos que debía llenar el ciudadano para ser considerado depositario de estos derechos y bajo qué circunstancias se podía considerar como tal.

Un tema para tratar a puerta cerrada

El reconocimiento de los derechos humanos competía hasta este siglo únicamente al régimen jurídico interno. Era potestad única de los gobernantes el reconocerlos o no, y no tenía nada que ver con el derecho internacional. Los Estados no tenían derecho a intervenir en la relación entre otro país y sus nacionales. Por ejemplo, a ningún Estado se le hubiera ocurrido en el siglo XIX dirigirse al gobierno venezolano para pedirle explicaciones acerca de las matanzas, violaciones y despojos que se daban durante la Guerra Federal. De hecho, “el Derecho internacional tradicional tampoco reconocía a los individuos (personas físicas) como titulares de Derechos internacionales. La doctrina tradicional sostenía que los individuos sólo podían ser objetos, y nunca sujetos, del Derecho Internacional”.⁴

Por otra parte, el derecho internacional estableció algunas excepciones que daban pie para demandar explicaciones ante cualquier Estado por violaciones a derechos fundamentales. A esta categoría pertenecen, por ejemplo, los tratados para erradicar el tráfico de esclavos y de protección de las minorías cristianas en el imperio Otomano, adoptados en el siglo XIX, y que constituyeron el origen de la adopción de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

El derecho humanitario, que persigue contener los imperativos militares para preservar la vida, la dignidad y la salud de las víctimas de la guerra, contiene en sí la semilla de lo que después sería el régimen de derechos humanos. La Convención de La Haya, firmada en 1907, y su anexo, son los primeros compromisos vinculantes relativos a este derecho. A estos dos se les han agregado las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 y sus Protocolos de 1977.

4 Idem. Pág. 10

Tras los 10 millones de muertos y 20 millones de heridos que dejó la Primera Guerra Mundial, las potencias vencedoras aceptan la propuesta de crear —durante la firma de los Tratados de Versalles, en 1919— la Sociedad de las Naciones.

El nuevo organismo inicia sus debates un año más tarde. A la cabeza de la iniciativa estuvo el entonces presidente norteamericano Woodrow Wilson, quien tenía la esperanza de que fortaleciendo el nuevo organismo este impediría que en el futuro la guerra fuese un instrumento de la política, y lograría disuadir a los potenciales agresores con un sistema colectivo de seguridad y sanciones, donde los pequeños estados hablaran de igual a igual con las grandes potencias.

El pacto constitutivo de la Sociedad de las Naciones no contenía normas sobre derechos humanos, ya que la necesidad de proteger dichos derechos a nivel internacional no había logrado aceptación en la comunidad de Estados miembros. Aún a pesar de esto, diversas normas del pacto y estructuras de la organización sirvieron de base para el desarrollo posterior de los derechos humanos.

La Sociedad de Naciones le dejó como herencia al derecho internacional, en materia de derechos humanos, su sistema internacional de protección a las minorías, que se basaba en una serie de tratados excepcionales. El primer compromiso de este tipo fue el celebrado entre las Potencias Aliadas y Polonia, el 29 de junio de 1919, y que sirvió de modelo a los demás acuerdos de este tipo. En el documento, los Estados, bajo el régimen de protección se comprometían a no discriminar a los miembros de las minorías protegidas y a concederles todos los derechos necesarios para preservar su integridad étnica, idiomática o religiosa, incluyendo el derecho al uso oficial de su idioma, el derecho a mantener escuelas y a practicar su religión. Para garantizar las prerrogativas, se incluía un artículo donde el Estado reconocía que las normas prescritas en el tratado, en tanto afectaran a miembros de las minorías, constituyeran *obligaciones de carácter internacional* y se encargaba a la Sociedad de las Naciones a velar por su fiel cumplimiento. Fue la primera vez en que se consideró la protección de los derechos fundamentales como un “issue” de interés internacional.

Aunque este sistema “desapareció junto con la Liga de Naciones, debe, sin embargo, reconocerse que actualmente las organizaciones internacionales que se ocupan de la protección de los derechos humanos utilizan técnicas que tienen origen el régimen de minorías de la Liga, como, por ejemplo, el derecho de petición por los afectados o las opiniones consultivas”.⁵

Otro de los logros de la Sociedad de Naciones fue crear la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a la que encargó la misión de velar por justas y humanas condiciones de trabajo para hombres, mujeres y niños. Lo que para el momento fue algo revolucionario, echó las bases para que años después la ONU reconociera que todos los hombres tienen derecho a un trabajo digno y correctamente remunerado. La OIT es actualmente

5 · Idem. Pág. 14.

una agencia especializada de las Naciones Unidas, y lleva a cabo actividades relacionadas con la promoción de normas laborales internacionales.

Para cuando comenzaron a sonar los disparos de la Segunda Guerra Mundial, el experimento de la Sociedad de las Naciones ya no existía sino de nombre. Ni siquiera Wilson logró convencer a sus compatriotas que aceptaran complacidos el ingreso de Estados Unidos en el organismo y pusieran su empeño en lograr una comunidad de naciones. La última decisión que tomó la Sociedad fue la expulsión de la Unión Soviética, en 1939, por su ataque a Finlandia.

Seis años más tarde, cuando el conflicto bélico estaba tocando a su fin, dentro del círculo de las potencias vencedoras comenzó a configurarse el esbozo de lo que sería la Organización de las Naciones Unidas. Finalmente, la Sociedad de las Naciones se disolvió oficialmente un año después de fundada la ONU, en 1946, en una sesión que cerró el político británico Lord Robert Cecil anunciando: de “la Sociedad de las Naciones ha muerto. ¡Viva la Organización de las Naciones Unidas!”.

¿Cabe lo abstracto en una institución?

Después de la Segunda Guerra Mundial el mundo occidental revisó lo que hasta ese momento había sido su concepto de paz. Europa había sido de nuevo escenario de una guerra —todavía más sangrienta que la anterior—, a pesar de que en 1920 había prometido “nunca más”. La reflexión dejó como conclusión que la paz no es algo que cae del cielo, mucho menos el producto de la alianza circunstancial de los Estados, sino que debe construirse, trabajarse. Así que el Estado sólo no basta para lograr la paz; es necesario que la población también participe.

La creación de la ONU refleja esta nueva concepción: el organismo existe porque para la paz hay que crear condiciones. El tiempo le ha dado la razón a estos intelectuales y políticos de 1945. Y por eso el auge en la lucha en pro de los derechos humanos, porque el que se les respete es uno de los requisitos indispensables para garantizar la convivencia pacífica.

La Carta de las Naciones Unidas es muy vaga en cuanto a la definición de los derechos humanos. Es verdad que reitera 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”, pero no especifica cuáles son esos derechos y su alcance.

Por otra parte, al adherirse a la Carta de las Naciones Unidas, los Estados miembros reconocen que los derechos humanos son materia de interés internacional y, en consecuencia, no son asuntos exclusivos de la jurisdicción doméstica. El tener que responder por el respeto de los derechos ante la comunidad internacional representa una gran responsabilidad para cualquier país, así que no pasó mucho tiempo antes de que los diferentes Estados comenzaran a exigir definiciones más claras de las prerrogativas estipuladas en el documento.

De esta manera, en 1946 se creó la Comisión de Derechos Humanos, a la que se le encomendó, entre otras cosas, la preparación de un proyecto de Declaración Internacional de los Derechos Humanos.

Tras dos años de trabajo, la Asamblea General aprobó, el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, considerada como “una magistral combinación de liberalismo occidental con los principios del estado bienestar”.⁶

“La Declaración Universal de Derechos Humanos fue aprobada sin atribución de efecto vinculante obligatorio automático. Aun cuando una corriente considera hoy día que, como consecuencia de diversos factores, tiene en el presente una fuerza jurídica obligatoria, la verdad es que en su origen tal efecto no fue consagrado”.⁷ Efectivamente, expertos legales afirman que el documento está dotado de valor jurídico porque creó “a cargo de los Estados miembros la obligación de prever la forma de cumplir esa recomendación de la Asamblea”.⁸

Forzosamente, este documento representa un nuevo período dentro de la historia política occidental, porque desde el momento mismo en que el Estado reconoce unos derechos emanados de la humanidad y que limitan su poder, reconoce que no es el señor absoluto de los pueblos y sus destinos. Por ende, y por lo menos teóricamente, las formas absolutistas de gobierno ya no tienen sustento. Significa, por otra parte, una nueva etapa en el derecho internacional: desde la creación de las Naciones Unidas la garantía constitucional a los derechos humanos que comprende el derecho interno, y que ya había mostrado que era insuficiente, ha venido siendo complementada por nuevos dispositivos creados por el Derecho Internacional.

Lo cierto es que la Declaración Universal de Derechos Humanos ha ido adquiriendo tal valor que los Estados que violan sus disposiciones más que negar valor al documento y a sus preceptos, rechazan las acusaciones de las que son objeto.

Las bases estaban, pues, echadas en 1948. Sin embargo, legalmente el problema continuaba siendo el mismo, ya que las declaraciones no son documentos de carácter vinculante, sino una mera enunciación de intenciones.

Louis Henkin afirma que “el impresionante crecimiento de una ley internacional de derechos humanos demuestra la influencia de las ideas y la retórica, la sensibilidad de los gobiernos modernos ante la opinión pública, y la eficacia demostrada por las organizaciones internacionales al explotar esa sensibilidad para transformar ideas y

6 Henkin, Louis: *Derecho y política exterior de las naciones*. Pág. 246.

7 Nikken, Pero: *La protección internacional de los derechos humanos: Su desarrollo progresivo*. Pág. 38.

8 Indica Pedro Nikken que el planteamiento fue hecha por la delegación de Bélgica durante la discusión de la Declaración ante la Tercera Comisión preparatoria del documento, el 20 de octubre de 1948.

retórica en ley y en política y comportamientos nacionales”. Y si en algún momento esto se hizo evidente fue en el período posterior a la declaración.

Para muchos expertos, la cuestión de los derechos humanos no pasaría de la declaración de 1948: era lo más cómodo para los Estados, que en ese momento parecían tener ya suficiente preocupación con las crecientes tensiones entre las dos grandes potencias. Pero ni siquiera el bloqueo a Berlín logró disuadir a los activistas, entre ellos la primera dama norteamericana Eleanor Roosevelt, quienes se mantuvieron firmes en sus posiciones hasta que se anunciaron las negociaciones para formalizar los compromisos en un pacto.

Discusión en el pantano

A la ONU le tomó 18 años aprobar los pactos sobre derechos humanos. Esta demora no se hace tan larga si se toma en cuenta que el organismo tuvo que batallar para sacar adelante la propuesta entre las diferencias de los dos bloques ideológicos, que se debatían sobre si el acuerdo debía proteger los derechos económicos, sociales y culturales al igual que los civiles y políticos. Eso sin contar que el escenario era el período de la descolonización, y que cada nueva nación que aparecía aumentaba el número de formuladores de política y contribuía a cambiar el aspecto político del sistema.

Para desempantanar las conversaciones, la Asamblea General siguió las recomendaciones del Consejo Económico y Social y resolvió en 1952 que habría dos pactos: uno relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, y otro concerniente a los derechos civiles y políticos. Fue una medida conciliatoria que se contradecía con lo dicho anteriormente, durante el Quinto Período de sesiones, cuando declaró que “el goce de las libertades civiles y políticas, así como el de los derechos económicos, sociales y culturales son interdependientes”.

Oficialmente, se indicó que se hacían dos pactos porque “una y otra categoría de derechos tienen diversas formas de realización y de exigibilidad”. Así, “la vigencia de los derechos civiles y políticos depende, según esto, estrictamente de un orden jurídico que los reconozca y garantice, el cual puede ser instaurado con la sola decisión política de los órganos del poder público competentes; mientras que los derechos económicos, sociales y culturales dependen de la existencia de un orden social dominado por la justa distribución de los bienes, lo cual no puede alcanzarse sino progresivamente. Los primeros serían derechos inmediatamente exigibles, frente a los cuales los Estados asumen obligaciones de resultado; los segundos no son exigibles sino en la medida en que el Estado disponga de los recursos para satisfacerlos”.⁹

9 Nikken, Pedro: *La protección internacional de los derechos humanos: su desarrollo progresivo*. Pág. 45.

La explicación todavía no logra convencer a los expertos, quienes reiteran que los tipos de derecho son efectivamente interdependientes. En cambio, afirman que la ONU decidió, salomónicamente, “una bifurcación en dos convenios, uno sobre derechos civiles y políticos según la tradición occidental, otro sobre derechos económicos y sociales según el estado de bienestar social o socialismo”.¹⁰

Otro punto de fuertes discusiones fue la inclusión en ambos documentos de una disposición común que proclama el derecho de los pueblos a la autodeterminación. La mayor objeción venía de los gobiernos occidentales, que afirmaban que más que una prerrogativa, el enunciado se refiere a un principio político o, a lo sumo, a un derecho de los pueblos, que quedaba fuera de contexto en un pacto de derechos individuales.

La Comisión de Derechos Humanos terminó la redacción de ambos proyectos en 1954 —y finalmente sí incluyó los artículos relativos a la autodeterminación de los pueblos—, pero la Asamblea General no los aprobó y abrió a la firma, conjuntamente con un Protocolo Facultativo en materia de Derechos Civiles y Políticos, hasta 1966. Transcurrió toda una década para que 35 países —el número necesario para que los Pactos entraran en vigencia— ratificaran ambos documentos.

Evidentemente, el catálogo de derechos civiles y políticos fue redactado con mayor precisión jurídica que la Declaración Universal. De hecho, contiene derechos que no fueron contemplados en la Declaración, como el derecho de las minorías “a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma” (Art. 27). También prohíbe la prisión por endeudamiento, el derecho a que las personas privadas de su libertad sean tratadas humanamente, y el derecho del niño a “adquirir una nacionalidad” y a recibir protección.

Por otra parte, el derecho a la propiedad no fue incluido dentro del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a pesar de que está contemplado dentro de la Declaración, por las diferencias ideológicas entre los dos grandes bloques. Otro de los grandes ausentes son el derecho a obtener y disfrutar asilo.

Desde el punto de vista institucional, este Pacto trae novedades, porque establece la creación de un Comité de Derechos Humanos, integrado por 18 miembros que actúan en calidad de expertos independientes, sin representación gubernamental, y que tienen como función principal examinar los informes que cada Estado parte presenta sobre el estado de los derechos humanos dentro de su jurisdicción.

El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos está estrechamente relacionado con este punto, ya que su propósito es permitir a los individuos que hayan sido víctimas de violaciones a sus derechos humanos puedan elevar sus quejas hasta el Comité. Las peticiones individuales sólo pueden ser presentadas en contra de los Estados signatarios del compromiso.

10 Henkin, Louis: *Derecho y política exterior de las naciones*. Pág. 246.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales enumera, describe y define al detalle —incluso indicando los pasos que deben tomarse para lograr su realización— los siguientes derechos:

- Derecho al trabajo.
- Derecho a disfrutar de condiciones equitativas y favorables de trabajo.
- Derecho a la protección de la familia
- Derecho a un nivel adecuado de vida
- Derecho a disfrutar del nivel de salud física y mental más alto que pueda obtenerse.
- Derecho a la educación para todos y
- Derecho a tomar parte de la vida cultural.

Frente a estos derechos “cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos”.¹¹

El acuerdo no establece ningún sistema de quejas interestatales o individuales. El control de los progresos se realiza a través de informes anuales que entregan los Estados partes al Consejo Económico y Social de la ONU, quien a la vez, en 1985, creó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Indirectamente, el retraso en la redacción de los pactos contribuyó a la consolidación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos como un marco de referencia importante dentro del Derecho Internacional. Políticos, diplomáticos y gobernantes debieron recurrir durante todo ese tiempo al documento declaratorio a la hora de invocar normas de derechos humanos o condenar su violación. Así, poco a poco, la declaración pasó a ser el modelo de lo que la comunidad internacional entendía por derechos fundamentales, y se reforzó la convicción de que todos los Estados tienen la “obligación” de asegurar a sus ciudadanos el goce de las prerrogativas que allí se enuncian.

Además, teniendo como base la Declaración Universal, y bajo el auspicio de las Naciones Unidas, se han elaborado distintos instrumentos regionales de promoción y control de los derechos humanos. En 1950 se ratificó el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en 1969 el Convenio Americano de Derechos Humanos, ambos inspirados en la misma fuente, centrada en el individuo. En 1981 se firmó la Carta Africana de Derechos Humanos, con una concepción diferente, que concede más importancia a las relaciones entre el individuo y el grupo, y a los derechos de los pueblos.

11 Nikken, Pedro: *Manual internacional de derechos humanos*. Pág. 30.

La ONU no agotó sus fuerzas en los pactos internacionales sino más bien, a partir de ellos, ha acelerado su ritmo en la promoción de los derechos humanos. Desde 1966, los derechos humanos particulares fueron tema de acuerdos especiales, como la Convención del Genocidio, la Convención sobre Eliminación de toda forma de discriminación racial, Convención sobre Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, entre muchas otras. Existen también más de 20 Declaraciones de derechos humanos distintas, que van desde los Derechos del Niño hasta la Declaración sobre utilización del progreso científico y tecnológico en interés de la paz y en beneficio de la humanidad.

En cuanto a la creación de un régimen jurídico que sustente la defensa de los derechos humanos, Naciones Unidas pasó la prueba con la máxima calificación, porque construyó todo un mecanismo extenso, pero a la vez flexible. El problema está cuando se pasa de la teoría de las leyes a la práctica, es decir, cuando se examinan los mecanismos de control de las violaciones a los derechos fundamentales.

Sólo ojos

Naciones Unidas se ha cuidado en sobremanera a la hora de construir el sistema de vigilancia internacional de los derechos humanos que no moleste a los Estados. Esto se ha hecho con la idea de evitar acusaciones acerca de ingerencia del organismo, pero en verdad ha resultado en entes débiles y sin capacidad de lograr mejoras sustanciales en la situación de los derechos innatos basándose en su propia autoridad. Es un sistema que sólo ve, pero que carece de extremidades para ejercer acciones al respecto.

Y es que el principal problema a la hora de controlar las violaciones a los derechos fundamentales es que los gobiernos todavía no se despojan por completo de la actitud de que es asunto suyo el trato que le den a sus habitantes aun cuando han prometido enmendar su conducta y han adoptado tratados internacionales al respecto.

“Los derechos humanos invalidan la distinción tradicional entre orden interno y orden internacional y crean una permeabilidad jurídica nueva. No hay que considerarlos, pues, desde el ángulo de la soberanía absoluta ni desde el ángulo de la ingerencia política. Antes bien, se impone comprender que los derechos humanos inducen la colaboración y la coordinación de los estados y de las organizaciones internacionales”, explicó Boutros Boutros Ghali, secretario general de la ONU, en su discurso de apertura de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993.

El secretario general mantiene hoy en día el mismo discurso, aunque en términos más duros. Dice: “el tiempo de la absoluta y exclusiva soberanía ya pasó; su teoría nunca se correspondió con la realidad. Es el deber de los líderes de los Estados entender esto y encontrar un balance entre las necesidades de un buen gobierno interno y los requerimientos de un mundo cada vez más interdependiente”.

Esta es la próxima discusión que se cierne sobre Naciones Unidas. Y es necesaria que se dé porque la mayor parte de las quejas que hoy en día tienen los miembros de la ONU están relacionadas con las diferentes concepciones de soberanía y sus alcances.

En vista de que no existe ningún tribunal penal internacional permanente, jurídicamente, la única medida de control real que ejerce la ONU sobre sus Estados miembros en cuanto a derechos humanos son los informes anuales que éstos presentan ante el Comité de Derechos Humanos, contemplado dentro del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sin embargo, este Comité no puede llevar adelante investigaciones para verificar el contenido de los informes presentados. En todo caso, tiene derecho a formular preguntas y observaciones a los representantes de los Estados.

Valiéndose de esta última prerrogativa, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de vigilancia de los derechos humanos han estado haciendo por años "lobby" en las reuniones de Ginebra. Así, en teoría, la sociedad civil le presenta sus balances a los miembros del Comité como parte del proceso de preparación previo a la exposición de los Estados. Esto los pone en sobreaviso de la posible parte débil del informe oficial y les permite hacer preguntas más pertinentes y específicas.

El Pacto de Derechos civiles y políticos establece también un procedimiento para presentar comunicaciones interestatales, lo que permite que un Estado signatario del acuerdo pueda formular cargos en contra de otro por violaciones del tratado. Sin embargo, este procedimiento es opcional y, por lo tanto, sólo es aplicable por y contra aquellos Estados que hayan hecho una declaración especial al respecto. De hecho, "el procedimiento establecido en el Pacto para las comunicaciones interestatales es débil, debido a que no es más que un simple procedimiento formal de conciliación y no prevé arreglo judicial o cuasi judicial". Hasta la fecha, ninguna comunicación interestatal ha sido presentada.

Además, el Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos permite que los individuos víctimas de violaciones de sus prerrogativas por parte de alguno de los Estados miembros presenten peticiones ante el Comité de Derechos Humanos. Este ente, después de decidir sobre la admisibilidad de la petición, la presenta al Estado involucrado, que tiene seis meses para responder a los cargos. Los escritos de ambas partes son evaluados por el Comité, que emite sus observaciones, y envía un resumen de sus conclusiones a la Asamblea General de la ONU. La decisión final no es un veredicto, sino una observación.

A pesar de que la decisión final es de carácter no vinculante, este Protocolo llena un vacío que se produjo en 1947, cuando la Comisión de Derechos Humanos de la ONU decidió que no tenía facultades para tramitar comunicaciones individuales sobre violaciones a los derechos humanos. Esta medida fue ratificada por el Consejo Económico y Social de la ONU, encargado de velar por todos los asuntos relativos a los derechos humanos. A pesar de esto, nada más en el período de 1947 a 1957, la ONU recibió 65 mil denuncias de individuos y organizaciones no gubernamentales.

En su resolución del 5 de agosto de 1947, el Consejo no sólo ratificó la decisión de la Comisión, sino que también estableció un método para clasificar las comunicaciones y disponer la confección de una lista confidencial de las mismas. Indica Pedro Nikken que “el acceso a dicha lista era tan restringido que la información contenida en ella no podía ser utilizada para iniciar ninguna acción en casos concretos por parte de los miembros de la Comisión”, por lo que la denuncia quedaba en nada.

Entre 1947 y 1949 se intentó que el Consejo revisara su decisión y facultara a la Comisión para actuar en el caso de comunicaciones que denunciaran violaciones de derechos humanos. Sin embargo, mediante la Resolución ECOSOC 728F (XXVIII) del 30 de julio de 1959, reafirmó su decisión y consolidó el procedimiento establecido anteriormente.

En años recientes, se ha encontrado la manera de salvar los obstáculos que ponía la Comisión para el tratamiento de violaciones a los derechos humanos. Se encontró el atajo a partir de dos resoluciones del Consejo Económico y Social complementarias entre sí; la resolución ECOSOC 1235 (XLII) del 6 de junio de 1967, y la resolución ECOSOC 1503 (XLVIII) del 27 de mayo de 1970.

La resolución ECOSOC 1235, en su párrafo 2, autoriza a la Comisión de Derechos Humanos y a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías para “examinar la información pertinente sobre violaciones notorias de los derechos humanos y de las libertades fundamentales que ilustran la política del apartheid, practicada en la República de Sudáfrica, y la discriminación racial que se practica especialmente en Rodhesia del Sur”. Este estudio de la situación debe producir un informe con recomendaciones que será elevado al Consejo Económico y Social.

Por otra parte, la resolución 1503 autoriza a la Subcomisión a formar un pequeño grupo de trabajo encargado de examinar las comunicaciones recibidas por la ONU para identificar aquellas que “parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el ámbito de las atribuciones de la Subcomisión”. Los gobiernos pueden participar “en sesiones privadas” en el proceso de investigación de la Subcomisión. El objetivo del trabajo es “determinar si se puede someter a la Comisión de Derechos Humanos determinadas situaciones que parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos”.

Los años han demostrado que éste es un buen “atajo” para los casos urgentes, ya que todas las violaciones manifiestas de los derechos humanos reúnen los requisitos que exigen las resoluciones ECOSOC 1235 y 1503.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que, como medio de control, los Estados parte presenten “informes sobre las medidas que hayan adoptado y los progresos realizados con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo”. Pero no contempla un organismo especial para revisar los informes. Fue el Consejo Económico y Social quien creó en 1985 un Comité de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales. Este ente informa de sus conclusiones al Consejo, a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y a las agencias especializadas de la ONU involucradas en la protección de este tipo de derechos.

El sistema de Comités se extiende casi al infinito, porque casi todas las convenciones y los acuerdos internacionales firmados estipulan la creación de un organismo de seguimiento de los compromisos. El problema para todos es el mismo: son organismos hechos de pujos ojos, sin extremidades para prevenir o remediar las violaciones de los derechos fundamentales.

La importancia de permanecer en la palestra

Naciones Unidas es uno de los primeros organismos internacionales en comprender la importancia de hacer trabajo en conjunto con la opinión pública. En vista de que el papel del organismo en la protección de los derechos humanos está limitado a un plano casi exclusivamente moral, la ONU se adelantó por casi medio siglo a esta nueva cultura de la información y apeló a mantener el tema vigente y señalar a los detractores, como método de presión, pasando por encima de las pugnas de la Guerra Fría.

Espectadores de todas las naciones comenzaron a leer en sus periódicos y, posteriormente, a ver en las pantallas de sus televisores, los relatos de flagrantes violaciones de derechos básicos: la intervención china en Corea y el Tíbet, la guerra árabe-israelí, Bahía de Cochinos, Vietnam, el golpe de estado en Chile... La reacción inmediata era pedir que alguien hiciera algo.

La ONU pudo explicarle al mundo cómo se llama el sentimiento que inspiraban los abusos: defensa de los derechos humanos. Y para la mayoría de los ciudadanos de los países occidentales —sobre todo europeos y norteamericanos que habían vivido en carne propia los horrores de la guerra— la idea de que existen unos derechos inalienables pasó a ser una doctrina de fe.

Una vez asumidos los derechos humanos como una obligación incluso oral, los ciudadanos de los propios países comienzan a exigirle a los Estados la inclusión del tema de los derechos humanos en la agenda de sus relaciones internacionales. Este proceso corría parejo con el aumento de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión de los gobiernos, así que la prerrogativa se deja sentir.

Es así como en los años 70 Estados Unidos y Europa Occidental comenzaron a utilizar su influencia en apoyo a los derechos humanos en otros países. Por ejemplo, el congreso norteamericano promulgó leyes que condicionaban las concesiones comerciales otorgadas a la Unión Soviética al acrecentamiento del respeto a los derechos humanos en su territorio. Otras leyes incluso niegan la asistencia militar y económica a los gobiernos que participan del “constante patrón de flagrantes violaciones a los derechos humanos internacionalmente reconocidos”.

Cuando la Ex-Unión Soviética convocó a una Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (Helsinki, 1975) para lograr la aceptación política del status quo en Europa Oriental, los estados occidentales exigieron a cambio compromisos de derechos humanos políticos.

También hubo un endurecimiento de las posiciones en contra Sudáfrica y su política del apartheid, y en 1977 el Consejo de Seguridad elevó a obligatorio el embargo de armas voluntario contra ese país que había aprobado en agosto de 1963. Las sanciones contra Sudáfrica no se levantaron hasta 1994, después de las primeras elecciones democráticas celebradas en ese país. Y como una manera de expresar su apoyo a la caída del apartheid, un número record de Jefes de Estado y de Gobierno asistieron a la toma de posesión del primer presidente negro de ese país: Nelson Mandela.

El conflicto en la ex-Yugoslavia sí ha tenido repercusiones positivas dentro de la estructura de la ONU, porque dio lugar a la creación del primer tribunal de la post-guerra para juzgar los crímenes contra la humanidad. A juicio de los observadores, la forma como fue creado este tribunal —por medio de una resolución vinculante del Consejo de Seguridad que obliga a todos los miembros de la ONU a tomar las medias necesarias para llevar la decisión a la práctica— marca un hito dentro de la historia del funcionamiento del organismo.

Sin embargo, nadie ha podido evitar que las decisiones que toman los estados respecto a los derechos humanos estén teñidas de un cariz político. Lamentablemente, desde 1948, a la hora de censurar a otro país por violaciones a los derechos humanos, los Estados se rigen más por intereses particulares que por los hechos acaecidos. Por ejemplo, Venezuela nunca vota contra Irán en las resoluciones de derechos humanos —a pesar de que reconoce que sí se están irrespetando los derechos fundamentales— porque podría dañar sus relaciones petroleras. Venezuela, junto con Pakistán, es también el único país del mundo en apoyar a China en su intervención en el Tíbet. Y, sin ir más lejos, fuentes diplomáticas afirman que Venezuela votó en contra de Cuba durante la última reunión del Comité de Derechos Humanos para hacerle un “pase de factura” por haberle concedido a Hugo Chávez, líder del fallido intento de golpe de 1992, los honores correspondientes a un jefe de Estado durante su visita a la isla.

Diplomacia para la paz

La fórmula para lograr la paz y el bienestar de la humanidad ha cambiado mucho desde 1948. Explica Boutros Ghali que en este mento, los esfuerzos de la ONU por construir la paz, estabilidad y seguridad deben abarcar áreas más allá de las amenazas militares, “porque una capa de ozono dañada puede significar más peligro para la población expuesta a ella que un ejército hostil, y las enfermedades actualmente están mermando tanto como las armas de guerra”. Por otra parte hay que tomar en cuenta que desde 1945, la ONU ha tenido que enfrentar ceca de 100 conflictos graves alrededor del

mundo que han dejado cerca de 20 millones de muertos, pero hasta este decenio no habían proliferado de tal manera los conflictos intrarregionales, que exigen un estilo de ayuda diferente al que se utilizó durante la Guerra Fría, cuando el enfrentamiento entre dos Estados era una metáfora de la competencia a muerte de dos bloques ideológicos.

En 1992, el recién estrenado secretario general del organismo delimitó nuevas prioridades para la ONU.

1. Buscar la identificación temprana de situaciones que puedan producir conflictos y tratar, a través de la diplomacia, de remover las fuentes de peligro antes de que estalle la violencia.
2. Donde ya hayan surgido los conflictos, participar en la implementación de la paz, orientando las discusiones a resolver las situaciones que llevaron al enfrentamiento.
3. Trabajar por preservar la paz allí donde las agresiones han cesado, y ayudar a implementar los acuerdos de paz.
4. Ayudar a la construcción de la paz en diferentes contextos: reconstruir las instituciones e infraestructuras de las naciones destrozadas por guerras civiles y peleas, y construir los lazos de paz, basados en el beneficio mutuo, entre naciones que anteriormente estuvieron en guerra.
5. En su más amplio sentido, trabajar en las causas más profundas de los conflictos: desigualdades económicas, injusticia social y opresión política.

El respeto a los derechos humanos debe ser una prioridad en cualquiera de los cinco escenarios planteados. Hoy, más que nunca, la proliferación de los conflictos intra regionales pone en evidencia que la base de los conflictos está en un 90 por ciento de los casos en el irrespeto a los derechos fundamentales. Es por esto que esa función de proteger y promover estas prerrogativas que la ONU asumió en su carta fundacional se está extendiendo cada día más, hasta abarcar aspectos no imaginados en décadas anteriores.

Subraya Boutros Ghali que “la piedra angular del trabajo en esta etapa es y debe permanecer siendo el Estado, ya que el respeto por su soberanía fundamental e integridad son cruciales para el progreso internacional. Sin embargo, el tiempo de la absoluta y exclusiva soberanía ya pasó; su teoría nunca se correspondió con la realidad. Es el deber de los líderes de los Estados entender esto y encontrar un balance entre las necesidades de un buen gobierno interno y los requerimientos de un mundo cada vez más interdependiente”.

La batalla de la paz debe librarse hoy en día en dos frentes. El primero es el frente de seguridad, en el que la victoria significa la libertad respecto al miedo. El segundo es el frente económico y social, en el que la victoria significa libertad respecto a la miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurar al mundo una paz duradera. Es a la luz de estas realidades que Naciones Unidas está redefiniendo su papel en “el nuevo orden internacional” para dedicarse al apoyo y promoción del desarrollo —garantía de que

todos tendrán acceso a los medios que proporcionan niveles de vida aceptables—, de la democracia —única forma de gobierno conocida que garantiza la pluralidad— y de los derechos humanos.

“Cuando el mundo se metamorfosea, cuando las certidumbres se derrumban, cuando se desdibujan las señales del camino, es cuando más se recurre a lo fundamental, cuando la búsqueda de una moral se torna más apremiante y la voluntad de comprenderse a sí mismo se impone como una necesidad”. Estas palabras del secretario general de las Naciones Unidas reflejan a la perfección la búsqueda desorientada del mundo a finales del siglo XX por un elemento, una ideología, que le devuelva a los hombres el denominador común. Los nacionalistas y el principio del placer se han vestido de gala para tentar. Pero ese tesoro preciado, la solidaridad humana, sólo es y podrá ser producto de la asimilación total de los derechos humanos, del reconocimiento propio y del semejante como dignos de cualquier esfuerzo.

Bibliografía

- ABC de las Naciones Unidas. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 1994, pp. 22 a 209.
- Boutros Ghali: *An agenda for peace*. United Nations, Nueva York, 1992. 50 págs.
- Boutros Ghali. *An agenda for peace*. United Nations, Nueva York, 1995. Second Edition. 160 págs.
- Boutros Ghali. *Consolidación de la paz y el desarrollo 1994* (Memoria anual sobre la labor de la ONU). Naciones Unidas, Nueva York, 1994. 324 págs.
- Buergenthal, Thomas y Pedro Nikken: *Manual internacional de derechos humanos*. Instituto Interamericano de derechos humanos, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas/San José, 1990. Pp. 9 a 51.
- Country human development indicators 1994*. United Nations Development Program, Nueva York, 1994. 500 págs.
- Informe sobre el desarrollo humano 1994*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994. 244 págs.
- Nikken, Pedro: *La protección internacional de los derechos humanos. Su desarrollo progresivo*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Civitas. Pp. 29 a 61.
- Declaración y programa de acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos Viena, junio de 1993*. Naciones Unidas, Nueva York, 1995. 50 págs.