



CONCEPTOS
Y FENÓMENOS
FUNDAMENTALES
DE NUESTRO
TIEMPO

UNAM

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

DESAFÍOS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

DR. MIGUEL CONCHA MALO

Mayo 2012

DESAFÍOS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

Por Dr. Miguel Concha Malo¹

1. Integralidad de los derechos humanos

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas realizada en Viena, Austria, del 14 al 25 de junio de 1993, dio como resultado la aprobación de la Declaración y el Programa de Acción de Viena, en las que los Estados participantes reafirmaron el compromiso de “cumplir sus obligaciones de promover el respeto universal, así como la observancia y protección de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, otros instrumentos relativos a los derechos humanos y el derecho internacional”². Asimismo, reafirmaron la importancia del enfoque de integralidad de los derechos humanos, al declarar que: “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.”³

2. Interdependencia de los derechos humanos

Esta interdependencia de derechos humanos se expresa no sólo entre derechos civiles y políticos por un lado, y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) por otro; sino entre ambos grupos de derechos. Por ejemplo, el derecho al agua se relaciona con las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, y “también está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud, (párr. 1 del art. 12)⁴ y al derecho a una vivienda y una alimentación adecuadas (párr. 1 del art. 11)⁵. Este

¹ Agradezco la colaboración de Areli Sandoval Terán, Coordinadora del Programa Diplomacia Ciudadana, DESCA y Social Watch México, de DECA Equipo Pueblo, A.C., en la preparación y redacción de este documento.

² Declaración y Programa de Acción de Viena, párrafo 1. Cfr. documento A/CONF.157/23 en www.ohchr.org

³ Más información en: Declaración y Programa de Acción de Viena, párrafo 5. Cfr. documento A/CONF.157/23 en www.ohchr.org y Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Las conferencias mundiales. Formulación de prioridades para el siglo XXI. DIP. Nueva York, 1997, p. 33.

⁴ Véase la Observación general N° 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párrafos 11, 12 a), b) y d), 15, 34, 36, 40, 43 y 51.

⁵ Véase el apartado b) del párrafo 8 de la Observación general N° 4 (1991). Véase también el informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, el Sr. Miloon Kothari (E/CN.4/2002/59), presentado de conformidad con la

derecho también debe considerarse conjuntamente con otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, entre los que ocupa un lugar primordial el derecho a la vida y a la dignidad humana”.⁶

Como se expresa en los preámbulos de la Declaración Universal y de los Pactos de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para que se pueda realizar el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, es indispensable que se creen condiciones para que pueda disfrutar tanto de sus derechos civiles y políticos como de sus derechos económicos, sociales y culturales.

La dignidad inherente al ser humano, como origen de todos sus derechos, está también en el centro de la integralidad y la interdependencia de los derechos humanos. Todos los derechos humanos son necesarios para una vida digna. Por eso la interdependencia se expresa tanto en situaciones de disfrute como de violación de derechos. Así, cuando una persona goza de su derecho a la educación, ello incidirá positivamente en el disfrute de su derecho a un nivel de vida adecuado, en su derecho a la salud, en su derecho al trabajo. De la misma manera, cuando una familia es desalojada de manera forzada del lugar donde vive, no sólo se está violando su derecho a la vivienda adecuada, también se están vulnerando o poniendo en riesgo otros de sus derechos. Vivir en situación de pobreza implica violaciones a diversos derechos humanos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos; “la pobreza constituye una negación de derechos humanos”.⁷

En la concepción del derecho al desarrollo también destaca la interdependencia y la integralidad de los derechos humanos. El *desarrollo*, conforme a la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986), es

“un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa y en

resolución 2001/28 de la Comisión, de 20 de abril de 2001. En relación con el derecho a una alimentación adecuada, véase el informe del Relator Especial de la Comisión sobre el derecho a la alimentación, el Sr. Jean Ziegler (E/CN.4/2002/58), presentado de conformidad con la resolución 2001/25 de la Comisión, de 20 de abril de 2001.

⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Observación General N° 15. El derecho al agua (E/C.12/2002/11), 20 de enero de 2003, párrafo 3.

⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pronunciamiento sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 1 (E/C.12/2001/10, disponible en www.ohchr.org)

la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.”⁸ Asimismo, “todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él”.⁹

3. El derecho al desarrollo

Para comprender mejor el derecho al desarrollo puede ser muy ilustrativa la figura del “vector” de los derechos humanos manejada por el Experto Independiente de Naciones Unidas sobre Derecho al Desarrollo: *“el derecho al desarrollo es la mejora de un vector de los derechos humanos, compuesto de varios elementos que representan los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos que son interdependientes”.*¹⁰ En este orden de ideas, para la realización del derecho al desarrollo no debe haber retrocesos en los demás derechos humanos que son los componentes del vector:

*“el requisito para lograr la realización del derecho al desarrollo es la promoción o mejora en la realización de por lo menos algunos derechos humanos, ya sean: civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, mientras ningún otro sea deteriorado o violado”.*¹¹

A esto habría que agregar que el derecho al desarrollo “debe realizarse de manera que satisfaga equitativamente las necesidades en materia de desarrollo y medio ambiente de las generaciones actuales y futuras”.¹²

4. Obligaciones del Estado en materia de Derechos Humanos

La Carta de las Naciones Unidas (1945), constituyente de este organismo internacional, establece la obligación de los Estados de promover el respeto universal y efectivo a todos los derechos humanos. El derecho internacional de los derechos humanos establece para

⁸ Preámbulo de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986 (disponible en www.ohchr.org)

⁹ Artículo 1, párrafo 1 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

¹⁰ Fourth report of the independent expert on the right to development (E/CN.4/2002/WG.18/2 and Add. 1)

¹¹ *Ibíd.*

¹² Declaración y Programa de Acción de Viena, párrafo 11.

todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, las mismas obligaciones de: respetarlos, promoverlos y realizarlos:

La obligación de respetar significa que los Estados deben abstenerse de adoptar medidas que obstaculicen o impidan el ejercicio de los derechos humanos. Por su parte, la obligación de proteger requiere que los Estados adopten medidas de vigilancia y regulación de actores no estatales para evitar (y en caso de, sancionar) que menoscaben el disfrute de los derechos humanos.

Por otro lado, la obligación de realizar, también llamada obligación de satisfacer o cumplir, requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas encaminadas a lograr la plena realización de los derechos humanos. Esta obligación, de acuerdo a las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, entraña a la vez obligaciones de: facilitar (adoptar medidas positivas), promover (difundir información adecuada), y garantizar o hacer efectivos los derechos, cuando un individuo o grupo no pueda, por razones ajenas a su voluntad, acceder o poner en práctica los derechos con los recursos a su disposición (ejemplo: en el caso de desastres naturales).¹³

Se pueden ilustrar estas obligaciones tomando por ejemplo el derecho a la salud, para comprender también cuáles serían los estándares mínimos de cumplimiento. La Observación General núm. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU señala en su primer párrafo que: “La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos. Además, el derecho a la salud abarca determinados componentes aplicables en virtud de la ley.”¹⁴

¹³ Para profundizar en el tema de las obligaciones, es fundamental conocer la Observaciones Generales 1 y 3 del Comité de DESC sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes del PIDESC y la Observación General núm. 9 del Comité de DESC sobre la aplicación interna del PIDESC.

¹⁴ Observación General núm. 14 del Comité de DESC sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párrafo 1.

Cabe decir que si bien el PIDESC establece una cláusula de progresividad en la realización de los derechos y reconoce los obstáculos que puede representar la limitación de recursos, al mismo tiempo impone a los Estados Partes de dicho Pacto algunas obligaciones de efecto inmediato, por ejemplo: garantizar que el derecho a la salud será ejercido sin discriminación alguna; y adoptar medidas deliberadas y concretas para lograr su plena realización.

Las obligaciones del Estado en materia del derecho a la salud se resumen en: respetar, proteger y cumplir. “A su vez, la obligación de cumplir comprende la obligación de facilitar, proporcionar y promover. La obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud. La obligación de proteger requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías prevista en el artículo 12. Por último, la obligación de cumplir requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud”.¹⁵

La Observación 14 también nos habla de elementos esenciales que deben observarse para el cumplimiento de este derecho: la *disponibilidad* y la *accesibilidad* (física, económica, sin discriminación y con información) de establecimientos, bienes, servicios, programas de salud; así como su *aceptabilidad* (culturalmente hablando) y su *calidad* (científica, médica).

Es importante subrayar que el Comité de DESC hizo una interpretación del apartado 1 del artículo 12 del PIDESC sobre el derecho a la salud como “un derecho inclusivo”, el cual abarca la atención de la salud (oportuna y apropiada), pero va más allá de eso, ya que también abarca “los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva”.¹⁶ Incluso abarca el tema de la

¹⁵ Observación General núm. 14, *Op.cit.*, párrafo 33.

¹⁶ Observación General núm. 14, *Op.cit.*, párrafo 11.

participación social en los procesos de toma de decisiones en materia de salud, en los planos comunitario, nacional e internacional.

Es precisamente por la interdependencia de los derechos humanos que los estándares mínimos para el cumplimiento del derecho a la salud implican el cumplimiento de estándares mínimos de otros derechos humanos, como el derecho a la alimentación adecuada, el derecho al agua, y otros en estrecha relación: “El derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos que se enuncian en la Carta Internacional de Derechos Humanos, en particular el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación. Esos y otros derechos y libertades abordan los componentes integrales del derecho a la salud”.¹⁷

Ya que los instrumentos internacionales de derechos humanos son firmados y ratificados por los Estados, son sus instituciones las que se obligan jurídicamente a cumplirlos. Según la teoría clásica, los demás actores no estatales tendrían cierta responsabilidad frente a los derechos humanos, como se desprende de la propia Declaración Universal, pero las obligaciones corresponden a los Estados; es así que en caso de violaciones a los derechos humanos, a estos se le imputa la acción u omisión que las causó.

5. Megaproyectos y derechos humanos

Por eso en numerosos casos de megaproyectos en México y alrededor del mundo, que se imponen como vehículos del “desarrollo” de las comunidades en donde se llevarán a cabo, se generan movimientos opositores que cuestionan la forma y el fondo de tales proyectos, ya que en muchas ocasiones se inician violentando derechos, por ejemplo: los derechos a la información, a la participación, a la consulta, a la libre determinación; y además se ejecutan poniendo en riesgo otros derechos: desde el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la salud, el derecho a la vivienda y a la alimentación adecuadas, hasta los derechos culturales de las comunidades, entre otros. Para ilustrar esta cuestión basta mirar el veredicto del Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA) de marzo de 2006 sobre el caso del Proyecto Hidroeléctrico de la Presa La Parota, o las Observaciones Finales y

¹⁷ Observación General núm. 14, *Op.cit.*, párrafo 3.

Recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas al Estado Mexicano del mismo año.

En su primera Audiencia Regional Latinoamericana, realizada en el Distrito Federal en marzo de 2006, el TLA conoció del caso La Parota, y en su veredicto llamó a la cancelación del proyecto, considerando las afectaciones a diversos derechos. En particular, señaló la necesidad de cumplir las disposiciones legales nacionales y los compromisos internacionales de México en materia de: el derecho a la información, el derecho a la consulta y participación, el derecho a la libre determinación, el derecho a la vivienda, el derecho a la alimentación, el derecho al agua, el derecho a la tierra, el derecho al territorio y el derecho al desarrollo.¹⁸

Por su parte, entre los motivos de preocupación del Comité de DESC de la ONU a México, destaca: “Preocupa al Comité la información de que no se consulta debidamente a los miembros de las comunidades indígenas y locales que se oponen a la construcción de la represa hidroeléctrica La Parota o de otros proyectos en el marco del Plan Puebla-Panamá, y de que a veces se les impide por la fuerza que participen en las asambleas locales en relación con la ejecución de estos proyectos. Le preocupa asimismo que la construcción de la represa La Parota podría causar la inundación de 17 mil hectáreas de tierras habitadas o cultivadas por comunidades indígenas y locales de agricultores, lo que provocaría un agotamiento de los recursos naturales y, según se informa, el desplazamiento de 25 mil personas. Además, según el Tribunal Latinoamericano del Agua, violaría los derechos a las tierras comunales que tienen las comunidades afectadas, así como sus derechos económicos, sociales y culturales”.¹⁹

Asimismo, entre las recomendaciones que hizo el Comité a México destaca la siguiente: “El Comité insta al Estado Parte a que consulte debidamente a las comunidades indígenas y locales afectadas por el proyecto de la represa hidroeléctrica La Parota u otros proyectos a gran escala en las tierras y territorios que poseen, ocupan o usan tradicionalmente, y a que procure obtener su consentimiento fundamentado previo en cualquier proceso conducente a la adopción de decisiones en relación con estos proyectos que afecten a sus derechos e

¹⁸ Para consultar el veredicto completo se recomienda visitar: <http://www.tragua.com>

¹⁹ Comité de DESC de la ONU. Observaciones finales a México. (E/C.12/MEX/CO/4) 9 de junio de 2006, párrafo 10.

intereses amparados por el Pacto, en consonancia con el Convenio de la OIT N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en Estados independientes. El Comité exhorta asimismo al Estado Parte a que reconozca los derechos de propiedad y posesión de las comunidades indígenas sobre las tierras que ocupan tradicionalmente, a que garantice una indemnización apropiada y/o viviendas y tierras alternativas para el cultivo a las comunidades indígenas y de agricultores locales afectados por la construcción de la represa La Parota o por otros proyectos de construcción en el marco del Plan Puebla-Panamá, y a que proteja sus derechos económicos, sociales y culturales. A este respecto, se remite al Estado Parte a las Observaciones generales Nos. 14 y 15 sobre el derecho al más alto nivel posible de salud y el derecho al agua”.²⁰

6. Derechos humanos, desarrollo y seguridad

Es evidente entonces que los derechos humanos y el desarrollo están íntimamente relacionados; pero hay un tercer concepto que resulta también de vital importancia en el contexto de la globalización: la seguridad. De hecho, los tres pilares u objetivos con que se creó la Organización de las Naciones Unidas en 1945 son precisamente: la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo. En la Carta de Naciones Unidas es claro que para preservar a la humanidad “del flagelo de la guerra” se necesitaba una organización que se dedicara a velar tanto por el respeto de los derechos humanos, la preservación de la justicia y el imperio de la ley, como a establecer condiciones para promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de “un concepto más amplio de la libertad”. Precisamente este es el título del importante informe del entonces Secretario General, Kofi Annan, a los 60 años de la ONU, cuya lectura resulta obligatoria para comprender muchos de los desafíos actuales en el mundo globalizado y su interconexión: *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, cuyo mensaje central podría resumirse en la idea de que “No tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los

²⁰ ²⁰ Comité de DESC de la ONU. Observaciones finales a México. (E/C.12/MEX/CO/4) 9 de junio de 2006, párrafo 28.

derechos humanos. Si no se promueven todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar”.²¹

De acuerdo con este informe, la interpretación más amplia de la libertad incluye la idea de que el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano, pues “no sólo son indispensables sino que también se fortalecen recíprocamente. Esta relación no ha hecho más que reforzarse en nuestra era de rápidos progresos tecnológicos, de aumento de la interdependencia económica, de globalización y de espectaculares transformaciones geopolíticas”. “Si bien no puede decirse que la pobreza y la negación de los derechos humanos sean la ‘causa’ de las guerras civiles, el terrorismo y la delincuencia organizada –añade–, todos ellos incrementan considerablemente el peligro de la inestabilidad y la violencia. Análogamente, la guerra y las atrocidades no son ni mucho menos las únicas razones que explican que los países estén atrapados en la pobreza, pero es indudable que son un impedimento para el desarrollo”. “Asimismo –concluye–, un acto catastrófico de terrorismo en una parte del mundo, por ejemplo un atentado contra un importante centro financiero de un país rico, podría afectar las perspectivas de desarrollo de millones de personas al otro lado del mundo, al provocar graves trastornos económicos y sumir en la pobreza a millones de personas. Por otra parte, los países bien gobernados y que respetan los derechos humanos de sus ciudadanos están en mejor situación para evitar los horrores de la guerra y para superar los obstáculos al desarrollo”.²²

7. Los desafíos de la globalización

Todo el sistema de protección de derechos humanos (instrumentos y mecanismos) se ha construido para limitar los abusos de poder del Estado, preservando los derechos humanos de la población. Sin embargo, la globalización económica, con actores privados transnacionales cada vez más poderosos, representa desafíos a esta concepción. Por ejemplo, de cara a las corporaciones transnacionales, cuyas acciones (proyectos, inversiones, negocios) en diversas latitudes están vulnerando los derechos humanos de decenas, cientos

²¹ Informe “Un concepto más amplio de Libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para todos”. Informe del Secretario General. Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. A/59/2005, 21 de marzo de 2005, párrafo 17. (disponible en: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm>).

²² Un concepto más amplio de la libertad. Op. Cit., párrafo 16.

o miles de personas, es cada vez más necesario atribuirles responsabilidades en la materia, incluyendo controles y sanciones.

La responsabilidad de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) en materia de derechos humanos se abordó también en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la cual pidió a las organizaciones regionales y a las principales instituciones financieras y de desarrollo internacionales y regionales que evaluaran los efectos de sus políticas y programas sobre el disfrute de los derechos humanos.

También cabe señalar que la cooperación internacional es otra obligación de los Estados. El artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas insiste particularmente en el desarrollo de una cooperación internacional eficaz para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55, incluidos el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos.

Es sabido que la codificación de los derechos humanos es un proceso dinámico, y que son las luchas sociales las que han ido impulsando en gran medida su desarrollo. De esta forma, el derecho internacional de los derechos humanos continuará evolucionando, hasta que los diversos actores puedan ser obligados a rendir cuentas sobre los efectos de sus acciones en materia de derechos humanos.

Hasta el momento, con los recursos jurídicos existentes, las y los defensores de derechos humanos apelan a la obligación del Estado de proteger los derechos humanos cuando una empresa, por ejemplo, vulnera derechos de sus trabajadores o de la comunidad de la zona donde desarrolla sus acciones. Pero existen también diversos esfuerzos, principalmente impulsados desde organizaciones de la sociedad civil, encaminados a “obligar” a las empresas a responder por la afectación a derechos humanos. Estos esfuerzos van desde la compilación de las Normas de Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales en la esfera de los Derechos Humanos,²³ hasta ejercicios de tribunales éticos, como el Tribunal Latinoamericano del Agua,²⁴ o el Tribunal Permanente de los Pueblos.²⁵

²³ Puede consultarse el texto completo de estas Normas en: www.ohchr.org, con la clasificación: E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, del 26 de agosto de 2003.

²⁴ Más información en: <http://www.tragua.com/es/>

²⁵ Más información en: <http://www.enlazandoalternativas.org/>

8. Desafíos actuales para los derechos humanos

Los desafíos actuales para los derechos humanos están muy relacionados con los desafíos globales que enfrenta la humanidad, señalados en el ya citado Informe *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, del anterior Secretario General de la ONU:²⁶

Por un lado están los desafíos en materia de desarrollo para alcanzar la “libertad para vivir sin miseria”, lo cual incluye medidas no sólo para superar la pobreza y la desigualdad, sino para atender los grandes problemas ambientales como el cambio climático.

Por otro lado están los desafíos en materia de seguridad, para lo cual, apuntaba el Secretario, se debe alcanzar “un nuevo consenso en materia de seguridad, cuyo primer artículo ha de ser que todos tenemos derecho a vivir libres de temor y que lo que amenaza a uno amenaza a todos”. La manera en que el Informe propone enfocar la seguridad colectiva es desde la perspectiva señalada de “interconexión entre el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos...un enfoque que vele por tales temas en toda su amalgama: ‘Debemos responder al VIH/SIDA con la misma decisión que al terrorismo, y a la pobreza con la misma eficacia que a la proliferación de armamentos’”. El fortalecimiento de los mecanismos multilaterales para prevenir y resolver los conflictos aparece como una necesidad imperante, ante “la multiplicación de acciones unilaterales como las que vivimos hoy en varias zonas del mundo.”

En estrecha relación con los anteriores, están propiamente los desafíos de derechos humanos para alcanzar la “libertad para vivir en dignidad”, pues, como afirma el Secretario Kofi Annan, ningún plan de seguridad o campaña a favor del desarrollo conseguiría sus objetivos si no está basada en el sólido fundamento del respeto por la dignidad humana. “Sería un error tratar los derechos humanos como si estuvieran contrapuestos a otros objetivos, como la seguridad y el desarrollo. Cederíamos terreno en la lucha contra los horrores de la pobreza extrema o el terrorismo si, en nuestros esfuerzos por acabar con esos males, negáramos los mismos derechos humanos de los que esos flagelos privan a la ciudadanía. Las estrategias basadas en la protección de los derechos humanos son

²⁶ Un concepto más amplio de la libertad. A/59/2005, 21 de marzo de 2005. *Op. Cit.*, disponible en <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm>

fundamentales tanto para nuestra posición moral como para la eficacia práctica de nuestras acciones”.²⁷

Finalmente, para lograr la eficacia en la atención a los problemas y desafíos en materia de desarrollo, seguridad y derechos humanos, el Informe del Secretario General de la ONU destaca la necesidad de fortalecer y mejorar a la propia Organización de las Naciones Unidas, para lo cual formuló una serie de propuestas con el fin de iniciar un proceso de reforma, que incluyó al sistema de protección de los derechos humanos, particularmente la creación del Consejo de Derechos Humanos que sustituyó a la antigua Comisión.

En el marco de su Informe, el Secretario General también solicitó a la entonces Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentar en los siguientes meses un Plan de Acción.²⁸ Dicho Plan establece medidas prácticas en respuesta a seis problemas o desafíos de derechos humanos, planteados actualmente por la pobreza, la discriminación, los conflictos, la impunidad, los déficit democráticos y la debilidad institucional, todo dentro de “una visión estratégica sobre la orientación que deberá seguir en el futuro la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos” (OACNUDH). A continuación se transcribe el resumen del apartado A “Desafíos de derechos humanos” del Plan de Acción de la Alta Comisionada:

A. Desafíos de derechos humanos

I. Pobreza y desigualdades en el plano mundial

La pobreza es el desafío más grave para los derechos humanos en el mundo. Tanto si se mide por el número de personas afectadas (más de mil millones), como por su efecto acumulado sobre toda una gama de derechos humanos, la repercusión de la pobreza sobrepasa ampliamente la de otros flagelos.²⁹ En todo plan mundial sobre los derechos humanos debe darse relieve y prioridad a los pobres y al problema de la pobreza. En el mencionado informe del Secretario General se señala que las entidades de derechos humanos tienen el desafío específico de contribuir más eficazmente a los esfuerzos para erradicar la pobreza. Para ello, debe promoverse una comprensión de la pobreza en la que

²⁷ “Un concepto más amplio de la libertad”. A/59/2005, 21 de marzo de 2005. *Op. Cit.*, párrafo 140.

²⁸ Plan de acción presentado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/59/2005/Add.3, 26 de mayo de 2005.

²⁹ *Ibid*, párrafo 10

se tengan en cuenta todas las violaciones a los derechos humanos que en ella están implicadas.³⁰

II. Discriminación

El término “discriminación” es ciertamente insuficiente para describir la amplia gama de desigualdades y condiciones indignas que sufren las personas que son consideradas de menor capacidad y mérito por quienes detentan el poder, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. En todas las normas internacionales de derechos humanos ocupan un lugar relevante las garantías de no discriminación, porque las ideas de inferioridad, desigualdad y distinción injustificada entre personas, son un anatema contra la noción de una humanidad común, que constituye la base moral de esas normas.³¹

III. Conflictos armados y violencia

Muchos de los peores abusos contra los derechos humanos cometidos en el mundo ocurren en el contexto de los conflictos armados. Las matanzas y el asesinato expreso o indiscriminado de civiles, los desplazamientos forzados, las violaciones sexuales, las desapariciones, las detenciones en masa, las explosiones y la destrucción de bienes de civiles son abusos que ocurren con mayor frecuencia en situaciones de guerra o de violencia política armada.³² La protección de los derechos humanos debe ocupar un lugar central en las políticas relativas a los conflictos.³³

IV. Impunidad

Las leyes que son quebrantadas sistemáticamente sin consecuencias tienen pocas probabilidades de ser respetadas. Ese es el caso, lamentablemente, de muchas disposiciones internacionales de derechos humanos en su aplicación a nivel nacional.³⁴

³⁰ *Íbid*, párrafo 11.

³¹ *Íbid*, párrafo 12.

³² *Íbid*, párrafo 15

³³ *Íbid*, párrafo 16

³⁴ *Íbid*, párrafo 18

V. Déficit democráticos

En el informe del Secretario General mencionado más arriba se subraya el lugar preminente que ocupa la democracia en la tarea de edificar un mundo más seguro y próspero. Sin embargo, incluso algunos Estados que practican la tortura, las ejecuciones sumarias y la discriminación oficial pretenden que son democráticos. Las normas de derechos humanos deben respaldar una concepción auténtica de democracia, de modo que quede protegida la integridad física y se garantice la libertad de participación, elecciones, asamblea, asociación, opinión, expresión e información. Las verdaderas democracias permiten la discrepancia y la oposición, y salvaguardan los derechos, los intereses y la “voz” de las minorías, las mujeres y los grupos vulnerables, desfavorecidos y marginados. Donde se nieguen esas libertades no habrá democracia real. Para dar efecto a los principios democráticos es necesario contar con una transición pacífica del poder, una sociedad civil activa y vibrante, defensores de los derechos humanos, medios de difusión libres y que respondan a los intereses de la población, y mecanismos judiciales y de supervisión independiente que actúen con eficacia. También se necesita consolidar leyes firmes e instituciones vigorosas de gobernanza democrática, en particular parlamentos.³⁵

VI. Debilidad de las instituciones

Podríamos avanzar bastante hacia la mejora del respeto de los derechos humanos si, para citar la Declaración Universal de Derechos Humanos, los hombres pudieran “comportarse fraternalmente los unos con los otros” (véase la resolución 217 A (III) de la Asamblea General, artículo 1). Sin embargo, la protección de los derechos humanos exige algo más, y depende en última instancia de la existencia de instituciones eficaces, principalmente en el gobierno. Los juzgados, la policía, los tribunales, los parlamentos, las comisiones nacionales de derechos humanos, los órganos de supervisión e inspección y muchas otras instituciones proporcionan los medios que permiten hacer efectivas las garantías de los derechos humanos. En muchos casos, esas instituciones, especialmente en los sectores de la justicia y la seguridad, son débiles, ineficaces o corruptas; y, con demasiada frecuencia, las tres cosas a la vez.³⁶

³⁵ *Ibid*, párrafo 19

³⁶ *Ibid*, párrafo 20.

Los seis desafíos expuestos están “interrelacionados”. Por ejemplo: “los pobres, considerados como grupo, son discriminados en todas partes, incluso en los países prósperos. La impunidad puede presentarse de forma deliberada, como política oficial, o puede surgir por defecto, cuando los sistemas de justicia son ineficaces y resultan inadecuados para ofrecer reparación a las personas. La democracia es socavada por la pobreza, la discriminación y la debilidad de las instituciones. En los países en conflicto es difícil establecer sistemas de justicia sólidos y justos. El terrorismo genera tolerancia pública respecto de la represión discriminatoria, y la política antiterrorista agresiva muchas veces intenta eludir (y, por consiguiente, quebrantar) las garantías judiciales.”³⁷

Por otra parte, está el “desafío de la ejecución”, es decir, del cumplimiento de los derechos humanos en el plano nacional. Dicho cumplimiento se ve obstaculizado por una serie de “lagunas” o carencias que es necesario solucionar: la carencia de conocimientos, la carencia de capacidad, la carencia de compromiso y la carencia de seguridad.

9. La carencia de conocimientos

Para hacer realidad las obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, se necesita entender cuál es la mejor forma de conseguirlo mediante las leyes y las políticas. Por supuesto, la voluntad política resulta fundamental. Se plantearán diferentes opciones para abordar muchos problemas de derechos humanos, por lo que las autoridades podrán necesitar una valoración de esas opciones y un análisis con conocimiento de causa sobre la combinación de leyes, reglas y políticas que se adapte mejor a sus circunstancias a fin de abordar el problema. Incluso cuando parezca claro el camino que debe seguirse, los encargados de adoptar decisiones pueden aprovechar la experiencia comparativa y las enseñanzas obtenidas en otros lugares.³⁸ Existe un caudal importante de conocimientos disponibles, incluido material de las Naciones Unidas, para ayudar a los gobiernos y otras entidades en el ámbito nacional, pero también subsisten algunas lagunas. Debe prestarse mayor atención a las carencias de conocimientos. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) debe encontrar el modo de paliarlas y de colaborar con los interesados para ese fin.³⁹

³⁷ *Íbid*, párrafo 21.

³⁸ *Íbid*, párrafo 24.

³⁹ *Íbid*, párrafo 25.

10. La carencia de capacidad

Incluso cuando se tenga una idea clara de la vía que debe seguirse, esa idea no se materializará si existen carencias importantes de capacidad, como la escasez de recursos humanos, financieros o de otro tipo. Cada país, cualquiera que sea su situación material, puede tomar numerosas medidas para respetar y proteger los derechos humanos. Sin embargo, el pleno cumplimiento de los derechos humanos exige un volumen importante de recursos, de modo que los países menos adelantados se encontrarán con dificultades, en especial por lo que respecta a la consolidación de instituciones nacionales, como los tribunales. El cumplimiento de los derechos también exige disponer de personal capacitado y experto, así como de departamentos gubernamentales especializados.⁴⁰ El ACNUDH puede desempeñar un papel más destacado en la promoción de una mayor cooperación internacional. También puede prestar asistencia a los gobiernos para determinar sus necesidades de capacidad y, por conducto de su programa de cooperación técnica, contribuir a fomentar la capacidad para abordar problemas de derechos humanos.⁴¹

11. La carencia de compromiso

No habrá acumulación de análisis de las políticas ni acopio de recursos que valgan si los gobiernos carecen del compromiso necesario para hacer reformas o corregir un historial de abusos. Las carencias de compromiso son de dos tipos: cuando un gobierno se mantiene resuelto a seguir una línea de acción que infringe sus obligaciones internacionales respecto de los derechos humanos, y cuando un gobierno admite la infracción pero no hace el esfuerzo de realizar las reformas necesarias. Las carencias de compromiso también surgen en el ámbito internacional, cuando los gobiernos adoptan políticas que contribuyen a los abusos contra los derechos humanos en otros países.⁴² Sea cual sea el problema concreto — inercia, apatía u hostilidad hacia los propios preceptos de derechos humanos—, la clara tarea que corresponde a las Naciones Unidas es la de recordar a los gobiernos sus obligaciones, y, mediante la combinación adecuada de diálogo, asistencia y promoción, ayudarlos a realizar las reformas necesarias. La principal responsabilidad a ese respecto

⁴⁰ *Íbid*, párrafo 26

⁴¹ *Íbid*, párrafo 27.

⁴² *Íbid*, párrafo 28.

reside en los órganos de supervisión establecidos por los Estados Miembros. El Alto Comisionado también tiene la tarea de entablar un diálogo con los gobiernos e indicar el modo de superar obstáculos a la realización de los derechos humanos.⁴³

12. La carencia de seguridad

Un cuarto tipo de carencia nace no de la ignorancia, la incapacidad o la indiferencia, sino de situaciones en que los gobiernos o los dirigentes de grupos armados aplican deliberadamente políticas que amenazan directamente a la seguridad personal, por medio de la represión, la intimidación y la violencia, ordenando, aprobando o tolerando asesinatos políticos, matanzas, desapariciones, destrucción deliberada de bienes civiles, negación de suministros médicos y alimenticios esenciales, tortura, desplazamiento forzado y hambruna, o privando sistemáticamente de sus derechos a determinados grupos minoritarios. En ese tipo de situaciones, la mayoría de las veces vinculadas a conflictos armados, las violaciones de los derechos humanos alcanzan el estado de crisis aguda y exigen una respuesta acorde para garantizar la protección.⁴⁴ El Secretario General ha formulado propuestas concretas en relación con las medidas del Consejo de Seguridad para prevenir el genocidio y los crímenes de lesa humanidad. Antes de utilizar la fuerza de las armas para proteger a las personas en esas situaciones y en otras menos graves, se puede y se debe hacer mucho por aumentar la protección, por ejemplo mediante el despliegue de oficiales de derechos humanos. El ACNUDH puede desempeñar un importante papel a ese respecto.⁴⁵ Obviamente, las carencias señaladas no son todas las posibles. En la mayoría de los países, los obstáculos al cumplimiento de los derechos humanos son una combinación de elementos pertenecientes como mínimo a las tres primeras clases de carencias. Para abordar esas cuestiones y los desafíos expuestos más arriba, debemos actuar con decisión, incluso cuandoelijamos respuestas formuladas especialmente para abordar las carencias que afectan al cumplimiento, a fin de asegurar que todas las entidades pertinentes —los

⁴³ *Íbid*, párrafo 29.

⁴⁴ *Íbid*, párrafo 30.

⁴⁵ *Íbid*, párrafo 31.

gobiernos, los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y el Alto Comisionado— cumplan sus responsabilidades.⁴⁶

Lecturas recomendadas:

- Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23).
- Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pronunciamiento sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/2001/10).
- Normas sobre la Responsabilidad de las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales en la esfera de los Derechos Humanos (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2).
- Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Comentario relativo a las Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos (E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2)
- Observación General núm. 3 del Comité de DESC sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes del PIDESC.
- Observación General núm. 9 del Comité de DESC sobre la aplicación interna del PIDESC.
- Plan de acción presentado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/59/2005/Add.3).
- Observación General núm. 14 del Comité de DESC sobre el derecho al más alto nivel posible de salud.
- Un concepto más amplio de la libertad. Informe del Secretario General. Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. (A/59/2005).

⁴⁶ *Íbid*, párrafo 32.

- Informes de los relatores especiales de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos sobre la mundialización y sus consecuencias para el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (E/CN.4/Sub.2/2000/13, E/CN.4/Sub.2/2001/10 y E/CN.4/Sub.2/2003/14).
- Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. Resolución E/CN.4/RES/2003/23.
- Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada, Miloon Kothari, E/CN.4/2001/51.
- Relatores Especiales de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, J. Oloka-Onyango y Deepika Udagama. Informe preliminar sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y el impacto de la globalización, (E/CN.4/Sub.2/2000/13).