



EL FUTURO ES HOY:

CONSTRUYENDO UNA AGENDA DE DERECHOS HUMANOS

Minerva E. Martínez Garza | Humberto Fernando Cantú Rivera, **Compiladores**

Navi Pillay | María Magdalena Sepúlveda Carmona | Catarina de Albuquerque | Olivier De Schutter | John H. Knox | Michael K. Addo | Olivier de Frouville



EL FUTURO ES HOY: *CONSTRUYENDO UNA AGENDA DE DERECHOS HUMANOS*

MINERVA E. MARTÍNEZ GARZA | HUMBERTO FERNANDO CANTÚ RIVERA
COMPILADORES

PILLAY | SEPÚLVEDA CARMONA | DE ALBURQUERQUE | DE SCHUTTER | KNOX | ADDO | DE FROUVILLE



JESÚS ANCER RODRÍGUEZ
Rector

ROGELIO G. GARZA RIVERA
Secretario General

ROGELIO VILLARREAL ELIZONDO
Secretario de Extensión y Cultura

CELSO JOSÉ GARZA ACUÑA
Director de Publicaciones



MINERVA E. MARTÍNEZ GARZA
Presidenta

ENRIQUE HERNÁN SANTOS ARCE
JAIME GARZA GONZÁLEZ
MERCEDES JAIME DE FERNÁNDEZ
OLIVA CHUNG VÁZQUEZ
OSWALDO WENDLANDT HURTADO
Consejeros

GREGORIO TREVIÑO LOZANO
Director del Instituto de Estudios y
Formación en Derechos Humanos

PABLO ROJAS DURÁN
Director de Investigación
y Evaluación en Derechos Humanos

Padre Mier No. 909 poniente, esquina con Vallarta Centro, Monterrey, Nuevo León, México, C.P. 64000

Teléfono:

(5281) 8329 - 4111 / Fax: (5281) 8329 - 4095

e-mail:

publicaciones@uanl.mx

página web:

www.uanl.mx/publicaciones

ISBN: 978-607-27-0184-7

PRÓLOGO 9
| Javier Hernández Valencia

PRESENTACIÓN 11
| Jesús Ancer Rodríguez

INTRODUCCIÓN 13
| Minerva E. Martínez Garza

ENTREVISTA REALIZADA A NAVI PILLAY 21
| Humberto Fernando Cantú Rivera

**EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS:
BREVES REFLEXIONES SOBRE SU HISTORIA, RETOS Y PERSPECTIVAS** 25
| Humberto Fernando Cantú Rivera

**LA POBREZA EXTREMA Y LOS DERECHOS HUMANOS:
UNA LUCHA SOCIAL CONTRA UN FLAGELO GLOBAL** 39
| María Magdalena Sepúlveda Carmona

ÍNDICE

EL FUTURO ES HOY: PONER FIN A LAS DESIGUALDADES EN SANEAMIENTO, AGUA E HIGIENE EN LA AGENDA POST-2015	47
Catarina de Albuquerque	
LA APLICACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN A NIVEL NACIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	57
Olivier De Schutter	
PROYECTANDO LA DISCUSIÓN HACIA EL FUTURO: EL ESTABLECIMIENTO DEL MANDATO SOBRE DERECHOS HUMANOS Y EL MEDIO AMBIENTE	69
John H. Knox	
EL MANDATO DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS: IDEAS PRELIMINARES	77
Michael K. Addo	
A 20 AÑOS DE LA ADOPCIÓN DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA PROTECCIÓN DE TODAS LAS PERSONAS CONTRA LAS DESAPARICIONES FORZADAS	87
Olivier de Frouville	
LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y SU PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS	93
Minerva E. Martínez Garza	
NOTAS	100







PRÓLOGO

Lo que en un momento puede atribuirse a la perfecta alineación de los cuerpos celestes, instantes después apenas alcanza sentido en el más puro azar, y sin embargo, la obra que usted tiene ahora entre sus manos aspira a refrendar ideas cuyos ciclos están marcados por batallas continuas y efemérides notables.

Desde esta orilla la lucha es la de siempre: nuestro norte es forjar un mundo en el que la libertad, la justicia y la paz tengan como base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana (como se consagra en el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos). Y en nuestro calendario particular, la ocasión no podría ser más propicia: la conmemoración del vigésimo aniversario de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas, celebrada en Viena en 1993 y el vigésimo aniversario de la creación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León.

Casi de manera borgiana, en el sentido del tiempo cíclico y del número finito de formulaciones que nos permite un modelo o universo dado como premisa de partida, el título de la presente compilación, “El Futuro es Hoy”, reverbera en el reciente discurso de la Sra. Navi Pillay, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ofrecido el pasado 27 de Junio en la misma Viena, en el cual nos indica que tenemos en nuestras manos una oportunidad muy importante para visitar la Declaración Final y Programa de Acción de Viena y redescubrir el camino hacia adelante. Y no podría ser de otra forma pues, lo que ella describe como “uno de los más poderosos documentos sobre los derechos humanos de los últimos 100 años” es, más que nunca, programa vigente y a la vez proceso inacabado.

Ese futuro por el que bregamos no tiene fecha de caducidad, pero eso no significa que su instalación, al menos parcial y por etapas, no resulte apremiante, a pesar de las señales y hechos reiterados que propugnan e imponen injustamente lo contrario.

Si el futuro es hoy, entonces es para hoy: por ello seguimos trabajando la agenda de los derechos humanos con vocación de hacerla realidad en México con la suma de todas y todos.

JAVIER HERNÁNDEZ VALENCIA

Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos



UPARC
Visión
2020
Calidad, un compromiso social

UPARC
Visión
2020
Calidad, un compromiso social

DOCUMENTO
DE
POLÍTICA
ECONÓMICA
Y
SOCIAL
DE
LA
UNIVERSIDAD
PÚBLICA
DE
CANTÓN
CAYAMA
1995-2000

PRESENTACIÓN

Kofi Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas, manifestó que: “*Los derechos humanos son sus derechos. Tómenlos. Defiéndanlos. Promuévanlos. Entiéndanlos e insistan en ellos. Nútranlos y enriquezcanlos... Son lo mejor de nosotros. Denles vida*”. Sin embargo, para estar en condiciones de ejercer a cabalidad esas acciones consistentes en tomar, defender, promover, entender e insistir en los derechos humanos es necesario tener, primeramente, un acercamiento o conocimiento de los mismos.

En este sentido, la presente obra, producto de una estrecha relación de promoción de valores entre la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a cargo de la Licenciada Minerva Martínez Garza; es realmente enriquecedora para ampliar el conocimiento sobre los derechos humanos, sus instrumentos y mecanismos de protección.

Es satisfactorio poder extender estas palabras en el marco de la celebración del 80 aniversario de nuestra Universidad, la cual es *per se* un compromiso para honrar la memoria de los universitarios que han estado presentes en la historia de esta gran institución, así como para mostrar a la sociedad el fruto de un esfuerzo sostenido en sintonía con la generación de una sociedad más incluyente, con acceso a una educación de calidad y respetuosa de los derechos humanos. Este compromiso se acrecienta al conmemorar también en este año a dos apasionados humanistas universitarios: el Centenario del natalicio del Lic. Raúl Rangel Frías y el Bicentenario del natalicio del Dr. José Eleuterio González.

Asimismo, esta publicación viene a formar parte importante de las acciones universitarias enmarcadas en la Visión 2020, en donde se busca la práctica cotidiana de valores, principios, buenos hábitos y prácticas saludables para la formación de la persona, y la promoción del respeto a los derechos humanos y la no discriminación.

En esta tónica se inscribe la relevante participación en este libro de distinguidos funcionarios de las Naciones Unidas, tales como: la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay; la Doctora en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, María Magdalena Sepúlveda Carmona, Relatora Especial sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos; la Profesora Catarina de Albuquerque, Relatora Especial sobre el Derecho Humano al Agua Potable y el Saneamiento; el Profesor Olivier De Schutter, Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación; el Profesor John H. Knox, Experto Independiente sobre la cuestión de las Obligaciones de Derechos Humanos relacionados con el disfrute de un Medio Ambiente sin Riesgos, Limpio, Saludable y Sostenible; el Profesor Michael K. Addo, miembro del Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y otras Empresas; y el Profesor Olivier de Frouville, Presidente del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Así como de los compiladores de esta importante obra, la Maestra Minerva Martínez Garza, Ombudsman estatal, y el Maestro Humberto Fernando Cantú Rivera.

De manera específica, los tópicos directrices que desarrollan las mencionadas personalidades son: la pobreza extrema; el agua, saneamiento e higiene; la alimentación; el medio ambiente; el interés y responsabilidad empresarial en derechos humanos y, finalmente, las desapariciones forzadas, una realidad que ha marcado profundamente a la sociedad mexicana y que ha consternado a las personas que lo padecen directa o indirectamente; así como los mecanismos que a nivel internacional y nacional promueven y protegen los derechos fundamentales del ser humano, ya sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales; me refiero al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y a las instituciones nacionales de derechos humanos.

Sin lugar a dudas esta obra debe formar parte del acervo bibliográfico de todas aquellas personas interesadas en el estudio y formación de los derechos humanos, a fin de que profundicen sobre el tema, ejerzan plenamente sus derechos y libertades fundamentales, y exijan al Estado que cumpla con sus obligaciones contraídas ante la comunidad internacional y la sociedad mexicana, ya que ello permitirá que las presentes y futuras generaciones no encuentren limitantes para su libre desarrollo.

Todos los grandes universitarios que han figurado en las páginas de la UANL ven hoy, gracias a trabajos conjuntos como éste, que la Universidad se ha convertido en esa institución que alguna vez imaginaron: incluyente, con equidad, calidad y cobertura, una Universidad abierta a todas y todos, que da cultura y educación, respetando en todo momento la dignidad inherente de todas las personas.

DR. JESÚS ANCER RODRÍGUEZ
Rector de la Universidad Autónoma de Nuevo León



INTRODUCCIÓN

MINERVA E. MARTÍNEZ GARZA

Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León

Sean mis primeras líneas introductorias a esta importante publicación, en agradecimiento al Dr. Jesús Ancer Rodríguez, Rector de la Universidad Autónoma de Nuevo León, por su invaluable colaboración para la concreción de este proyecto. Asimismo, extendiendo mi gratitud al Mtro. Humberto Cantú Rivera, por su apoyo en la compilación de las relevantes aportaciones que aquí se exponen; al Sr. Javier Hernández Valencia, por su significativo Prologo; así como a las y los autores de los artículos, especialistas del más alto nivel en cada una de sus ramas de estudio.

Para titular esta obra hemos tomado la primera frase “El futuro es hoy”, del artículo de la Relatora Catarina de Albuquerque, pues aspiramos que este trabajo se constituya en una convocatoria abierta para la construcción conjunta de una agenda de derechos humanos, que sea atendida prioritariamente, en pro de la progresiva protección y promoción de estos derechos.

Los temas expuestos nos llevan a una reflexión profunda, que nos sitúa en el contexto, desafíos y líneas de acción para la salvaguarda de los derechos humanos. De esta manera es objeto de análisis la situación de las personas defensoras de los derechos humanos, las violaciones a la libertad de expresión, el derecho de las víctimas a recibir reparación, la evolución de los mecanismos de protección y promoción de los derechos humanos, el hambre, la desigualdad, la pobreza, el derecho al agua y saneamiento, el medio ambiente, el papel en cuanto a los derechos humanos de las empresas y de las instituciones nacionales creadas para protegerlos y promoverlos, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas y otros instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos.

I

En el primer apartado de esta publicación, nos congratula compartirles la entrevista otorgada a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León y realizada por Humberto Fernando Cantú Rivera a Navanethem Pillay, quien actualmente ocupa el importante cargo de Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En la misma, Navi Pillay responde cuestiones muy importantes relacionadas con la protección de las y los periodistas y defensores de derechos humanos, abordando también la libertad de expresión. Asimismo desarrollo un diálogo sobre el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos a obtener reparación, además de la obligación del Estado de proveer remedios jurídicos efectivos y oportunos para ello. Por último, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos comparte algunas de sus impresiones respecto al rol de las instituciones nacionales de derechos humanos en la prevención y sanción de los abusos llevados a cabo por el Estado o sus agentes, al igual que respecto a la asistencia integral que debe ser dada por dichas instituciones a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

II

Humberto Fernando Cantú Rivera, antiguo pasante en la rama de Procedimientos Especiales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), presenta su artículo intitulado “El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Breves reflexiones sobre su historia, retos y perspectivas”, que contiene el génesis de la Comisión de Derechos Humanos y la transición al Consejo de Derechos Humanos, así como las condiciones que motivaron la sustitución. Además analiza

la composición y estructura orgánica del Consejo, creado el 3 de abril de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con lo que se marcó una nueva era respecto a la vigilancia del respeto de los derechos humanos desde el ámbito internacional.

Asimismo estudia la estructura, el funcionamiento, las problemáticas y virtudes de los Procedimientos Especiales, que iniciaron en el año de 1967. Especialmente, aborda el Mecanismo del Examen Periódico Universal, que opera desde el año 2008, con el objeto de que los Estados evalúen el grado de cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y establezcan recomendaciones para estos efectos.

Por último, establece algunas reflexiones en relación a la primera evaluación realizada a México en el mes de febrero de 2009, que representa un punto de partida para conocer los avances que se han logrado respecto a la próxima e inminente evaluación del Estado mexicano ante dicho mecanismo, que se llevará a cabo entre el 21 de octubre y el 1º de noviembre de 2013.

III

Maria Magdalena Sepúlveda Carmona, quien es Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, presenta un artículo titulado “La pobreza extrema y los derechos humanos: Una lucha social contra un flagelo global”, en el cual examina los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos, los programas de protección social y los Principios Rectores sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos, tras el comienzo de una devastadora crisis global financiera y económica que puso en riesgo los logros alcanzados en contra de la pobreza en las últimas décadas.

En este capítulo, proyecta algunos ejemplos de lo que constituye un enfoque de derechos humanos en los programas de transferencia monetaria, y delinea el espíritu que tiene para la protección de los derechos fundamentales la adopción de los Principios Rectores sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos. En el transcurso de la lectura señala que el establecimiento de programas de transferencia monetaria a través de un marco legal e institucional es esencial para asegurar la claridad de las diversas funciones y responsabilidades del gobierno y, sobre todo, para evitar los abusos y la manipulación política, amén de que estos programas deben formar parte de estrategias nacionales para hacer frente a la pobreza a través del ofrecimiento de servicios públicos suficientes y de calidad.

Los Principios Rectores representan, en palabras de Sepúlveda Carmona, una gran oportunidad para dar visibilidad e impulso político a la lucha contra la pobreza a través de una perspectiva de derechos humanos, ya que constituyen un conjunto de directrices de derechos humanos a nivel global sobre políticas que se enfocan en las obligaciones de los Estados respecto a los derechos humanos de las personas que viven en condiciones de extrema pobreza, a fin de reducir la brecha que existe entre los derechos humanos y la situación real de las personas que viven en estas condiciones.

IV

Catarina de Albuquerque, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho Humano al Agua Potable y el Saneamiento, presenta un artículo denominado “El futuro de hoy: Poner fin a las desigualdades en saneamiento, agua e higiene en la agenda post-2015”, en el que aborda una serie de temas que se encuentran conexos al anterior, tales como: los principios de no discriminación, igualdad y equidad; los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); la integración de la igualdad y no discriminación en la agenda de desarrollo post-2015; objetivos, metas e indicadores para asegurar un acceso igualitario al agua potable.

Albuquerque precisa en su artículo que es necesario redefinir el término progreso en el contexto de desarrollo, ya que no se pueden continuar ocultando las desigualdades cuando millones de personas no tienen acceso a servicios básicos como agua potable o saneamiento. La desigualdad, es un riesgo global que impide atacar y reducir la pobreza, afectando negativamente a la sociedad en su conjunto. Tales desigualdades son señaladas frecuentemente para matizar y discutir los logros obtenidos en algunos de los ODM, pero no se toma en consideración que son,

en sí, las desigualdades las que frenan el avance de las metas contenidas en los mismos. A pesar del compromiso de los países del mundo para la realización de los derechos humanos, incluyendo el derecho al agua potable y su saneamiento, algunas poblaciones específicas son excluidas del mismo, con tintes discriminatorios y de marginación social.

Por lo anterior, la Relatora señala que la agenda para el desarrollo post-2015 debe ser ambiciosa y visionaria con la firme intención de enfrentar las disparidades e identificar la no discriminación e igualdad como sus principios fundamentales. Por lo anterior, señala una serie de metas a considerarse para lograr un acceso al agua potable, saneamiento e higiene en condiciones de igualdad.

V

Olivier De Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, es el autor del capítulo titulado “La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe”, en el que estudia la importancia del derecho a una alimentación adecuada, la protección constitucional y legislativa del derecho a la alimentación, las estrategias para la realización de este derecho y los elementos de las mismas. En este siglo XXI, uno de los grandes retos en materia de derechos humanos es el cabal cumplimiento del derecho a la alimentación que consiste en poder alimentarse con dignidad, sea mediante la producción de alimentos o a través de su compra con dinero en el mercado, dice De Schutter.

Proteger este derecho implica delinear estrategias e implementar recursos, tanto humanos como monetarios, por parte de los gobiernos a nivel mundial, e implementar políticas públicas idóneas, así como promover reformas legislativas y mejoras regulatorias y, además, crear instituciones adecuadas y mecanismos de supervisión, con el objetivo de materializar las políticas públicas que se diseñen en la materia, a fin de abatir la desnutrición y garantizarles a las personas una vida digna.

Lamentablemente en los países en vías de desarrollo este reto es mayor debido a la nula o poca inversión que se efectuó en el pasado en proyectos agrícolas. Aunque no podemos soslayar que América Latina y el Caribe están en muchos aspectos a la vanguardia legislativa respecto al derecho a la alimentación y a las políticas y programas para combatir el hambre y la inseguridad alimentaria, lo cierto es que una gran cantidad de personas que viven en América Latina y el Caribe padecen de una crisis alimentaria, en virtud

de la crisis de precios de los alimentos y de la reciente crisis económica global.

A nivel regional se han realizado diversas enmiendas a las constituciones de países latinoamericanos y caribeños para que se incluya el reconocimiento del derecho a la alimentación. Empero, los cambios constitucionales per se no son suficientes, se requieren también leyes secundarias sobre seguridad alimentaria y nutricional, conocidas como leyes SAN, que detallen los mecanismos y responsabilidades para la realización del derecho a la alimentación, así como la aplicación de estrategias nacionales y planes de acción que establezcan metas concretas para la realización progresiva del derecho a la alimentación. En esta tarea, los tribunales pueden desempeñar, en el ejercicio de sus facultades, un papel importante para asegurar este derecho, pero eso se conseguirá a través de litigios estratégicos que creen más jurisprudencia en la materia.

VI

John H. Knox, Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre la cuestión de las Obligaciones de Derechos Humanos relacionadas con el disfrute de un Medio Ambiente sin Riesgos, Limpio, Saludable y Sostenible, entrega un artículo titulado “Proyectando la discusión hacia el futuro: El establecimiento del mandato sobre derechos humanos y el medio ambiente”, en el que explica la relación existente entre los derechos humanos y el medio ambiente en los contextos nacionales, regionales e internacionales; reseña el contexto histórico y jurídico que condujo a la creación del mandato sobre derechos humanos y medio ambiente; y concluye con una revisión al informe preliminar presentado durante la 22ª sesión del Consejo de Derechos Humanos.

En este capítulo señala que indudablemente existe un vínculo entre el medio ambiente y los derechos humanos, que posibilita el uso de las normas de derecho internacional para abogar por la protección ambiental, ya que un medio ambiente sostenible constituye un elemento esencial para erradicar la pobreza y establecer la paz mundial. El estado que guarda el ambiente es una precondition para el goce completo de un amplio espectro de derechos humanos, sostiene Knox.

El Experto Independiente aborda la historicidad del mandato sobre derechos humanos y medio ambiente, y señala que desde hace 20 años las Naciones Unidas ha abordado las cuestiones ambientales con periodos de flujos y reflujos, precisando que no fue sino hasta el año 2008 cuando el Consejo de Derechos Humanos comenzó a adoptar resoluciones relativas al cambio

climático. A partir de entonces los distintos órganos de las Naciones Unidas han adoptado resoluciones que denotan que los efectos provocados por el cambio climático afectan el disfrute de los derechos humanos.

Aunque el instrumento más conocido es la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, menciona que no existe ningún instrumento internacional jurídicamente vinculante que reconozca explícitamente el derecho a un ambiente sano. Sin embargo, los tribunales regionales de derechos humanos han tenido una importante participación respecto a la relación existente entre varias obligaciones de derechos humanos y el medio ambiente.

VII

Michael K. Addo, miembro del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales, nos presenta su artículo sobre “El mandato del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos: Ideas preliminares”, en el cual proyecta las previas acciones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones en torno al tema.

La ardua tarea de aclarar normas sobre la responsabilidad empresarial y rendición de cuentas de las empresas quedó a cargo del Profesor John Ruggie, quien presentó su informe final intitulado “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”, conocido comúnmente como “Principios de Ruggie”, que contiene 31 principios con comentarios relativos a las obligaciones mencionadas; aunque no es un instrumento coercitivo, John Ruggie demostró que la cooperación puede ser un activo valioso si es utilizado creativamente.

Michael K. Addo analiza el objetivo de los Principios Rectores consistente en proveer estándares aplicables universalmente que permitan a las empresas utilizarlos en diferentes circunstancias. De tal suerte que los Principios Rectores son considerados como el punto en el que deberían converger las normas existentes y futuras en materia de derechos humanos y empresas, y demás figuras conexas. También nos comparte que una de las lecciones importantes que derivan de los años del mandato de Ruggie es la virtud de la consulta y cooperación entre las partes interesadas para el desarrollo de nuevos estándares. El Consejo de Derechos Humanos emitió una resolución mediante la cual estableció el mandato del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos, la cual contiene una serie

de lineamientos que hacen un llamado a la promoción y divulgación, a través de líneas estratégicas propositivas, de los “Principios de Ruggie”, para lograr una implementación comprehensiva.

Por último, un tema bastante complejo que define es el del interés empresarial, el cual se encuentra contemplado en la estrategia del Grupo de Trabajo para la implementación de su mandato.

VIII

Olivier de Frouville, Presidente del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, nos entrega una colaboración denominada “A 20 años de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas”, en el cual examina la adopción de la Declaración, el Grupo de Trabajo en su labor de intérprete y guardián de la misma, y los nuevos retos que se presentan.

El autor hace breves referencias en relación al proceso de elaboración de la Declaración, comenzado en el año de 1981, con la organización del Instituto de Derechos Humanos de la Barra de Abogados de París, hasta la adopción del proyecto por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1992. La reacción del Grupo de Trabajo por la adopción de la Declaración se reflejó en el envío de misivas a todos los Estados miembros de la ONU y a las ONG, para pedirles información respecto a las medidas tomadas para aplicarla a nivel nacional, cuyo informe fue un pobre progreso. En consecuencia, se tomaron dos medidas fundamentales para que los Estados aplicaran la Declaración, mismas que precisa en el cuerpo del capítulo.

En un último apartado, el autor hace referencia a los nuevos desafíos en razón de la entrada en vigor de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, señalando que de manera evidente la interpretación de la Declaración se encuentra ahora ligada a la interpretación que se haga de la Convención; y a su vez en la interpretación de esta última deberá considerarse todo el desarrollo normativo derivado de las observaciones generales del Grupo de Trabajo en relación a la Declaración.

Señala finalmente, que la Declaración continúa siendo el texto de referencia para los Estados que no se encuentran bajo la jurisdicción de otro texto convencional, y que debe ser reevaluado en términos de la evolución del derecho internacional consuetudinario en la materia.

IX

Por lo que a mí respecta, tengo el privilegio de poner en sus manos el capítulo intitulado “Las instituciones nacionales de derechos humanos y su participación en el ámbito de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas”, en el que analizo las funciones y compromisos que las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) tienen a nivel interno, así como los lineamientos que fueron establecidos por la extinta Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas para ‘estandarizarlas’ y lograr su inserción en el ámbito del derecho internacional.

Por otra parte, señalo la interacción que las INDH tienen entre los órdenes jurídicos, donde sirven como punto de convergencia entre el derecho interno y el derecho internacional, así como entre los gobernantes y los gobernados. Por último, se realiza un abordaje sobre el desarrollo que ha tenido la figura de las comisiones de derechos humanos en México, subrayando algunas medidas que pueden ayudar a que dichas instituciones tengan una interacción más cercana con el papel que les es atribuido a nivel internacional, así como a que tengan una mayor eficacia y sincronía en el cumplimiento de sus funciones.

X

Con la firme convicción de la utilidad e impacto que tendrá esta obra, producto del esfuerzo y de la suma de voluntades de quienes tenemos la convicción y responsabilidad de realizar la ardua labor de promover y proteger los derechos humanos, espero que ésta les motive, apreciables lectoras y lectores, a emprender actividades que redunden en el ejercicio pleno de estos derechos. Definitivamente el presente libro, será de gran ayuda para la comprensión de los temas abordados, contribuirá al conocimiento de los derechos humanos, y permitirá marcar una pauta para construir una agenda de derechos humanos que amplíe el campo de actuación del Estado, sus agentes y de la sociedad en general, en las diversas temáticas que han sido expuestas.

Fortalecer los esfuerzos para la consecución de los derechos humanos es impostergable, la planeación del futuro debe comenzar hoy con el establecimiento y realización de acciones concretas, que posibiliten hacer frente a los desafíos que se suscitan en nuestra comunidad y crear condiciones de igualdad y libertad para una vida digna.



COLABORADORES



*MINERVA
E.
MARTÍNEZ
GARZA*

Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, Presidenta de la Comisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, en donde ha fungido como Vicepresidenta de la Zona y Representante ante el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.



*HUMBERTO
FERNANDO
CANTÚ
RIVERA*

Licenciado en Derecho, Universidad Autónoma de Nuevo León; Máster en Derechos Humanos y Derecho Humanitario, y Doctorante en Derecho, Université Panthéon-Assas Paris II; Rama de Procedimientos Especiales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Ginebra, Suiza); Becario de la Academia de Derecho Internacional de La Haya (2013).



*NAVI
PILLAY*

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, comenzó su gestión al frente de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos tras la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Fue magistrada del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, donde fue Presidenta. Asimismo ejerció como jueza de la Corte Penal Internacional, el primer tribunal penal permanente a nivel internacional. Es también Doctora en ciencias jurídicas de la Universidad de Harvard.



*MARÍA
MAGDALENA
SEPÚLVEDA
CARMONA*

Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre extrema pobreza y derechos humanos (2008-presente). Doctora en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Utrecht (Holanda), recientemente se ha desempeñado como Directora de Investigación del Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (ICHRP) (Ginebra) e Investigadora Asociada en el Centro Noruego para los Derechos Humanos.



*CATARINA
DE
ALBUQUERQUE*

Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho humano al agua potable y su saneamiento (2008-2014). Profesora visitante en las Facultades de Derecho de las Universidades de Coimbra (Portugal) y American University, Washington College of Law (Estados Unidos de América).



*OLIVIER
DE
SCHUTTER*

Fue designado Relator Especial sobre el derecho a la alimentación en mayo de 2008 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Él es independiente de cualquier gobierno u organización y presenta anualmente informes al Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General. Es Profesor de la Universidad Católica de Lovania (Louvain), en el Colegio de Europa y Columbia University.

COLABORADORES



*JOHN
H.
KNOX*

Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente. Profesor Henry C. Lauerman de Derecho Internacional, Escuela de Derecho de la Universidad Wake Forest.



*MICHAEL
K.
ADDO*

Miembro del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales. Profesor en la Universidad de Exeter.



*OLIVIER
DE
FROUVILLE*

Presidente Relator del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas (2008-2014). Profesor de la Universidad Panthéon-Assas Paris II (Francia), y Director Adjunto del Centro de Investigación sobre Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la misma Universidad. Miembro de la Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos de Francia.



*ENTREVISTA A NAVI PILLAY, ALTA COMISIONADA DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA LAS NACIONES UNIDAS**

| Humberto Fernando Cantú Rivera

Navanethem (Navi) Pillay es actualmente la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. De nacionalidad sudafricana, comenzó su gestión al frente de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos el 1° de septiembre de 2008, tras la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas de su nombramiento a finales de julio del mismo año. Siendo su mandato original por cuatro años, éste fue renovado por dos años más a partir del primero de septiembre de 2012.

Previo a su nombramiento en el más alto cargo de las Naciones Unidas en el área de los derechos humanos, Navi Pillay ya había tenido una importante trayectoria jurídica a nivel internacional. Entre 1995 y 2003 fue magistrada del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, donde los últimos cuatro años

ejerció como Presidenta de ese tribunal ad hoc. Entre 2003 y agosto de 2008 fue jueza de la Corte Penal Internacional, el primer tribunal penal permanente a nivel internacional.

En Sudáfrica, ejerció su profesión como abogada defensora de activistas en contra del apartheid, y en 1995 fue designada jueza del Tribunal Superior de Sudáfrica. Realizó sus estudios de Licenciatura en Artes (Bachelor of Arts) y Licenciatura en Derecho en la Universidad de Sudáfrica en Natal, su provincia de origen, y obtuvo una maestría en derecho y un doctorado en ciencias jurídicas de la Universidad de Harvard.

En octubre de 2012, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León hizo una invitación a la Alta Comisionada

* La presente entrevista fue gestionada y realizada por el Mtro. Humberto Fernando Cantú Rivera, quien realizó durante el segundo semestre de 2012 una estancia profesional en la Rama de Procedimientos Especiales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ginebra, Suiza.

para los Derechos Humanos para realizar una entrevista exclusiva, con la finalidad de obtener su opinión respecto a temas de suma relevancia no sólo para México, sino para América Latina en general. De esta manera, y tras haber aceptado la invitación, la entrevista se centró alrededor de tres temas en particular. El primero fue en torno a uno de los asuntos que mayor trascendencia y relevancia tiene en México en la actualidad, respecto a la protección de las y los periodistas y de las y los defensores de derechos humanos, así como sobre la libertad de expresión.

El segundo punto discutido en la entrevista se centra en la obligación del Estado a proveer recursos jurídicos efectivos y oportunos, y el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos a obtener la reparación correspondiente, así como en los efectos sociales que generan la impunidad y las violaciones sistemáticas de derechos humanos.

Por último, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos compartió algunas de sus impresiones respecto al rol de las instituciones nacionales de derechos humanos en la prevención y sanción de los abusos llevados a cabo por el Estado o sus agentes, al igual que respecto a la asistencia integral que debe ser dada por dichas instituciones a las víctimas de violaciones de derechos humanos. A continuación se transcribe el texto íntegro de la entrevista realizada a Navi Pillay.

1 **¿Qué piensa del estado actual de la libertad de expresión y de la protección de las y los periodistas y las y los defensores de derechos humanos en América Latina? En su opinión y tomando en consideración su**

experiencia, ¿Qué tipo de mecanismos nacionales deben implementarse para su protección? ¿Puede ofrecernos algunos ejemplos de buenas prácticas?

La situación de las y los defensores de derechos humanos es un asunto preocupante en varios países de América Latina. Pues continuamente enfrentan amenazas, ataques e intimidación proveniente de diversos actores, y frecuentemente de parte de actores no estatales. Muchos de estos defensores también enfrentan acusaciones e incluso procedimientos legales por su trabajo en la defensa de los derechos humanos. Esto equivale a la criminalización de su trabajo.

Las y los periodistas, quienes también tienen un papel importante en la defensa de la libertad de expresión y de los derechos humanos, han sido objeto de ataques similares. Un paso importante para mejorar su protección es que los gobiernos reconozcan públicamente su contribución, que es vital para la democracia, la justicia y el Estado de derecho. Asimismo, es igualmente importante que aquellos que violen sus derechos humanos rindan cuentas. Los ataques deben ser investigados adecuadamente, y aquellos que sean encontrados responsables deben ser llevados ante la justicia sin demora y con toda la fuerza de la ley.

Existen varios ejemplos de buenas prácticas en torno a mecanismos para la protección de las y los defensores de derechos humanos, a pesar de que éstos aún podrían mejorarse. Por ejemplo, Colombia ha desarrollado algunos mecanismos efectivos para la protección de las y los defensores de derechos humanos. Otro ejemplo es precisamente México, en donde la adopción de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas presenta una oportunidad para abordar esta

importante cuestión. Mi oficina en México ha estado trabajando de cerca con las autoridades mexicanas en lo que respecta a esta ley, así como en la trascendente cuestión sobre cómo implementarla. Los mecanismos desarrollados y las lecciones aprendidas en Colombia también pueden contribuir al desarrollo de mecanismos efectivos en México.

2 **Los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a recursos efectivos y reparación para las víctimas de violaciones de derechos humanos. ¿Podría comentarnos sobre esta obligación? ¿Cuáles son los diferentes enfoques respecto a este tema?**

Los Estados tienen una amplia gama de obligaciones hacia las víctimas de violaciones de derechos humanos. Estos derechos se encuentran establecidos en diversos instrumentos internacionales, tales como los “Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” (los llamados Principios sobre los recursos), que fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de marzo de 2006.

Los derechos de las víctimas incluyen el derecho de acceso a la justicia y a las reparaciones por los daños sufridos, y el acceso a la información respecto de las violaciones cometidas, así como a los recursos pertinentes. Cuando las violaciones de derechos humanos que fueron cometidas son atribuibles al Estado, éste debe proveer una reparación adecuada, efectiva y pronta a las

víctimas. En caso de que otros actores sean responsables por los daños ocasionados, los Estados deberán esforzarse para establecer programas nacionales de reparación cuando dichos actores no se encuentren en posibilidades o no tengan la voluntad de cumplir con sus obligaciones.

Los programas de reparación buscan compensar las violaciones sistemáticas de derechos humanos, a través de la puesta a disposición de un conjunto de beneficios materiales y simbólicos a favor de las víctimas. Las reparaciones pueden incluir un apoyo directo, como una compensación pecuniaria, servicios de atención médica y psicológica, servicios de salud, apoyo educativo, devolución de la propiedad o su indemnización en caso de pérdida. También pueden incluir otros actos comprensivos, como las disculpas públicas, la construcción de museos y monumentos y el establecimiento de días de conmemoración. Los programas de reparación también pueden ser complementos rápidos, visibles y efectivos a los procesos de las comisiones de verdad y a las iniciativas de acusación y procedimiento judicial, al proveer recursos jurídicos concretos a las víctimas, promover la reconciliación y restaurar la confianza pública en el Estado.

¿Cuáles son los efectos sociales de la impunidad y de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos?

La impunidad surge de la falla de los Estados respecto al cumplimiento de sus obligaciones de investigar, juzgar y sancionar a aquellos responsables de haber cometido violaciones de derechos humanos; de una falla de garantizar a las víctimas el acceso a recursos efectivos y a recibir reparaciones por las lesiones sufridas; y de una falla en la satisfacción de su derecho a conocer la

verdad sobre las violaciones. Terminar con la impunidad es la mejor garantía para prevenir una recurrencia de las violaciones de derechos humanos, ya que envía un fuerte y claro mensaje de que éstas no serán toleradas. Por el contrario, permitir que prevalezca la impunidad genera una perpetuación del crimen y alienta a la comisión de violaciones de derechos humanos contra la población. La impunidad incentiva a aquéllos que cometen esos crímenes, teniendo por tanto un efecto corrosivo en el Estado de derecho y socavando el tejido democrático de la nación.

3 ¿Cuál debería ser el rol fundamental de las instituciones nacionales de derechos humanos en la prevención y sanción de los abusos perpetrados por el Estado o sus agentes, así como en la provisión de asistencia integral a las víctimas?

Los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993 –llamados los Principios de París– establecen estándares aceptados internacionalmente respecto al rol y funciones de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH). De acuerdo con estos Principios, el monitoreo es un elemento esencial del mandato de las INDH. Las INDH pueden supervisar situaciones domésticas de derechos humanos, políticas y acciones gubernamentales, llevar a cabo investigaciones sobre cuestiones y violaciones de derechos humanos y recibir quejas individuales. Ninguna entidad pública debe estar fuera de la función de monitoreo de las INDH. En particular, las agencias del orden público –como la policía, el Ejército, los servicios de inteligencia y otros servicios de seguridad– deben estar sujetas al escrutinio de las INDH.

Las INDH también deben tener la facultad y el poder de visitar todos los centros de detención, incluso aquellos manejados por la policía, el Ejército y los servicios de inteligencia. Las visitas regulares de las INDH a esos lugares de detención, sin previo o con mínimo aviso, contribuyen a la prevención de violaciones de derechos humanos, especialmente la tortura y otras formas de tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como de las garantías del debido proceso.

Las INDH cuyo mandato incluye la recepción y tramitación de quejas deben tener amplias facultades para tratarlas. Ningún organismo público debe encontrarse excluido de su competencia. De manera consecuente, las víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas por el Estado o sus agentes deben encontrarse en posibilidad de presentar quejas a las INDH. Las INDH deberán investigar todas las quejas recibidas, evaluarlas y analizarlas, recopilar información y pruebas según se requiera, referir casos al sistema judicial y cooperar con las autoridades correspondientes para encontrar soluciones correctivas para estos casos. Las INDH deberán informar a las víctimas sobre todos los recursos a su disposición, así como promover su acceso a esos recursos.

Los Principios de París establecen que las INDH deberán emitir recomendaciones a las autoridades pertinentes y proponer reformas a las leyes, reglamentos y prácticas administrativas, particularmente si éstas son la raíz de las dificultades que generan que las personas presenten sus quejas ante los organismos públicos de derechos humanos a fin de hacer valer sus derechos. Las INDH también deben monitorear el cumplimiento de las instituciones gubernamentales con su asesoramiento y recomendaciones.



EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS: BREVES REFLEXIONES SOBRE SU HISTORIA, RETOS Y PERSPECTIVAS

| Humberto Fernando Cantú Rivera

25

SUMARIO:

- I. Introducción;
- II. Sobre la historia: de la Comisión de Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos;
- III. Respecto a los Procedimientos Especiales;
- IV. El Examen Periódico Universal;
- V. La evaluación de México ante el Examen Periódico Universal;
- VI. A manera de conclusión.

I. INTRODUCCIÓN.

Los derechos humanos han estado presentes desde la fundación de la Organización de las Naciones Unidas; han sido uno de los estandartes e intereses mayormente protegidos a nivel internacional por dicho organismo, junto a la paz, la seguridad y el desarrollo. Desde luego, a nivel internacional resultó necesario establecer un organismo que se encargara específica y exclusivamente de las cuestiones relativas a las prerrogativas humanas, a fin de que lograra orientar y dirigir la visión de la organización internacional en torno al tema.

Sin embargo, como era de esperarse tras varias décadas en funciones y ante una realidad diferente a aquella en donde se concibió el proyecto, hubo necesidad de repensar las estructuras y tratar de enmendar las situaciones que contrarrestaban la eficacia de los organismos encargados de velar por los derechos humanos.

Por ello, se dio paso de la Comisión de Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos, en un intento por restablecer la confianza de los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas en los organismos, mecanismos y estructuras cuyo mandato se enfoca en la protección de los derechos de las personas.

Esta reforma, que se concluyó -o más bien, dio inicio- en el 2006, presentó al Consejo de Derechos Humanos la oportunidad de comenzar a reconstruirse desde su composición misma. En vista de ello y del mandato otorgado por la Asamblea General, se racionalizaron los Procedimientos Especiales existentes bajo la Comisión, se reformaron los procedimientos de denuncia, se transformaron los órganos que componían a la Comisión, y se instauró un nuevo mecanismo que pretende aún ser una

plataforma que permita a los Estados evaluarse a sí mismos en el campo de los derechos humanos y recibir retroalimentación de sus pares, en un intento por contar con un procedimiento apolítico y universal que permita superar las barreras ideológicas que condujeron a la reforma de la Comisión.

El presente artículo, sin la intención de ser exhaustivo, analizará de manera breve y modesta la historia de la Comisión de Derechos Humanos, así como las condiciones que orillaron a su sustitución por el Consejo de Derechos Humanos. Igualmente, se repasará brevemente la estructura, funcionamiento, problemáticas y virtudes de los Procedimientos Especiales. Tras ello, se hará un breve análisis del Examen Periódico Universal, donde de la misma forma se observará su funcionamiento y primeras reacciones (en virtud del término del primer ciclo e inicio del segundo período de evaluación); y por último, se hará una síntesis de la primera evaluación de México ante dicho mecanismo, lo cual resulta pertinente en virtud de la próxima segunda evaluación de nuestro país en noviembre de 2013.

II. SOBRE LA HISTORIA: DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS AL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión de Derechos Humanos fue uno de los órganos que estuvo contemplado en la estructura inicial de la Organización de las Naciones Unidas. Así, el artículo 68 prescribió su existencia, al determinar que el Consejo Económico y Social (ECOSOC) establecería comisiones “de orden económico y social y para la promoción de los derechos humanos...”¹ De esta manera, en 1945 se consolidó la protección de los derechos humanos como uno de los ejes de acción del organismo rector a nivel mundial, a través de las actividades que para tal fin llevase a cabo la Comisión de Derechos Humanos.

Así, a través de la resolución 5(I)² de 16 de febrero de 1946, el Consejo Económico y

Social determinó establecer una Comisión de Derechos Humanos, conforme al mandato del artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas. En la resolución, el ECOSOC determinó en el párrafo segundo que el trabajo de la Comisión consistiría en la presentación de propuestas, recomendaciones e informes al Consejo en torno a la elaboración de una carta internacional de derechos humanos; declaraciones o convenciones internacionales respecto a las libertades civiles, el *status* de las mujeres, la libertad de información y asuntos similares; la protección de las minorías, y la prevención de la discriminación.³ Asimismo, se estableció que inicialmente, la Comisión contaría con nueve miembros nucleares.⁴

Tras el establecimiento de la Comisión nuclear, se llevaron a cabo los trabajos preparatorios para la determinación de las bases de funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos.⁵ De tal suerte, el 21 de junio de 1946, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas adoptó la resolución E/RES/9(II), en la que se determinaron la organización y funciones de la Comisión, abordándose diferentes aspectos que se consideraron eran necesarios para cumplir con el mandato establecido en la Carta de las Naciones Unidas.

La resolución E/RES/9(II), considerando el informe de la comisión nuclear, retomó las funciones establecidas por el ECOSOC en el segundo párrafo de su resolución 5(I), añadiendo únicamente un *subpárrafo e*, en el que incluyó que la Comisión de Derechos Humanos tendría competencia sobre cualquier otro asunto relativo a los derechos humanos que no estuviera ya contemplado en los cuatro párrafos precedentes (carta internacional de derechos humanos, instrumentos internacionales sobre derechos humanos, protección de minorías y prevención de discriminación). En cuanto a su composición, se determinó que la Comisión, por lo menos inicialmente, constaría de un representante de cada uno de los 18 Estados miembros de las Naciones Unidas, que serían nominados por su país y ratificados por el Consejo Económico y Social para un mandato

de tres años.

También se adoptó la figura de expertos consultivos *ad hoc* para la Comisión, que podrían configurarse como grupos de trabajo o expertos individuales, que a la postre constituirían los Procedimientos Especiales; de la misma forma, dicha resolución estableció que mientras se estableciera una carta internacional de derechos humanos, los tratados internacionales que contuvieran disposiciones en torno a los derechos humanos básicos -incluso los tratados de paz-servirían como estándares fundamentales para la protección de las prerrogativas humanas. Por último, la resolución determinó la creación de tres Subcomisiones que ayudarían al trabajo de la Comisión: la Subcomisión sobre la Libertad de Información y de Prensa,⁶ la Subcomisión sobre la Protección de las Minorías⁷ y la Subcomisión sobre la Prevención de la Discriminación.⁸

En su primera sesión entre el 27 de enero y 10 de febrero de 1947, la Comisión estableció el grupo que redactaría el proyecto preliminar de la Carta Internacional de Derechos Humanos, así como los Subcomités sobre la libertad de información y de prensa, sobre la protección de las minorías y sobre la prevención de la discriminación.⁹

Desde entonces también se determinó que la Comisión recibiría comunicaciones sobre derechos humanos -a pesar que en el párrafo 22 del mismo documento, la Comisión reconoció que no tenía facultades para actuar sobre las quejas presentadas, contrario a lo dispuesto en el subpárrafo e del párrafo segundo de la resolución E/RES/9(II)-, lo cual es indudablemente la base del funcionamiento de los órganos de tratados que existen en la actualidad para recibir quejas y monitorear las violaciones a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, o bien de las comunicaciones que pueden ser presentadas al actual Consejo de Derechos Humanos o a los distintos mandatos de los Procedimientos Especiales.¹⁰

La historia a partir de entonces es bastante conocida: la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948,

seguida del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 1966, llevó a la conformación de la Carta Internacional de Derechos Humanos. La Comisión pasó gradualmente de 18 a 53 miembros,¹¹ de todas las regiones geográficas del planeta, a la vez que se adoptaron siete convenciones internacionales relativas a la protección de los derechos humanos.¹²

En torno a los Procedimientos Especiales, éstos iniciaron en 1967, cuando la presión internacional orilló a que la Comisión estableciera un grupo de trabajo *ad hoc* para investigar la situación de derechos humanos en Sudáfrica;¹³ diez años más tarde estableció un segundo grupo de trabajo *ad hoc* para investigar la situación de derechos humanos en Chile, en lo que fueron los primeros Procedimientos Especiales sobre países. En 1979, la Comisión de Derechos Humanos determinó remplazar al grupo de trabajo en Chile por un relator especial y dos expertos, a fin de estudiar la suerte de los desaparecidos durante el mandato de Pinochet, lo cual fue la génesis del primer procedimiento especial temático de la Comisión: el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias,¹⁴ que comenzó su mandato en 1980 y continúa funcionando en la actualidad, como guardián de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.¹⁵ Para 1990, los Procedimientos Especiales de la Comisión de Derechos Humanos se habían ampliado a seis temas específicos: desapariciones forzadas; ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; intolerancia religiosa; mercenarios; tortura y venta de niños. A partir de entonces, muchos otros temas han sido analizados por diferentes expertos y grupos de trabajo, cubriendo todo el espectro de los derechos humanos.

Sin embargo, uno de los principales obstáculos a los que se enfrentó la Comisión de Derechos Humanos fue a la gradual pérdida de credibilidad ante la sociedad internacional, con motivo de lo que muchos han concebido

como su “politización”,¹⁶ que en realidad puede ser identificado más bien como la práctica de políticas por bloque regional. De esta forma, se ha identificado que muchos de los 53 miembros de la Comisión de Derechos Humanos buscaban acceso a ella para evitar ser monitoreados en cuanto a su récord en materia de derechos humanos, o bien, para poder criticar la actuación de otros Estados.¹⁷ Esta situación, aunada a debates cada vez menos fructíferos en cuanto a la protección y promoción de los derechos humanos, condujeron a que el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas propusiera su sustitución por un órgano más pequeño y menos politizado, el Consejo de Derechos Humanos.¹⁸

De tal manera, la Asamblea General adoptó el 3 de abril de 2006 la resolución A/RES/60/251, en donde reconociendo las contribuciones hechas por la Comisión de Derechos Humanos al desarrollo de esta rama del derecho internacional, determinó en su primer párrafo sustituirla por un Consejo de Derechos Humanos, que sería un órgano subsidiario a la Asamblea General. El Consejo de Derechos Humanos se compondría por 47 Estados Miembros, que serían elegidos por votación secreta por la mayoría de los miembros de la Asamblea General, y que estarían sujetos al recién instituido Examen Periódico Universal. Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas determinó que los Estados Miembros tendrían como deber la promoción del respeto a los derechos humanos, así como el compromiso de mantener los más altos estándares para tal fin.

La sustitución de la Comisión por el Consejo de Derechos Humanos fue recibida en forma general de manera positiva, puesto que presentaba una oportunidad para empezar a trabajar “desde cero” en el ámbito de los derechos humanos en el seno de las Naciones Unidas, a la vez que posibilitaba atacar aquellas situaciones y contextos que habían llevado al descrédito de la antigua Comisión. La institución de nuevos mecanismos y la sustitución de la estructura de los órganos subsidiarios de la Comisión, sin embargo, presentaron diversos desafíos, a

la vez que sirvieron para que algunas reformas relativas a un control más estricto del trabajo en el ámbito de los derechos humanos fueran adoptadas, como se verá más adelante.

III. RESPECTO A LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

La creación del Consejo de Derechos Humanos presentó la oportunidad de renovar sus estructuras, mecanismos y procedimientos, a la vez que generó una sensación de optimismo a nivel internacional.¹⁹ El hecho de que la reforma haya sido ordenada por la Asamblea General en Nueva York, a través de la resolución 60/251, pero que se haya permitido analizar y determinar en qué áreas se llevaría a cabo en Ginebra por medio de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos,²⁰ posibilitó igualmente un debate constructivo y realista sobre las necesidades del nuevo Consejo.

De tal forma, diversos procesos iniciaron: en primer lugar, se determinó que sería necesario racionalizar los Procedimientos Especiales, a fin de evitar la duplicación de trabajo, así como establecer códigos de conducta para los mandatarios, independientemente de su calidad como Expertos Independientes, Relatores Especiales, Representantes Especiales o Grupos de Trabajo.²¹ De la misma forma, se determinó sustituir a la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos – un organismo relativamente autónomo, con libertad para iniciar sus propias investigaciones y proyectos, establecer mandatos y revisar las comunicaciones hechas llegar a través del procedimiento de denuncias- por un Comité Asesor, un organismo subsidiario del Consejo constituido por un grupo de 18 expertos, que actuaría bajo las órdenes y control de éste. Sin embargo, sus atribuciones fueron limitadas respecto a aquellas con las que contaba la Subcomisión, puesto que la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos determinó que el Comité Asesor no podría adoptar resoluciones, y sus contribuciones de investigación serían a

solicitud del Consejo.

El establecimiento del Examen Periódico Universal fue otra de las nuevas atribuciones que se otorgaron al sucesor de la Comisión de Derechos Humanos, por medio del cual se buscaba el establecimiento de un mecanismo que enfrentaría de manera directa –al menos teóricamente– la politización que sufrió la Comisión.²² Así, a través de éste, todos los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas serían analizados por el Consejo de Derechos Humanos, a fin de revisar su actuación en la materia. Esta cuestión, sin embargo, será abordada en el siguiente capítulo. Por otra parte, se adaptó el otrora procedimiento 1503, a fin de tratar de subsanar las lagunas que éste presentaba y que habían sido señaladas durante un largo tiempo por distintos interlocutores. Todas estas medidas fueron adoptadas con la finalidad de hacer del Consejo de Derechos Humanos un órgano intergubernamental más eficiente, transparente y pragmático, que permitiera abordar de manera eficaz la promoción y protección de los derechos humanos.

Uno de los principales logros de la transición entre la Comisión y el Consejo de Derechos Humanos fue lograr la continuación de los Procedimientos Especiales.²³

Los Procedimientos Especiales constituyen una serie de mandatos encargados a expertos que trabajan de forma independiente y libre a cualquier Estado u organización, que tienen como finalidad desarrollar cuestiones específicas del derecho internacional de los derechos humanos, monitorear la implementación y respeto de los derechos humanos en los países, y en muchos casos, recibir comunicaciones respecto a alegadas violaciones a los derechos humanos que pueden funcionar como un recurso cuasi-jurisdiccional a nivel internacional. Si bien los mandatos son independientes, muchos de ellos se encuentran interconectados y trabajan de manera colaborativa,²⁴ constituyendo un sistema de Procedimientos Especiales para la protección y promoción de los derechos

humanos.²⁵

En mayo de 2013, los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos cuentan con 36 mandatos temáticos, relativos a la amplia gama de cuestiones vinculadas a los derechos humanos, abarcando la esfera de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Son una de las iniciativas más positivas y fructíferas que forman parte del legado de la Comisión de Derechos Humanos, y que lograron sobrevivir a pesar de ciertos ataques y reticencia en torno a su conservación como procedimiento durante los últimos años de la Comisión.²⁶ En sí, los mandatos temáticos tienen como objetivo el análisis de cuestiones relevantes para la realización del derecho humano cuya protección se ha encomendado.

Pedagógicamente, los mandatos temáticos pueden dividirse en dos grupos: aquéllos que lidian con cuestiones y derechos determinados, tendientes a la toma de acciones de protección de los derechos humanos (como lo son aquéllos derechos relativos a las libertades personales y derechos humanos fundamentales, como la libertad de expresión, los defensores de derechos humanos o las detenciones arbitrarias), y aquéllos que tratan cuestiones relativas a derechos determinables, cuyas actividades están orientadas a la clarificación y determinación de un derecho humano en particular, y con ello, a su interpretación y correcta implementación y respeto (como son, por ejemplo, los derechos humanos al agua, a la alimentación o al medio ambiente sano, o bien las implicaciones que tiene en los derechos humanos la pobreza extrema).

Dentro de las funciones generales de los mandatos temáticos se encuentran, por ejemplo, el análisis de aspectos específicos de fenómenos relativos a los derechos humanos y su impacto en ellos, la exploración de desafíos y tendencias en torno a la protección de grupos vulnerables, la clarificación del contenido normativo de los derechos, la realización de consultas con otros expertos o interlocutores (en aras de tener una visión global y más específica sobre las distintas dificultades ante las que se enfrenta la protección

de las prerrogativas humanas) y por último, la redacción de instrumentos no vinculantes y la contribución para lograr su implementación. Desde luego, tales funciones varían conforme a cada mandato, dependiendo del tipo de desafíos o fenómenos a los cuales un mandato específico deba enfrentarse.

Por otra parte, existen trece Procedimientos Especiales sobre situaciones en los países, de los cuales once se encuentran activos (Bielorrusia, Camboya, Costa de Marfil, Eritrea, Corea del Norte, Haití, Irán, Myanmar/Burma, Palestina, Somalia y Sudán) y dos comenzarán en el futuro próximo (Siria y Mali, donde el primero comenzará una vez que la comisión de investigación nombrada para analizar la situación del país haya concluido su mandato, y el segundo se encuentra a la espera del nombramiento de un experto independiente, el cual tendrá lugar en la 23ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, en junio de 2013). Estos mandatos, contrario a las atribuciones y fundamento de los mandatos temáticos, tienen como objetivo el análisis de situaciones que pudieran constituir violaciones de derechos humanos en el territorio de algunos Estados específicos.

Los Procedimientos Especiales tienen, de manera general, una atribución compartida tanto por los mandatos temáticos como por los mandatos sobre país: las visitas *in situ*. Por medio de ellas, los mandatarios realizan visitas a los países que consideren pertinentes –o en el caso de los mandatos sobre situaciones en los países, al país asignado– con la finalidad de obtener información de fuentes primarias en torno a la situación de derechos humanos, así como para evaluar tal situación y proponer las medidas y recomendaciones que estimen apropiadas a fin de lograr una mejor protección y respeto de tales normas internacionales. En el caso de los mandatos temáticos, los expertos o grupos de trabajo también tienen la posibilidad de realizar visitas de seguimiento, a fin de verificar el estado de la implementación de sus recomendaciones.²⁷

Por otra parte, algunos mandatos temáticos

tienen la facultad de recibir comunicaciones sobre supuestas violaciones al derecho humano o situación sobre la cual su mandato se basa, con la finalidad de funcionar como una herramienta cuasi-jurisdiccional a nivel internacional que constituya una suerte de recurso jurídico-diplomático, y que permita a las partes (el individuo, grupo u organización afectada y el Estado) tratar de resolver de manera conciliatoria la situación, en pleno respeto de los derechos humanos de los afectados o potenciales víctimas y en cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado. Así, las comunicaciones se dividen en dos tipos, dependiendo de su gravedad y urgencia: *las cartas de denuncia*, y *los llamamientos urgentes*.

Las *cartas de denuncia* son comunicaciones utilizadas cuando una violación de derechos humanos haya ocurrido, y que tienen como finalidad que el Relator Especial, Experto Independiente o Grupo de Trabajo llame la atención del Gobierno que corresponda sobre la cuestión, a fin de tratar de que éste tome las medidas pertinentes para investigar y resolver las alegaciones en su contra, y comunique las medidas adoptadas y los resultados de la investigación realizada.

Por el contrario, los *llamamientos urgentes* son utilizados en aquellos casos en que la violación a los derechos humanos no se ha consumado, pero tiene una alta probabilidad de ocurrir, teniendo como objetivo que el Gobierno que corresponda prevenga la transgresión. De manera general, los llamamientos urgentes sólo serán utilizados si se trata de graves violaciones a los derechos humanos, si la integridad personal o la vida de un individuo o grupo se encuentra en peligro, o si la cuestión es de una naturaleza tal que no pueda ser abordada de manera adecuada a través de una carta de denuncia.

Si bien no es un procedimiento acusatorio ni remotamente judicial –en sí, su naturaleza es preventiva–, los gobiernos tienen la oportunidad de presentar la información solicitada dentro de un plazo razonable, a fin de que el experto de las Naciones Unidas determine si es

pertinente realizar recomendaciones al Estado. Un informe sobre las comunicaciones que realizan los mandatos –que además pueden ser de forma conjunta, si la situación afecta dos o más derechos humanos– es presentado de forma anual al Consejo de Derechos Humanos, en donde se incluyen las respuestas proporcionadas por los Estados y las medidas adoptadas, así como la estadística en torno a las comunicaciones presentadas en su contra.²⁸

Estas herramientas han sido la base tanto de la estabilidad del sistema de Procedimientos Especiales, como de la confrontación que existió en los últimos años de la Comisión de Derechos Humanos. Sin embargo, a pesar del relativo éxito que han tenido en el desarrollo de estándares reglamentarios respecto a una amplia gama de prerrogativas, los Procedimientos Especiales se enfrentan a diversas dificultades para lograr una mayor eficacia en su protección.²⁹ Dejando de lado las cuestiones financieras y de recursos humanos, que sin duda alguna son limitantes de suma importancia para el correcto funcionamiento de los procedimientos especiales –y en particular, del apoyo brindado por el personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos–, los siguientes párrafos se enfocarán en describir algunos de los principales problemas a los que se enfrentan los expertos de las Naciones Unidas en el campo que nos ocupa.

Desde luego, una de las eternas problemáticas a las que se han enfrentado los derechos humanos es a obtener la cooperación genuina de los Estados. Esta cooperación es irremediamente necesaria si se espera lograr una mejora en los estándares de vida de las personas, y una mejor salvaguarda de sus derechos. Esta cooperación debe existir no sólo en el marco de las contribuciones financieras que realizan los Estados para el funcionamiento y permanencia del sistema, sino también en cuanto a la materia sustantiva sobre la que trabajan los Procedimientos Especiales. Sin la adecuada implementación de las recomendaciones hechas por los mandatarios, sin el apropiado

seguimiento a las comunicaciones que reciben, y sin una participación activa, comprometida y genuina para lograr un desarrollo real en la protección de los derechos humanos, éstos continuarán encontrándose a merced de la mera voluntad política y de los intereses de los Estados.³⁰

Por otra parte, una de las dificultades ante las que se encuentra el sistema de los Procedimientos Especiales es en torno a las limitantes que impone la actuación del Consejo de Derechos Humanos, particularmente en cuestión de tiempo. Si bien la constitución de un organismo permanente –el Consejo– en sustitución de una reunión anual de seis semanas –de la extinta Comisión– podría suponer una mejoría para tratar todas las cuestiones relativas a la protección de los derechos humanos, la realidad es que actualmente en las sesiones del Consejo de Derechos Humanos no existe el espacio temporal suficiente para dar una consideración adecuada a los informes presentados por los Relatores Especiales, Expertos Independientes o Grupos de Trabajo.³¹

Lo anterior, en conjunto con los insuficientes recursos económicos y humanos, desde luego también supone una limitación para llevar a cabo el seguimiento necesario a la implementación de las recomendaciones hechas por los expertos, ya que la coyuntura participativa de éstos, los Estados, las instituciones nacionales de derechos humanos, otros organismos intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, impide lograr una organización y administración suficiente para poder atender todas las necesidades que en la actualidad tienen tanto los procedimientos especiales como el Consejo de Derechos Humanos. Lo anterior lleva a interrogarse si, así como se consideró necesaria una racionalización de los mandatos temáticos y sobre países al gestarse el Consejo de Derechos Humanos en 2006, en la actualidad es necesaria otra racionalización en torno a la forma de trabajo del Consejo, a fin de permitir que tanto los Relatores Especiales, Expertos Independientes y Grupos de Trabajo y los Estados puedan colaborar de

forma constructiva y suficiente para acercarse más a lograr sus objetivos fundamentales en los ámbitos de su competencia en la materia.³²

Si a lo anterior se añade la necesidad de dar seguimiento a las recomendaciones no sólo a nivel intergubernamental, en el seno del Consejo de Derechos Humanos, sino a nivel nacional, donde su implementación podría llevar a una mejor y mayor protección, promoción y respeto de los derechos humanos, la tarea parece titánica para los Procedimientos Especiales, particularmente en atención a sus recursos económicos y humanos. La constitución actual de la organización del Consejo y de los procedimientos especiales señala a la voluntad política de los Estados como la única opción para lograr un cambio real, por lo que la cooperación internacional, así como entre los Estados y los expertos, resulta fundamental para lograr los objetivos y compromisos que al menos teóricamente los países miembros han asumido, así como para evitar la proyección de una imagen de *hipocresía diplomática*, en donde se firman compromisos y se asumen responsabilidades sin que exista la voluntad política de llevarlos a cabo e implementarlos a fondo.

Otra dificultad ante la que se enfrentan los Relatores Especiales, Expertos Independientes y Grupos de Trabajo de las Naciones Unidas es en torno a las reparaciones a las que tienen derecho las víctimas de violaciones de derechos humanos. Si bien en el seno de las Naciones Unidas se han creado directrices sobre la forma de reparación de violaciones graves a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario –los llamados *Principios de van Boven*³³–, que deben orientar a los Estados en cuanto a la forma de reparación, en muchas ocasiones es necesario contar con una asesoría especializada que permita facilitar la elaboración y adopción de dichas medidas.

De la misma manera, es necesario que los Procedimientos Especiales, teniendo en consideración al derecho a la reparación como uno de los estándares principales del derecho internacional de los derechos humanos, de

manera sistemática sugieran a los Estados formas específicas de reparar las violaciones a los derechos humanos cuando éstas hayan ocurrido, y aún no se haya indemnizado o reparado integralmente a las víctimas.³⁴ Esta función es esencial para que pueda existir una mayor certidumbre en cuanto a las acciones que el Estado deberá tomar en respuesta a las cartas de denuncia que en su contra se hayan hecho llegar a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ya que visibiliza la forma y procedimientos que deben llevarse a cabo, y no deja a la interpretación total del Estado el significado de adoptar todas las medidas necesarias para la protección de los derechos y libertades y de aquellas medidas efectivas que eviten la repetición del hecho.

La adopción de una política a nivel de las Naciones Unidas sobre respuesta temprana a situaciones potenciales de crisis es también necesaria, y es un ámbito en donde los procedimientos especiales pueden hacer uso de su estructura de cartas de denuncias y llamamientos urgentes. Así como los llamamientos urgentes tienen un carácter preventivo, esta política deberá estar orientada a evitar la falta de actuación cuando se cuente con información fidedigna sobre tendencias o sucesos recientes que potencialmente puedan llevar a una situación de crisis en materia de derechos humanos.³⁵

La actividad de los procedimientos especiales es fundamental para el trabajo del Consejo de Derechos Humanos, ya que sin los expertos independientes y su trabajo de monitoreo y respuesta a las alegaciones de violaciones de derechos humanos en el mundo, las Naciones Unidas verían sus posibilidades para proteger los derechos humanos muy limitadas.³⁶ A través de su trabajo de desarrollo y consolidación del derecho internacional de los derechos humanos, de su supervisión del respeto e implementación de los estándares necesarios para garantizar la eficacia de los derechos humanos, y gracias a su función quasi-jurisdiccional a través de sus procedimientos de denuncia, los procedimientos especiales han evolucionado para convertirse en una de las herramientas más flexibles,

innovadoras y de mayor respuesta dentro de la maquinaria internacional de protección de los derechos humanos.³⁷ Si bien queda mucho por hacer y se enfrentan a diversos desafíos, también es cierto que la contribución de los Procedimientos Especiales ha sido necesaria para reforzar el lugar de los derechos humanos en el seno del derecho internacional.

Ahora bien, es necesario que el sistema de procedimientos especiales, a fin de reforzar su influencia y efectos en beneficio de la protección de los derechos humanos, colabore de manera más cercana con los demás instrumentos existentes en el ámbito internacional de los derechos humanos, particularmente con los Órganos de Tratado y con el Examen Periódico Universal. El análisis de la interacción entre los Procedimientos Especiales y los Órganos de Tratado escapa al alcance del presente artículo,³⁸ sin embargo, en la siguiente sección se abordará el desarrollo del Examen Periódico Universal, analizándose las áreas en donde podrían colaborar de manera más cercana estos dos instrumentos del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

IV. EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL

El Examen Periódico Universal (EPU) se erigió como el estandarte que distanciaría al Consejo de Derechos Humanos de la politización, subjetividad y selectividad que aquejó a la Comisión de Derechos Humanos durante sus últimos años. A través de este mecanismo, se preveía que los Estados podrían finalmente tener una herramienta no politizada que permitiría evaluar de manera global el estado de los derechos humanos en todos los países miembros de la ONU.³⁹ De esta manera, la resolución A/RES/60/251 de la Asamblea General determinó en su párrafo 5.e) que:

5. *Decide* que, entre otras cosas, el Consejo:

...

- e) Realizará un examen periódico universal, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el

cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados; el examen será un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad; dicho mecanismo complementará y no duplicará la labor de los órganos creados en virtud de tratados; el Consejo determinará las modalidades del mecanismo del examen periódico universal y el tiempo que se le asignará antes de que haya transcurrido un año desde la celebración de su primer período de sesiones;

De esta manera, se estableció un mecanismo universal de monitoreo y supervisión del estado de los derechos humanos a nivel mundial, con la finalidad de lograr una cooperación internacional en la materia que permitiera a los países determinar individualmente sus debilidades, recibir críticas en torno a su gestión en el área de parte de terceros, y recibir recomendaciones de los demás países del mundo sobre cómo mejorar la situación de derechos humanos en su país.⁴⁰ Así, se pretendió contar con un mecanismo eficaz que evitara que los países pudieran escudarse o esconderse tras los bloques políticos o regionales que se apoyaban mutuamente durante la existencia de la Comisión de Derechos Humanos.⁴¹

En sí, el Examen Periódico Universal comenzó a operar en 2008, a través del examen anual de 48 Estados Miembros de las Naciones Unidas en cuanto a la situación de los derechos humanos en su país, teniendo como su objetivo principal la promoción del respeto de los derechos humanos a través de la retroalimentación hecha por sus pares y otros actores interesados a nivel internacional.⁴² Por tanto, el EPU buscaba que la retroalimentación –y con ello, la presión ejercida- entre los países en el área

de los derechos humanos sea particularmente interestatal, ya que ello permitiría en teoría una mayor atención a dichas cuestiones que la que habría si la presión proviniera únicamente desde su interior.

Su forma de trabajo se encuentra originalmente establecida en la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, de 18 de junio de 2007, sobre la construcción institucional del organismo.⁴³ En dicho documento se determinó que el Examen Periódico Universal evaluaría el desempeño de los Estados en torno a su respeto y cumplimiento de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los instrumentos de derechos humanos ratificados por ese país, las promesas y compromisos voluntarios adoptados –incluso aquéllos hechos de manera adjunta a su candidatura a un puesto en el Consejo-, y en los casos que corresponda, el derecho internacional humanitario aplicable. De tal manera, y teniendo en cuenta el trabajo cíclico y permanente que el EPU implicaría, se determinó inicialmente que el primer ciclo duraría cuatro años, en donde se examinaría el desempeño en materia de derechos humanos de 48 Estados por año a lo largo de tres sesiones anuales, cada una con duración de dos semanas.

Para la evaluación, el Estado bajo revisión debe presentar un informe nacional sobre sus compromisos en materia de derechos humanos y la forma y acciones adoptadas para su cumplimiento, mientras que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos realiza una compilación en torno a los señalamientos hechos respecto a ese Estado por los Órganos de Tratado y el Sistema de Procedimientos Especiales, así como un segundo informe respecto a información fidedigna y veraz proveniente de otros interlocutores, como académicos, organizaciones no gubernamentales o instituciones nacionales de derechos humanos.

El proceso establece la conformación de un Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, conformado por el Presidente del

Consejo de Derechos Humanos y delegaciones de los 47 Estados Miembros del Consejo. Una vez que se cuenta con tales documentos, de entre los Estados Miembros se elige a tres relatores seleccionados por sorteo, quienes conforman la *troika*, misma que se encarga de preparar el informe sobre el Estado bajo revisión y de transmitir a éste las preguntas formuladas por otros países previo a su examen.

El Estado bajo revisión debe hacer una presentación de su informe nacional ante el Grupo de Trabajo, tras lo cual los demás Estados del Consejo tienen la posibilidad de entablar un diálogo interactivo, en donde de manera general los Estados felicitan, reprueban o hacen recomendaciones respecto a las acciones adoptadas por el Estado bajo revisión para fortalecer su sistema interno de promoción y respeto de los derechos humanos. El Grupo de Trabajo, por su parte, debe incluir en su informe sobre el resultado del examen del Estado en revisión un resumen de las actuaciones del proceso, las conclusiones y/o recomendaciones a las que se llegó, y los compromisos voluntarios adoptados por el Estado tras su evaluación por el mecanismo. Una vez que el Estado haya comunicado al Grupo de Trabajo su decisión en torno a las recomendaciones que estaban sujetas a evaluación, el Pleno del Consejo de Derechos Humanos se encuentra en posibilidad de adoptar el resultado final.

Una vez transcurridas las primeras diez sesiones del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, y de conformidad con el mandato de la Asamblea General en la resolución 60/251 por medio de la cual estableció el Consejo de Derechos Humanos y el Examen Periódico Universal y ordenó que se revisara su labor y funcionamiento cinco años después del comienzo de sus actividades, el Consejo de Derechos Humanos presentó a la Asamblea General la resolución A/HRC/16/21 de 12 de abril de 2011. A través de esta resolución, el Consejo presentó los resultados de su evaluación interna, y con ello formalizó varios cambios en sus labores y mecanismos, entre ellos en el Examen Periódico Universal.⁴⁴ De

esta forma, entre la décima y undécima sesión del Grupo de Trabajo sobre el EPU, es decir, sobre el final del primer ciclo del Examen Periódico Universal (que consta de 12 sesiones), el Consejo determinó incluir varios cambios en su funcionamiento, en aras de mejorar la evaluación de los Estados bajo revisión, mismos que entrarían en vigor a partir del segundo ciclo del Examen Periódico Universal.

Entre las reformas y decisiones tomadas a través de esa resolución, el Consejo determinó que el segundo ciclo del Examen Periódico Universal comenzaría en junio de 2012, mismo que tendría una periodicidad –así como los ciclos siguientes- de cuatro años y medio, en los que se revisaría a 42 Estados, a diferencia de los 48 Estados por año que fueron sujetos a revisión durante el primer ciclo. Por tanto, durante cada sesión se revisan en la actualidad 14 Estados, en lugar de los 16 que anteriormente eran evaluados.

Por otra parte, en una de las reformas más importantes al mecanismo, se determinó alentar la participación de otros interesados, incluyendo de las instituciones nacionales de derechos humanos, a fin de ampliar su participación en la evaluación de los Estados y contar con una fuente de información de origen nacional que por lo menos teóricamente debe ser independiente. De esta forma, el párrafo 9 del anexo determinó que las instituciones nacionales de derechos humanos que contribuyeran información al mecanismo contarían con una sección independiente en el informe presentado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre otros interlocutores, mientras que el párrafo 13 estableció que las instituciones nacionales de derechos humanos tendrían el derecho de intervenir de manera inmediata tras el examen del Estado bajo revisión durante el diálogo interactivo.

Otros cambios significativos, y que señalan una de las principales dificultades a las que se enfrenta el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, fue en torno a la posición del Estado y el seguimiento dado a las recomendaciones

recibidas. Así, el resultado de la evaluación del funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos incluyó como medida de reforma que el Estado bajo revisión debe informar por escrito al Consejo su posición respecto a todas las recomendaciones recibidas, lo cual constituye en sí la base sobre la cual se hará el seguimiento respecto a las recomendaciones aceptadas a partir del segundo ciclo. Sobre el seguimiento, la resolución determinó que los Estados tendrían la oportunidad de presentar un informe voluntario a mitad de período, que debería contener información sobre el seguimiento y medidas adoptadas en torno a las recomendaciones que fueron aceptadas por el Estado bajo revisión en el ciclo inmediato anterior. Habría sido conveniente que este informe intermedio tuviera carácter obligatorio; sin embargo, la práctica de los Estados podría eventualmente convertir a esta manifestación voluntaria en una práctica consuetudinaria, que ayude a consolidar de manera general la presentación de informes en el área de los derechos humanos.

Al momento de escribir este artículo, 56 Estados han sido revisados en el segundo ciclo, durante las sesiones 13 a 16 del Grupo de Trabajo, por lo que la implementación de las reformas mencionadas con antelación ya ha tenido lugar. Ahora bien, en el párrafo anterior se hacía mención sobre el seguimiento como una de las principales dificultades ante el sistema de derechos humanos de la ONU. Lo anterior ha quedado demostrado en las actividades de los Procedimientos Especiales, y en especial en lo que respecta a los Órganos de Tratado. Para el Examen Periódico Universal, ésta es su prueba más importante, ya que su éxito o fracaso depende de la implementación de las recomendaciones aceptadas por los Estados.⁴⁵

Varias críticas han aparecido respecto al Examen Periódico Universal, a pesar de no haber concluido realmente su primera fase (que constaría del primer y segundo ciclo, lo que permitiría medir los resultados obtenidos a nivel global). Una de ellas merece una mención especial: el éxito en la promoción,

protección y respeto de los derechos humanos, por lo menos desde 1993, ha residido en su carácter indivisible e interrelacionado, lo cual ha permitido importantes desarrollos jurisprudenciales, políticos y desde luego académicos. Sin embargo, a pesar de esta publicitada característica –por lo menos en lo que respecta a la Organización de las Naciones Unidas-, esa indivisibilidad e interrelación no se ha trasladado aún a sus estructuras orgánicas –en especial a los Procedimientos Especiales y Órganos de Tratado-, mismas que continúan trabajando de manera relativamente separada e independiente. Si bien han existido algunos acercamientos entre algunas áreas específicas –tal es el caso, por ejemplo, del Grupo de Trabajo y del Comité sobre desapariciones forzadas o involuntarias-, no ha existido una cultura organizacional definitiva que conlleve a la unidad en los procesos, lo que ha limitado el desarrollo de una perspectiva holística en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.⁴⁶

Una de las principales áreas de oportunidad para el mecanismo insignia del Consejo de Derechos Humanos reside precisamente en ese deseado carácter complementario. Si bien desde el inicio de su configuración, se concibió al Examen Periódico Universal como un mecanismo que debía ser complementario y no duplicar el trabajo realizado por los procedimientos ya existentes (léase, por los Procedimientos Especiales y los Órganos de Tratado), es necesario que se ahonde su influencia en lograr compromisos reales y eficientes de parte de los Estados, de manera que éstos puedan dar seguimiento e implementar las recomendaciones hechas por los otros procedimientos del Consejo.⁴⁷ Así, la evaluación de los Estados conforme a las amplias bases de la resolución 5/1 permite que se tomen en consideración los avances logrados respecto a todos los derechos humanos, incluso aquéllos que se encuentran protegidos no sólo por la Carta de las Naciones Unidas y por la Declaración Universal de Derechos Humanos, sino también por los tratados internacionales en materia de derechos humanos que han sido ratificados por ellos. De esta manera, se puede dar

un seguimiento más completo –global- en torno a las cuestiones que competen, por ejemplo, al Comité de Derechos Humanos, al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial o al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ante lo cual el Examen Periódico Universal sin duda constituirá otro frente desde el cual se podrá ejercer presión internacional para que los Estados cumplan con sus obligaciones y compromisos internacionales.⁴⁸

Por otra parte, el éxito de este nuevo mecanismo también depende de la buena voluntad de los Estados para llevar a cabo los procesos internos necesarios, a fin de implementar las recomendaciones recibidas y aceptadas. Si bien hacia el interior de cada país existen procedimientos específicos y situaciones propias del contexto político y socioeconómico que permitirán llevar a cabo las reformas y adecuaciones necesarias para dar cumplimiento a las recomendaciones del Examen Periódico Universal, la ratificación de los diversos tratados de derechos humanos impone a los Estados el deber de estandarizar sus normas internas con aquéllas establecidas en las convenciones internacionales, a fin de evitar una polaridad normativa que pueda llevar a una violación del derecho internacional. El carácter universal del nuevo mecanismo del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas puede, por tanto, ayudar a que exista una percepción igualmente universal de los Estados en torno al deber de adaptar su marco jurídico interno, con la finalidad y objetivo de cumplir con sus obligaciones y promover el respeto de los derechos humanos.⁴⁹

El EPU puede servir y debe ser concebido como un instrumento dentro de un proceso intergubernamental que tiene como objetivo la supervisión de la implementación de las recomendaciones y decisiones hechas por los órganos de expertos independientes del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.⁵⁰ Si bien el carácter político del Consejo de Derechos Humanos no podrá ser erradicado,⁵¹ debido a su propia composición, ello no es en realidad un impedimento legítimo para el éxito

del mismo o del Examen Periódico Universal, en tanto se logren los avances necesarios que permitan reafirmar el carácter imperativo del respeto de los derechos humanos a nivel mundial.

V. LA EVALUACIÓN DE MÉXICO ANTE EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL

El presente artículo no tiene como finalidad el análisis a fondo del resultado de la primera evaluación de México ante el Examen Periódico Universal. Sin embargo, resulta pertinente esbozar algunas breves y modestas reflexiones en virtud de la inminente segunda evaluación del Estado mexicano ante dicho mecanismo, la cual tendrá lugar durante la 17ª sesión del Grupo de Trabajo sobre el EPU, que se desarrollará entre el 21 de octubre y el primero de noviembre del año en curso.

Durante su primera evaluación en la 4ª sesión, en el año 2009, México presentó su informe nacional⁵² ante el mecanismo, mismo que dividió en seis áreas sustantivas. De esta manera, a fin de dar contexto al informe, presentó el marco normativo vigente en la época, así como el marco institucional y las obligaciones internacionales del país y su apertura al escrutinio por parte de diversas organizaciones internacionales. En cuanto al fondo del informe, presentó el marco de promoción y protección de los derechos humanos en el país, donde analizó esquemáticamente la protección de los derechos civiles y políticos, de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y por último las medidas tomadas para combatir la discriminación y proteger los derechos de grupos específicos. Haciendo un reconocimiento expreso de la gran cantidad de reformas y mejoras que eran necesarias para cumplir cabalmente con sus obligaciones internacionales, el informe se centró en informar el estado de los derechos humanos en México, celebrando específicamente los avances que ha habido, los cuales forman parte de un

proceso de transformación en materia de derechos humanos [que] es irreversible. Se ha iniciado un auténtico cambio cultural robustecido por el activismo de las organizaciones de la sociedad civil y por la adopción de nuevas políticas que hasta hace algunos años parecían imposibles, como la total apertura de México al escrutinio internacional en este ámbito.⁵³

La revisión y evaluación de México por el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal tuvo lugar el día 10 de febrero de 2009, ante la presencia de una delegación liderada por el Secretario de Gobernación, que contó igualmente con una cantidad importante de altos funcionarios del Gobierno Federal y del Servicio Exterior Mexicano, así como de algunos asesores del Poder Legislativo Federal. En la presentación del informe, el Secretario de Gobernación reconoció la existencia de importantes retos, particularmente del fortalecimiento del Estado de derecho, en especial en los sectores de seguridad y justicia, así como la reducción de las desigualdades que subsisten en la sociedad mexicana. Otros temas que trató fueron, por ejemplo, el combate a la tortura, el acceso a la información pública y una mayor apertura en torno a la libertad de expresión, y los derechos de ciertos grupos específicos, como los niños o los pueblos indígenas.⁵⁴

Durante el diálogo interactivo, 56 delegaciones hicieron recomendaciones o comentarios al informe presentado por México. Cabe destacar que la mayoría de ellas fueron aceptadas por el país, con sólo algunas pocas que fueron sujetas a revisión por parte del Estado. Dentro de las recomendaciones efectuadas por las otras delegaciones, destacan algunas en las siguientes áreas o temas: armonización del derecho interno con los estándares internacionales en materia de derechos humanos; combate a la pobreza; derechos de las mujeres; prevención y sanción de la tortura; mejoría del sistema penitenciario; derechos de los niños; mejoras y reformas a los sistemas judiciales y de policía; combate a la impunidad y a la corrupción; derechos

de los pueblos indígenas; violencia contra periodistas; derecho a la salud y a la seguridad social; educación; derechos de los migrantes, y seguimiento a las recomendaciones del Examen Periódico Universal.

Por otra parte, dentro de aquellas recomendaciones que fueron sujetas a revisión se encuentran las siguientes: definición del crimen organizado en la legislación nacional conforme a los estándares determinados por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; la abolición de la práctica del arraigo; garantizar la primacía del sistema de justicia civil sobre la justicia militar, en casos que involucren violaciones de derechos humanos cometidas por militares; y el combate a la impunidad respecto a movimientos políticos y sociales del pasado. De la misma manera, el Estado mexicano realizó dos compromisos voluntarios, específicamente en torno a la adopción de las medidas necesarias para implementar las recomendaciones hechas durante el Examen Periódico Universal en el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, y respecto al seguimiento de las recomendaciones aceptadas con la participación plena de la sociedad civil y las instituciones autónomas de derechos humanos.

Para el Estado mexicano, el haber aceptado tan amplio número de recomendaciones le impone ciertas obligaciones que, si bien no son enteramente vinculantes, sí pesan sobre la imagen y rol que desempeña México en la arena internacional en lo referente al respeto, promoción y protección de los derechos humanos. Desde luego, el hecho de que los 193 Estados Miembros se vean sujetos a esta revisión puede afectar negativamente el nivel de cumplimiento de las recomendaciones y con ello la imagen del mecanismo, particularmente si la gran mayoría de los Estados no respeta los compromisos hechos sobre las recomendaciones recibidas –lo cual posiblemente será una realidad, sobre todo si se toma en cuenta el carácter amplio de muchas de esas recomendaciones, que constituye un obstáculo para su cumplimiento y seguimiento exactos. No

obstante, dicho escrutinio internacional, al que el Estado declaró estar enteramente abierto, le impone ciertas condiciones que debe solventar para evitar incumplir con las obligaciones internacionales que tiene en la materia, así como para evitar recibir críticas de parte de la comunidad internacional.

Existen algunos hechos relevantes deben ser tomados en cuenta –y seguramente serán utilizados por el Estado– durante su segunda evaluación. El primero es la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que desde mediados de 2011 ha dado grado constitucional a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México sea parte. Esta circunstancia es particularmente excepcional, puesto que cumple con la recomendación hecha en torno a la armonización del derecho interno con el derecho internacional,⁵⁵ ya que los tratados internacionales se volvieron directa e inmediatamente aplicables no sólo para el Poder Judicial, sino para todos los órganos, estructuras y niveles de gobierno en el país. Asimismo, se desplazó el concepto de garantías individuales que imperaba anteriormente, adoptándose una visión hacia el interior del país con perspectiva plena del derecho internacional de los derechos humanos.⁵⁶

Por otra parte, el 20 de marzo de 2013 se adoptó una nueva ley en materia de amparo que permite a esta herramienta jurisdiccional actuar como garante no sólo del marco constitucional, sino del marco internacional en materia de derechos humanos que sea aplicable.⁵⁷ De esta forma, a través de ambas reformas los tratados de esta materia se volvieron enteramente justiciables de manera directa, al menos desde una perspectiva teórica, otorgando una mayor congruencia y solidez al marco jurídico mexicano frente a las normas internacionales.

Ambos hechos serán importantes estandartes durante la segunda revisión del Estado mexicano por el mecanismo insignia del Consejo de Derechos Humanos. Sin embargo, tendrá fundamental importancia lo que ocurra

respecto al resto de las recomendaciones recibidas, y no sólo por el Examen Periódico Universal, sino también por otros Órganos de Tratado. Por ejemplo, el hecho de que se hayan hecho recomendaciones respecto a la justicia militar y los derechos humanos –en el sentido de que cualquier violación de derechos humanos cometida por militares debe ser juzgada ante la justicia civil⁵⁸– tanto por el EPU como por el Comité Contra la Tortura,⁵⁹ o bien respecto a la figura jurídica del arraigo por estos dos mismos mecanismos, testifican sobre la importancia y magnitud de los retos ante los que se enfrenta el Estado mexicano para adaptar su sistema interno conforme a los lineamientos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos.

Por otra parte, si bien existe un importante compromiso con el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, las estadísticas reflejan que ese compromiso no se ha traducido en importantes mejoras, o al menos no en las que se esperaba que existieran a la fecha. Por tanto, la impresión resultante se orienta a que el Estado mexicano destina mayores recursos a la satisfacción mínima de los derechos económicos, sociales y culturales de su población, frente a una insuficiente protección de los derechos civiles y políticos, lo cual desgraciadamente tiene importantes efectos negativos en la población y en su imagen ante la comunidad internacional.

La segunda evaluación de México ante el Examen Periódico Universal servirá para conocer los avances que han existido respecto al primer ciclo del mecanismo de manera específica, así como el grado de cumplimiento que el Estado mexicano ha logrado respecto a las recomendaciones aceptadas. Las reformas legislativas no necesariamente implican un avance en el cumplimiento de los derechos humanos, sino el establecimiento de estructuras aparentemente adecuadas para lograr esos avances. Sin embargo, es hora de que esas reformas y avances se reflejen en la realidad cotidiana de los mexicanos, a fin de que exista una verdadera congruencia entre el discurso político y la realidad en el terreno.

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El derecho internacional de los derechos humanos requiere que los Estados, con la finalidad de satisfacer las condiciones que éste les impone, cooperen en la implementación de reformas, mecanismos y estructuras nacionales que permitan a las personas disfrutar de sus derechos humanos, y a los Estados garantizar dicho disfrute. En este sentido, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas es una plataforma universal en la que la representación de diversas culturas, estilos de vida y orientaciones políticas, culturales y religiosas convergen, a fin de compartir buenas prácticas y experiencias que han tenido y que han servido de base para el desarrollo de programas y políticas que favorecen a los más desamparados dentro de sus respectivos países. Asimismo, este foro intergubernamental, en sus primeros siete años de vida, ha logrado importantes avances en el sistema internacional de derechos humanos, en temas como las desapariciones forzadas, los derechos de los pueblos indígenas, la pobreza extrema o el efecto de las actividades empresariales en los derechos humanos, entre otros.

Una cooperación amplia de parte de los Estados es necesaria para garantizar el buen funcionamiento de la maquinaria internacional que protege a los derechos humanos, tanto en los ámbitos regionales como en el universal. Lo anterior incluye contribuciones financieras que permitan otorgar fondos a las acciones y campañas que las organizaciones internacionales llevan a cabo; también involucra una cooperación en la implementación de sus recomendaciones y de las normas que en ellas se adopten; y de manera particular, es importante que esa cooperación vaya acompañada de una creencia genuina en las actividades emprendidas, a fin de que se otorgue legitimidad al proceso intergubernamental que define las acciones y sentido de movimiento de la organización internacional hacia el futuro. Estas tres características son fundamentales para que el Consejo de Derechos Humanos,

y de manera particular los Procedimientos Especiales y el Examen Periódico Universal, puedan cumplir con su objetivo de desarrollar, promover y proteger los derechos humanos a nivel internacional.







LA POBREZA EXTREMA Y LOS DERECHOS HUMANOS: UNA LUCHA SOCIAL CONTRA UN FLAGELO GLOBAL

| María Magdalena Sepúlveda Carmona*

SUMARIO:

- I. Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, y el mandato de la Relatora Especial sobre extrema pobreza y derechos humanos;
- II. Los programas de protección social: características y principios de un enfoque basado en los derechos humanos;
- III. Los Principios Rectores sobre extrema pobreza y derechos humanos.

I. LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU, Y EL MANDATO DE LA RELATORA ESPECIAL SOBRE EXTREMA POBREZA Y DERECHOS HUMANOS

El mandato de la Relatora Especial sobre extrema pobreza y derechos humanos es uno de los Procedimientos Especiales de las Naciones Unidas –los mecanismos establecidos por la Comisión de Derechos Humanos y asumidos por el Consejo de Derechos Humanos tras la extinción de la primera– para abordar específicamente las situaciones de los países o cuestiones temáticas en todas partes del mundo. Los Procedimientos Especiales son mecanismos de monitoreo de derechos humanos a cargo de expertos individuales, a quienes se les denomina “Relatores Especiales”, “Expertos Independientes” o “Grupos de Trabajo”, cuyo mandato común es la investigación e informe sobre situaciones de derechos humanos en un territorio determinado (mandatos de país) o en

relación a un fenómeno de violaciones específico (mandatos temáticos).

El alcance de la acción de los Procedimientos Especiales es verdaderamente universal: todos los Estados del mundo son monitoreados por estos organismos, los cuales cubren todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Los detentadores de los mandatos informan sobre sus actividades y descubrimientos a los órganos más importantes de las Naciones Unidas que tienen bajo su cargo los derechos humanos: el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General. También llevan a cabo visitas de país para investigar la situación de derechos humanos en contextos domésticos específicos. Dichos expertos son

independientes, operan a título personal y no reciben salarios ni algún otro tipo de compensación financiera por su trabajo.

Ahora bien, el mandato sobre la extrema pobreza y los derechos humanos fue establecido en 1998 por la extinta Comisión de Derechos Humanos, con el objetivo de fortalecer los esfuerzos internacionales, regionales y nacionales para reducir la pobreza y disminuir sus efectos, a través de la protección y promoción de los derechos humanos. En mi caso, fui nombrada como titular del mandato en Mayo de 2008, con el encargo de examinar la relación entre el disfrute de los derechos humanos y la extrema pobreza, con un énfasis particular en los grupos vulnerables.

Cuando fui nombrada al cargo de titular del mandato en Mayo de 2008, la comunidad internacional se encontraba en medio de unas devastadoras crisis globales a nivel financiero y económico, cuyas ramificaciones continúan sintiéndose a través de los países desarrollados y en desarrollo. El efecto de las crisis, que condujo a decenas de millones de personas al desempleo y la pobreza, permanecerá durante generaciones, así como las consecuencias de la dura recuperación y políticas de austeridad adoptadas como secuela de ellas. Por ello, decidí abordar las implicaciones para los derechos humanos de las respuestas a las crisis y a la recuperación en varios informes.¹ También he abordado los impactos de las crisis, a través del análisis de la proliferación de leyes, reglamentos y prácticas que penalizan y estigmatizan a las personas viviendo en la pobreza, aun cuando los índices de pobreza y de falta de vivienda continúan aumentando.²

El comienzo de las crisis fue testigo de cómo las organizaciones de desarrollo, las agencias de las Naciones Unidas y los Estados buscaban estrategias para la reducción de la pobreza que soportarían y ayudarían a mitigar el impacto de las crisis. En este sentido, existió un interés y apoyo considerables a la implementación de programas de protección social, en particular a programas de transferencias monetarias. A

pesar de que los sistemas de seguridad social han tenido roles integrales durante décadas en muchos Estados, la idea de un nivel mínimo obligatorio de protección social no contributiva sólo ganó cierto impulso tras convertirse en una política focal de la Organización Internacional del Trabajo en el 2001. Con el advenimiento de las crisis, que puso en riesgo los significativos logros en el marco del alivio de la pobreza que habían sido conseguidos en la década precedente, el apoyo a la protección social se expandió considerablemente.

Por ello, decidí orientar una de las principales prioridades temáticas de mi mandato a las implicaciones para los derechos humanos y su aproximación a los programas de protección social. En varios informes presentados ante el Consejo de Derechos Humanos y ante la Asamblea General,³ busqué elaborar y promover un marco de derechos humanos para la protección social, identificando las mejores prácticas y diseminando las experiencias aprendidas. Uno de los principales mensajes de mi análisis ha sido que las obligaciones en materia de derechos humanos no se relacionan únicamente con el resultado final de los programas de protección social, sino también al proceso a través del cual dichos programas se implementan. Los principios centrales del marco de los derechos humanos –igualdad y no discriminación (incluyendo la accesibilidad, aceptabilidad, asequibilidad y la incorporación de la perspectiva de género), participación, transparencia y rendición de cuentas– deben ser aplicados al diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los sistemas de protección social.

En este artículo mostraré algunos ejemplos de lo que constituye un enfoque de derechos humanos en los programas de transferencia monetaria (que son programas de protección social cada vez más populares, y que sin embargo representan sólo un elemento de lo que debería ser una estrategia más comprehensiva de protección social),⁴ y delinearé de manera general el espíritu y trascendencia que tiene para la protección de los derechos fundamentales la adopción de los Principios Rectores sobre extrema

pobreza y derechos humanos. Por lo pronto, a continuación enunciaré lo que considero son las principales características con que deben contar los programas de protección social que utilizan las transferencias monetarias, de manera que tengan una base sólida y adecuada que tienda a la disminución y eventual erradicación de la pobreza, resultando igualmente necesario que tengan como perspectiva integral un enfoque de derechos humanos y que tomen en cuenta las limitantes que la pobreza impone en el disfrute general de los derechos de las personas.

II. LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL: CARACTERÍSTICAS Y PRINCIPIOS DE UN ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS

Los programas de protección social, a fin de ser efectivos y cumplir su propósito de manera cabal frente a los estratos más pobres de la población, deben cumplir con una serie de características y principios que tiendan a la protección de los derechos humanos, y que incluyan elementos que conlleven a la equidad en el uso y disfrute de los recursos entre los más necesitados. En los siguientes párrafos, esbozaré algunas características y ciertos principios que resultan fundamentales para el éxito de los programas de protección social, usando el ejemplo de las transferencias monetarias.⁵

A. CARACTERÍSTICAS

Marco jurídico e institucional

Los programas de transferencia monetaria han sido establecidos en la región a través de una amplia gama de marcos institucionales y jurídicos. En algunos casos, los programas de transferencia de efectivo se han institucionalizado e incorporado a una estrategia nacional de protección social, generalmente a través de las leyes nacionales, e inclusive en el marco constitucional, como en el caso de

Brasil. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los programas de transferencia de efectivo se basan únicamente en decretos presidenciales, declaraciones políticas o, simplemente, en manuales y directrices de tipo operativo.

El establecimiento del programa a través de un marco legal e institucional adecuado es esencial para garantizar que exista claridad respecto a las diversas funciones y responsabilidades de las entidades de gobierno involucradas en el programa, y sobre todo para evitar la manipulación política, los abusos o simplemente la falta de certeza acerca de la duración del programa, todo lo cual tiene un impacto negativo en los beneficiarios.

Sin un marco legal e institucional y una estrategia a largo plazo, los beneficiarios no están en condiciones de exigir sus derechos y los programas pueden ser manipulados con fines electorales. Allí donde se adoptan marcos jurídicos e institucionales claros y eficaces, existe un menor riesgo de que los cambios políticos pongan en peligro la existencia de los programas, lo que a su vez protege a los beneficiarios.

Estrategia y visión global de superación de la pobreza

Para que estos programas sean efectivos, deberán ser parte de estrategias nacionales más amplias para hacer frente a la multi-dimensionalidad de la pobreza. Los Estados deben garantizar la plena integración de los programas de transferencia de efectivo en una amplia gama de políticas sociales y deben velar por que exista una oferta de servicios públicos suficiente y de calidad, sobre todo en materia de educación y acceso a la salud.

B. PRINCIPIOS

• I. Igualdad y no discriminación

El principio de igualdad y no discriminación exige que los Estados adopten una serie de medidas a fin de garantizar un trato equitativo

a todos aquéllos que se encuentren bajo su jurisdicción. Este principio debe estar al centro del diseño e implementación de los sistemas de protección social que emprendan los Estados, y debe manifestarse particularmente a través de algunos otros pilares que deben regir dichos programas, como los que se enuncian más detalladamente a continuación.

A. Prioridad a los grupos más desfavorecidos

Los Estados deben velar por que los mecanismos de focalización y los criterios de selección sean justos, eficaces, transparentes y no discriminatorios, y porque se dé prioridad a las personas y grupos más desfavorecidos y marginados.

Si bien ningún mecanismo de selección de beneficiarios puede ser perfecto, desde una perspectiva de derechos humanos, los errores de inclusión (por los que se proporciona una prestación a alguien que no está en el grupo al que se quiere llegar) no son tan problemáticos como los errores de exclusión (no dar la transferencia a aquellos a los que se quería llegar).

El acceso universal a programas de transferencia de efectivo es la estructura más simple y más transparente, y la que cuenta con el menor gasto administrativo. La cobertura universal reduce las oportunidades de corrupción y no genera ningún estigma en los beneficiarios. En este sentido, los programas de transferencia, al igual que otras políticas sociales, deben tender a la universalidad.

A menudo se considera que el costo que supone la asignación universal de transferencias de efectivo es el mayor obstáculo para su implementación. Sin embargo, algunos estudios de costos parecen indicar que incluso los países más pobres de la región podrían implementar programas de transferencia universales. Por lo tanto, el impedimento parece ser más político que económico.

Cuando los programas no son universales, los

métodos de cálculo de la riqueza que llevan a cabo muchos programas para determinar a los beneficiarios requieren de mucha cautela. Estos métodos requieren de sistemas de administración sofisticados que pueden dar lugar a errores de exclusión que son discriminatorios. Además, cuanto más complicado es el método de cálculo adoptado, más opacos pasan a ser los criterios de elegibilidad, lo que puede llevar a que el proceso de escrutinio por parte de los beneficiarios sea difícil, si no imposible. Asimismo, a medida que el proceso se vuelve menos transparente, se hace más difícil que las personas accedan al programa o que lo consideren como un derecho y no como una prebenda política.

B. Equidad de género

Los hombres y las mujeres se ven afectados de diversas maneras por los programas de transferencia de efectivo. Es necesario que en muchos países de la región se refuerce el enfoque de género sobre los posibles impactos de estos programas en el disfrute de los derechos humanos de las mujeres.

Para que los programas de transferencia ayuden a disminuir la inequidad de género, es fundamental que se acompañen de medidas legislativas y de otra índole, destinadas a eliminar las barreras que impiden la participación política de la mujer; su acceso a la educación y a los recursos productivos como el acceso a la tierra y al crédito. Sin seguridad, ni poder, ni recursos, la mujer no puede participar y exigir sus derechos.

En algunos países se implementan los llamados programas de transferencias condicionadas, o programas de corresponsabilidad. En ellos, las prestaciones están condicionadas a que, por lo general, las mujeres jefas de hogar se comprometan a matricular a los hijos en la escuela o a realizar chequeos médicos periódicos a los hijos. Estos programas deben ser analizados con cautela.

Estos programas de transferencia condicionada pueden crear una carga innecesaria en las mujeres y perpetuar al mismo tiempo las ideas

tradicionales sobre los roles de género en el seno familiar. La imposición de condiciones a la mujer se basa en datos que ponen de manifiesto que el compromiso de la mujer con el bienestar de su familia es en general mayor que el de los varones. Sin embargo, este enfoque tiene grandes posibilidades de perpetuar el patriarcado en lugar de contribuir a cambiarlo.

C. Respeto de los principios de accesibilidad y adaptabilidad

El principio de accesibilidad exige que la difusión y la información sobre los programas de transferencia de efectivo estén específicamente diseñadas para llegar a grupos particularmente vulnerables o excluidos. La información debería emplear canales que lleguen a los sectores más pobres de la sociedad (por ejemplo, anuncios de radio, obras de teatro comunitarias, etc.) y debe superar barreras culturales (haciendo por ejemplo que la información esté disponible en los idiomas hablados por los pueblos indígenas, o en términos generalmente inteligibles para la población en general).

Aun así, la información no es suficiente para garantizar la accesibilidad a los programas. Las actividades de difusión de los programas de transferencia de efectivo deben también incorporar medidas para eliminar cualquier obstáculo material, geográfico o de otro tipo en relación con el acceso de ciertos grupos que se enfrentan a obstáculos particulares, tales como las personas con discapacidad, los adultos mayores, los pueblos indígenas, las minorías o las personas con VIH/SIDA. Los administradores de los programas deben adoptar medidas especiales para llegar a los beneficiarios que viven en zonas rurales remotas.

• II. *Transparencia y acceso a la información*

La transferencia directa de efectivo a un gran número de beneficiarios plantea inquietudes acerca de los posibles abusos que puedan cometer los gestores del programa. Es esencial que todos los programas de transferencia de efectivo tengan mecanismos de rendición de

cuentas a fin de evitar la corrupción, el abuso, la mala gestión y la manipulación política. La transparencia y acceso a la información son elementos esenciales de la rendición de cuentas.

Transparencia significa que los beneficiarios -y la sociedad en general- deben ser capaces de identificar las funciones y responsabilidades de todos los interesados, tanto en el plano nacional como en el local. También debe haber transparencia en relación con varios componentes del programa de transferencia de efectivo, como los mecanismos de focalización, los criterios de elegibilidad, las prestaciones, los mecanismos de denuncia y las vías de recurso. Estas medidas son esenciales para brindar protección frente al abuso y la mala administración en los programas.

• III. *Rendición de cuentas*

Sin mecanismos de rendición de cuentas o de reparación, los programas de transferencia de efectivo tendrán menos probabilidades de ser entendidos en términos de prestaciones y derechos, y serán vistos como instrumentos de clientelismo y por ende quedan sujetos a manipulación por los actores políticos.

Los mecanismos de rendición de cuentas han de ser independientes y eficaces para supervisar la administración de programas y para recoger y procesar las denuncias. Estos mecanismos de rendición de cuentas son esenciales, en particular, con relación a tres elementos fundamentales: la cualificación en el marco del programa; el mantenimiento del programa, con mecanismos para denunciar los casos de exigencias de tareas impropias, de apoyo político, de solicitudes de dinero, de amenazas o de acoso sexual; y la supervisión de los procedimientos de pago.

Estos mecanismos no solo mejoran la protección de los beneficiarios sino que también contribuyen a mejorar la eficacia de un programa de transferencia de efectivo.

• IV. *Participación significativa y efectiva de los*

beneficiarios.

La participación de las personas que viven en pobreza en las políticas y programas que les afectan y, en general, en la vida pública, es esencial para la protección de sus derechos. Por ello, se debe reconocer a los beneficiarios de los programas de transferencia de efectivo el derecho a participar en el diseño, ejecución y evaluación de los programas.

Desde un enfoque de derechos humanos, la participación no es simplemente conveniente desde el punto de vista de la titularidad y la sostenibilidad del programa, sino que un derecho, por lo que debe ser uno de los factores a tener en cuenta al concebir y aplicar estos programas. Dada la asimetría de poder entre los beneficiarios de los programas y las autoridades que los administran, éstos son a menudo incapaces de proteger sus derechos, sin mecanismos justos y eficaces que les permitan participar activamente, los programas de transferencia de efectivo pueden ser objeto de manipulación política.

La falta de participación también significa que los administradores y los encargados de formular políticas y programas no reciben insumos de los beneficiarios, lo que a su vez socava la eficacia y la sostenibilidad del programa; la participación también contribuye a garantizar la cohesión social y conseguir apoyo político para estos programas.

III. LOS PRINCIPIOS RECTORES SOBRE EXTREMA POBREZA Y DERECHOS HUMANOS

Otra área importante en la que el mandato ha logrado contribuir es en el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos en temas de pobreza a través de los *Principios Rectores sobre extrema pobreza y derechos humanos (A/HRC/21/39)*.⁶ Éstos principios constituyen un conjunto de estándares de derechos humanos que fueron adoptados en septiembre de 2012 por el Consejo de Derechos Humanos

de las Naciones Unidas, convirtiéndose en las primeras directrices a nivel global sobre políticas que se enfocan en las obligaciones de derechos humanos de los Estados respecto a la situación específica de las personas que viven en condiciones de pobreza.

Los Principios responden a obstáculos sociales, culturales, económicos y estructurales significativos a los que las personas que viven en situaciones de pobreza se enfrentan, y que evita que disfruten sus derechos, a la vez que los sujeta a un mayor riesgo de sufrir discriminación, estigmatización, violencia, bajos niveles de salud y falta de educación, afianzando y exacerbando el ciclo de pobreza a través de las generaciones.

Tomando como base las normas y estándares internacionales en materia de derechos humanos, estos Principios servirán como una herramienta práctica para aquellos que toman las decisiones para asegurar que las políticas públicas (incluyendo los esfuerzos para combatir y erradicar la pobreza) alcancen a los miembros más pobres de la sociedad, así como para que se reconozcan los obstáculos a los que se enfrentan para disfrutar sus derechos, y para respetar y garantizar tales derechos en su totalidad.

A. La historia y desarrollo de los Principios Rectores sobre extrema pobreza y derechos humanos

En el año 2001, la extinta Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas –actualmente el Consejo de Derechos Humanos– enfatizó la necesidad de desarrollar un conjunto de principios sobre la implementación de las normas y estándares existentes en materia de derechos humanos en la lucha contra la pobreza extrema. En respuesta a ello, la antigua Subcomisión de las Naciones Unidas para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos encargó a un grupo de expertos ad hoc la tarea de preparar el proyecto preliminar de los Principios Rectores sobre extrema pobreza y derechos humanos. Ese proyecto preliminar fue presentado por la Subcomisión al Consejo de Derechos Humanos en su segunda sesión, en el año 2006.

Entre el 2006 y el 2009, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) llevó a cabo una serie de consultas en relación al proyecto preliminar de los Principios Rectores. Dichas consultas estuvieron abiertas y a disposición de los Estados, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil. También se llevaron a cabo consultas específicas con personas viviendo en condiciones de pobreza en diferentes regiones del mundo, lo cual contribuyó de gran manera para dar forma a los Principios.

Tras dichas consultas, el Consejo de Derechos Humanos me invitó a facilitar el progreso del proyecto preliminar de los Principios Rectores, a través de la presentación de recomendaciones para ayudar a los Estados a mejorar y actualizar el proyecto existente, y a incorporar los resultados de las consultas. De esta manera, en Septiembre de 2010 presenté un informe al Consejo, en el que detalladamente explicaba la lógica que daba fundamento a las propuestas para mejorar los principios rectores, las definiciones conceptuales básicas que debían contener dichas propuestas, en donde abordaba los principales retos que experimentaban las personas viviendo en condiciones de pobreza extrema y que debían ser tomados en cuenta al momento de preparar los principios, y donde presenté un esquema comentado sobre las propuestas para mejorar el proyecto preliminar de los principios rectores.

En respuesta a ello, el Consejo invitó a la OACNUDH a llevar a cabo una consulta amplia en torno al proyecto de los Principios Rectores, basándose en el esquema comentado que se incluyó en mi informe sobre el progreso. El objetivo de esta consulta fue obtener las impresiones de un amplio número de actores, particularmente de Estados, profesionales del desarrollo y organizaciones de la sociedad civil, de manera que existiera y se alcanzara un consenso y acuerdo colectivo respecto a los principios. Con base en esas consultas, presenté el proyecto final de los Principios al Consejo de Derechos Humanos en septiembre

de 2012. El Consejo de Derechos Humanos adoptó posteriormente los Principios, el 27 de septiembre de 2012.

Es importante mencionar que las personas que viven en condiciones de pobreza estuvieron directamente involucradas en la elaboración y redacción de los Principios Rectores, a través de los esfuerzos de la ONG Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo (ATD). Entre las consultas llevadas a cabo por la Subcomisión, las más importantes fueron los seminarios regionales sostenidos en Bangkok (Tailandia), Pierrelave (Francia), Pune (India) y Sao Paulo (Brasil), organizados por ATD, y en los que participaron personas viviendo en condiciones de pobreza. Tras ello, tanto ATD como otras ONG fueron consultadas en varias fases del proyecto preliminar, teniendo un rol preponderante para garantizar que las voces de las personas pobres fueran parte del proceso. Al redactar los Principios Rectores, también pude tomar en consideración las opiniones de las personas pobres a las que conocí en las misiones de países en que he participado como Relatora Especial, quienes me compartieron sus experiencias e ideas en un gran número de temas, que incluyen desde la discriminación hasta la protección social, desde la vivienda hasta las formas de vida. Por ello, tanto las contribuciones formales como las informales de las personas que viven en situación de pobreza fueron esenciales para el desarrollo de estos principios.

B. La lógica detrás de los Principios Rectores

Las personas que viven en situación de extrema pobreza por lo general son descuidadas o pasadas por alto por los políticos, proveedores de servicios, legisladores y otros funcionarios. Su falta de voz política, de capital financiero o social y su exclusión social crónica asegura que sean un segmento casi invisible de la población en general, para los propósitos de la política y los programas públicos.

Si bien los derechos humanos son aplicables directamente a todas las personas, incluyendo

a aquellas que viven en situaciones de pobreza extrema, debido a los importantes obstáculos a los que se enfrentan para acceder a sus derechos y para disfrutar de sus derechos humanos –obstáculos relacionados al estigma, la discriminación, las dificultades financieras, las estructuras sociales y otros–, es necesario aclarar las implicaciones de las obligaciones de los Estados en relación a la situación de las personas que viven en situación de pobreza. Muchas violaciones de derechos humanos afectan a las personas pobres en proporción mayor a las que sufren los individuos pertenecientes a otros grupos. La discriminación contra los pobres es generalizada y ampliamente tolerada. La pobreza es la mayor causa de la vulnerabilidad a la discriminación y a otras violaciones de derechos humanos, y cada vez más gente que vive en situación de pobreza se convierte en víctima de una discriminación múltiple y superpuesta (por ejemplo, con base en su etnicidad, género o discapacidad), incrementando su desventaja social. Por ello, los Estados necesitan dirección sobre la manera de poner en práctica sus obligaciones de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos de las personas que viven en extrema pobreza. El objetivo es asegurar que los pobres sean alcanzados por las políticas públicas, y que se les dé una voz en la vida pública en tanto que miembros pertenecientes y respetados de la sociedad.

Los Principios Rectores deben promover la implementación efectiva y el cumplimiento de las normas y principios existentes en materia de derechos humanos. También deben ayudar a abordar y reducir la brecha existente entre los estándares de derechos humanos y la situación real de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema, tomando en consideración su diversidad a nivel mundial. En su núcleo, los Principios Rectores priorizan la importancia de alcanzar y proteger a las personas que viven en condiciones de pobreza extrema, por ser las personas y grupos sociales con mayor desventaja y en situación de mayor marginación, aunque resulta aún más importante ayudarlos a tener el poder de transformar sus vidas y salir de las condiciones de pobreza.

Los Principios Rectores también presentan una oportunidad de dar visibilidad e impulso político a la lucha contra la extrema pobreza, así como para enfrentar las dificultades ante las que los Estados y la comunidad internacional se encuentran para alcanzar a dichos individuos. Deben ayudar a aquellos que viven en situación de pobreza, a través de una perspectiva de derechos humanos para aliviar dicha situación y proveer una herramienta de defensa y apoyo a todas las partes involucradas que trabajan en cuestiones relacionadas con la pobreza a nivel nacional e internacional.

A través de la adopción de documentos como los Principios Rectores, los Estados demuestran de manera más frecuente su aceptación de que la pobreza puede ser causa o consecuencia de violaciones a los derechos humanos. Cuando la pobreza es causada, exacerbada o perpetuada por actos u omisiones del Estado existe un vínculo directo entre la situación de pobreza y las violaciones a derechos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y otros instrumentos de derechos humanos. Por ejemplo, resulta obvio que las personas que viven en condiciones de extrema pobreza no gozan del derecho a un estándar adecuado de vida (PIDESC, artículo 11, y DUDH, artículo 25). Por lo general tampoco disfrutan del derecho al trabajo o a ‘condiciones justas y favorables en el trabajo’ (PIDESC, artículos 6 y 7, y DUDH, artículo 23). No obstante, también hay muchos derechos civiles y políticos que las personas en condición de pobreza no disfrutan: por ejemplo, el derecho a la libertad y seguridad personal (PIDCP, artículo 9), ya que frecuentemente son vulnerables a la violencia, los abusos, la explotación y el crimen; el derecho a la igualdad ante la ley y ante los tribunales (PIDCP, artículo 14) debido a que por lo general no pueden costear los servicios legales, fianzas, peritos, etc.; el derecho a la libertad de interferencia en su vida privada y familiar (PIDCP, artículo 17), debido a las condiciones intrusivas y arbitrarias y a las evaluaciones

para los pagos de asistencia social; y el derecho y la oportunidad a tomar parte en los asuntos públicos (PIDCP, artículo 25), sufriendo de una falta de poder y de voz sistemáticas. De la misma forma, y de manera fundamental, las personas que viven en la pobreza por lo general no disfrutan de sus derechos a la igualdad y a la no discriminación. Son discriminados y sujetos a estigmas por ser pobres, y esta situación empeora cuando además de ser pobres, pertenecen a una minoría étnica, o tienen una discapacidad, o pertenecen a otros grupos vulnerables, que por lo general se encuentran sobre-representados entre la gente que vive en situación de pobreza. La discriminación con base en la condición económica o social se encuentra prohibida bajo el derecho internacional de los derechos humanos, encontrándose implícita en la frase ‘otras condiciones’ al final de la lista de características protegidas (nacionalidad, raza, sexo, religión, etc.) que se encuentra incluida en cada tratado de derechos humanos.⁷

El vínculo entre los derechos humanos y la reducción de la pobreza por lo general ha sido pasado por alto o descartado en el pasado. Sin embargo un nuevo enfoque para el desarrollo y la lucha contra la pobreza, basado en el respeto y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de conformidad con los principios fundamentales de los derechos humanos, tiene un potencial enorme para enfrentar de manera más eficaz los enormes niveles de inequidad y pobreza que persisten en el mundo.





EL FUTURO ES HOY: PONER FIN A LAS DESIGUALDADES EN SANEAMIENTO, AGUA E HIGIENE EN LA AGENDA POST-2015

| Catarina de Albuquerque*

47

SUMARIO:

- I. Introducción;
- II. Los principios de no discriminación, igualdad y equidad;
- III. Combatir la desigualdad como el punto ciego más importante de los Objetivos de Desarrollo del Milenio;
- IV. La integración de la igualdad y no discriminación en la agenda de desarrollo post-2015: un objetivo único sobre igualdad;
- V. Objetivos, metas e indicadores para asegurar un acceso igualitario al agua potable, al saneamiento y a la higiene para todos;
- VI. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

Hace falta redefinir lo que llamamos progreso en el contexto del desarrollo. En el siglo 21, el “progreso” no puede continuar ocultando las desigualdades o peor aun exacerbándolas. Cuando millones de niños, mujeres y hombres no tienen acceso a servicios básicos como saneamiento o agua potable, una agenda global de desarrollo no puede continuar ignorando la realidad en la que viven diariamente. La futura agenda para el desarrollo debe incluir medidas para analizar la manera en que el progreso se distribuye y quién es excluido del mismo. Ahora más que nunca debemos buscar mecanismos para crear incentivos que lleven a reducir efectivamente las desigualdades y a enfocarse en mejorar las condiciones de vida de las personas más excluidas como prioridad. En otras palabras, la agenda de desarrollo post-2015 debe integrar plenamente el principio de no discriminación e igualdad que está en el corazón de un enfoque

de derechos humanos. No hay tiempo que perder, debemos actuar ahora.

A nivel mundial, las crecientes y persistentes desigualdades son frecuentemente señaladas para matizar e incluso discutir los logros obtenidos en algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Existe mayor conciencia en torno a los altos costos sociales ligados a la desigualdad y sus consecuencias: mayor desilusión –en particular entre los jóvenes–, inestabilidad y violencia. La desigualdad dificulta los esfuerzos para reducir la pobreza y el crecimiento económico,¹ afectando negativamente a la sociedad en su conjunto.² De hecho, el Foro Económico Mundial consideró que la desigualdad constituye uno de los principales riesgos globales.³ Para los principales actores internacionales y agencias de Naciones Unidas, incluyendo el Fondo de

las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y ONU-Mujeres, combatir el trato desigual y la discriminación, ya sea de niñas y niños o de mujeres, constituye el núcleo de su trabajo. También existe un consenso en los sectores que trabajan sobre agua potable y saneamiento en torno a que los ODM no han conseguido que los Gobiernos garanticen que sus esfuerzos alcancen a las poblaciones más pobres o marginadas.⁴

Todos los países del mundo enfrentan situaciones de desigualdad entre diferentes grupos o individuos de su población, si bien con algunas manifestaciones diferentes entre regiones y en el interior de los países. Algunos tipos de discriminación, como aquellos basados en género, edad o discapacidad, se encuentran presentes en todos los países, mientras que algunos otros –como la discriminación étnica– pueden tomar diversas formas y variar de país a país. A pesar de estas diferencias nacionales, las desigualdades y disparidades son factores estructurales. Mientras que los grupos específicos pueden variar, los patrones de marginación, exclusión y discriminación son similares alrededor del mundo. La identificación de estos patrones y tendencias a través de un programa de monitoreo global envía un mensaje fuerte y claro, y provee una herramienta para llamar la atención sobre la situación de los más desfavorecidos y marginados. Asimismo, el monitoreo global permite y ayuda a los Gobiernos a desarrollar leyes, políticas y programas encaminados a eliminar la brecha entre quienes tienen acceso y cobertura de sus necesidades básicas y aquellos que no lo tienen.

Durante la última década ha existido una evolución significativa en el marco de los derechos humanos, gracias a la cual se han desarrollado más y mejores herramientas para garantizar la protección contra la discriminación y otras violaciones en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Si bien los derechos al agua y al saneamiento siempre han sido elementos del derecho a un estándar de vida adecuado, que se encuentra comprendido en diversos instrumentos de derechos humanos, su reconocimiento explícito por la Asamblea

General de la ONU y por el Consejo de Derechos Humanos en el año 2010⁵ dieron un enorme impulso al sector, obteniendo apoyo internacional para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ligadas al derecho humano al agua y saneamiento para todos. De forma general, una comprensión más profunda de los derechos económicos, sociales y culturales durante la última década,⁶ y mayor claridad en torno al principio de no discriminación en la realización de estos derechos,⁷ han consolidado una visión de derechos humanos más sólida para los programas de desarrollo. Estos avances deben integrarse en la futura agenda global de desarrollo post-2015.

Todos los países del mundo se han comprometido a la realización de los derechos humanos, incluyendo los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. Por tanto, la agenda post-2015 debe incorporar un enfoque universal, de manera que refleje ese compromiso. Debe ser suficientemente ambiciosa para responder a la realidad de la vida diaria. El enfoque en torno a la consecución de la igualdad es relevante para todos los países, incluso para los países desarrollados donde un número relativamente bajo de personas no tiene acceso (adecuado) a estos servicios, y donde las metas globales podrían no reflejar el esfuerzo requerido para proteger y garantizar los derechos de dichos individuos y comunidades. El nuevo marco debe asegurar que los Gobiernos den prioridad a las poblaciones más excluidas y marginadas.

El próximo grupo de objetivos globales no debe ignorar los graves desafíos a los que se enfrenta el desarrollo –como las desigualdades–, simplemente porque existen dificultades en su medición a nivel global. Tampoco es aceptable reformular o limitar dichos objetivos para que encajen en los cómodos límites del conocimiento actual. Si bien muchos llaman a ser cautos en torno a que los objetivos e indicadores futuros deben ser medibles, lo cual es cierto, también existe una tendencia a esconderse tras este argumento técnico. Hay expertos que han advertido que la mensurabilidad es un estándar inapropiado para la toma de decisiones políticas,

y que la información debe “concebirse como un sirviente, no como un amo”.⁸ La agenda de desarrollo post-2015 debe medir lo que es valioso y no valorar sólo lo que es medible. Por ello, debe recopilarse información respecto de temas como las desigualdades entre diferentes individuos y grupos de población, precisamente para que exista mayor claridad en este ámbito. En mi opinión, la actual falta de información y de desagregación o medición no es accidental: la negligencia frecuentemente coincide con un perfil político bajo. Un ejemplo que se puede observar en muchos países y que afecta a millones de personas se refiere a las personas viviendo en asentamientos irregulares y que no aparecen en las estadísticas oficiales. Es esencial ir más allá de los límites que nos hemos auto-impuesto como medibles, y buscar metodologías y herramientas para lograr verdaderos avances hacia una recopilación de información de mejor calidad, así como en su análisis y en su mayor precisión. Sin estos insumos, es francamente muy difícil identificar quiénes se están quedando fuera de los beneficios del progreso, por qué razones y cómo diseñar políticas, programas y respuestas efectivas para eliminar las desigualdades.

II. INCORPORAR LA NO DISCRIMINACIÓN, LA IGUALDAD Y LA EQUIDAD

La no discriminación y la igualdad son principios fundamentales de derechos humanos. Por su parte, los actores de desarrollo utilizan frecuentemente la noción de equidad. Estos conceptos merecen una explicación antes de discutir su integración en metas, objetivos e indicadores.

La **no discriminación** es uno de los pilares del derecho internacional de los derechos humanos. La discriminación se define como cualquier distinción, exclusión o restricción que tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio, de manera equitativa con otros, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los

aspectos político, económico, social, cultural, civil o de cualquier otra índole.⁹ En términos de supervisión, este principio requiere que el Estado analice la situación a detalle, y desglose información general o simples promedios nacionales, de manera que pueda identificar los impactos dispares o un trato menos favorable para un grupo específico. La discriminación puede deberse a diferentes factores como la etnicidad, el idioma, la religión, la casta, el género, la edad, la discapacidad, la nacionalidad, el estatus socio-económico, entre otros.

La **igualdad ante la ley y la igual protección de la ley** sin discriminación constituyen principios básicos que se relacionan a la protección y disfrute de los derechos humanos. Requieren de un enfoque en todos los grupos e individuos que sufren discriminación. La igualdad sustantiva exige la adopción de acciones afirmativas y/o la toma de medidas temporales de carácter especial para combatir las barreras que existan y persistan, y que conlleven a la negación de los derechos de individuos y grupos.

Sin embargo, igual no significa idéntico. La igualdad no implica tratar de la misma manera a las personas que están en situaciones diferentes. Desde una perspectiva de derechos humanos, la distinción es necesaria, ya que la igualdad no implica un trato idéntico en todos los casos. Si bien la universalidad trata de asegurar el acceso para todos –incluso para los individuos más difíciles de alcanzar–, la igualdad trata de “nivelar” o trabajar progresivamente para mejorar la calidad y niveles de servicio para los grupos más desprotegidos. En relación con el agua, el saneamiento y la higiene, la igualdad podría consistir, por ejemplo, en mejoras graduales que reduzcan las brechas de cobertura. Los derechos humanos requieren igualdad en el acceso a los servicios básicos, aunque esto no significa que todos se beneficien de las mismas soluciones técnicas o del mismo tipo de servicio.

La **equidad** es el imperativo moral para dismantelar las diferencias injustas, basándose en los principios de imparcialidad y justicia. Es una llamada a dar prioridad a los más

desamparados y a los más pobres. Muchas organizaciones del sector, incluyendo el Consejo Colaborativo sobre el Aprovechamiento del Agua y del Saneamiento, WaterAid, la Organización Mundial de la Salud y UNICEF han hecho de la equidad una parte central de su agenda. Sin embargo, desde una perspectiva de derechos humanos, un enfoque exclusivamente centrado en la equidad tiene algunos riesgos puesto que su definición es moldeable y no es legalmente vinculante. Si bien la equidad puede denotar justicia, también puede diluir la exigibilidad de los derechos humanos si se considera de forma separada de la igualdad y la no discriminación, arriesgándose a ser definida arbitrariamente conforme a posiciones políticas e ideológicas.

Incorporar los principios de derechos humanos – no discriminación e igualdad– combinados con el enfoque de la equidad, debe ser la orientación central de cualquier agenda post-2015. Estos proveen las bases políticas necesarias para identificar y priorizar el cumplimiento de la obligación legal que tienen los Estados de combatir la discriminación y subrayan las áreas en las que los derechos humanos han sido tradicionalmente más débiles, particularmente en relación a la disparidad de ingresos.

III. LA ELIMINACIÓN DE LAS DESIGUALDADES ES UN GRAVE VACÍO EN LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Los ODM no hacen referencia a la discriminación, las desigualdades y disparidades injustificadas. En teoría, la mayoría de las metas podrían ser alcanzadas sin beneficiar a ninguna persona que sufra de una discapacidad, a ninguna persona que pertenezca a una minoría étnica, o a alguien que viva en la pobreza, ya que su objetivo, centrado en los resultados promedio por país, crea un punto ciego en la meta de alcanzar la igualdad.

UNICEF ha tenido un rol primordial al ubicar la equidad en el centro de su agenda para el desarrollo, reconociendo que la cobertura de las comunidades más pobres y marginadas de cada país es esencial para la realización de los Objetivos.¹⁰ De la misma forma, ONU-Mujeres ha advertido que, al tener a la vista la fecha límite del 2015 queda cada vez más claro que el progreso para alcanzar muchos de los Objetivos es insuficiente, particularmente aquellos que tienen un fuerte vínculo con la discriminación por género. La desigualdad, incluyendo la desigualdad de género, detiene el progreso.¹¹ El Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la agenda de desarrollo post-2015 reconoció que la igualdad debe ser uno de los principios rectores para la agenda post-2015, junto a los derechos humanos y la sostenibilidad.¹² A menos que se lleven a cabo acciones para enfrentar la discriminación y las desigualdades, las metas post-2015 no podrán enfrentar la realidad dispar que se esconde en estadísticas agregadas: si miramos con mayor detalle y desagregación, los indicadores actuales de los ODM muestran resultados que son considerablemente peores para los grupos discriminados en todas las regiones del mundo.¹³

En muchos países, algunos grupos de población específicos son excluidos del acceso al agua y al saneamiento, por lo general reflejando patrones de discriminación y marginalización. Estos grupos pueden ser identificados conforme a su pertenencia a una minoría étnica o a un estrato socioeconómico.¹⁴ En algunos países, los pueblos indígenas no tienen acceso a los servicios de agua o saneamiento.¹⁵ Los parias a menudo sufren discriminación en su acceso al agua y saneamiento,¹⁶ mientras que los gitanos (roma) son marginados con respecto al agua y saneamiento en muchos países europeos.¹⁷ Aún más, existen vastas desigualdades de género –en muchos países las mujeres y niñas son desproporcionalmente responsables por la recolección del agua para sus hogares, en detrimento de sus horas de escuela, de juego, de trabajo o de descanso.¹⁸ Las personas con discapacidades también se encuentran representadas de manera desproporcionada

entre aquellos que sufren de la falta de acceso a agua potable y saneamiento.¹⁹ La discriminación múltiple, es decir, la discriminación debida a varios factores concurrentes y que afectan a una misma persona, incrementa la marginación que enfrentan individuos o grupos específicos. Así por ejemplo, la situación de niñas de minorías étnicas y que viven en zonas rurales o en asentamientos informales tienden a sufrir simultáneamente varias formas de discriminación y exclusión.

Mientras que el enfoque de equidad se concentra por lo general en la gente que vive en condiciones de pobreza, no debe olvidarse que la población más pobre del mundo no se encuentra distribuida aleatoriamente, ya que comparten de manera desproporcionada uno o varios factores que representan un común denominador que los llevó a la exclusión y discriminación. Con la finalidad de evaluar adecuadamente si hay avances para todos, el monitoreo debe ir más allá de las inequidades en el ingreso, ya que el enfocarse en disparidades de ingreso no resuelve ni enfrenta las causas estructurales de la exclusión y la falta de acceso al desarrollo social. El examen de esos otros factores explica el motivo por el que la gente sufre de falta de acceso a servicios como agua, y ayuda a diseñar políticas públicas apropiadas. Una persona con discapacidad y una persona de una minoría étnica pueden ser igualmente pobres y no tener acceso a saneamiento o agua, pero las razones de su falta de acceso difieren, y las políticas sociales de respuesta que son necesarias para garantizarles el acceso también deberán ser distintas. En ocasiones, la barrera que impide que ciertos individuos y grupos tengan acceso no es una falta de recursos financieros, sino la existencia de leyes y políticas discriminatorias, procedimientos administrativos complicados, estereotipos o relaciones de poder desiguales que llevan a su exclusión. Aún más, si no se hace un verdadero esfuerzo de inclusión de los grupos más marginalizados, éstos continuarán quedándose fuera del desarrollo social, aun cuando los esfuerzos se enfoquen en los más pobres entre los pobres.

IV. LA INTEGRACIÓN

DE LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL MARCO FUTURO: UN OBJETIVO ÚNICO SOBRE IGUALDAD

La agenda para el desarrollo post- 2015 debe ser ambiciosa y visionaria. Debe enfrentar las disparidades e identificar la no discriminación y la igualdad como sus principios fundamentales. Lamentablemente, una parte importante del progreso realizado desde el año 2000 ha dejado a los individuos y grupos más marginados en la misma situación en la que se encontraban cuando los ODM fueron diseñados. Ciertamente, muchos están de acuerdo en que el conjunto actual de ODM, concentrado en el progreso global promedio, ha escondido las desigualdades subyacentes. Este sentimiento es ampliamente compartido por aquéllos que trabajan en los sectores de agua y saneamiento, quienes señalan que “las preocupaciones por la no discriminación y la equidad en relación a la satisfacción del derecho de acceso al agua y al saneamiento deben verse reflejadas en los indicadores futuros”.²⁰ El futuro marco de desarrollo debe incluir mejores herramientas y metodologías para medir las desigualdades subyacentes.

En 2010, los Estados se comprometieron a mejorar los sistemas para monitorear el progreso hacia el cumplimiento de los ODM, a fin de permitir que la recopilación de información desglosada que mida las desigualdades reconozca que “todos los países requieren de información adecuada, pronta, confiable y desglosada, incluyendo información demográfica, a fin de diseñar mejores programas y políticas para lograr un desarrollo sostenible”.²¹ El marco de los ODM llama al desglose de información conforme a distintos estratificadores, tales como el género, en la medida de lo posible.²² La experiencia ha demostrado, sin embargo, que dichas recomendaciones no son suficientes por sí mismas –deben estar ligadas a los objetivos y metas que ofrecen un incentivo para el progreso en la reducción de desigualdades. La falta de

información normalmente refleja una falta de compromiso político, lo cual no debe continuar utilizándose como una excusa para ocultar las desigualdades.

Por sí mismo, el desglose de información no conlleva automáticamente a la reducción de desigualdades. Si bien provee una herramienta para la recopilación de información más detallada y precisa, si las decisiones políticas no tienen en cuenta esa información, poco puede lograrse. Así pues, el verdadero reto se encuentra a nivel político, ya que la manera en la que el desarrollo, la pobreza y las desigualdades inherentes son medidos tiene una tremenda influencia en la dirección de políticas, la asignación de recursos y la efectividad de las respuestas. Por lo tanto, el objetivo de reducir las desigualdades no sólo debe ser implementado o transmitido a través del desglose de indicadores, sino que debe reflejarse en objetivos y metas específicas ante las cuales pueda medirse el progreso. Estos no deben continuar enfocándose solamente en los resultados agregados.

El marco post-2015 debe ser diseñado explícitamente para dar visibilidad a aquellos que permanecen invisibles. Debe generar cambios en las áreas en las que los esfuerzos de la última década han resultado insuficientes. La dificultad inherente a este proceso no debería desviar la atención sobre la obligación fundamental de los estados de promover y garantizar los derechos humanos sin discriminación. La inclusión de objetivos y metas que se centren en la eliminación de las desigualdades dentro del marco post-2015 ayudará a llamar la atención sobre los grupos e individuos más necesitados, impulsará la creación de información más específica y ajustará los objetivos y políticas del desarrollo de manera que respondan de mejor manera a la realidad de cada país y comunidad.

En respuesta a las preocupaciones sobre las desigualdades actuales, algunos han propuesto que las metas futuras sean universales, de manera que ningún grupo se vea rezagado.²³ De esta forma, los objetivos no podrían considerarse cumplidos a menos que todas

las personas estén protegidas. Sin embargo, el establecimiento del acceso universal como el objetivo –independientemente de lo encomiable y necesario que sea– es insuficiente para asegurar la prioridad para los grupos e individuos que se encuentran rezagados. El acceso universal a la meta en un plazo determinado continuaría centrando la atención en los resultados integrales, sin establecer incentivos para reducir las desigualdades a través del enfoque en esos individuos y grupos desamparados. Por el contrario, la especificación única de que una meta debe ser “universal” pudiera ser un incentivo para que los Estados continúen priorizando a la población en situaciones de prosperidad y a los individuos y grupos sin acceso que sean de fácil alcance, a fin de demostrar un rápido progreso hacia el objetivo del acceso universal. Bajo dicho escenario, los más desamparados frecuentemente serán los últimos en ser protegidos.²⁴ Los futuros objetivos y metas deben por tanto favorecer tanto la igualdad como la universalidad.

La igualdad es relevante para todos los campos del desarrollo y debe ser aplicada a todos los objetivos. Para subrayar el valor intrínseco de la igualdad como un objetivo primordial, ésta debe ser asimismo considerada como un objetivo único.²⁵ Un objetivo específico respecto a la reducción de la desigualdad es esencial para convertirla en un objetivo central de la agenda de desarrollo. Mientras que algunos señalan que un objetivo de igualdad independiente llevaría a un tratamiento insular de la igualdad,²⁶ la situación contraria es igualmente probable: el incluir a la igualdad como una preocupación general y transversal en la esfera de los objetivos garantizará que la eliminación de las desigualdades sea abordada bajo la perspectiva de todas las metas sustantivas.

Entre las ideas para el desarrollo de un objetivo dedicado exclusivamente a la igualdad, una de las propuestas más citadas es la de una meta que trate la desigualdad en el ingreso, a través del uso del coeficiente Gini.²⁷ Una meta podría relacionarse a un nivel específico de igualdad en el ingreso, o podría llamar a una reducción

en el coeficiente Gini hasta que éste cayera por debajo de un valor determinado.²⁸ No obstante, la desigualdad en el ingreso no siempre es la mejor manera para medir la desigualdad en términos generales. Otros patrones de medición de la desigualdad podrían percibir de una mejor forma la discriminación y desigualdades. Las metas futuras deberán reflejar la realidad de que la pobreza a menudo es el resultado de múltiples e interrelacionadas formas de discriminación.

De hecho, el actual ODM sobre la equidad de género representa un intento de formular un objetivo único en un área particular de la igualdad. La meta que lo acompaña ha sido fuertemente criticada por limitar la equidad de género a la educación aunque de cierta forma los indicadores que miden el porcentaje de mujeres que cuentan con empleos remunerados y la proporción de escaños en los parlamentos nacionales miden desigualdad por género.²⁹ Aun así, las brechas entre el objetivo y sus metas e indicadores en relación con la medición general de la equidad de género resaltan la dificultad de reducir el objetivo sobre igualdad a un número limitado de cuantificadores que puedan medir las diferentes formas y manifestaciones de desigualdades de una manera significativa y completa.

El reto es establecer un objetivo general sobre igualdad que justifique su naturaleza transversal, y dé relevancia a todas las áreas del desarrollo y a las diferentes formas y manifestaciones de las desigualdades. Para afrontar esos retos, la próxima agenda del desarrollo podría incluir un objetivo general que busque alcanzar la igualdad, acompañado por metas adecuadas para los diferentes sectores con el objetivo de reducir las desigualdades. Si bien puede no ser necesario, realizable o aconsejable relacionar todas las metas a las diferentes manifestaciones de la discriminación, los indicadores pertinentes podrían enfocarse en las desigualdades dominantes conforme a su relevancia para los diferentes sectores, relativos al sexo, discapacidad, edad, ingreso/riqueza, grupo étnico y ubicación geográfica, entre otros rubros.³⁰ El marco general tendría que asegurar

que todos los diferentes tipos de desigualdad estén incluidos. De manera opcional, si los indicadores con valores ordinales fueran elegidos, los diferentes indicadores sectoriales podrían combinarse para obtener un resultado compuesto que representara una medida general de la igualdad.

V. METAS PARA UN ACCESO IGUALITARIO AL AGUA POTABLE, AL SANEAMIENTO Y A LA HIGIENE PARA TODOS

Centrándonos en el agua, el saneamiento y la higiene de forma específica, uno de los desafíos será mejorar el análisis de las diferentes formas de discriminación y diseñar una metodología apropiada para monitorearlo. La siguiente sección resalta algunas manifestaciones de la discriminación que derivan del derecho internacional de los derechos humanos, así como consideraciones generales de equidad. Estas cuestiones también podrían ser aplicadas en sectores distintos al del agua, el saneamiento y la higiene. Basándose en estas consideraciones, esta sección también destaca algunas ideas sobre la forma de integrarlas en el futuro marco de los objetivos, metas e indicadores de desarrollo.

Para permitir dicho monitoreo, los grupos de información que se utilizan en la actualidad incluyen una amplia cantidad de variables relacionadas con la equidad e igualdad, que son susceptibles de un mayor y mejor análisis en el futuro. Otra información podría ser generada de forma relativamente sencilla con ligeras adaptaciones a las fuentes actuales de información y con la adición de otras fuentes para complementar las encuestas domésticas existentes. Las discusiones en curso a nivel técnico demuestran que estas propuestas son realizables y que un mejor monitoreo de la dimensión de igualdad en el acceso al agua y al saneamiento puede alcanzarse, con la voluntad política requerida.³¹

Avanzar mientras se reducen las desigualdades

Los derechos humanos requieren que los Estados prioricen el acceso básico para todos. Esto debe reflejarse en los objetivos, metas e indicadores futuros. La realización progresiva significa que deben tomarse medidas expeditas y efectivas, y que no es aceptable que los Estados busquen el acceso universal solamente al nivel más básico. Por el contrario, el objetivo debe ser la mejora continua hacia un nivel adecuado de vida. No obstante, priorizar servicios deficientes y garantizar la realización progresiva no asegura la no discriminación.

Entre aquellos que se encuentran en situación de inferioridad respecto de su acceso al agua y al saneamiento, hay muchos que son discriminados –debido a una discapacidad, por ser niñas, por el lugar donde habitan, o por una combinación de estos y otros factores. Si estas dimensiones adicionales no son contempladas, las personas que sufren discriminación continuarán siendo discriminadas, aún entre los más vulnerables en su acceso al agua y al saneamiento.

Abordar las desigualdades geográficas: disparidades rural/urbanas y asentamientos informales

Una de las desigualdades más marcadas en el agua y el saneamiento existe entre las poblaciones rural y urbana. La información global actual muestra que las poblaciones rurales continúan teniendo niveles inferiores de acceso en comparación con las poblaciones urbanas. Las zonas alejadas geográficamente, remotas o marginadas por lo general son ignoradas durante las fases de planeamiento. El desglose de información entre las zonas rurales y urbanas conforme al marco de monitoreo actual debería por tanto ser mantenido. Adicionalmente, es esencial mejorar la metodología para incluir en el análisis las situaciones de residentes en asentamientos informales.

Las personas que viven en asentamientos informales frecuentemente tienen un acceso deficiente al agua potable y al saneamiento. A nivel mundial, se estima que un billón de personas vive en asentamientos informales, lo

cual constituye aproximadamente un tercio de la población urbana.³² Existen muchas causas que dan pie al acceso deficiente o la falta de acceso a los servicios, incluyendo la exclusión deliberada de los servicios formales de agua y saneamiento en las leyes y políticas sobre asentamientos irregulares.

La identificación y definición de “asentamientos informales” puede constituir un reto para el monitoreo, pero se han logrado avances significativos en años recientes, incluyendo algunos logrados por organizaciones enfocadas en asentamientos informales, así como a través de análisis espaciales. La evaluación de asentamientos informales por su ubicación podría generar información más precisa y servir como un enlace efectivo para el planeamiento (urbanístico). Adicionalmente, la definición del concepto de ‘asentamiento informal’ debe mejorar; un mejor enfoque puede ser el uso de definiciones provistas por los países mismos. Las encuestas internas podrían ser complementadas por encuestas especiales sobre asentamientos informales, o podrían incluir un muestreo de las áreas empobrecidas.

Generar esperanza en los más pobres de los pobres

La desigual distribución de la riqueza se correlaciona en muchos países con las desigualdades en el acceso al agua potable y al saneamiento. En muchos países, el nivel y ritmo de progreso –si se comparan las zonas ricas y las más pobres– es muy desigual. Las zonas más pobres frecuentemente experimentan mejorías lentas o insignificantes. En otros países, el progreso ha sido impresionante entre las zonas más pobres, lo cual puede servir como lección. Algunos gobiernos están reaccionando a este análisis a través de la re-evaluación de sus políticas y la asignación de recursos para aquellas personas que viven en condiciones de pobreza.³³

El análisis de las zonas de riqueza es muy efectivo para resaltar las inequidades en el acceso al agua y al saneamiento, y también para mostrar que

los Estados se encuentran en una inmejorable posición para transformar esta situación desigual si tienen la voluntad política necesaria para hacerlo. La agenda de desarrollo post-2015 debe reflejar la necesidad de llevar a cabo este análisis al nivel de las metas. Por ello, deben diseñarse metas que se refieran específicamente a las mejoras para los estratos más pobres, o llamar a eliminar las desigualdades entre los mejor y peor posicionados.

Enfrentar las diferentes desigualdades grupales que varían conforme al país

Los impactos de la discriminación en el acceso al agua, al saneamiento y a la higiene por lo general son el resultado de las disparidades en el ingreso, pero a menudo van más allá de la falta de recursos. Las dinámicas y sistemas involucrados en la discriminación contra las minorías y los impactos de las inequidades de la riqueza son diferentes. La información puede contribuir en la clarificación de esas diferencias, ayudando a catalizar las acciones en relación con los problemas específicos que se encuentren en un contexto determinado.

Los análisis piloto que se han llevado a cabo en el marco del Grupo de Trabajo sobre la equidad y la no discriminación del Programa de Monitoreo Conjunto para el Abastecimiento de Agua y el Saneamiento de la OMS/UNICEF demostraron que existen disparidades importantes en el acceso al agua y al saneamiento entre minorías étnicas, religiosas y lingüísticas de algunos países. Por ejemplo, en un país del sur de Asia, la información revela que mientras que las tasas de defecación al aire libre para la población mayoritaria fueron del 37%, la tasa para la población perteneciente a una minoría fue del 70%. Un análisis centrado en los derechos puede descubrir este tipo de patrones, de manera que los factores que conducen a diferencias tan pronunciadas puedan ser explorados, y con ello desarrollar las políticas públicas y programas apropiados. Si el progreso de los grupos que sufren discriminación y marginación no es monitoreado de manera específica, dichos grupos permanecerán excluidos –y la exclusión

continuará afectando a los más pobres.

Las metas e indicadores deben, por tanto, concentrarse específicamente en los “grupos menos favorecidos”. Debido a que la discriminación se manifiesta de manera diferente entre regiones y países, y ya que los grupos que sufren discriminación varían conforme a cada país, la expresión “grupos menos favorecidos” es recomendable, ya que permite una especificidad nacional a la vez que posibilita un monitoreo global. Se requeriría a los Estados que identificaran los grupos específicos que serán monitoreados a nivel global a través de un proceso de participación.³⁴ Los grupos que podrían ser elegidos para ser monitoreados incluyen aquellos definidos por etnicidad, raza, religión, idioma, o grupos definidos conforme a su espacio, como aquellos en asentamientos irregulares, residentes de áreas geográficas específicas y otros grupos definidos nacionalmente.

Tratar las desigualdades debidas a las características individuales relevantes en cada país

La evidencia muestra que las mujeres y niñas, la gente de la tercera edad, las personas que viven con enfermedades crónicas o con discapacidades a menudo se enfrentan a barreras particulares respecto del acceso al agua y al saneamiento, y que dichas barreras se dan tanto dentro del hogar como al acceder a servicios comunitarios y públicos. La información procedente del monitoreo global ha demostrado que las mujeres y niñas deben soportar la carga de recoger agua para el uso doméstico, lo cual restringe su tiempo para otras actividades, como la educación, el trabajo y el descanso. Además, cuando los hogares comparten los espacios de saneamiento, las normas sociales de privacidad pueden imponer a las mujeres y niñas que utilicen dichos servicios sanitarios únicamente durante la noche, cuando su seguridad personal puede verse comprometida. Cuando los servicios de agua y saneamiento no son diseñados para responder a su situación particular, las personas de tercera edad y aquellos con impedimentos

de acceso físico, incluyendo los discapacitados, pueden encontrar obstáculos para utilizar dichos servicios. Tal discriminación basada en el sexo/género, edad, discapacidad y estado de salud es común alrededor del mundo y en todos los estratos sociales.

Las normas de derechos humanos requieren que se tomen medidas efectivas para acabar con los impactos discriminatorios basados en el sexo/género, edad y estado de salud en todos los campos, así como para eliminar las desigualdades donde sea que éstas ocurran. Los Estados están obligados a tomar medidas para mejorar la igualdad en todos los lugares, tanto en la esfera pública como privada. Si bien los derechos humanos no requieren que los Gobiernos provean directamente el agua o construyan instalaciones de saneamiento donde éstas falten, sí los obliga a tomar medidas para asegurar que todos puedan tener acceso a esos derechos sin discriminación. En las instituciones manejadas por el gobierno, como las escuelas primarias, hospitales o centros de detención, la provisión directa de dichos servicios es una obligación.

Se ha aprendido mucho a través de las encuestas domésticas respecto de las desigualdades existentes dentro de los hogares en relación a la recolección de agua. Sin embargo, se conoce mucho menos respecto de las desigualdades relativas al acceso y uso del saneamiento e higiene, y sobre las desigualdades dentro del hogar con base en la edad y situación de discapacidad. No todos los hogares comparten recursos de manera equitativa entre sus miembros, y sabemos que algunas personas pueden tener relativamente más privilegios que otros. Por ello, es imperativo desglosar la información dentro de los hogares de manera precisa. Existe evidencia de que la desigualdad dentro de los hogares y la pobreza pueden afectar desproporcionalmente a las mujeres, a las personas con discapacidades, a los niños y a los adultos mayores. Las metas e indicadores deberían diseñarse de manera que se requiera un monitoreo de las desigualdades dentro del hogar. Esto arrojaría un haz de luz en las áreas

que necesitan cambios, pero que por lo general permanecen invisibles.

Además, sería valioso monitorear la manera en que las desigualdades basadas en el género, la edad y las incapacidades se manifiestan en relación al agua, el saneamiento y la higiene en las instalaciones públicas como escuelas, instituciones de salud, centros de trabajo, prisiones y otros centros de detención. En efecto, dichas desigualdades pueden ser más agudas en los espacios públicos, haciendo que la recolección de información sobre variables de igualdad sea particularmente importante.

Un área particular donde las desigualdades individuales y la falta de atención a las necesidades de las niñas y mujeres son evidentes es en el manejo de la higiene menstrual. La menstruación es un tema tabú. Las mujeres y niñas se ven obligadas a esconder sus prácticas de higiene menstrual, a limitar sus movimientos durante la menstruación y a comportarse furtivamente. Las niñas pueden ser sacadas de la escuela o los centros de trabajo, o pueden decidir no acudir al no existir instalaciones para el manejo higiénico de la menstruación, por ejemplo si no hay baños diferenciados por sexo en las escuelas o lugares de trabajo, no hay agua o no hay privacidad.³⁵

Debido a que el manejo de la higiene menstrual tiene un impacto tan fuerte en la equidad de género, podría ser usado como una representación de la información respecto a la discriminación contra las mujeres y niñas en el campo del saneamiento y la higiene. Las metas e indicadores deben diseñarse con la intención de que reflejen la capacidad de todas las mujeres y adolescentes de manejar higiénica y dignamente su menstruación.

VI. CONCLUSIÓN

La agenda de desarrollo post-2015 debe incluir de manera explícita el acceso universal al agua, al saneamiento y a la higiene. La igualdad debe ser

un principio rector de esta visión de un futuro global. Buscar el acceso universal de manera exclusiva continuaría resaltando los resultados integrales, sin establecer incentivos para terminar con las desigualdades. La situación de los grupos menos favorecidos continuaría siendo escondida y descuidada. La igualdad deberá ser un objetivo único en el futuro marco para subrayar su valor intrínseco como un objetivo transversal, para así asegurar que la eliminación de las desigualdades será tratada dentro de todas las metas sustantivas.

Los límites actuales en las mediciones o recopilación de información no deberían impedir que la comunidad internacional se comprometa con un conjunto ambicioso de objetivos y metas. Los límites de lo que actualmente se percibe como medible deben ser ampliados para arrojar luz sobre las persistentes desigualdades.

El marco futuro no debería detenerse en el monitoreo de disparidades en el ingreso y en las nociones generales de las inequidades, sino que debe buscar detectar los diferentes tipos y manifestaciones de la discriminación, a fin de examinar y tratar las causas esenciales de la exclusión. Debe intentar asegurar el desarrollo social para todos y ofrecer incentivos fuertes para contar con políticas efectivas de respuesta a nivel nacional sin mayor dilación.

La agenda futura debe estar dirigida a los individuos y grupos identificados por su etnicidad, raza, religión, idioma, casta y otros estratos, o bien, grupos definidos espacialmente, como aquellos que viven en asentamientos irregulares y que a menudo sufren discriminación. Si bien los grupos específicos pueden variar, los patrones de marginación, exclusión y discriminación son similares alrededor del mundo. Los grupos deben por tanto definirse a través de un proceso de participación a nivel nacional, que también permita un monitoreo global, lo cual dará visibilidad a su situación específica y servirá para asegurar efectivamente que el progreso los incluya.

El marco futuro debe también tratar las desigualdades ligadas al estatus individual de una persona, como las condiciones de género, edad, discapacidad o salud, incluyendo el área de la administración de la higiene menstrual, en donde las desigualdades de género y una falta de atención a las necesidades de las niñas y mujeres es evidente.

Para afrontar estos retos, el futuro marco de desarrollo debe redefinir el progreso e incluir explícitamente la igualdad, la no discriminación y la equidad como sus bases. Deben establecerse incentivos para eliminar las desigualdades a través de un enfoque centrado en los grupos menos favorecidos, y medir el progreso ante esas metas. La discriminación y las desigualdades han persistido y continúan persistiendo alrededor del mundo: la nueva agenda debe asegurar que se conviertan en problemas del pasado.





LA APLICACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN A NIVEL NACIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

| Olivier De Schutter*

57

SUMARIO:

I. Introducción;

II. La importancia del derecho a una alimentación adecuada.

III. Protección constitucional del derecho a la alimentación.

IV. Leyes marco.

V. Estrategias nacionales para la realización del derecho a la alimentación.

VI. Elementos claves de leyes y estrategias SAN basadas en el derecho a la alimentación.

VII. Lecciones aprendidas.

I. INTRODUCCIÓN

La efectividad en la implementación del derecho a la alimentación constituye uno de los principales retos del siglo XXI para los gobiernos a nivel mundial, en virtud de que implica el diseño de estrategias e implementación de recursos, tanto humanos como monetarios, para lograr su garantía, y con ello satisfacer uno de los componentes esenciales del derecho a la salud, que junto al derecho al agua y su saneamiento, son necesarios para llevar una vida digna.¹

Este reto se intensifica en los países en vías de desarrollo. La crisis alimentaria -que en sí representa la violación más grave del derecho humano a la alimentación- es el resultado de decisiones y políticas públicas del pasado, que fueron tomadas con base en diagnósticos equivocados respecto a su origen, y que por tanto se intentaron remediar con soluciones insuficientes. Una de las principales causas de

este fenómeno socioeconómico fue la poca inversión en agricultura, o bien, la inversión en proyectos agrícolas que no fueron los apropiados, y que consecuentemente no fueron un factor suficiente para reducir o combatir la pobreza. Asimismo, las políticas macroeconómicas en el sector agrícola se redujeron, tanto a nivel nacional como internacional, motivo por el que la inversión tanto pública como privada se desvió a otras áreas.²

Considerando que conforme a sus compromisos convencionales, los Estados tienen la obligación de garantizar los derechos humanos que se obligaron a respetar, proteger y promover a través de la ratificación o adhesión de los instrumentos internacionales o regionales pertinentes (tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o en el contexto latinoamericano la Convención

Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional), les corresponde por tanto implementar las políticas públicas idóneas para dar cabal cumplimiento a sus obligaciones en la materia, a fin de proteger a las poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Los países de América Latina y el Caribe están en muchos aspectos a la vanguardia en la integración del marco jurídico y normativo del derecho a la alimentación en las políticas y programas para combatir el hambre y la inseguridad alimentaria. Los Jefes de Estado y de Gobierno en América Latina y el Caribe han reafirmado en varias ocasiones su compromiso para dar la máxima prioridad a la lucha contra la inseguridad alimentaria y nutricional y fundar esos esfuerzos en el derecho a la alimentación.³

Los Parlamentarios y los parlamentos nacionales han desempeñado un papel activo en situar el derecho a la alimentación en lo más alto de la agenda política de la Región. En septiembre de 2009 se estableció un *Frente Parlamentario contra el Hambre en América Latina y el Caribe* (FPH). El FPH está organizado a nivel nacional, sub-regional e Interamericano y tiene como objetivo principal la promoción de leyes y marcos jurídicos que reconozcan y garanticen el derecho a la alimentación.⁴ También en 2009, el Parlamento Latinoamericano adoptó la *Declaración Latinoamericana de Derechos Humanos*, que incluye el derecho a la alimentación en su artículo 11.⁵

Sin embargo, a pesar de los progresos realizados, el derecho a una alimentación adecuada sigue sin realizarse para una gran proporción de las personas que viven en América Latina y el Caribe. Como en otras partes del mundo, los efectos combinados de la crisis de precios de los alimentos y de la crisis económica en 2007-2009 afectaron gravemente el acceso a una alimentación adecuada y en gran medida deshicieron los progresos que se habían realizado durante los últimos 15 años para reducir el hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional. Mientras que la tasa de pobreza en la Región comenzó a declinar nuevamente en 2010, se estima que todavía un 12% de las

personas en la Región, es decir 70 millones de personas, siguen viviendo en la extrema pobreza, sin acceso a una canasta básica de alimentos. Además, la situación de esta población más pobre e insegura en alimentación no parece haber mejorado en 2011 y podría incluso haber empeorado, puesto que el efecto positivo de aumentos en ingresos ha sido cancelado por el aumento de los precios de los alimentos.⁶

Como en otras partes del mundo, la mayoría de las personas de la Región que padecen inseguridad alimentaria viven en las zonas rurales donde se producen alimentos, pero aun así son compradores netos de alimentos, en lugar de vendedores.⁷ Esto ocurre a pesar del auge en la producción agrícola que se ha visto en América Latina y el Caribe en los últimos años. Como se muestra en estudios recientes, la razón principal por la cual el auge de la producción agrícola no ha implicado una reducción de la pobreza rural y la inseguridad alimentaria es que el boom se ha concentrado en sólo unas pocas regiones dentro de cada país, limitado a productos muy específicos y a los productores grandes y medianos con acceso a los mercados externos.⁸ El auge en la producción agrícola subraya que no es la falta de disponibilidad de alimentos la que impide la realización efectiva del derecho a la alimentación para todos en la Región. Más bien, el desafío principal es garantizar que los modos de producción de alimentos y sistemas de alimentación permitan a las personas en zonas urbanas y rurales tener acceso a una alimentación adecuada.

El presente artículo analizará la trascendencia que tiene el derecho a una alimentación adecuada, así como la necesidad de que su protección se haga por la vía constitucional, a fin de que se le reconozca como uno de los derechos de mayor jerarquía e importancia para la vida y bienestar de la población. De igual forma, se analizará su armonización a través de leyes secundarias y estrategias y políticas públicas nacionales, con un enfoque especial en algunas características esenciales para la realización del derecho, como el monitoreo y rendición de cuentas, y su implementación efectiva de manera multisectorial y participativa.

Finalmente, nos enfocaremos en analizar los principales resultados y conclusiones obtenidas del análisis de las leyes y políticas públicas en América Latina y el Caribe en materia de seguridad alimentaria y nutricional, y en sí, de la realización progresiva del derecho humano a la alimentación en la región.

II. LA IMPORTANCIA DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

El derecho a la alimentación puede resumirse como el derecho humano de poder alimentarse con dignidad, sea mediante la producción de alimentos o a través de su compra con dinero en el mercado. Como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma, el derecho “se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.”⁹

El marco normativo y analítico del derecho a la alimentación subraya la importancia de la voluntad política, empoderamiento y participación de la sociedad civil, mecanismos de rendición de cuentas y el monitoreo de progresos realizados en la aplicación de estrategias multianuales. Como Amartya Sen comentó, “La ley está entre la disponibilidad de alimentos y el derecho a la alimentación.”¹⁰ Esto quiere decir que, a menos que nos tomemos en serio nuestras obligaciones hacia los más vulnerables y el papel esencial de los recursos legales para asegurar que los pobres tengan los recursos necesarios para producir suficientes alimentos para sí mismos o un poder adquisitivo suficiente para adquirir alimentos en el mercado, los esfuerzos para aumentar la producción de alimentos cambiaran poco la situación. ¿Por qué padecen hambre? No porque haya muy poca comida, sino porque son marginados económicamente e impotentes políticamente. Proteger el derecho a la alimentación a través de instituciones adecuadas y mecanismos de supervisión, por tanto, debe ser una parte

fundamental de cualquier estrategia contra el hambre.

El creciente reconocimiento de la importancia y utilidad del marco jurídico y normativo del derecho a la alimentación refleja una creciente comprensión de que el hambre no es simplemente un problema de oferta y demanda, sino principalmente un problema de la falta de acceso a los recursos productivos como la tierra y el agua, de un sector de proveedores de insumos cada vez más concentrado, y de redes de seguridad social insuficientes para apoyar a los pobres. Es bien conocido por los gobiernos, la sociedad civil y los movimientos sociales que el derecho a la alimentación constituye una herramienta para mejorar la eficacia de las políticas que buscan combatir el hambre y la malnutrición. Ellos entienden la importancia de una mayor equidad en las cadenas de suministro de alimentos, de empoderamiento y rendición de cuentas, y de la necesidad de prestar mayor atención a los desequilibrios de poder en los sistemas de alimentos y a la falta de apoyo a los agricultores a pequeña escala, lo que impide que tengan la capacidad para alimentarse a sí mismos, sus familias y sus comunidades.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El hecho que el derecho a la alimentación sea reconocido explícitamente en las constituciones nacionales y en el orden jurídico de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe es evidencia de la voluntad política para hacer efectivo el derecho a la alimentación en la Región. En este sentido, América Latina y el Caribe están a la vanguardia de una tendencia mundial.¹¹ Actualmente, a nivel global, un número creciente de Estados, 24 en total según una encuesta reciente, explícitamente protege el derecho a la alimentación en sus constituciones; y 15 de esos Estados se encuentran entre los 33 Estados de América Latina y el Caribe.¹²

Más recientemente, en octubre de 2011, se completó un proceso de reforma constitucional en México, insertando el derecho a la alimentación en la Constitución mediante la modificación de los artículos 4 y 27, que establecen que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El estado lo garantizará” (artículo 4), y que “el desarrollo rural integral y sustentable (...) también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca” (artículo 27).¹³

En El Salvador, en abril de 2012, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma constitucional para incluir el derecho a la alimentación. Mediante la reforma del artículo 69, la Constitución establece que “Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada. Es obligación del Estado crear una política de seguridad alimentaria y nutricional para todos los habitantes. Una ley regulará esta materia” (...) “el Estado controlará la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar.”¹⁴

Disposiciones similares que garantizan de manera explícita el derecho a la alimentación como un derecho general para todos y todas se encuentran en las constituciones de Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití y Nicaragua.¹⁵ En otros cuatro países de la Región, las constituciones nacionales garantizan el derecho a la alimentación para grupos específicos, por ejemplo “el derecho a la alimentación de los niños” en las constituciones de Colombia (art. 44), Cuba (art. 9), y Honduras (arts. 142-146); o se menciona el derecho a la alimentación en el contexto del derecho al trabajo, como en la Constitución de Surinam (art. 24). Finalmente, tres constituciones garantizan implícitamente el derecho a la alimentación por elevar a rango constitucional o supraconstitucional el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado (como es el caso de Argentina, El Salvador y Costa Rica).

Las enmiendas constitucionales para reconocer el derecho a la alimentación que se han hecho o que actualmente están bajo consideración en la Región están en consonancia con las recomendaciones hechas en las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (en lo sucesivo “Directrices FAO”).¹⁶ Así, la Directriz 7 “invita a los Estados a considerar, de conformidad con sus marcos jurídicos y sus políticas nacionales, la posibilidad de incorporar disposiciones en su ordenamiento jurídico interno, en su caso con revisión constitucional o legislativa, para facilitar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.”

La sociedad civil y los movimientos sociales han sido determinantes en promover la inclusión del derecho a la alimentación en las constituciones nacionales. En el caso de México, la reforma constitucional que llegó a buen término en octubre de 2011 fue el resultado de veinte años de promoción y cabildeo por parte de grupos de la sociedad civil. Estos esfuerzos se iniciaron en 1992 cuando 130 organizaciones de la sociedad civil formaron el “Frente por el Derecho a la alimentación” que presentó a la Cámara de Diputados una petición para el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación.

En el caso de Brasil, la propuesta que llevó a la enmienda constitucional de 2010 reconociendo el derecho a la alimentación fue inicialmente presentada por un miembro del Parlamento en 2003 y posteriormente promovida por el Presidente del Frente Parlamentario Nacional de seguridad alimentaria y nutricional, el Sr. Nazareno Fonteles, con el apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil, incluido el FIAN-Brasil, que recogieron más de 50.000 firmas en apoyo de la enmienda constitucional.

Las instituciones nacionales de derechos humanos también han desempeñado un papel muy activo en algunos países. Por ejemplo, fue el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos del Salvador quien en 2009 presentó una propuesta para incluir en la Constitución

el derecho a la alimentación entre los derechos fundamentales que deben garantizarse a todas las personas.

IV. LEYES MARCO

Aunque el avance realizado en reconocer explícitamente el derecho a la alimentación en las constituciones nacionales es muy importante, las disposiciones constitucionales por sí mismas no son suficientes. Por lo general, hacen falta también leyes y reglamentos secundarios que precisen con más detalle los mecanismos y las responsabilidades para hacer el derecho efectivo en la práctica, incluyendo los mecanismos de monitoreo y los recursos jurídicos y administrativos en caso de que se produzcan violaciones. También en este campo se ha notado un progreso importante en América Latina y el Caribe.

En la última década, leyes de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) basadas en el derecho a la alimentación han sido adoptadas en Argentina en 2003 (*Ley Programa Nacional de Nutrición*), en Guatemala en 2005 (*Ley Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*), en Ecuador en 2006 (*Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, sustituido en 2009 por la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*), en Brasil en 2006 (*Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional*), en Venezuela en 2008 (*Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria*), en Nicaragua en 2009 (*Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*), y en Honduras en 2011 (*Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*). En otros diez países de la Región, leyes similares se encuentran actualmente bajo consideración de los respectivos parlamentos.¹⁷ Por otra parte, mientras que una ley SAN federal todavía está en estudio en México, en 2009 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó una ley SAN, la primera de su tipo dentro del país.

Las leyes SAN nacionales (y a nivel del Estado Federal) que están actualmente en vigor, así como la mayoría de los diez proyectos de ley

que están actualmente bajo consideración, reconocen explícitamente el derecho a la alimentación como un componente central de políticas y programas nacionales. Por ejemplo, la Ley SAN de Honduras (Decreto No. 25-2011) especifica en su artículo 3 que el respeto a los derechos humanos es un eje clave de la Política de SAN y que bajo la Ley ninguna persona o grupo de personas puede ser discriminado en el goce de los Derechos Humanos, “en especial el derecho a producir, obtener, disponer y acceder a alimentos nutritivos suficientes.”

Al igual que la promoción del reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación, la elaboración de leyes SAN ha sido impulsada por los esfuerzos combinados de la sociedad civil, los movimientos sociales, los parlamentarios y las instituciones nacionales de derechos humanos. También el sistema de las Naciones Unidas ha proporcionado apoyo y asesoría en la elaboración de estas leyes, en particular la FAO a través de su apoyo a la *Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre*¹⁸ y del Equipo de Derecho a la Alimentación en Roma, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), a través de sus oficinas nacionales y subregionales en la región.

De manera particular, el crecimiento notable de las leyes SAN basadas en el derecho a la alimentación ha sido impulsado por la dedicación y el compromiso de los parlamentarios, muchos de los cuales están conectados mediante el *Frente Parlamentario contra el Hambre*,¹⁹ que sirve como una red para compartir mejores prácticas entre los parlamentos nacionales para fomentar la redacción y aprobación de leyes que mejoran la protección del derecho a la alimentación.

V. ESTRATEGIAS NACIONALES PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Otro elemento importante de los marcos institucionales nacionales para la protección del derecho a la alimentación -aparte de la

protección constitucional y las leyes SAN- son las estrategias nacionales y planes de acción SAN que identifican actos de prioridad específica y establecen metas concretas, medibles y con plazos, para la realización progresiva del derecho a la alimentación.

En paralelo con los avances en el ámbito de la reforma constitucional y la legislación SAN, una amplia gama de estrategias nacionales SAN y planes de acción ha sido desarrollada en América Latina y el Caribe en los últimos años, incluyendo entre otros el *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 2009–2015* de Paraguay, la *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* de Nicaragua, la *Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2006-2015* de Honduras, la *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2008* de Colombia, la *Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica 2006–2016* de Guatemala, la *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2003 y 2011)* de El Salvador, y el *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009-2015* de Panamá. Igualmente, Brasil en 2011 adoptó un Plan Nacional SAN para el período 2012–2015 basado en un enfoque de derechos humanos e involucrando a diecisiete ministerios dentro de la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN). Este Plan establece un sistema de monitoreo y evaluación continuo de la realización progresiva del derecho humano a una alimentación adecuada que emplea indicadores e información ya utilizados por sistemas sectoriales, y que está a cargo de un comité técnico compuesto por múltiples actores, incluyendo representantes de la sociedad civil de CONSEA.²⁰

Cabe mencionar que una serie de programas sociales nacionales también están dirigidos a la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional, tales como el “*Fome Zero*” en Brasil, el “*Vivir mejor*” en México, “*Bogotá Sin Hambre*” en Colombia, “*Desnutrición Cero*” en Bolivia, “*Hambre Cero*” en Guatemala o “*Hambre más urgente*” en Argentina.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha insistido en la obligación de los Estados, en el marco del PIDESC, de trabajar para “aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y formular las políticas y los indicadores correspondientes.”²¹ La Directriz 3 de las directrices FAO igualmente fomenta la adopción de “una estrategia nacional basada en los derechos humanos para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada ... [que incluya] objetivos, metas, puntos de referencia y plazos, así como medidas con miras a formular políticas; encontrar y movilizar recursos; definir mecanismos institucionales; asignar las responsabilidades; coordinar las actividades de los distintos interesados; y establecer mecanismos de vigilancia.”

VI. ELEMENTOS CLAVES DE LEYES Y ESTRATEGIAS SAN BASADAS EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Mientras que la mayoría de las leyes y estrategias SAN se refieren a la realización del derecho a una alimentación adecuada como un objetivo central, la medida en que esas leyes y estrategias están basadas en el derecho humano a una alimentación adecuada varía entre los diferentes países.

Desde el punto de vista del derecho a la alimentación, las estrategias nacionales deben estar fundadas en el compromiso del Estado y sus distintas instituciones a nivel nacional, regional y local/municipal de realizar el derecho a la alimentación y deben incluir el establecimiento de mecanismos institucionales adecuados para: (i) identificar lo antes posible amenazas emergentes para el derecho a la alimentación, a través de sistemas de vigilancia adecuados; (ii) mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, con una clara asignación de responsabilidades y la fijación de plazos precisos para implementar las dimensiones del derecho a la alimentación

que requieren una realización progresiva; (iii) mejorar la coordinación entre los diferentes ministerios y entre las instituciones nacionales y sub-nacionales de gobierno; (iv) asegurar la participación adecuada, en particular de los segmentos de la población con mayor inseguridad alimentaria; (v) garantizar el compromiso político y una financiación sostenible para la aplicación efectiva de las leyes, políticas y estrategias. Mientras no se cumplan estas condiciones, las diferentes estrategias adoptadas por los Gobiernos podrían resultar ineficaces, ya que no habría ninguna sanción asociada con su falta de implementación.²²

A. Monitoreo y rendición de cuentas

El marco del derecho a la alimentación requiere que el establecimiento de metas y medidas concretas se haga a través de un proceso consultivo y transparente con participación pública; que las autoridades encargadas de la aplicación sean responsables de los resultados; y que los indicadores que permiten medir el progreso se basen en los componentes normativos del derecho a la alimentación, incluida la no discriminación.

Un requisito básico para la formulación de leyes, políticas y estrategias para la realización del derecho a una alimentación adecuada es disponer de un sistema para recopilar datos relevantes sobre la inseguridad alimentaria y nutricional y el estado de realización del derecho a la alimentación. Es preciso que estos datos se recojan de una manera que haga posible identificar grupos de la población que son particularmente vulnerables y desfavorecidos. En este sentido, las Directrices FAO subrayan la importancia de realizar sistemáticamente “análisis desglosados sobre la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad y la situación nutricional de distintos grupos de la sociedad” (directriz 13,2).

Además, tiene que haber un sistema para analizar esta información y su relación con la aplicación de leyes, políticas y estrategias. Dicha supervisión periódica debe servir como base para revisar y, cuando sea necesario,

ajustar las políticas y estrategias para avanzar en la realización efectiva del derecho a la alimentación.

Mientras que los sistemas existentes de SAN en América Latina y el Caribe establecen varios sistemas de recopilación de información, a menudo no proporcionan información suficiente para evaluar eficazmente el estado de aplicación del derecho a la alimentación. Esto se refleja en la preocupación reiterada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a los Estados acerca de la falta de datos desglosados detallados para evaluar con eficacia los progresos alcanzados en la realización del derecho a la alimentación y otros derechos económicos, sociales y culturales.²³ La falta de información adecuada para poder evaluar el progreso también se menciona en los informes elaborados por las instituciones nacionales de derechos humanos de Guatemala y Colombia. Además, la información sobre la seguridad alimentaria y nutricional no siempre se encuentra disponible al público en general, algo que es esencial para permitir la supervisión por parte de las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas.

Además, los mecanismos de supervisión podrían reforzarse a través de un uso más sistemático de indicadores y puntos de referencia basados en los derechos humanos.²⁴ En este sentido, el ACNUDH ha elaborado un marco conceptual y metodológico sobre los indicadores de la promoción y la efectividad de los derechos humanos, acompañado de listas con indicadores ilustrativos, inclusive sobre el derecho a la alimentación.²⁵ Igualmente, las Directrices Voluntarias FAO proporcionan orientación sobre el desarrollo y la utilización de indicadores en la supervisión de la realización progresiva del derecho a la alimentación (véase la Directriz 17).

Finalmente, para garantizar la rendición de cuentas, los sistemas nacionales de SAN deben incluir mecanismos que sean independientes del Gobierno para supervisar la aplicación de políticas y estrategias, una tarea que podría confiarse a las instituciones nacionales

de derechos humanos. Las comisiones parlamentarias también podrían desempeñar un papel importante en garantizar dicha supervisión independiente. Las leyes de SAN de Nicaragua y Guatemala establecen que el Procurador de Derechos Humanos debe supervisar y preparar informes periódicos sobre la aplicación de la ley SAN. Sin embargo, no existe ningún mecanismo para garantizar que se dé seguimiento a sus conclusiones y recomendaciones. La ley de SAN de Honduras establece una *Comisión de Vigilancia de Seguridad Alimentaria y Nutricional* que incluye al Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH) y al Presidente o Presidenta de la Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Congreso Nacional de la República. Sin embargo, su mandato se limita a vigilar la aplicación de las políticas de evaluación y monitoreo del sistema nacional SAN.

Supervisión legal

Asegurar la rendición de cuentas es una de las principales razones por las cuales el derecho a la alimentación debe ser consagrado en la legislación nacional. Para ser eficaces en garantizar la rendición de cuentas, las leyes necesitan ser exigibles ante órganos judiciales, cuasi-judiciales o administrativos independientes. Como las Directrices FAO destacan: “Los Estados que han establecido el derecho a una alimentación adecuada en sus sistemas legales deberían informar al público en general de todos los derechos y recursos jurídicos disponibles que puedan invocar” (directriz 7).

El grado en que las leyes SAN actualmente vigentes o bajo consideración garantizan la justiciabilidad del derecho a la alimentación e incluyen mecanismos de rendición de cuentas varía mucho entre países. Aunque las leyes se refieren al derecho a la alimentación y a los principios de transparencia y rendición de cuentas, dan pocos detalles sobre cómo esa rendición de cuentas debe sustentarse en la práctica. Las leyes vigentes en México D.F., Ecuador y Nicaragua, así como el proyecto de ley bajo consideración en Paraguay, se refieren

específicamente a la justiciabilidad del derecho a la alimentación, mientras que otras leyes (incluidas las de Argentina, Brasil, Guatemala, y Venezuela) no hacen tal referencia. Sin embargo, ninguna de las leyes establece mecanismos judiciales, cuasi judiciales o administrativos ante los cuales podrían presentarse denuncias en casos de violaciones del derecho.²⁶ Tampoco se establecen sanciones por incumplimiento de la legislación nacional. Esto es una de las deficiencias de los sistemas y marcos legales de SAN.

Las leyes de SAN de Guatemala y Nicaragua dan el mandato a las instituciones nacionales de derechos humanos de supervisar la aplicación de las políticas de SAN a través de informes periódicos. Sin embargo, estas instituciones no tienen un mandato para recibir y examinar las denuncias sobre violaciones de la ley.

Los tribunales pueden desempeñar un papel importante para hacer efectivo el derecho a la alimentación, como lo ha demostrado la Corte Constitucional de Colombia y los tribunales de Argentina, Guatemala, Honduras y Paraguay.²⁷ Sin embargo, a pesar de que el derecho a la alimentación ha sido incluido en las leyes y las constituciones nacionales, hay muy pocos casos donde los tribunales han basado sus juicios en el derecho a la alimentación. Uno de los pocos casos a mencionar es una sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de San Pedro Sula, Honduras, a favor de un recurso de amparo para evitar una orden de desalojo de un grupo de pequeños agricultores en el marco de un conflicto agrario. En su sentencia, la Corte reconoce el argumento del abogado actuando en nombre de los agricultores refiriéndose a la obligación del Estado de proteger el derecho a la alimentación y hace referencia al PIDESC y a la Observación General N° 7 (sobre los desalojos forzados) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.²⁸ También se debe notar un caso reciente en México, que hace referencia al derecho a la alimentación y a la ley de SAN del Distrito Federal, con una sentencia favorable de un tribunal en marzo de 2012 para garantizar el derecho a una alimentación adecuada en base a un “juicio de amparo.”²⁹

Un problema que se presenta es la falta de conocimiento entre los jueces y abogados del derecho a la alimentación y de su justiciabilidad, aun cuando este derecho está consagrado explícitamente en las leyes y constituciones nacionales de sus países. Por lo tanto, parece ser necesaria más capacitación y concientización entre los integrantes del Poder Judicial. En este sentido, la Oficina del ACNUDH en Guatemala ha facilitado recientemente capacitación sobre el derecho a la alimentación a los jueces y abogados. En algunos casos, los jueces han comenzado a incorporar el derecho a la alimentación en sus sentencias después de haber recibido formación específica sobre este derecho. También parece que la generación más joven de jueces y abogados están más dispuestos a usar las normas de derechos humanos en sus sentencias.

Se necesita presentar más litigios estratégicos por parte de asociaciones de abogados y ONG que defienden los derechos humanos para crear más jurisprudencia y potenciar a los titulares de derechos a reclamar sus derechos. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel crucial para facilitar el acceso a los mecanismos judiciales. Sin este apoyo, es poco probable que las personas que padecen hambre e inseguridad alimentaria, que generalmente se encuentran entre los grupos más débiles de la sociedad, se quejen ante las autoridades sobre su situación. Colombia, Argentina y México ofrecen buenos ejemplos donde a través del litigio estratégico se han ganado casos simbólicos que son beneficiosos para la sociedad en su conjunto.

Instituciones nacionales de derechos humanos

Muchos países han establecido instituciones nacionales de derechos humanos independientes, conformes con los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (los “Principios de París”) que aprobó la Asamblea General en 1993. Estas instituciones supervisan el cumplimiento del Estado con sus obligaciones en materia de derechos humanos y en algunos casos pueden recibir denuncias de particulares

agraviados. Aunque estas instituciones se han enfocado tradicionalmente en los derechos civiles y políticos, actualmente prestan más atención a los derechos económicos, sociales y culturales. Así, tres instituciones nacionales de derechos humanos (Guatemala, El Salvador y Colombia) han emitido informes sobre el derecho a la alimentación y la aplicación de la política nacional de SAN. En Argentina, fue gracias a la acción del Defensor del Pueblo que la Corte Suprema decidió, en septiembre de 2007, que el Estado y el Gobierno de la provincia de Chaco debían proporcionar alimentos y agua potable a las comunidades indígenas de Toba; y en Brasil, el Ministerio público se compone de fiscales independientes que pueden exigir una rendición de cuentas a las autoridades públicas en la aplicación de programas relacionados con la alimentación y nutrición. También en Brasil, el Consejo Nacional para la Defensa de los Derechos del Ser Humano (CDDPH) supervisa las violaciones del derecho a la alimentación. Sin embargo, actualmente el CDDPH tiene un mandato limitado y sus decisiones no son jurídicamente vinculantes.³⁰

La Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) de Guatemala tiene un mandato específico para supervisar la aplicación de la política nacional de SAN.³¹ En su cuarto informe de monitoreo de 2011, titulado “*La muerte por hambre... también es un crimen*”, la Procuraduría observa que “[n]i las recomendaciones del PDH vertidas en los tres informes anteriores ni las de otras instancias se han visto reflejadas en los planes y acciones de los miembros del [Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria] CONASAN”, y lamenta los continuos problemas de falta de coordinación de las políticas y programas a pesar de los esfuerzos del CONASAN. El informe de 2012, presentado recientemente, destaca el bajo nivel de asignaciones presupuestarias de fondos nacionales y como la Secretaría SAN es financiada principalmente por fondos externos de asistencia de desarrollo (más del 80%).³²

Igualmente, como parte de su deber de promover la defensa de los derechos humanos, la Defensoría del Pueblo de Colombia publicó en 2012 su primer informe sobre el derecho a

la alimentación. El informe analiza las medidas adoptadas para hacer efectivo el derecho a la alimentación, tras la aprobación en 2008 de la nueva política nacional de SAN, e identifica como principales problemas la falta de un marco legal de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el país y la carencia de una acción articulada y coherente entre las autoridades responsables de la política pública alimentaria.³³

Monitoreo de derechos humanos a nivel regional y global

Por último, cabe mencionar el papel de los mecanismos de vigilancia regionales y globales. Por ejemplo, a nivel regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto casos relativos al derecho a la alimentación. Por ejemplo, la Corte dictaminó que el Estado paraguayo había violado el derecho a la vida por no garantizar acceso a alimentos, agua y servicios de salud a 19 miembros de una comunidad indígena extremadamente pobre, “cuando sabían o debían saber de la existencia de una situación de riesgo real e inmediato para la vida de un individuo o grupo de individuos determinados, y no tomaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo”.³⁴ El caso no se refiere específicamente al derecho a la alimentación, que no es reconocido como un derecho jurídicamente exigible en virtud de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional en el área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), a pesar de estar contemplado en el artículo doce de este último. Más bien, el caso aborda el derecho a la alimentación indirectamente como parte integrante del derecho a una vida en dignidad y el derecho a la vida.

Con respecto a los mecanismos globales de supervisión de derechos humanos, la mayoría de los países de la región han ratificado los tratados de derechos humanos internacionales que garantizan el derecho a la alimentación, en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

La revisión periódica por los órganos creados en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos, tales como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, proporciona una importante ocasión para el debate público y la autoevaluación de cada Gobierno sobre el estado de aplicación del derecho a la alimentación.

El sistema de monitoreo internacional es utilizado activamente por las organizaciones no gubernamentales en toda la región para preparar “informes alternativos” con el objetivo de complementar los informes oficiales presentados por los Estados a los órganos de los tratados. Para reforzar la vigilancia internacional, se alienta a los Estados a aceptar al mecanismo de quejas establecido en el Protocolo Facultativo al PIDESC. Los Estados de América Latina están bien representados entre los Estados que hasta la fecha han ratificado o firmado el Protocolo, mostrando la importancia que se da al derecho a la alimentación y otros derechos económicos, sociales y culturales en la región.³⁵

Igualmente, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el mandato del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación en particular promueven la rendición de cuentas a nivel nacional a través de comunicaciones a gobiernos sobre alegaciones de violaciones al derecho a la alimentación y a través de visitas oficiales a los países, que facilitan el debate público sobre el estado de realización del derecho a la alimentación.

Movilización social y protección de los defensores de los derechos humanos

Como demuestra la experiencia de América Latina y el Caribe, la movilización social y la participación activa de la sociedad civil son clave para llamar la atención sobre fallos en la aplicación de las leyes y arrojar luz sobre las situaciones donde otros mecanismos de rendición de cuentas fallan. En los últimos años, las organizaciones de la sociedad civil se han vuelto cada vez más activas en la supervisión de la protección y realización del

derecho a la alimentación, como demuestra el creciente número de informes de la sociedad civil para apoyar el monitoreo continuo de este derecho a nivel nacional.³⁶ En algunos casos, participar en campañas para defender el derecho a la alimentación tiene graves costos para las personas involucradas, que pueden ser sometidas a amenazas físicas e intimidaciones. Por eso, asegurar la protección de defensores de los derechos humanos también es esencial para garantizar la rendición de cuentas.

B. Implementación efectiva

Coordinación entre diferentes sectores

Es necesario un enfoque multisectorial para promover la realización del derecho a la alimentación. Garantizar la realización del derecho a la alimentación va más allá de las disposiciones constitucionales y leyes de SAN, pues depende también de una serie de leyes y reglamentos relativos al acceso a la tierra, empleo, seguridad social, agua potable, etc. Por lo tanto, un desafío clave para la aplicación eficaz de políticas y estrategias de SAN es lograr una coordinación eficaz entre los diferentes sectores y ministerios.

Todas las leyes de SAN actualmente en vigor o bajo consideración establecen órganos intersectoriales para coordinar las acciones de los diversos ministerios. En la mayoría de los casos, un Consejo Nacional de SAN es creado como órgano rector del sistema, relacionado con el nivel más alto del Gobierno (Presidencia o Vicepresidencia) y formado por diferentes ministros y representantes de la sociedad civil. El estado de estos Consejos de SAN difiere de un país a otro. En el caso brasileño, el Consejo de SAN (CONSEA), aunque altamente representativo, tiene un carácter consultivo y hace recomendaciones a la cámara interministerial de SAN, el grupo de trabajo encargado de aplicar la estrategia de SAN nacional.³⁷ En otros países como Guatemala, Ecuador y Nicaragua, el órgano de coordinación puede tomar decisiones vinculantes, pero es menos representativo.

En cierto número de casos, los órganos de coordinación se han establecido a través de un decreto ejecutivo, en lugar de una ley de SAN, como es el caso del *Consejo Nacional de alimentación y Nutrición* (CONAN) en Bolivia, la *Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Nacional* (SENAPAN) en Panamá y el *Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (CONASAN) en El Salvador.³⁸ Estos órganos tienen un estatus jurídico más débil que el de las instituciones creadas por las leyes de SAN, pues los decretos ejecutivos son más fáciles de derogar que las leyes aprobadas por los Parlamentos.

Estos órganos de coordinación generalmente incluyen los ministerios de agricultura, salud, asuntos sociales, educación y en algunos casos tienen una secretaría técnica ubicada dentro de uno de estos ministerios. Por ejemplo, en Bolivia la secretaría de CONAN está ubicada dentro del Ministerio de Salud, mientras que en El Salvador el CONASAN está coordinado por el Ministerio de Inclusión Social.

Participación

Aparte de coordinar la aplicación de políticas y estrategias por diferentes sectores y ministerios, los órganos de coordinación deben servir para facilitar la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas, la identificación de prioridades y medidas específicas y el seguimiento mediante consultas continuas y diálogos para crear o ampliar programas que sean prioritarios para lograr el derecho a la alimentación.

Idealmente, los consejos de seguridad alimentaria nacional pueden permitir un diálogo permanente entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Actualmente, los consejos de seguridad alimentaria nacional de Ecuador, Guatemala, Honduras y Nicaragua reservan asientos para los representantes de la sociedad civil, aunque la voz de la sociedad civil en estos órganos sigue siendo relativamente débil en comparación con los representantes del Gobierno. En este sentido, destaca el caso del Consejo de SAN de Brasil

que tiene una representación mayoritaria de la sociedad civil (dos tercios de los miembros).³⁹ Sin embargo, contrariamente a otros consejos de SAN, el Consejo de SAN en Brasil no tiene poderes de toma de decisión. En todos los casos, el poder real de toma de decisión permanece en el Gobierno. Por ejemplo, el Consejo de SAN en Honduras toma decisiones por mayoría simple y está compuesto por 12 miembros, de los cuales 7 son reservados para los Ministros de Estado, Desarrollo Social, Agricultura, Medio ambiente, Salud, Finanzas, Planificación y cooperación externa, mientras que 5 lugares están reservados para la sociedad civil, representando a las organizaciones no gubernamentales, el Consejo Nacional de empresas privadas, la Federación Nacional de sindicatos nacionales de desarrollo y las organizaciones nacionales de agricultores.

También hay otros mecanismos mediante los cuales puede participar la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas de SAN. Por ejemplo, en Honduras la sociedad civil participa en las entidades locales supervisando la *Estrategia para la Reducción de la Pobreza*. En Perú, la sociedad civil está representada en la *Comisión Interministerial de Asuntos Sociales*. En Venezuela, la sociedad civil puede participar a través de las *Asambleas Agrarias y los Consejos Comunales*.

Cabe señalar que los consejos de SAN en Ecuador, Guatemala, Honduras y Nicaragua también permiten la participación del sector privado, y se promueve la participación del sector privado en varios países, como Brasil, Guatemala, Perú, Nicaragua, Panamá, Venezuela, Colombia y Honduras. La participación de representantes del sector privado podría idealmente favorecer un proceso de aprendizaje de todo el sistema alimentario, desde el productor al consumidor, permitiendo a los gobiernos la identificación de bloqueos y mejorando la sostenibilidad del sistema en su totalidad.

Focalización de los programas

Los programas para garantizar la realización del derecho a la alimentación deben dar prioridad a las personas y grupos más vulnerables que

enfrentan los mayores obstáculos en el acceso a una alimentación adecuada. Los marcos jurídicos pueden facilitar esa orientación, identificando claramente los criterios que deben cumplir para tener derecho a acceder a ciertos programas. Todas las leyes de SAN actualmente en vigor prevén explícitamente una focalización y priorización a los grupos vulnerables. Como una tendencia general, las políticas y programas de alimentación y nutrición en la Región deben dar prioridad a niños en edad escolar y pre-escolar, adolescentes, mujeres embarazadas y lactantes, grupos indígenas y familias que viven en pobreza extrema.

Sin embargo, la orientación general de leyes de SAN tiene que ser elaborada con más detalle en los programas específicos. Además, aunque las leyes pueden definir útilmente los criterios básicos que deben guiar la focalización de políticas y programas, el asegurar que los programas lleguen a los más necesitados en la práctica depende también de otros factores. Un elemento importante es que los gobiernos deben ser capaces de reunir suficiente información sobre la vulnerabilidad experimentada por las diferentes comunidades y localidades geográficas, tales como mapas de vulnerabilidad, basados en la información recopilada a nivel local. Además, debe haber mecanismos adecuados para supervisar y verificar la información recolectada y usada para identificar a los beneficiarios de los programas, para garantizar la transparencia y proteger contra el uso de criterios políticos en la selección de los beneficiarios.

Asignaciones de costos y presupuestos

El funcionamiento eficaz de los marcos institucionales y estrategias para la realización del derecho a la alimentación requiere que se asignen recursos suficientes para permitir un buen funcionamiento de los sistemas nacionales de SAN. Además, es fundamental que haya plena transparencia sobre el uso de los recursos públicos para los programas de SAN, en consonancia con la obligación de los Estados en virtud del PIDESC y otros tratados internacionales de derechos humanos de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos

disponibles para la realización progresiva del derecho a la alimentación,

Casi todas las leyes de SAN se refieren a la necesidad de asignar recursos suficientes a las políticas y programas para garantizar la realización progresiva del derecho a la alimentación. Sin embargo, sólo la ley de SAN de Guatemala aborda esta cuestión en detalle. En el caso de Nicaragua, la ley de SAN prevé el establecimiento de un fondo nacional de SAN, aunque este fondo no parece estar en operación todavía. Un fondo similar establecido en virtud de la ley SAN de 2003 en Ecuador nunca llegó a ser operacional. En el caso de Guatemala, el artículo 38 de la ley de SAN establece/dispone la asignación de un mínimo de 0,5 por ciento del presupuesto general del Estado a los programas de seguridad alimentaria y nutricional y proyectos para la población viviendo en pobreza y pobreza extrema, fondos que se canalizan hacia los ministerios e instituciones a través del *Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (CONASAN).

La ley de SAN de Guatemala es así la única que garantiza un nivel mínimo de recursos para la ejecución de programas de SAN. Sin embargo, como la Procuraduría de Derechos Humanos señala en su informe de seguimiento sobre la aplicación de la política nacional de SAN, incluso la referencia específica a una cantidad mínima (0,5 por ciento del presupuesto general) dirigida a un grupo específico de población, no es suficientemente sólida para asegurar su aplicación efectiva en la práctica. El informe también apunta a la falta de una metodología para el monitoreo eficaz de las asignaciones presupuestales a través de los ministerios que están involucrados en programas de SAN y resalta el problema de que las personas sólo son capaces de reclamar sus derechos si la información sobre el gasto del Gobierno en programas de SAN se hace accesible al público.⁴⁰ Como se mencionó anteriormente, la Procuraduría de Derechos Humanos señala también el problema de una alta dependencia de las actividades de SAN de ayuda externa, que puede repercutir negativamente en las asignaciones del presupuesto nacional de fondos propios.

VII. LECCIONES APRENDIDAS

La experiencia de los países de América Latina y el Caribe en el fortalecimiento de los marcos institucionales para la realización progresiva del derecho a la alimentación ofrece una serie de lecciones aprendidas para el mejoramiento de los sistemas SAN.

Voluntad política

Una experiencia común en toda la región es que las leyes y políticas por sí mismas no promueven la realización del derecho a la alimentación, y que a menudo hay una brecha entre las leyes y políticas en la letra y su implementación en la práctica. Para que las leyes y políticas basadas en los derechos humanos sean implementadas en la práctica deben ser acompañadas por un verdadero compromiso político, así como por mecanismos eficaces de supervisión y rendición de cuentas.

Recursos adecuados

Uno de los elementos que definen la voluntad política es la asignación de recursos financieros. Es preciso establecer en el presupuesto nacional las partidas necesarias para la implementación de las políticas y estrategias SAN y para asegurar su sostenibilidad financiera. La asignación inadecuada de recursos para la aplicación de las leyes SAN sigue siendo un problema significativo en toda la región y faltan mecanismos para asegurar que las asignaciones presupuestarias correspondan a las necesidades reales.

Evaluación de necesidades y de resultados

Las asignaciones presupuestarias y la focalización de los programas necesitan estar basados en una continua evaluación de necesidades y de los resultados de los programas SAN. En particular, deben establecerse mecanismos para reunir datos sobre la situación y las necesidades de los grupos vulnerables, incluyendo información recopilada a través de procesos participativos con las comunidades y personas interesadas. Dicha recopilación continua de datos es esencial

para desarrollar estrategias y programas eficaces de SAN y para supervisar su aplicación en la práctica.

Una coordinación eficaz

Experiencias de la región subrayan la importancia y el reto de asegurar una coordinación adecuada de múltiples actores en la ejecución de los programas y políticas SAN. Para mejorar y garantizar la eficacia de los órganos de coordinación que se han establecido es esencial que sean asignados recursos y poderes suficientes y que sean incluyentes y abiertos a la participación de todas las partes interesadas, incluida la sociedad civil.

Inclusión y legitimidad de los procesos

Un problema común en la Región ha sido que los programas y estrategias de SAN a menudo no sobreviven a los cambios de Gobierno, menoscabando su sostenibilidad y eficacia. Anclar los programas en legislación específica debe servir para abordar este problema. Igualmente, es importante para la sostenibilidad de las estrategias de SAN garantizar que la sociedad civil, movimientos sociales y organizaciones de agricultores estén involucrados en el diseño y ejecución de programas para la realización del derecho a la alimentación. La presión ejercida por las organizaciones de la sociedad civil también sirve para garantizar la continuación de los programas y estrategias.

La experiencia de los países de la región subraya la importancia de formular leyes y programas a través de procesos inclusivos y participativos. Cuanto más amplia sea la participación política y el espacio dado a las partes interesadas de la sociedad civil, más probable será que la ley sea efectiva, sostenible y respetada por todas las partes interesadas.

Rendición de cuentas y justiciabilidad

A pesar del progreso realizado para incluir el derecho a la alimentación en las legislaciones nacionales, los mecanismos para supervisar la

aplicación de este derecho siguen siendo débiles y se necesitan más esfuerzos para habilitar a los titulares de derechos a reclamar efectivamente su derecho a la alimentación. Aparte de garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los mecanismos de reparación, hay que crear conciencia sobre el derecho a la alimentación como un derecho real garantizado en virtud de leyes nacionales y tratados internacionales de derechos humanos. Las personas necesitan conocer sus derechos para poder exigir cambios y rendición de cuentas del Gobierno. Al mismo tiempo, los titulares de derechos humanos y aquellos facultados para supervisar la aplicación de las leyes y las políticas deben comprender las obligaciones que les impone el derecho a la alimentación.

La aplicabilidad de las leyes relacionadas con el derecho a la alimentación requiere algo más que mecanismos de aplicación: también requiere un cambio de mentalidad y la creación de una cultura de derechos. A pesar de los progresos realizados, programas para combatir el hambre y la malnutrición todavía tienden a ser percibidos como programas de solidaridad social en vez de programas de promoción de los derechos humanos. A fin de promover una cultura de derechos y rendición de cuentas, la información sobre las garantías de los programas específicos y sobre cuáles son las responsabilidades de los diferentes actores, debe estar disponible fácilmente. Mecanismos de rendición de cuentas, incluidos los mecanismos administrativos y judiciales que permitan a los beneficiarios quejarse si los derechos se les niegan arbitrariamente, deben ser integrados en esos programas.

Es necesario fomentar y potenciar a las cortes y tribunales nacionales así como las instituciones nacionales de derechos humanos (Defensores del Pueblo, Procuradurías de Derechos Humanos, etc.) para que puedan proporcionar una reparación por las violaciones del derecho a la alimentación. Varias instituciones nacionales de derechos humanos, tales como las de Guatemala, El Salvador y Colombia, han comenzado a vigilar la aplicación del derecho a la alimentación. Las instituciones nacionales de

derechos humanos en toda la región deberían tener el mandato para supervisar el derecho a la alimentación, incluso mediante el examen de casos concretos.

La necesidad de medidas adicionales

Se han logrado avances significativos en América Latina y el Caribe en los últimos años. Sin embargo, el progreso ha sido desigual y el derecho a una alimentación adecuada sigue siendo incumplido para una proporción significativa de la población en la Región. Además, a pesar de los avances en incluir el derecho a la alimentación en los marcos jurídicos nacionales, todavía faltan mecanismos eficaces de monitoreo, supervisión y acceso a la justicia para el cumplimiento de ese derecho. Por lo tanto, los progresos realizados en la aplicación del derecho a la alimentación deben ser mantenidos y reforzados.

Es el rol de los gobiernos y legislaturas crear el marco legal que garantice el avance hacia la completa erradicación del hambre y la malnutrición, y el pleno goce del derecho a la alimentación adecuada. Deben establecerse objetivos claros y mecanismos de coordinación y monitoreo eficaces e institucionalizar el diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil para identificar soluciones y garantizar la rendición de cuentas en la aplicación de las leyes, políticas y programas.





PROYECTANDO LA DISCUSIÓN HACIA EL FUTURO: EL ESTABLECIMIENTO DEL MANDATO SOBRE DERECHOS HUMANOS Y EL MEDIO AMBIENTE.

| John H. Knox*

69

SUMARIO:

- I. Introducción;
- II. La relación entre los derechos humanos y el medio ambiente;
- III. Contexto histórico que condujo a la creación del mandato;
- IV. El informe preliminar del Experto Independiente;
- V. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

El 22 de marzo de 2012, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) decidió nombrar un Experto Independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.¹

Construyendo sobre la base de diversas otras resoluciones que tocaban el tema de derechos humanos y medio ambiente, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Experto Independiente que, entre otras cosas: estudie las obligaciones de derechos humanos relativas al disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, en consulta con los interlocutores pertinentes; identifique y

promueva prácticas óptimas sobre el uso de las obligaciones y los compromisos de derechos humanos para fundamentar, apoyar y reforzar la formulación de políticas medioambientales, y que elabore un compendio de prácticas óptimas; y formule recomendaciones que puedan contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular del séptimo Objetivo; además de aportar una perspectiva de derechos humanos a los procesos de seguimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río + 20)

Este breve artículo de antecedentes presenta un panorama sobre el contexto histórico y jurídico en torno al establecimiento del mandato sobre derechos humanos y

medio ambiente. Comienza presentando un resumen sobre la forma en que se ha desarrollado la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente en los contextos nacionales, regionales e internacional. A continuación, resume los principales desarrollos en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas que llevaron al establecimiento del mandato. Finalmente, este artículo concluye revisando los elementos principales del informe preliminar del Experto Independiente, presentado durante la 22ª sesión del Consejo de Derechos Humanos.

II. LA RELACIÓN ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL MEDIO AMBIENTE

El vínculo entre los derechos humanos y el medio ambiente por lo general ha transitado por dos rutas: 1) a través de la vinculación del medio ambiente con el espectro de derechos humanos sustantivos y procesales, tales como el derecho a la vida o el derecho a la participación pública efectiva, y 2) a través del derecho al medio ambiente, con diversos términos calificativos, incluyendo saludable, limpio, sostenible y sin riesgos. Cada uno de esos enfoques se discuten a continuación.

A. Vinculando el medio ambiente con los derechos humanos existentes

Se encuentra bien fundamentado y entendido que el estado que guarda el medio ambiente es una precondition para el goce completo de un amplio espectro de derechos humanos, incluyendo el propio derecho a la vida.² Ciertamente, la Declaración de 1972 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente

humano (la Declaración de Estocolmo) enfatizó este vínculo al afirmar que “[l]os dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.” El Principio 1 de la Declaración incluso estableció que “El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras”.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) analizó esos vínculos en su estudio sobre la relación existente entre el cambio climático y el goce de ciertos derechos humanos, incluyendo el derecho a la vida, el derecho a la alimentación adecuada, el derecho al agua, el derecho a la salud y el derecho a una vivienda adecuada.³ Por ejemplo, el informe enlazó los efectos previstos del cambio climático, como las ondas de calor, inundaciones, tormentas, incendios y sequías, con un incremento en el número de muertes, enfermedades y lesiones.⁴ Respecto al derecho a una vivienda adecuada, por ejemplo, el informe explicó que el aumento en el nivel del mar y las mareas de tempestad tendrán un impacto directo en muchos asentamientos costeros, y que los asentamientos irregulares –por lo general construidos en áreas peligrosas, como en riberas y laderas frágiles– serán particularmente vulnerables a los eventos climáticos extremos.⁵

El vínculo entre derechos humanos y el

medio ambiente también ha sido abordado por una amplia gama de instrumentos y mecanismos regionales e internacionales, incluyendo a los órganos de tratado de derechos humanos, resoluciones de las Naciones Unidas⁶ y de los Procedimientos Especiales, y acuerdos ambientales multilaterales. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales explica que el artículo 12 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –que establece el derecho a la salud– “abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano”.

Aún más, los tribunales regionales de derechos humanos han tenido un rol importante en torno a la aclaración de la relación existente entre varias obligaciones de derechos humanos y el medio ambiente, incluyendo decisiones que determinan que el daño ambiental ha violentado los derechos a la vida,⁷ salud,⁸ propiedad⁹ y privacidad.¹⁰

Para analizar a mayor profundidad discusiones adicionales sobre los desarrollos del derecho internacional que vinculan al medio ambiente con derechos humanos sustantivos, se sugiere a los lectores referirse a otras fuentes literarias sobre el tema.¹¹

Además de vincular el medio ambiente con derechos humanos sustantivos, existe un

amplio consenso sobre el hecho de que la realización de ciertos derechos humanos procesales es necesaria para proteger el medio ambiente, particularmente los derechos humanos de acceso a la información, participación pública, libertad de expresión y asociación y acceso a la justicia.¹² La lógica de lo anterior es que el ejercicio de tales derechos tiene como resultado el desarrollo de políticas y decisiones que reflejan de forma más certera las preocupaciones de los individuos y comunidades que pueden verse impactadas potencialmente por el daño ambiental.¹³

Estos derechos procesales se encuentran reconocidos en una gama de instrumentos internacionales de derechos humanos. A pesar de que no desarrollan específicamente estos derechos dentro del contexto de la protección ambiental, claramente son aplicables en tales circunstancias.¹⁴

Por ejemplo, en lo que respecta al derecho de acceso a la información, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.” Aún más, el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) refiere que “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.” El Comité de Derechos Humanos también ha

desarrollado el artículo 19 del PIDCP en su Observación General No. 34, que solicita a los Estados que “proced[an] activamente a la incorporación al dominio público de la información del gobierno que sea de interés público” y “[hagan] todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información. Además, los Estados partes deberían poder en aplicación los procedimientos necesarios para tener acceso a la información, por ejemplo leyes sobre la libertad de información.”¹⁵

Un extenso cuerpo de derecho ambiental internacional también aborda los derechos ambientales de naturaleza procesal. El instrumento más conocido es la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*,¹⁶ cuyo principio 10 debe ser citado a la letra:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

A pesar de que el Principio 10 no caracteriza a los derechos procesales en términos de derechos humanos, sí comparte similitudes con dicho enfoque. Tal vez el Convenio de Aarhus, un acuerdo regional europeo que busca volver operativo el Principio 10, sea el mejor ejemplo de los esfuerzos para introducir el Principio 10 en el marco de los derechos humanos. Su artículo 1 requiere que los Estados parte garanticen los derechos de acceso a la información, a la participación pública en la toma de decisiones, y al acceso a la justicia en asuntos ambientales “a fin de contribuir a la protección del derecho de toda persona de las generaciones presente y futura a vivir en un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar.”

En resumen, el vincular los derechos humanos existentes al medio ambiente permite el uso de normas que se encuentran establecidas en el derecho internacional para abogar por la protección ambiental, a la vez que facilita el acceso a una gama de mecanismos de derechos humanos, como los órganos de tratados o los tribunales de derechos humanos, para el mismo fin.

B. El derecho a un medio ambiente sano

A pesar de que ningún instrumento internacional vinculante ha reconocido de forma explícita el derecho a un medio ambiente sano,¹⁷ tal derecho se encuentra reconocido en la actualidad en muchas constituciones nacionales e instrumentos regionales, con más de 90 constituciones reconociendo alguna forma de derechos ambientales desde la mitad de la década de 1970.¹⁸ Muchos instrumentos legislativos también reconocen tales derechos, a falta de su reconocimiento en la constitución nacional.¹⁹

Varios acuerdos regionales también reconocen el derecho a un medio ambiente sano. Por ejemplo, el artículo 24 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1982 establece que “todos los pueblos tendrán el derecho a un medio ambiente generalmente satisfactorio y favorable a su desarrollo”, y el artículo 11(1) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1988 establece que “toda persona tendrá derecho a vivir en un medio ambiente sano”. Para un mayor análisis, se sugiere al lector referirse a la literatura relativa a la emergencia de un derecho al medio ambiente sano.²⁰

III. CONTEXTO HISTÓRICO QUE CONDUJO A LA CREACIÓN DEL MANDATO

A pesar de los claros vínculos existentes entre los derechos humanos y el medio ambiente que fueron discutidos en la sección anterior, aquéllos que han estado involucrados con esta cuestión a través de los años se han frustrado ante el ritmo del progreso para desarrollar conceptualmente la relación entre estas dos áreas a nivel internacional.²¹ La forma en que el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas ha abordado las cuestiones ambientales durante los últimos 20 años –caracterizada por períodos de flujos y reflujos– es la mejor ilustración de la fuente de dicha frustración.

Por ejemplo, a pesar del énfasis de la Declaración de Estocolmo sobre el derecho humano a un medio ambiente de cierta calidad, el reconocimiento hecho por el informe de 1987 de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo

sobre que “todos los seres humanos tienen el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar”,²² y otros desarrollos posteriores al de Estocolmo, la Declaración de Río de 1992 adoptó una postura mucho más silenciosa, al referirse implícitamente al vínculo entre ciertos derechos procesales y la protección ambiental y al enfatizar el rol de ciertos grupos vulnerables en la creación de políticas ambientales.²³ Según Alan Boyle, “la falla de la Declaración de Río en enfatizar de forma más explícita a los derechos humanos [fue] indicativa de la continua incertidumbre y del debate respecto el lugar que ocupan los derechos humanos en el desarrollo del derecho ambiental internacional”.²⁴

En 1990, la entonces Subcomisión sobre la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías nombró a una Relatora Especial, Fatima Zohra Ksentini, para que preparara un estudio respecto al medio ambiente y su relación con los derechos humanos. La señora Ksentini convocó a una reunión de expertos en Ginebra para preparar un proyecto de los principios sobre los derechos humanos y el medio ambiente, los cuales presentó junto a su informe final a la Subcomisión. Entre otras cosas, el proyecto de principios mencionaba que los derechos humanos, un medio ambiente ecológicamente sano, el desarrollo sostenible y la paz eran interdependientes e indivisibles y que todas las personas tienen el derecho a un medio ambiente seguro, saludable y ecológicamente sano.

Sin embargo, la Comisión de Derechos Humanos no adoptó el proyecto de principios.²⁵ A pesar de ello, durante los siguientes 15 años, varios órganos de las

Naciones Unidas tomaron una serie de acciones para abordar la cuestión de los derechos humanos y el medio ambiente.

En 1995, la Comisión de Derechos Humanos nombró a un Relator Especial sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos, un mandato que aún continúa bajo el Consejo de Derechos Humanos.²⁶

Posteriormente, en el 2002, a petición de la Comisión de Derechos Humanos, la OACNUDH y el PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) llamaron a una reunión conjunta de expertos sobre derechos humanos y el medio ambiente “para revisar y evaluar el progreso logrado desde [la Conferencia de Río] respecto a la promoción y protección de los derechos humanos en relación a las cuestiones ambientales.”²⁷

Tras ello, la Comisión de Derechos Humanos, a través de su decisión 2004/19, solicitó al Secretario General que presentara un informe “sobre la consideración otorgada a la relación entre el medio ambiente y los derechos humanos como parte del desarrollo sostenible.” El informe del Secretario General revisa los desarrollos a nivel nacional, regional e internacional, reconociendo el vínculo entre los derechos humanos y el medio ambiente.²⁸

A partir de 2008, el Consejo de Derechos Humanos comenzó a adoptar una serie de resoluciones relativas al cambio climático, preparando el terreno para un enfoque renovado sobre el desarrollo de un vínculo entre los derechos humanos y el medio ambiente. Para empezar, el Consejo de

Derechos Humanos solicitó a la OACNUDH a través de su Resolución 7/23 que, entre otras cosas, condujera un estudio analítico detallado sobre la relación entre cambio climático y derechos humanos, tomando en consideración las opiniones de los Estados y otras partes interesadas. Asimismo, por primera vez en una resolución de las Naciones Unidas, el Consejo expresó que el cambio climático “constituye una amenaza inmediata y de gran alcance para las personas y comunidades alrededor del mundo, y tiene implicaciones para el pleno goce de los derechos humanos”.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentó su informe en enero de 2009, y de manera adicional a la entrega de un esquema útil respecto a la relación entre el medio ambiente y los derechos humanos y los efectos del cambio climático en ciertos derechos, el informe discute varias obligaciones estatales relevantes en torno al trato o mitigación del cambio climático.²⁹ De forma importante, el informe de la OACNUDH concluye que el cambio climático puede ser abordado de manera efectiva a través de la cooperación internacional, una obligación que es central para la realización de los derechos humanos.³⁰

En marzo de 2009, tomando en consideración las conclusiones del informe de la OACNUDH sobre el cambio climático, el Consejo de Derechos Humanos adoptó la Resolución 10/4 sobre derechos humanos y cambio climático, donde notó que los efectos relacionados al cambio climático tienen una serie de implicaciones directas e indirectas para el disfrute efectivo de los derechos humanos. La resolución también convocó a un panel de discusión sobre la

relación entre cambio climático y derechos humanos, que tuvo lugar en junio de 2009.³¹ En ese momento, de acuerdo con uno de los participantes, “ninguna delegación discutía contra la noción de que el cambio climático tiene implicaciones para una amplia gama de derechos humanos identificados explícitamente y protegidos a nivel internacional.”³²

Luego, entre el 29 de noviembre y el 1 de diciembre de 2009, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la OACNUDH organizaron una reunión de expertos de alto nivel sobre el futuro de los derechos humanos y el medio ambiente. El documento final reconoció que la reciente atención dada a los derechos humanos respecto al cambio climático subrayaba la necesidad de tener una mayor claridad y desarrollar los vínculos entre derechos humanos y medio ambiente, incluyendo “analizar las obligaciones y responsabilidades de los Estados y otros actores bajo los tratados de derechos humanos y los acuerdos ambientales multilaterales, así como evaluar y reexaminar cómo los derechos humanos impactan sobre los problemas ambientales y la gobernanza ambiental de manera operativa.”³³

En marzo de 2011, el Consejo de Derechos Humanos solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que preparara un estudio analítico sobre la relación entre derechos humanos y el medio ambiente. El estudio, que fue presentado en diciembre de 2011, contenía una visión general sobre cómo los mecanismos nacionales, regionales e internacionales de derechos humanos han abordado la conexión entre los derechos humanos y el medio ambiente.³⁴

En octubre de 2011, el Consejo de Derechos Humanos adoptó otra resolución sobre derechos humanos y cambio climático (Resolución 18/22), donde solicitó al ACNUDH que convocara un seminario sobre la manera de abordar los impactos adversos del cambio climático en el disfrute de los derechos humanos, y que presentara un informe de tal seminario. Éste tuvo lugar los días 23 y 24 de febrero de 2012.

Como se mencionó con antelación, el mandato del Experto Independiente sobre derechos humanos y el medio ambiente fue establecido por el Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2012. Para muchos expertos y organizaciones que han estado involucradas en las cuestiones de derechos humanos y el medio ambiente a través de los años, el establecimiento del mandato debía haber tenido lugar mucho tiempo atrás. Sin embargo, el mandato presenta la oportunidad de aclarar y construir consensos respecto a las obligaciones de derechos humanos relacionadas a la protección del medio ambiente.³⁵

IV. EL INFORME PRELIMINAR DEL EXPERTO INDEPENDIENTE

El Experto Independiente presentó su primer reporte al Consejo de Derechos Humanos en su 22ª sesión, que tuvo lugar entre febrero y marzo de 2013.³⁶ De acuerdo con el Experto Independiente, “[e]l objeto de este primer informe se limita a colocar el mandato en un contexto histórico, presentar algunas de las cuestiones más destacadas y describir el programa de actividades actual y previsto.”³⁷

El Experto Independiente reconoce que los derechos humanos y la protección ambiental

son inherentemente interdependientes, y que el desarrollo de esta relación ha adoptado primordialmente dos formas: a través de la adopción de un derecho explícito al medio ambiente, y a través de una mayor atención a la relación entre el medio ambiente con derechos humanos ya reconocidos.³⁸ Sin embargo, a pesar del claro progreso para desarrollar vínculos entre las dos áreas, el informe explica que muchas cuestiones relacionadas con las obligaciones que los derechos humanos imponen respecto a la protección ambiental necesitan un mayor estudio y clarificación. En efecto, el Experto Independiente considera este estudio y clarificación como el principal enfoque de su mandato.³⁹

Según el informe, una lista no limitativa de las áreas que requieren de una mayor aclaración incluye:

*la relación entre las obligaciones de derechos humanos y las prácticas óptimas; los vínculos entre los derechos y los deberes sustantivos y de procedimiento; los grupos vulnerables y la no discriminación; las obligaciones de derechos humanos relacionadas con los daños ambientales a nivel mundial y transfronterizo; la aplicación de las normas de derechos humanos a los agentes no estatales; y la relación entre el derecho a un medio ambiente saludable y otros derechos humanos.*⁴⁰

Otras cuestiones que el Experto Independiente considera que pueden requerir un examen más detallado incluyen “los posibles derechos de las futuras generaciones; la aplicación de las obligaciones de derechos humanos a retos ambientales especialmente apremiantes,

como el cambio climático, los conflictos armados y los desplazados por motivos ambientales, y ... la importancia de los derechos humanos para la protección de los aspectos no humanos del medio ambiente.⁴¹

V. CONCLUSIÓN

El establecimiento del mandato del Experto Independiente sobre derechos humanos y el medio ambiente debe ser insertado en el contexto más amplio de la evolución de los derechos ambientales. A pesar de que mucho ha sido hecho para desarrollar la relación entre derechos humanos y el medio ambiente en diferentes foros, existen algunas cuestiones que requieren de una mayor atención. El establecimiento de este mandato presenta la oportunidad de clarificar difíciles cuestiones legales y crear un consenso entre la amplia gama de actores que han seguido y contribuido a esta cuestión a través de los años.





EL MANDATO DEL GRUPO DE TRABAJO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS: IDEAS PRELIMINARES

| Michael K. Addo*

77

SUMARIO:

- I. Introducción;
- II. El mandato del Grupo de Trabajo;
- III. La estrategia del Grupo de Trabajo;
- IV. Conclusión;
- V. A manera de epílogo.

I. INTRODUCCIÓN

La Organización de las Naciones Unidas ha buscado por un largo tiempo contar con una estrategia política efectiva para enfrentar los problemas que se suscitan en el campo de los derechos humanos ante la conducta de las empresas.¹ El año 2005 fue un importante parteaguas en ese respecto, cuando la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (sustituída en el 2006 por el Consejo de Derechos Humanos)² solicitó al Secretario General de la ONU nombrar a un Representante Especial para “Señalar y aclarar normas uniformes sobre la responsabilidad empresarial y la rendición de cuentas de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos”.³ Esta tarea fue encomendada al Profesor John Ruggie, quien propuso en el 2008 un marco de políticas conocido como el marco para ‘proteger, respetar y remediar’.⁴ Este marco se basó en tres pilares

estructurales: primero, el deber del Estado de proteger contra violaciones de derechos humanos cometidas por terceros, incluyendo aquellas que involucren a empresas; en segundo lugar, la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, lo que implica para ellas el evitar lesionar los derechos humanos de otros; y tercero, la necesidad de contar con remedios o recursos efectivos que se encuentren disponibles para cualquier persona cuyos derechos hayan sido transgredidos o afectados negativamente.⁵ Los tres pilares son a la vez independientes y complementarios, y de acuerdo con Ruggie, “Cada principio es un componente esencial del marco: el deber del Estado de proteger constituye la raíz misma del régimen internacional de derechos humanos; la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos dimana de la expectativa básica que la sociedad tiene de las empresas; y

el acceso a los remedios o recursos deriva de que los esfuerzos más concertados no pueden prevenir todos los abusos”.⁶ Este marco fue muy bien recibido por el Consejo, que debido a ello renovó el mandato de Ruggie para que él pudiera proponer la manera de hacer operativas las políticas contenidas en dicho instrumento.

En el 2011, John Ruggie presentó su informe final, en el que expuso los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”.⁷ Este documento contiene 31 principios distintos, con comentarios que esbozan la manera de poner en práctica los tres pilares propuestos en el marco conceptual.⁸

En su 18ª sesión en el 2011, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas tuvo otro hito en el desarrollo de su estrategia de políticas para los derechos humanos y las empresas, con la elección de un Grupo de Trabajo compuesto por cinco expertos independientes⁹ para determinar la dirección que tomará este tema. Este desarrollo presenta tanto oportunidades valiosas como retos críticos. Este artículo pasa revista a las oportunidades y retos presentados por los términos del mandato del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos.

II. EL MANDATO DEL GRUPO DE TRABAJO

En su resolución 17/4 (2011),¹⁰ el Consejo de Derechos Humanos estableció como mandato del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos, *inter alia*, que:

- a) Promueva la divulgación y aplicación efectiva y global de los Principios Rectores;
- b) Identifique, intercambie y promueva las buenas prácticas y las lecciones aprendidas sobre la aplicación de los Principios Rectores y evalúe y formule

recomendaciones sobre ellos y, en ese contexto, solicite y reciba información de todas las fuentes pertinentes, como gobiernos, empresas transnacionales y otras empresas, instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil y los titulares de derechos;

c) Apoye la labor de promoción del fomento de la capacidad y la utilización de los Principios Rectores, y cuando se le solicite, brinde asesoramiento y recomendaciones acerca de la elaboración de leyes y políticas nacionales relativas a las empresas y los derechos humanos;

d) Realice visitas a los países y responda con prontitud a las invitaciones de los Estados;

e) Siga estudiando las posibilidades que existen, a nivel nacional, regional e internacional, de aumentar el acceso a recursos efectivos disponibles para quienes vean afectados sus derechos humanos por las actividades de las empresas, incluidos quienes se encuentren en zonas de conflicto;

f) Integre una perspectiva de género en toda la labor prevista en su mandato y preste especial atención a las personas que se encuentran en situación vulnerable, en particular los niños;

g) Trabaje en estrecha cooperación y coordinación con otros procedimientos pertinentes del Consejo de Derechos Humanos, los órganos pertinentes de las Naciones Unidas y demás órganos internacionales, los órganos de tratados y las organizaciones regionales de derechos humanos;

h) Establezca un diálogo sistemático y analice los posibles ámbitos de cooperación con los gobiernos y todos los interlocutores pertinentes, incluidos los órganos de las Naciones Unidas, los

organismos especializados, los fondos y los programas, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Pacto Mundial, la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial y su Corporación Financiera Internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Internacional para las Migraciones, así como con las empresas transnacionales y otras empresas, las instituciones nacionales de derechos humanos, los representantes de los pueblos indígenas, las organizaciones de la sociedad civil y otras organizaciones internacionales regionales y subregionales;

i) Guíe los trabajos del Foro sobre las empresas y los derechos humanos que se establece de conformidad con el párrafo 12 infra;

j) Presente anualmente informes al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General;¹¹

No hay duda que nos encontramos ante un mandato emocionante, pero que a la vez no es de fácil implementación. El primer inciso de la lista de tareas encomendadas al Grupo de Trabajo, la promoción de la divulgación y aplicación efectiva y global de los Principios Rectores en sí misma requiere la interlocución con al menos 193 países y 8 millones de empresas transnacionales y sus correspondientes subsidiarias.¹² A lo anterior hay que añadir la expectativa de otros órganos y grupos como las cámaras empresariales, los organismos profesionales, las organizaciones no gubernamentales, los grupos de la sociedad civil, las víctimas potenciales y reales de las actividades empresariales, etc., de trabajar con el Grupo de Trabajo en la diseminación e implementación de los Principios Rectores. Cualquiera de las otras nueve tareas adicionales establecidas en el mandato conlleva por lo menos esfuerzos similares de parte del Grupo de Trabajo. En efecto, el mandato del Grupo de Trabajo no puede ser interpretado de manera literal, de lo contrario será imposible de ejecutar.

La enormidad y complejidad del mandato llaman a adoptar un enfoque imaginativo y estratégico para lograr su implementación.

Siendo imaginativo y estratégico, el Grupo de Trabajo ha estado consciente de ciertas consideraciones pragmáticas y necesarias. En primer lugar, el Grupo de Trabajo se ha ubicado dentro del amplio y evolutivo espacio en que se encuentran los derechos humanos y las empresas en cuanto a la definición de su rol. Este rol es informado por las circunstancias en que el Grupo de Trabajo se encuentra, reflexionando sobre el tiempo y recursos disponibles con que cuenta y la buena voluntad de los interlocutores con los que interactúa, incluyendo a los Estados, entidades empresariales y grupos de la sociedad civil para apoyar la labor del Grupo de Trabajo. En ese sentido, también es importante para el Grupo de Trabajo apreciar que el mandato y las tareas determinadas como parte de él son un objetivo a largo plazo para el que éste grupo y los futuros mandatarios contribuirán. Es necesario que se establezcan metas realistas y medibles, si se pretende que el Grupo de Trabajo tenga una contribución significativa para el desarrollo de una política de las Naciones Unidas respecto a las empresas y los derechos humanos.

Otra consideración importante para el Grupo de Trabajo ha sido el permanecer fiel al texto de su mandato. No pasó desapercibida para el Consejo de Derechos Humanos la enormidad de la tarea que estableció en el mandato, por lo que también ha tenido cautela respecto al rol que se espera que tenga el Grupo de Trabajo. De acuerdo con la resolución que lo instituyó, se espera que el Grupo de Trabajo promueva, identifique, intercambie, apoye y explore las opciones existentes y que guíe el proceso.¹³ Esto sugiere, en primer lugar, que los actores primarios bajo el mandato son otros interlocutores, como los Estados y los grupos comerciales, y en segundo lugar, que el mandato otorgado al Grupo de Trabajo no es uno de mando. Ambas consideraciones son significativas, debido a que los Principios Rectores respecto a los cuales se encuentra constituido el Grupo de Trabajo se encuentran dirigidos a estos actores claves. Asimismo, una de las lecciones importantes que

derivan de los años del mandato de Ruggie es la virtud de la consulta y cooperación entre las partes interesadas para el desarrollo de nuevos estándares. Durante su mandato, John Ruggie sostuvo cuarenta y siete consultas con múltiples partes interesadas en todos los continentes, y realizó visitas a las operaciones de las empresas en más de veinte países.¹⁴ Esto fue adicional a las extensas consultas en línea que realizó durante su mandato. Ruggie también trabajó de cerca con otras partes interesadas para llevar a cabo investigación respecto a cuestiones difíciles e irresolutas, como las empresas y los derechos humanos en zonas de conflicto,¹⁵ los principios sobre contratos de inversión responsables,¹⁶ la resolución de cuestiones metodológicas en la conducción de evaluaciones de impacto en materia de derechos humanos,¹⁷ el grado en que las empresas reconocen los derechos humanos,¹⁸ la responsabilidad empresarial bajo el derecho internacional y cuestiones respecto a la regulación extraterritorial,¹⁹ entre muchas otras. Estos informes ayudaron a definir el consenso de las cuestiones que aparecen en el área de los derechos humanos y las empresas, pero también “ayudaron a informar debates en el Consejo de Derechos Humanos, impulsaron a los protagonistas a moderar sus reclamos excesivos y dieron lugar a una fuerte base sobre la que [el RESG] pudiera construir.”²⁰

Debemos admitir que la falta de un mandato coercitivo para el Grupo de Trabajo, con el que pueda compeler las acciones de las partes involucradas, puede parecer una debilidad, pero como John Ruggie lo demostró durante su mandato, el enfoque cooperativo puede incluso también ser un activo valioso si se utiliza de manera creativa. John Ruggie convirtió un mandato simple y blando en una estrategia exitosa a la que él definió como pragmatismo basado en principios, definida como:

“[L]a adhesión inquebrantable al principio del fortalecimiento de la promoción y protección de los derechos humanos en lo que concierne a las empresas, junto con un apego pragmático a lo que da mejores resultados para introducir cambios en

lo que más importa: la vida diaria de las personas.”²¹

Este proceso fue elaborado de manera que se buscara lograr la mayor reducción posible en los agravios a los derechos humanos en que estuvieran involucradas las empresas, en el menor tiempo posible, a través del establecimiento de una plataforma de acción común en la que se podría acumular el progreso, sin excluir los desarrollos promisorios a largo plazo.²²

En la práctica, este compromiso firme e inequívoco con la protección efectiva de los derechos humanos, emparejada con la búsqueda de una plataforma de acción común, requirió de un proceso transparente y participativo que a su vez involucró consultas intensas y rigurosas con las partes interesadas, investigación y una interacción activa con sus críticos. El resultado del enfoque de Ruggie en torno al desarrollo de los Principios Rectores fue un régimen basado en evidencias que utiliza las perspectivas de la mayoría de las partes interesadas para desarrollar un entendimiento compartido respecto a los roles y expectativas de todos los involucrados. El efecto de lo anterior ha generado una sensación de inclusión y propiedad sobre los Principios Rectores por parte de todos los interlocutores.

III. LA ESTRATEGIA DEL GRUPO DE TRABAJO

Tras un año y medio de su nombramiento, el Grupo de Trabajo ha sostenido tres sesiones, presentado su informe al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General, y se prepara para guiar su primer Foro Anual sobre Empresas y Derechos Humanos. En ese lapso, ha tomado nota de algunas consideraciones importantes que le han ayudado a desarrollar sus prioridades y estrategia, incluyendo:

- a) Los Principios Rectores proporcionarán un punto de referencia común en una esfera diversa y de rápida evolución;

b) Es necesario aumentar el acceso de las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas a un recurso efectivo, lo cual es urgente tanto para las víctimas concretas como en general, así como una importante oportunidad de impulsar la aplicación creando los incentivos adecuados;

c) Con el fin de promover con mayor eficacia la difusión y aplicación, es preciso cultivar un entorno propicio para la adopción de los Principios Rectores.²³

Es evidente que hay una aguda falta de conocimiento sobre los Principios Rectores entre la gran mayoría de las partes involucradas. La aprobación unánime de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos en junio de 2011 no pareció traducirse directamente en una mayor difusión y conocimiento de los mismos en el terreno. Lo anterior hace que la tarea de su difusión y diseminación, así como su identificación como una consideración estratégica, sean un asunto de suma importancia y prioridad. Para lograr dicho objetivo, el Grupo de Trabajo propone alcanzar nuevas audiencias, es decir, interlocutores que no estén aún conscientes del contenido e implicaciones de los Principios Rectores, a través de asociaciones con ‘multiplicadores’ y ‘catalizadores’.²⁴ Estos podrán ser redes e instituciones tales como cámaras industriales, agencias de desarrollo e instituciones regionales. Para este objetivo, el Grupo de Trabajo se compromete:

[a dar] prioridad a los marcos de gobernanza que: a) cuenten con mecanismos efectivos de rendición de cuentas; b) puedan demostrar un historial de adhesión de sus miembros o participantes a sus principios; c) se apliquen a un gran número de actores; y d) dispongan de mecanismos eficaces de reclamación para los afectados.²⁵

Este énfasis en las instituciones de gobernanza ‘activas y eficaces’ no busca sugerir que otras instituciones menos dinámicas no se encuentren

contempladas en la estrategia del Grupo de Trabajo. Dichas instituciones pueden no encontrarse dentro de las prioridades del Grupo de Trabajo en la actualidad, pero continúan teniendo un papel trascendente para lograr una implementación más amplia de los Principios Rectores.

Este énfasis de la estrategia del Grupo de Trabajo en los regímenes activos y eficaces de gobernanza conlleva el riesgo de concentrarse en instituciones de países desarrollados de Occidente, como la Unión Europea, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Consejo de Europa. Esto nos lleva a preguntarnos si esta situación socava de alguna forma la integridad del trabajo realizado por el Grupo de Trabajo. Sin embargo, no parece ser el caso, ya que la búsqueda de un régimen de gobernanza con las características mencionadas con antelación no necesariamente excluirá a los mecanismos del Sur global, es decir, de los países emergentes. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, por ejemplo, ha tenido tal éxito que se justifica que la atención del Grupo de Trabajo se centre en ella. Aún más, el enfoque debe centrarse en el valor cualitativo que tal énfasis probablemente dará a las actividades del Grupo de Trabajo. Un énfasis en las instituciones activas y eficaces, independientemente de su origen geográfico, también permitirá la identificación de buenas prácticas que podrán ser compartidas con otros actores e interlocutores. Igualmente, el trabajar con instituciones que cuenten con mecanismos establecidos de rendición de cuentas, con regímenes eficaces para la presentación de quejas, entre otros métodos, permite al Grupo de Trabajo complementar estratégicamente sus actividades con los procesos de estas instituciones, a fin de presentar resultados tangibles en áreas tales como la compensación, donde incluso su mandato es débil.

El Grupo de Trabajo considera a la estrategia de divulgación como un medio para lograr una implementación comprehensiva, en vez de una finalidad en sí misma, y debido a ello considera necesario enfocarse en nuevas audiencias como un asunto prioritario. Ello no busca sugerir que los

interlocutores establecidos no son importantes, sino que los actores que están plenamente conscientes de los Principios Rectores pueden presentar situaciones enteramente diferentes a la atención del Grupo de Trabajo, tal como los riesgos de fragmentación en la aplicación de los Principios Rectores.

Convergencia

La relativamente pequeña cantidad de interlocutores que están conscientes de la existencia de los Principios Rectores han comenzado a implementarlos y aplicarlos a diferentes ritmos y conforme a su interpretación y comprensión de los mismos. El hecho de que los interlocutores hayan sido proactivos es de celebrarse, pero una aplicación desintegrada conlleva riesgos de fragmentación del régimen. Se ha señalado de manera correcta que los Principios Rectores no están diseñados para ser un instrumento de aplicación idéntica para todos sus destinatarios.²⁶ En un mundo en el que existen 80,000 empresas transnacionales y diez veces más el número de subsidiarias, sin mencionar a las empresas cuyas operaciones son estrictamente nacionales, el objetivo de desarrollar directrices que sean aplicables por igual a todas las empresas es por lo menos irreal, cuando no imposible. El objetivo de los Principios Rectores es proveer estándares aplicables universalmente que permitan a las empresas utilizarlos en diferentes circunstancias, tomando en cuenta la complejidad de las herramientas y procesos que las empresas emplean.²⁷

De la misma forma, al no estar diseñados los Principios Rectores como un conjunto de herramientas de aplicación directa,²⁸ no representan “[una] solución mágica a los desajustes institucionales en el ámbito de los derechos humanos y las empresas. En vez de ello, todos los actores sociales –Estados, empresas y sociedad civil– deben aprender a hacer muchas cosas de forma diferente”.²⁹ La flexibilidad inherente de los Principios Rectores debe ser reconocida, pero a la vez es importante que el Grupo de Trabajo establezca su posición como el foco central para realizar la interpretación

autoritativa del marco propuesto por John Ruggie.

En su estrategia para la implementación de su mandato, el Grupo de Trabajo se esfuerza por promover la convergencia, consistencia y coordinación en la aplicación de los Principios Rectores. Conforme al Grupo de Trabajo:

Los Principios Rectores son el punto hacia el cual deberían converger las normas existentes y futuras en materia de derechos humanos y empresas, así como las herramientas, directrices, recursos, servicios e iniciativas conexas para las empresas y los Estados. Los Principios Rectores deberían seguir siendo la base oficial de la interpretación de las responsabilidades y obligaciones respectivas de las empresas y los Estados, y de la forma en que deberían llevarse a la práctica dichas responsabilidades y obligaciones. Ese objetivo debería perseguirse sin restringir el perfeccionamiento de las normas o la ampliación de las expectativas más allá del nivel de referencia proporcionado por los Principios Rectores.³⁰

Respecto a ello, el Grupo de Trabajo se enfoca en prevenir la duplicación de iniciativas, así como en “evitar la repetición, fragmentación y digresión” entre los usuarios de los Principios Rectores.³¹ Para lograr su cometido respecto a las metas propuestas, el Grupo de Trabajo debe ser un líder estratégico y por ello se ha comprometido a desarrollar herramientas interpretativas, así como “indicadores para los procesos y resultados mediante los cuales todos los interesados puedan evaluar por sí mismos la eficacia de determinados instrumentos... existentes o futuros.”³²

El Grupo de Trabajo no tiene el poder, bajo su mandato, para emitir directrices que podrían ser vistas como herramientas que abarquen el alcance y significado de los Principios Rectores. Sin embargo, debido a su naturaleza amplia y general, los Principios Rectores necesitarán de una interpretación más detallada en cuanto a su

aplicación, conforme a la variedad de contextos donde sean aplicables. Para el Grupo de Trabajo, la promoción de la implementación requiere un cierto entendimiento de lo que se va a promover en un contexto específico. Por ello, también es necesaria la interpretación para la identificación de las buenas prácticas que serán promovidas entre los interlocutores. El lenguaje de la resolución que establece al Grupo de Trabajo le permite ceñirse como el guardián principal de la integridad de los Principios Rectores. A falta de poderes coercitivos, podrá ser necesario un método deliberado y consciente para imponer esa autoridad y alentar a los interesados a aceptar dicho carácter. La convergencia que el Grupo de Trabajo busca y que los términos del mandato apoyan es, sin lugar a dudas, una virtud importante, pero puede necesitar una construcción cuidadosa para lograr su objetivo, particularmente si no puede decretarse de manera justificable por el Grupo de Trabajo.

Estándares holísticos

Otra consideración importante para el Grupo de Trabajo al construir su estrategia y definir sus prioridades es afirmar la naturaleza holística de los Principios Rectores, así como el carácter interdependiente de los tres Pilares. Es comprensible que los interlocutores individuales se verán tentados a enfocar su atención a algún pilar en particular, conforme a su interés y experiencia. Los Estados pueden tender a referirse a cuestiones relacionadas con el primer pilar, mientras que las entidades comerciales posiblemente se enfocarán en el segundo y los grupos de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en los pilares segundo y tercero. Sin embargo, esto debe hacerse con una clara apreciación de las implicaciones de los otros pilares, sin esperar que las empresas asuman las responsabilidades contenidas en el primer pilar. Los términos de este enfoque integral continúan siendo poco claros en la estrategia del Grupo de Trabajo en la actualidad, por lo que necesitarán de un desarrollo más profundo en el futuro próximo.

Comunicaciones individuales

Una cuestión difícil y de mucha presión para el mandato del Grupo de Trabajo es qué hacer con las comunicaciones individuales. No existe una obligación expresa en el mandato del Grupo de Trabajo para recibir comunicaciones, pero las víctimas potenciales y reales han presentado y continuarán presentando comunicaciones respecto a los impactos adversos en sus derechos humanos provocados por las actividades empresariales; por tanto, el organismo no debe ignorar tales medios, ya que existen diversas oportunidades para utilizar dicha información en el desarrollo de sus prioridades, así como para mejorar otras tareas comprendidas en el mandato. La información que se obtenga de las comunicaciones individuales puede formar la base para la identificación, intercambio y promoción de buenas prácticas y lecciones aprendidas,³³ o para la determinación de las prioridades para el fomento de la capacidad,³⁴ o incluso en la selección de los países donde las visitas del Grupo de Trabajo³⁵ podrían ser fructíferas. La información de las comunicaciones individuales también podría ser la base para explorar opciones y hacer recomendaciones a nivel nacional, regional e internacional, para mejorar el acceso a remedios efectivos para los individuos y grupos afectados.³⁶

El tema del acceso a remedios efectivos se encuentra altamente posicionado en la estrategia del Grupo de Trabajo, debido al reconocimiento de su importancia para la implementación efectiva de los Principios Rectores. De acuerdo con la estrategia del Grupo de Trabajo para la implementación de su mandato, se espera promover la rendición de cuentas empresarial y de los Estados en el área de los derechos humanos, a través de la adopción y utilización de los Principios Rectores por parte de los mecanismos regionales e internacionales de rendición de cuentas.³⁷ Para un mandato que no cuenta con una autoridad expresa para recibir comunicaciones, el vínculo con mecanismos existentes que puedan proveer compensación es de particular relevancia. Por lo tanto, la adopción de los Principios Rectores por instituciones de gobernanza como la OCDE, la OIT o las instituciones regionales de derechos humanos

posiblemente constituirá un importante eslabón para la implementación efectiva del mandato del Grupo de Trabajo.

Una estrategia eficaz respecto al significado de las comunicaciones es crítica para el éxito del mandato, aunque obviamente conlleva mayores riesgos de reacciones de parte de los diferentes interlocutores si no se maneja con imaginación. Las enseñanzas de otros mandatarios de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos y la práctica de las Naciones Unidas en los procedimientos de la extinta Comisión de Derechos Humanos y ahora del Consejo de Derechos Humanos pueden resultar particularmente útiles. Las mejores respuestas a las cuestiones presentadas por este tema pueden encontrarse en la construcción de una estrategia a largo plazo, que contemple un aprendizaje abierto y continuo y el compartir la información, en vez de una política de corto plazo basada en experiencia limitada.

El interés empresarial

La promoción del ‘interés empresarial’ por los derechos humanos se encuentra contemplado en la estrategia del Grupo de Trabajo para la implementación de su mandato.³⁸ Este es un tema interesante, aunque también extremadamente complejo, que llama a un mayor desarrollo por parte del Grupo de Trabajo.

A pesar de que la frase “interés empresarial” (business case en inglés) ha encontrado su lugar en la jerga común de la discusión del tema de empresas y derechos humanos, su significado preciso es aún incierto, ya que diferentes contextos pueden darle diferentes significados al “interés empresarial”. Para algunos, el interés empresarial se refiere al valor positivo –tangible o intangible- que las empresas pueden obtener de la adopción y aplicación de una iniciativa de política social, como los Principios Rectores. Esta acepción del concepto se basa en la representación de las iniciativas de política social como elementos externos a la conducta de las empresas. La aplicación de directrices de política social no es algo que normalmente se espere de una empresa, por lo que si estas

normas sociales han de ser adoptadas, deben ser guiadas por un beneficio correspondiente o compensatorio debidamente identificado, que pueda definirse preferiblemente en términos de valor económico. Esta percepción del interés empresarial se encuentra basada en una visión neoliberal de la conducción de negocios, y guiada por las fuerzas del mercado que determinan el equilibrio económico óptimo. Conforme a este enfoque, las políticas sociales como los derechos humanos tienden a distorsionar el equilibrio del mercado y la credibilidad de las ganancias de la conducta de las empresas, y por ello deben ser evitadas en la mayor medida posible. Si las empresas son llamadas a tomar en consideración factores sociales, dicha medida debe justificarse en términos de valores alternativos.

Para otros, el significado del concepto del interés empresarial es mucho más matizado y gira en torno a las razones para aplicar otro régimen más de directrices no vinculantes. Esta perspectiva del interés empresarial en principio no objeta al significado que los factores sociales tienen en la conducta de la empresa. Considera a los factores sociales como parte de la esencial regulación externa de los negocios (que por lo general es gubernamental). Desde este punto de vista, el interés empresarial se define respecto al contexto de las directrices reconocidas para las empresas comerciales. En una jerarquía de tales directivas, aquellas que se encuentran definidas por la ley se consideran obligatorias, mientras que las que no están definidas por la ley son discrecionales para la empresa. En ese sentido, los estándares de derechos humanos, como por ejemplo la prohibición de la discriminación en el empleo o en la provisión de servicios, que se encuentran contempladas en textos legales, son de carácter obligatorio. Si bien este no es necesariamente el caso para las directivas no vinculantes, distintas justificaciones pueden ser aludidas a favor de acceder a esta categoría de directrices no vinculantes, incluyendo, bajo algunas circunstancias, los beneficios que pueden obtenerse por la empresa con su implementación. De forma similar, los factores estratégicos, como el desarrollo de una imagen social en conjunto con una marca, o el hecho de buscar ser ético o filantrópico pueden ser

buenas razones para implementar directrices no vinculantes. Al apreciar el significado y trascendencia que tienen los factores sociales, como lo son los derechos humanos en la conducta relativa a operaciones de naturaleza económica, debe tenerse en cuenta que el postulado del interés empresarial, desde esta perspectiva, conlleva la desventaja de la inconsistencia, ya que las diferentes empresas o sectores industriales pueden aplicar estándares distintos, dependiendo de cuales factores sean considerados como suficientemente obligatorios.

Para obtener otra interpretación del concepto del interés empresarial en el contexto de la aplicación de factores sociales, sobre lo que las empresas pueden ganar con los derechos humanos, ya sea desde una perspectiva o régimen vinculante o no vinculante, el enfoque debe centrarse en buscar identificar aquello que hace especial al cuerpo de normas sociales como los Principios Rectores de la ONU, el Pacto Mundial³⁹ o las Directrices para Empresas Multinacionales de la OCDE.⁴⁰ El carácter especial puede basarse en el alineamiento de los valores que subyacen a los estándares sociales, con aquellos contemplados en la visión empresarial, o simplemente por el hecho de que el proceso utilizado para la adopción de estándares sociales los hace una parte integral y única del enfoque empresarial para la conducción de los negocios. Este es una postura imprecisa en cuanto a la aplicación de estándares sociales a la conducta de las empresas, y aun así puede fortalecer y apoyar un interés empresarial verosímil y sostenible.

Las diferentes representaciones de la idea del interés empresarial se encuentran relacionadas y por ello, en la práctica, un interés empresarial creíble puede necesitar responder a todas las preguntas e incertidumbres generadas por las diferentes acepciones del concepto de interés empresarial. Es ahí donde yace la dificultad de la idea de concebir un interés empresarial en los Principios Rectores de las Naciones Unidas. Por su propia naturaleza, los Principios Rectores, en cuando directrices, muestran flexibilidad a las diferentes comunidades empresariales, y ese mismo hecho dificulta concebir un estándar del

interés empresarial. Si se va a apoyar una causa, tendrá que ser una diseñada de manera que sea aplicable a los diferentes ambientes, contextos y tiempos empresariales.

Asociaciones estratégicas

Con el énfasis estratégico del Grupo de Trabajo en las consultas con las partes interesadas y su confianza de apoyarse principalmente en otras instituciones que auxilien respecto al acceso a los remedios, una evaluación casual de la estrategia del Grupo de Trabajo puede generar la impresión de la existencia de una dependencia excesiva en otros para lograr la implementación de su mandato. Tal perspectiva no puede, sin embargo, justificarse en una evaluación cuidadosa respecto a la naturaleza del mismo. Ya se ha hecho referencia con antelación a que la meta del objeto de los Principios Rectores es su implementación por otros interlocutores, teniendo el Grupo de Trabajo un rol esencialmente secundario, de promoción y facilitación, en vez de una autoridad de control y dirección. Este rol secundario no es insignificante, y se espera que provea liderazgo y actúe como punto de convergencia en la interpretación y aplicación de los Principios Rectores. En ese mismo espíritu, resulta obvio que es casi imposible que un grupo de cinco expertos que trabajan medio tiempo en un mandato tan complejo puedan llevar a cabo de manera eficaz las tareas necesarias por sí solos. La cantidad de actores potenciales que deben ser alcanzados ya ha sido mencionada, pero esto puede resultar aún más complicado si se observa la naturaleza de las actividades que dicha interacción podría conllevar. Considérese, por ejemplo, las expectativas de capacitación de este mandato, que serían suficientes para abrumar al Grupo de Trabajo si éste buscara llevarlas a cabo por sí mismo. Por tanto, necesariamente se presta a aceptar la contribución de otros actores, especialmente si están mejor posicionados para llevar a cabo algunas tareas en particular.

Aún más, existen buenas lecciones del mandato de John Ruggie que sugieren que un enfoque inclusivo y de participación, aunado a una transparencia total en la labor del Grupo

de Trabajo, es particularmente valioso. No solamente compromete a actores clave en el proceso, sino que da la oportunidad de determinar y reflejar la existencia de un consenso sobre las problemáticas. Por ello, para el Grupo de Trabajo, la importancia de asociarse con otros actores e interlocutores para el desempeño de su mandato es tanto estratégica como funcional.

En cualquier caso, existen tareas específicas que no pueden ser llevadas a cabo más que por el Grupo de Trabajo. Estas incluyen, por ejemplo, las visitas a los países, el trabajo en colaboración con otros órganos, fondos y agencias de las Naciones Unidas, así como guiar el Foro Anual. Adicionalmente, el Grupo de Trabajo ha adoptado una perspectiva práctica respecto a la implementación de su mandato, al lanzar algunos 'proyectos' propios, con el fin de mantener un rol directo en el desarrollo del mandato. Tales proyectos han sido cuidadosamente identificados, de forma que conciernen algunas de las prioridades principales del mandato y permitan al Grupo de Trabajo estar en contacto con las actividades de todos los interlocutores. Los proyectos incluyen:

- Prestar apoyo a los gobiernos para elaborar y aplicar planes nacionales de acción diseñados para cumplir la obligación del Estado de proteger los derechos humanos en relación con las actividades empresariales y sus consecuencias;
- Dar a conocer los Principios Rectores y fomentar su aplicación en el contexto de las actividades de las empresas de la industria extractiva, en especial con respecto al acceso a recursos efectivos;
- Promover la convergencia en la aplicación y la interpretación de los Principios Rectores con respecto al acceso a recursos efectivos mediante el desarrollo de nuevas directrices sobre los elementos de recurso efectivo;
- Encontrar oportunidades estratégicas

para seguir integrando los Principios Rectores en los marcos de gobernanza mundial;

- Apoyar la aplicación de los Principios Rectores fomentando que los Estados y las empresas entablen un debate igualitario sobre sus experiencias y aprendan de ellas.⁴¹

Se espera que cada uno de estos proyectos sea dirigido por un miembro del Grupo de Trabajo o por un conjunto de ellos, quienes serán designados conforme a los resultados específicos que se esperan. La mayoría proporcionarán herramientas y dirección que las partes involucradas podrán utilizar en el desarrollo de las contribuciones al mandato.

IV. CONCLUSIÓN

Puede decirse que la política de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas se encuentra bien establecida, y que la atención se ha centrado en la consecución de los ideales establecidos en el marco para "proteger, respetar y remediar" y los Principios Rectores. Esto hace que el mandato del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos sea particularmente importante. Si bien puede aprender lecciones del pasado, está emprendiendo una tarea desconocida, en la que hay un alto nivel de interés por parte de todos los involucrados. Al mismo tiempo, la experiencia señala que el Grupo de Trabajo no está operando en soledad, y que se beneficia del apoyo de todos los interlocutores como resultado de un proceso participativo de todas las partes interesadas en cuanto a su implementación.

Existe una necesidad inequívoca de lograr una convergencia y un consenso, y corresponde al Grupo de Trabajo tomar el rol de guardián principal de la integridad de los Principios Rectores. A falta de poderes coercitivos, el Grupo de Trabajo requerirá hacer uso de todo su poder de diplomacia y persuasión para mantener la confianza de todas las partes interesadas.

El éxito en la implementación del mandato depende del conocimiento de la cuestión entre los distintos interlocutores. Tras un año y medio del mandato, el Grupo de Trabajo todavía observa a la falta de divulgación como un obstáculo principal. Su estrategia de diseminación requiere de una mayor atención, y el primer Foro Anual, que se llevará a cabo en diciembre de 2012, será muy útil para enfrentar este reto.

V. A MANERA DE EPÍLOGO

El primer Foro Anual sobre Empresas y Derechos Humanos⁴² tuvo lugar los días 4 y 5 de diciembre de 2012, reuniendo a más de 1,000 participantes de todos los sectores de la sociedad internacional, incluyendo a diplomáticos, empresarios, académicos, organizaciones no gubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos y víctimas, en un esfuerzo dirigido a abrir un diálogo sobre el estado actual de la implementación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, así como para discutir las tendencias y retos e identificar las buenas prácticas.

El Presidente del Foro, John Ruggie, identificó en su discurso inicial tres retos importantes –mas no los únicos– para la agenda del tema de empresas y derechos humanos: la necesidad de enfocarse en la capacitación como una estrategia para la divulgación de los Principios Rectores; la necesidad de contar con comentarios autoritativos, que como mencioné anteriormente, es un rol que le tocará desarrollar al Grupo de Trabajo, así como la diseminación de la información; y la necesidad de clarificar la responsabilidad corporativa por violaciones graves a los derechos humanos, en particular en aquellos casos en que puedan constituir crímenes internacionales. El antiguo RESG ya había señalado con antelación la importancia de este tema en uno de sus informes⁴³ y lo retomó en un *amicus curiae* presentado en el caso Kiobel ante la Suprema Corte de los EEUU.⁴⁴

Las discusiones en el Foro se desarrollaron

conforme a los tres Pilares de los Principios Rectores, y varias ideas sobresalieron como las necesidades principales para que el marco y los Principios puedan avanzar. En relación al deber del Estado de proteger, los participantes enfatizaron la necesidad de que el Estado tenga un rol activo en la implementación dentro de su jurisdicción y fronteras, así como que asesore de manera clara a las empresas sobre la manera de implementar los estándares contenidos en los Principios Rectores.

Por otra parte, a fin de cumplir con su responsabilidad de respetar, los representantes corporativos subrayaron específicamente la importancia de adaptar los Principios Rectores de manera que sean aplicables conforme a los diferentes contextos culturales y de negocios. Esto confirma el consenso entre los interlocutores de que no existe una medida estándar que pueda ser aplicada a todos cuando se trata de la implementación de los Principios Rectores; por tanto, es una importante área de oportunidad para que el Grupo de Trabajo asuma su papel de autoridad a nivel mundial, a través de la ‘traducción’ de los Principios Rectores conforme a las necesidades de los distintos sectores industriales. Otros actores, como la Unión Europea, están avanzando en este aspecto a través de la creación de proyectos que desarrollen asesoría sobre la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos en los sectores que comprenden a las agencias de empleo y reclutamiento, de tecnología para la comunicación e información y en los de petróleo y gas.

Respecto al Pilar sobre el acceso a los remedios, muchos participantes llamaron a la exploración de maneras efectivas de proveer remedios a las víctimas de violaciones de derechos humanos cometidos por o en los que se vieron involucradas empresas. El recurso judicial es en sí mismo un derecho humano, por lo que existe la necesidad de examinar y discutir de manera más atenta los obstáculos a los que se enfrentan las víctimas, incluyendo las obligaciones extraterritoriales, la responsabilidad de las empresas matrices de un grupo corporativo y el acceso a la información, entre otros. Asimismo,

la mediación y los procesos que no impliquen la confrontación de las partes deben ser analizados y considerados como opciones para proteger o prevenir violaciones de derechos humanos. Sobre esto último, consideramos que las instituciones nacionales de derechos humanos tienen un importante papel que desempeñar, no sólo en la recepción de quejas, sino en la divulgación masiva sobre el alcance y objetivos de los Principios Rectores, en la facilitación de interacción entre los interlocutores y en la interacción con los gobiernos nacionales para desarrollar planes de implementación.

El rol del Grupo de Trabajo para cumplir con su mandato respecto a la supervisión de la implementación de los Principios Rectores ya es una realidad. Las consultas, comentarios y visitas a los países, así como la interacción con otros actores, permitirán que el Grupo de Trabajo desarrolle una agenda más incluyente y comprensiva que abra camino para que los Principios Rectores se incrusten en la práctica de los Estados, empresas y otras instituciones no gubernamentales. Esta interacción con los distintos interlocutores será la que nos permita avanzar en la agenda de las empresas y los derechos humanos, y generar cambios donde es más importante, en la vida diaria de las personas.





A 20 AÑOS DE LA ADOPCIÓN DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA PROTECCIÓN DE TODAS LAS PERSONAS CONTRA LAS DESAPARICIONES FORZADAS

I Olivier de Frouville*

87

SUMARIO:

- I. Introducción;
- II. Hacia la adopción de la Declaración;
- III. El Grupo de Trabajo, intérprete y guardián de la Declaración;
- IV. Los nuevos desafíos.

I. INTRODUCCIÓN

¡La Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas llegó a sus 20 años en el 2012! Este instrumento internacional se encuentra estrechamente ligado al Procedimiento Especial del Consejo de Derechos Humanos que tiene como encargo examinar dicha cuestión a nivel universal: el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas o involuntarias.

Debe recordarse que el Grupo de Trabajo fue creado en 1980, a manera de respuesta al clamor de las familias de las personas desaparecidas, principalmente en América Latina. Durante más de 30 años, ha tenido como mandato de parte de los Estados el actuar como un “canal de comunicación” humanitario entre los gobiernos y las familias, con miras a determinar el destino o paradero de las personas desaparecidas.

En sus primeros diez años, el Grupo de Trabajo

recibió miles de nuevos casos, provenientes no sólo de los países de América Latina, sino del mundo entero. El Grupo de Trabajo ayudó a revelar el hecho de que las desapariciones forzadas estaban siendo utilizadas como una práctica de terror en contra de las poblaciones civiles en un gran número de países, por lo general en situaciones de conflictos armados preocupantes. El Grupo de Trabajo también realizó grandes esfuerzos para mejorar la identificación del fenómeno desde una perspectiva jurídica. Su trabajo dio pie a la adopción de la *Declaración* por parte de la Asamblea General el 18 de diciembre de 1992. A partir de ese momento, la Comisión de Derechos Humanos encargó como tarea al Grupo de Trabajo la supervisión y monitoreo del progreso logrado por los Estados en la implementación de los estándares de la Declaración.

A la vez que promovía la Declaración, el Grupo

de Trabajo apoyó totalmente la redacción de la nueva Convención, abogando por la creación de un Comité autónomo, sabiendo desde el principio que el trabajo de dicho Comité complementaría y fortalecería los esfuerzos del Grupo de Trabajo.

Mientras se estaba a la espera de la adopción y ratificación universal de la Convención, la Declaración proporcionó y continúa proporcionando una guía invaluable para los Estados, con miras a prevenir la desaparición forzada, a castigar a sus autores y a reparar las consecuencias. Constituye en sí un instrumento *completo*, que comprende plenamente la especificidad del crimen de desaparición forzada como una negación de la personalidad jurídica del individuo, así como la especificidad del sufrimiento infligido a las familias y a las personas cercanas a los desaparecidos. Con la Declaración, lo *indecible* es dicho, lo *inimaginable* es descrito, y el *remedio* al daño es esbozado.

En el presente artículo, quisiera rememorar en primer lugar las etapas que condujeron a la adopción de la Declaración, antes de mostrar la manera en que la interpretación de que ha sido objeto desde 1992 por el Grupo de Trabajo le ha permitido a ese texto vivir “conforme a su tiempo”. Con la adopción de la Convención y el desarrollo del derecho internacional sobre la desaparición forzada, aparecen nuevos desafíos para la Declaración y para el Grupo de Trabajo, que serán analizados en el último apartado de este texto.

II. HACIA LA ADOPCIÓN DE LA DECLARACIÓN

Para comenzar, debemos hacer algunas breves referencias en torno a la elaboración de la Declaración. Debe recordarse que todo comenzó en 1981, con la organización por parte del Instituto de Derechos Humanos de la Barra de Abogados de París de un coloquio internacional sobre “El rechazo al olvido”, bajo la presidencia de Adolfo Pérez Esquivel,

Premio Nobel de la Paz, en el que Louis Joinet era Relator General.¹ Como lo recuerda Louis Joinet, fue en esa ocasión que Julio Cortázar pronunciaría un discurso que es para todos nosotros una especie de guía ante la oscuridad de las desapariciones forzadas, un imperativo categórico de la lucha contra esta práctica –en particular cuando evocaba “la presencia invisible de miles de desaparecidos (...) en esta sala en la que no están, donde son referidos como tema de trabajo (...), nosotros debemos sentirlos presentes y cercanos, sentados entre nosotros, viéndonos, hablándonos. El sólo hecho de que se encuentren entre los participantes y el público tanto padres como amigos de los desaparecidos hace aún más perceptible esta innombrable multitud reunida en un testimonio silencioso, en una acusación implacable.”

Pero también:

“Debemos mantener en un presente obstinado, con toda su sangre e ignominia, lo que ya buscamos hacer entrar en el cómodo país del olvido. Debemos continuar considerando como vivos a aquellos que tal vez ya no lo están, y tenemos la obligación de reclamarlos, uno por uno, hasta que la respuesta nos entregue finalmente la verdad que hoy busca ser eludida.”

Guiados por este imperativo fue como comenzó el proceso de redacción de un instrumento internacional, con un primer proyecto presentado en 1982 por la FEDEFAM, y con un segundo proyecto en 1988 que fue adoptado en el marco de un coloquio en Buenos Aires en ese mismo año. En 1988, el Grupo de Trabajo sobre la detención de la Subcomisión de Derechos Humanos recibe un proyecto de Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas o involuntarias. La iniciativa proviene de un grupo de organizaciones no gubernamentales, transmitida a Louis Joinet en su carácter de miembro de la Subcomisión: en 1990, el Grupo de Trabajo adopta el proyecto de Declaración y lo presenta a la Subcomisión, quien a su vez lo adopta y lo transmite a la Comisión. La Comisión crea entonces un Grupo de Trabajo sin una composición limitada (resolución

1991/41), cuyo mandato es examinar el proyecto de declaración. El Grupo de Trabajo obró bajo la eficaz presidencia de la representante de Francia, la señora Béatrice Le Fraper-du-Hellen, teniendo 20 sesiones, del 28 de octubre al 8 de noviembre de 1991, y el 20 de enero de 1992, antes de adoptar un proyecto de Declaración, mismo que fue retomado de forma literal por la Comisión, y posteriormente por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1992.²

Debe tomarse en cuenta que, en esta época, la Declaración constituye el único instrumento internacional relativo a la cuestión de las desapariciones forzadas, ya que la Convención Americana sobre la materia, cuya redacción comenzó en 1987, no es adoptada sino hasta 1994.

III. EL GRUPO DE TRABAJO, INTÉRPRETE Y GUARDIÁN DE LA DECLARACIÓN

El Grupo de Trabajo recibió con entusiasmo la adopción de la Declaración. En su informe de 1993, escribió:

“El Grupo de Trabajo, que participó activamente en la elaboración de esta declaración, se congratula por su adopción, en la que observa un hito en la historia de la lucha contra la práctica de las desapariciones, y a la que considera una base importante para su trabajo futuro. La Declaración toma en cuenta el gran número de propuestas y recomendaciones que el Grupo de Trabajo recibió a lo largo de los años y que publicó en sus informes anuales.”³

Por otra parte, el Grupo de Trabajo señala en el mismo informe que:

“En su resolución 1993/35 del 5 de marzo de 1993, titulada “La cuestión de las desapariciones forzadas o involuntarias”, la Comisión de Derechos Humanos invitó a todos los gobiernos a tomar las medidas apropiadas, legislativas o de otro tipo, para prevenir y sancionar la práctica de las desapariciones forzadas, principalmente

a la luz de la Declaración, y a actuar en ese respecto en los planos nacional y regional y en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas. En la misma resolución, solicitó al Grupo de Trabajo tener en cuenta las disposiciones de la Declaración, invitándolo a enumerar en sus siguientes informes los obstáculos que se oponen a la debida aplicación de las disposiciones de la Declaración, y a recomendar las medidas apropiadas para superarlos.⁴

Como consecuencia de ello, el Grupo de Trabajo decide enviar misivas a todos los Estados miembros de la ONU y a las ONG, pidiéndoles información respecto a las medidas tomadas para poner en práctica la Declaración a nivel nacional, y en torno a los obstáculos encontrados para la aplicación de la Declaración. El censo de los obstáculos identificados por las ONG es bastante elocuente para su época,⁵ aunque resulta triste también constatar que esos obstáculos continúan siendo asignaturas pendientes hasta la actualidad.

En su informe de 1995, el Grupo de Trabajo señaló que, a pesar de sus esfuerzos para alentar a los Gobiernos a adoptar las medidas para la implementación de la Declaración, se ha logrado un pobre progreso en ese sentido. El Grupo de Trabajo subraya el hecho de que las obligaciones que derivan de la Declaración no se aplican solamente a los Estados en los que los actos de desaparición forzada fueron cometidos. Con la finalidad de llamar la atención de los Estados en torno a sus obligaciones, el Grupo de Trabajo decide en su 47ª sesión la adopción de dos Comentarios Generales sobre los artículos 3 y 4 de la Declaración.⁶

Para resumir, el Grupo de Trabajo tomó dos medidas fundamentales con base en el mandato que le fue conferido por los Estados respecto a la Declaración. En primer lugar, comenzó por identificar los obstáculos para la puesta en práctica de la Declaración. Es la base de su procedimiento actual de “denuncias generales”, en virtud del cual recibe denuncias de desapariciones forzadas que transmite a los Estados para recibir sus comentarios.

Enseguida, con base en la información y las prácticas identificadas, comenzó a interpretar y a explicar las disposiciones de la Declaración, a fin de facilitar su aplicación por parte de los Estados a nivel nacional: este es el sentido de sus observaciones generales, que al día de hoy contabilizan once.

Las once observaciones generales no sólo han permitido dar un carácter explícito a las disposiciones de la Declaración, sino que igualmente las han revitalizado a través de su interpretación evolutiva, a la par de la evolución del derecho internacional general. Así, en su observación general sobre las desapariciones forzadas como un crimen de lesa humanidad, el Grupo de Trabajo consideró que los elementos contextuales del crimen de lesa humanidad debían interpretarse a la luz del artículo 7 del Estatuto de Roma, que es un fiel reflejo del derecho internacional consuetudinario a ese respecto. Por el contrario, el Grupo de Trabajo estimó, en su observación general sobre la definición de las desapariciones forzadas, que incluso la definición que el Estatuto da sobre la desaparición forzada se apartaba del derecho consuetudinario en la materia, que fue mejor ilustrada por la Convención de 2006. Veamos otro ejemplo: en su observación general sobre las desapariciones forzadas como crimen continuado, el Grupo de Trabajo toma en cuenta la evolución de las prácticas nacionales e internacionales para afirmar “que el carácter continuado de la desaparición forzada tiene esencialmente como consecuencia que sea posible condenar a una persona por un acto que condujo a una desaparición forzada, a través de la invocación de un instrumento jurídico que fue adoptado de manera posterior al inicio de la desaparición, independientemente del principio fundamental de la irretroactividad.”

Estos ejemplos muestran que el carácter innovador de la Declaración fue emprendido y prolongado por el Grupo de Trabajo. En realidad, el Grupo de Trabajo se convirtió en el órgano supervisor de la Declaración, y es gracias a él que dicho texto continúa ejerciendo en la actualidad una influencia importante en el derecho internacional.

Hoy en día, la cuestión consiste en saber si la entrada en vigor de la Convención y el inicio de actividades del Comité no ponen en duda el rol que han tenido hasta ahora tanto la Declaración como el Grupo de Trabajo.

IV. LOS NUEVOS DESAFÍOS

Ante esta cuestión, me parece que debe responderse de forma matizada.

Es evidente que la Convención ha adoptado en la actualidad el rol como texto de referencia en el derecho internacional, en sustitución de la Declaración. Lo anterior es normal, ya que se trata de un texto convencional cuidadosamente elaborado, mucho más detallado en ciertos aspectos que la Declaración, y que tiene una importante perspectiva de establecer normas obligatorias en el ámbito convencional. Lo anterior es igualmente deseable, ya que la Convención es un texto con vocación de carácter universal, y el Grupo de Trabajo, como todos los demás actores que trabajan en el campo de las desapariciones forzadas, son llamados a contribuir a ese objetivo, promoviendo la ratificación de la Convención por el mayor número de Estados posible. El Grupo de Trabajo contribuye de manera activa a esta campaña de promoción de la Convención: no deja de alentar a los Estados que no lo han hecho aún, en cada uno de sus encuentros bilaterales, a ratificar la Convención, a través de la formulación de las declaraciones de aceptación de competencia respecto a las denuncias individuales e interestatales. Lo mismo ocurre durante sus visitas: desde el 2006, el Grupo de Trabajo recomienda sistemáticamente a los Estados que ratifiquen la Convención, y se pone a su disposición para ayudar a los Estados que así lo deseen a facilitar el proceso de ratificación.

Desde luego, resulta evidente que la interpretación de la Declaración se encuentra ahora ligada a la interpretación que se haga de la Convención. Por una parte, en efecto, es necesario que las disposiciones similares entre la Declaración y la Convención sean interpretadas

de manera coherente. De la misma forma, resulta claro que corresponderá al Comité interpretar la Convención; por ello, la interpretación de la Declaración se hará en función de la interpretación hecha por el Comité respecto a las cláusulas que sean similares.

Lo anterior no quiere decir que automáticamente la Declaración ha perdido toda importancia en este nuevo contexto y que, de la misma forma, el Grupo de Trabajo abandonará las funciones que cumple respecto a la Declaración.

En primer lugar se encuentra el hecho de que la Declaración continúa siendo el texto de referencia para los Estados que no se encuentran bajo la jurisdicción de otro texto convencional. Y aún si quisiéramos que la Convención se convierta rápidamente en el referente universal, es probable que ese estado de transición dure un cierto tiempo.

En segundo lugar se encuentra todo el desarrollo normativo derivado de las observaciones generales del Grupo de Trabajo en relación a la Declaración. Este constituye un activo que deberá desde luego tomarse en cuenta cuando se trate de interpretar la Convención. A este respecto, la Declaración y el Grupo de Trabajo continuarán teniendo un papel importante, aún si resulta evidente que este desarrollo normativo no es obligatorio para el Comité, que es “soberano” en su interpretación de la Convención.

Finalmente, el hecho de que la Declaración contenga disposiciones que se encuentran ausentes en el texto de la Convención, o que trate algunas cuestiones desde una perspectiva que la Convención no contempla, refuerzan la necesidad de permanencia y trabajo conjunto de ambos organismos. Respecto a dichas cuestiones, la Declaración continuará siendo una fuente de inspiración y un punto de partida tanto en la elaboración del derecho internacional como respecto a la interpretación de la Convención, e igualmente en la elaboración de legislaciones nacionales. Podemos identificar cuatro situaciones en particular al respecto: la cuestión del riesgo de desaparición forzada en la

decisión de otorgamiento de asilo (artículo 15 de la Declaración); la exclusión de la jurisdicción de los tribunales militares para juzgar a los autores de desapariciones forzadas (artículo 16§2); la cuestión de los privilegios e inmunidades para los autores de las desapariciones (art. 16§3); y la cuestión de las amnistías u otras medidas análogas (art. 18§1).

Sobre todas estas cuestiones, la Declaración continúa siendo un referente, que debe ser reevaluado en términos de la evolución del derecho internacional consuetudinario en la materia.





LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y SU PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

| Minerva E. Martínez Garza

93

SUMARIO:

- I. Introducción;
- II. Las INDH a nivel universal: los Principios de París;
- III. La interacción entre el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho interno y las INDH;
- IV. Ampliando el rol de las INDH en derecho interno: perspectivas para México.

I. INTRODUCCIÓN

Las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) son los mecanismos encargados, a nivel nacional, de fungir como protectores y promotores del ordenamiento jurídico internacional en el campo de las prerrogativas fundamentales del ser humano. Al servir como contrapeso y herramienta de fiscalización de los poderes del Estado, tienen ante sí importantes retos que enfrentar, así como misiones importantes cuyo objetivo único es lograr que las personas dentro de un territorio determinado puedan disfrutar de una vida digna. Lo anterior no es una misión sencilla, puesto que convergen frente a ella obstáculos de distinta índole, entre las cuales se encuentran situaciones políticas, jurídicas, presupuestarias e incluso de material humano. Afortunadamente, ello

no ha sido impedimento para que, en la medida de lo posible, realicen su función en aras de proporcionar a los ciudadanos vías alternas para reclamar al Estado el respeto de los derechos humanos.

A pesar de que durante algunos años su actuación se vio confinada al derecho interno, progresivamente han tenido una mayor presencia en el escenario internacional. Desde la 'regulación' a que fueron sujetas tras la adopción de los Principios de París en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, su papel ha ido en constante crecimiento, para pasar a ocupar un lugar importante en el marco de los derechos humanos a nivel internacional,¹ compartiendo actualmente dicho escenario con los Estados, ONG,

organismos intergubernamentales y cortes regionales, además de continuar colaborando con su actuación en sus respectivos países.

El presente artículo tiene como objetivo analizar, de forma sucinta, las funciones y compromisos que las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) tienen a nivel interno, así como los lineamientos que fueron establecidos por la extinta Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas para ‘estandarizarlas’ y lograr su inserción en el ámbito del derecho internacional. Por otra parte, hemos de señalar la interacción que las INDH tienen entre los órdenes jurídicos, donde sirven como punto de convergencia entre el derecho interno y el derecho internacional, así como entre los gobernantes y los gobernados. Por último, el presente documento buscará centrarse en el desarrollo que ha tenido la figura de las comisiones de derechos humanos en México, subrayando algunas medidas que pueden ayudar a que dichas instituciones tengan una interacción más cercana con el papel que les es atribuido a nivel internacional, así como a que tengan una mayor eficacia y sincronía en el cumplimiento de sus funciones.

II. LAS INDH A NIVEL UNIVERSAL: LOS PRINCIPIOS DE PARÍS.

Las instituciones nacionales de derechos humanos fueron “codificadas” a nivel internacional, y se les otorgó un estatuto particular, por medio del anexo a la resolución A/RES/48/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada el 20 de diciembre de 1993.² A partir de

este anexo, denominado *Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales* y comúnmente conocido como los “Principios de París”, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas determinó establecer la competencia, atribuciones generales, garantías para su funcionamiento independiente y plural, métodos de operación y la competencia cuasi-jurisdiccional que las INDH deberían y podrían tener. Los Principios de París son el resultado de una reunión convocada por las Naciones Unidas en la capital francesa en 1991, donde se revisaron las características de las INDH existentes con la finalidad de establecer estándares normativos de carácter universal sobre su rol, composición y función.³

Las instituciones nacionales de derechos humanos son órganos estatales con un mandato constitucional o legislativo de proteger y promover los derechos humanos, y que de manera frecuente sirven como mecanismo de enlace o vínculo entre las normas internacionales de derechos humanos y el Estado.⁴ La resolución 48/134 establece de manera explícita que su competencia radica en el ámbito de la promoción y la protección de los derechos humanos, aunque también establece sus atribuciones generales y que su mandato debe ser amplio.⁵

Dentro de las atribuciones o funciones que dicha resolución les confiere, éstas pueden dividirse en cuatro tipos distintos:

a) *Función de análisis:* Las INDH tienen la responsabilidad de presentar opiniones, recomendaciones, propuestas e informes sobre cuestiones relativas a los derechos humanos en las siguientes esferas:

- Disposiciones legislativas y administrativas, así como aquellas referidas a la organización judicial, que busquen ampliar o preservar la protección de los derechos humanos;
- Violaciones de derechos humanos;
- Preparación de informes generales o especiales sobre cuestiones de derechos humanos;
- Señalamiento al gobierno sobre las violaciones de derechos humanos, así como emitir opiniones sobre la posición y reacciones de éste.

b) *Función vinculatoria:* Dentro de su función vinculatoria, las instituciones nacionales de derechos humanos deben promover la armonización y efectividad del derecho interno con los instrumentos internacionales, y alentar la ratificación o adhesión del Estado a los instrumentos internacionales en la materia.

c) *Función de cooperación internacional:* Dentro de sus atribuciones y responsabilidades, las INDH deben cooperar con las Naciones Unidas y demás instituciones regionales de derechos humanos, así como contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar ante el organismo mundial o ante otros organismos regionales.

d) *Función de diseminación:* Una de las más importantes tareas encomendadas a las instituciones nacionales de derechos humanos es la diseminación y enseñanza de

éstos; la resolución 48/134 establece en ese sentido que debe existir una colaboración en la elaboración de programas relativos a la enseñanza e investigación en la esfera de los derechos humanos, así como una sensibilización de la opinión pública sobre los derechos humanos y la lucha contra la discriminación.⁶

Por otra parte, la resolución de la Asamblea General determinó también la composición que deben tener las INDH, así como las garantías que deben existir para asegurar su independencia y pluralismo. Para garantizar una composición plural, debe converger la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad, incluyendo las ONG, el mundo académico, el ámbito parlamentario y los departamentos gubernamentales. Dentro de sus garantías de independencia, por otra parte, se indica que el único vínculo que debe existir entre la institución y el Gobierno es respecto a su financiamiento, a fin de que exista una imparcialidad y discreción absoluta en cuanto a sus decisiones y acciones.

A pesar de lo anterior, el cumplimiento de los Principios de París no es suficiente para garantizar ni la efectividad ni la independencia de las instituciones nacionales de derechos humanos,⁷ puesto que éstas deben ser instituciones completamente neutras y objetivas, sin inclinaciones subjetivas hacia la posición oficial del gobierno en turno, o por el contrario, de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil con las que puedan trabajar en conjunto. Como ocurre frecuentemente en el ámbito de los derechos humanos, el cumplimiento en el papel no necesariamente es indicativo de un cumplimiento en la práctica, por lo que es necesario que pueda medirse de

una manera eficaz y realista la efectividad de las instituciones nacionales de derechos humanos en el cumplimiento de su mandato, por lo menos si se pretende cumplir con las expectativas impuestas por la resolución 48/134 y ser un actor influyente en la promoción y protección de los derechos humanos.

En la actualidad, las instituciones nacionales de derechos humanos tienen un doble rol en torno al derecho internacional, que no se limita –como ocurría anteriormente– a la supervisión de su implementación, sino a su colaboración en ella. Por tanto, contando con roles mucho más activos y con una presencia reconocida, su deber y responsabilidad se extiende más allá de lo que fue previsto por los Principios de París cuando éstos fueron establecidos en 1993.

III. LA INTERACCIÓN ENTRE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, EL DERECHO INTERNO Y LAS INDH.

Desde 1993, las instituciones nacionales de derechos humanos han tenido como una de sus responsabilidades preponderantes funcionar como un vínculo entre el derecho internacional y el derecho interno. Como se mencionó anteriormente, tienen una función de enlace y armonización entre ambos ordenamientos jurídicos, con la finalidad de que la estandarización del segundo con el primero tenga efectos aplicables y una implementación real en el contexto nacional que corresponda.

Desde luego, la implementación del derecho internacional en el derecho interno

no se limita a la revisión de la legislación nacional frente al contenido normativo de los tratados internacionales de los que el Estado sea parte, o a alentar al Estado a la ratificación de determinados tratados internacionales en la materia, puesto que ello llevaría a una visión limitada respecto a la verdadera aplicación del derecho internacional de los derechos humanos.

Como ocurre en otros ámbitos del derecho, al aplicarse una norma específica, ésta se adapta a la realidad ante la que se impone como regla, dando nacimiento a una interpretación jurídica basada en hechos que puede llevar a un desarrollo normativo desde una perspectiva pragmática y jurisprudencial (o cuasi-jurisprudencial, en el caso de las instituciones de derechos humanos que cuenten con esa facultad).

Lo anterior permite también el establecimiento de criterios y lineamientos en materia de derechos humanos, que pueden ayudar tanto al desarrollo, interpretación y entendimiento del marco jurídico, como a la creación de costumbres jurídicas tras un uso reiterado. Si bien lo anterior no necesariamente dará lugar al nacimiento de normas consuetudinarias, sí puede crear un criterio de interpretación jurídica que guíe el funcionamiento y aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno, y que colabore a desarrollar la cultura jurídica en ésta importante rama del derecho internacional público. En este tenor, uno de los importantes papeles de las instituciones nacionales de derechos humanos, y uno de los vórtices donde converge el derecho internacional, el derecho interno y el papel de estos organismos públicos independientes, es precisamente en la internalización real y efectiva del entero cuerpo normativo del

derecho internacional de los derechos humanos, lo que desde luego contempla no sólo las normas existentes en los tratados que sean aplicables al Estado, sino en la interpretación autoritativa que realizan los diferentes órganos de las instituciones internacionales y en la utilización de la jurisprudencia que emitan los órganos jurisdiccionales y universales en el ámbito.

La fusión de esas normas, interpretaciones y jurisprudencia, y su análisis a la luz del derecho interno de un Estado determinado, pueden ayudar a que el Estado adapte su ordenamiento jurídico conforme a los lineamientos internacionales, así como a que realice una evaluación de su actividad *vis-à-vis* los criterios impuestos de manera externa por la comunidad internacional, que le permita adaptar su funcionamiento de forma que se respeten las prerrogativas básicas de los seres humanos.⁸

Por otra parte, además de su conocida función como enlace entre los órdenes jurídicos nacional e internacional, las INDH tienen también como función específica la colaboración con los organismos internacionales, en especial con aquéllos que laboran en el ámbito de su competencia. El reconocimiento hecho en 1993 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas dio comienzo a un proceso de legitimación a nivel internacional, que ha venido desarrollándose desde entonces, y a través del cual, las instituciones nacionales de derechos humanos han tenido un papel mucho más activo en la práctica de los derechos humanos a nivel mundial.

Como explica Murray, las INDH en la actualidad ocupan una posición importante junto a los Estados, ONG y otros organismos internacionales en la elaboración de

tratados y resoluciones, así como frente a los órganos intergubernamentales y cortes regionales que trabajan en la materia.⁹ Desde otra perspectiva, su participación en el renovado Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos –donde participan de forma activa y tienen uso de la voz inmediatamente tras el examen del Estado bajo revisión, además de ser su creación una recomendación constante para aquéllos Estados que no cuentan con una institución de tal tipo–, el hecho de que los dos tratados internacionales en materia de derechos humanos que han sido adoptados en el siglo XXI han otorgado un papel sin precedentes a las instituciones nacionales de derechos humanos en torno a la supervisión e implementación de las obligaciones multilaterales impuestas por ellos¹⁰ (a pesar de que el recién entrado en vigor Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no lo haya hecho), y la creciente participación y utilización del trabajo de las INDH por los Órganos de Tratado de las Naciones Unidas en cuanto al cumplimiento de las obligaciones del Estado conforme a los informes presentados por éstos, son prueba del avance de su integración y reconocimiento a nivel internacional.¹¹

Las instituciones nacionales de derechos humanos, al tener esa participación a nivel internacional, son los mejores vehículos para supervisar, asesorar y coadyuvar en la implementación del derecho internacional de los derechos humanos a nivel interno, puesto que cuentan –o deben contar– con las herramientas, experiencia y capacidad suficiente para transmitir de la manera más eficaz entre las dos dimensiones jurídicas la mejor forma en que los Estados puedan implementar y cumplir con sus obligaciones internacionales en el ámbito

de los derechos humanos.

En lo que respecta a su colaboración con los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos, ésta es relativamente más limitada que ante los Órganos de Tratados o el Examen Periódico Universal, ya que no existen procedimientos de presentación de informes en los que puedan intervenir directamente.¹² Sin embargo, su colaboración en las visitas a los países que son llevadas a cabo por los Relatores Especiales, Expertos Independientes o Grupos de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos, en la que pueden aportar una visión real sobre la implementación del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito interno, así como las dificultades a las que se enfrenta su aplicación y su diseminación como cultura jurídica, son trascendentes y constituyen aspectos relevantes que contribuyen a que los expertos de la ONU puedan señalar lo que consideren como los ajustes y medidas necesarias que debe implementar el Estado para cumplir con sus deberes y compromisos.¹³

IV. AMPLIANDO EL ROL DE LAS INDH EN DERECHO INTERNO: PERSPECTIVAS PARA MÉXICO.

México cuenta con un sistema amplio de organismos públicos de derechos humanos. Así, conforme al mandato del artículo 102, apartado B de la Constitución, existe una Comisión Nacional de Derechos Humanos y un organismo público para la defensa y protección de los derechos humanos en cada una de las entidades federativas del país, que en conjunto integran el sistema nacional de derechos humanos. Debido

a este amplio número, existe de forma relativa una infraestructura suficiente que podría servir de manera eficaz para ejercer las atribuciones contenidas en la resolución 48/134 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

Las comisiones de derechos humanos en México tienen la facultad de conocer quejas por actos u omisiones de las autoridades o servidores públicos –con excepción de los del Poder Judicial de la Federación–, y tras su debido análisis y proceso, de emitir recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades de los tres niveles de gobierno (aunque desde luego, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene de manera general competencia en materia federal, y en algunas excepciones en materia estatal o municipal) por actos que se consideren violatorios de los derechos humanos, teniendo las autoridades recomendadas la obligación de responder e informar si aceptan o no la recomendación hecha por la comisión en turno. En caso negativo o a falta de cumplimiento, la autoridad recomendada debe explicar el motivo de su negativa, y podrá ser llamado a comparecer ante el Senado de la República o el órgano legislativo estatal que corresponda para responder en torno a su rechazo a aceptar o cumplir la recomendación.

El papel que ejercen las comisiones de derechos humanos en México ha sido ampliado considerablemente tras la reforma constitucional en la materia que data del año 2011, al conferir nivel constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos que hayan sido ratificados por el Estado mexicano. Dicha reforma, por tanto, facilitó la interacción entre los dos ordenamientos jurídicos (el internacional y el mexicano), ya que al establecer

explícitamente a los derechos humanos recogidos en instrumentos internacionales como obligatorios para el Estado, se amplió el espectro de protección para incluir plenamente los parámetros identificados en la práctica internacional.

Aunado a lo anterior, existen algunas cuestiones que podrían otorgar un rol mucho más importante que el que hasta el momento han gozado estos organismos públicos, puesto que su enfoque se ha centrado mayoritariamente en señalar la existencia de violaciones a la legalidad y seguridad jurídicas, así como en la recomendación del inicio de procedimientos de responsabilidad, que si bien son importantes, tienden a dejar de lado el contenido sustantivo de los derechos humanos, optando por una postura minimalista de protección.¹⁴

En diversos ámbitos y foros se ha hablado sobre la posibilidad de transformar las recomendaciones de las comisiones en actos vinculantes, de cumplimiento imperativo, lo que más allá de darles una función cuasi-jurisdiccional, las convertiría en órganos de control judicial.¹⁵ Si bien esta iniciativa no ha prosperado, sí existen algunas medidas que podrían aumentar la eficacia y nivel de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por dichos organismos públicos, así como coadyuvar al cumplimiento de su papel bajo el derecho internacional de los derechos humanos, según la propuesta adoptada por la Asamblea General.

La primera de ellas, que posiblemente pueda generar un mayor y mejor impacto en la protección de los derechos humanos, es la práctica del señalamiento de reparaciones relativas a las violaciones de derechos humanos y a los daños y perjuicios ocasionados a las

víctimas directas e indirectas de dichas violaciones. En la actualidad, la mayoría de las recomendaciones emitidas por las comisiones de derechos humanos consta, además de los hechos y pruebas presentadas por las partes que comparecen, de una sección en donde se establece la situación jurídica del caso concreto, así como de otra en donde se realizan las observaciones y análisis jurídico de la situación que da origen a la queja. Desde luego, una vez que se ha hecho ese análisis y valorado las evidencias aportadas, la Comisión emite las recomendaciones que estime pertinentes.

Sin embargo, uno de los principales obstáculos que se han encontrado a nivel internacional en torno a la protección de los derechos humanos es la falta o deficiencia en el conocimiento de esta rama jurídica, lo cual se replica no sólo en la actuación de las autoridades, sino incluso en las recomendaciones hechas por las instituciones de derechos humanos. Esta falta de claridad respecto a los derechos humanos desde luego no se limita únicamente a su comprensión doctrinal, sino a su aplicabilidad directa, y constituye un obstáculo para la promoción y protección efectiva de dichas prerrogativas.

En virtud de lo anterior, un elemento esencial que debe tomarse en cuenta es uno de los objetivos principales del derecho internacional de los derechos humanos: el derecho a obtener reparación por los daños sufridos. En muchas ocasiones, el Estado puede tener ciertas nociones respecto a las reparaciones, principalmente si se toma en cuenta este aspecto desde la perspectiva de derecho civil. Sin embargo, la situación cambia cuando se habla de derechos humanos, ya que el enfoque de la reparación no consiste exclusivamente en la reparación en su forma de indemnización, sino en la no

repetición de los hechos que ocasionaron la violación de derechos humanos, así como otras medidas complementarias que en conjunto buscan que la reparación del daño sea integral.¹⁶

El objetivo de que las recomendaciones emitidas por las comisiones de derechos humanos incluyan reparaciones –o sugerencias de ellas– es que el Estado cuente con una guía clara respecto a las acciones que debe tomar para remediar el daño generado en el caso concreto, así como otras medidas que puedan servir para evitar su repetición. De esta forma, la recomendación emitida puede servir como directriz para el Estado, e indicar de manera objetiva y concisa el tipo de reparación con perspectiva de derechos humanos que en todo caso puede verse orillado a otorgar ante una violación de las prerrogativas fundamentales. De esta forma, al tener el Estado frente a sí una imagen clara sobre el efecto que las violaciones de derechos humanos generan –por ejemplo, en su imagen o en las repercusiones financieras que éstas le provocan–, éste puede tomar conciencia sobre ello y modificar las circunstancias que propician que los patrones violatorios de derechos humanos en su estructura se perpetúen.

Desde luego lo anterior necesitará la voluntad política y económica del gobierno o las autoridades que hayan sido señaladas como responsables; sin embargo, es posible que sea un elemento que lleve a la convicción propia sobre la necesidad de cumplir con estándares de derechos humanos para, entre otras cosas, contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho y legitimar su actuación ante la sociedad que dirige.

Otra perspectiva que puede ser utilizada

por las comisiones de derechos humanos en México y que ayudaría a estandarizar su funcionamiento a nivel nacional, son las fuentes normativas que sirven como base del trabajo que realizan. En este sentido, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 ha reconocido el nivel constitucional que tiene el derecho internacional de los derechos humanos para el país, lo que debería ser el indicador que guíe las actividades de estos organismos no jurisdiccionales. El uso del derecho internacional de los derechos humanos por las comisiones permitiría la adopción de criterios uniformes y la internalización del derecho internacional, lo cual generaría una mayor certeza jurídica en un ámbito que, en términos prácticos, recién ha aparecido con toda su fuerza en el orden jurídico nacional.

Si en sus actividades y consideraciones jurídicas de las quejas y denuncias que son traídas a su atención, estos organismos públicos realizan su análisis desde una perspectiva de derecho internacional, será más factible que las recomendaciones que emitan tengan una visión más amplia sobre los derechos humanos que la desarrollada hasta antes de la reforma en el ámbito jurídico nacional. Si bien es necesario que se consideren dichos estándares con pleno conocimiento y entendimiento de la situación del país, ello no excluye que su utilización podrá aportar una perspectiva que brindará mayor protección a las víctimas de violaciones de derechos humanos, debido a su mayor grado de desarrollo y a la existencia de herramientas y elementos concebidos desde una óptica de los derechos humanos.

Por otra parte, resulta sumamente trascendental para las comisiones de derechos humanos el uso de los

desarrollos recientes en la materia a nivel internacional, independientemente de su estatuto como derecho positivo o derecho no vinculante. Lo anterior resulta relevante cuando se considera que las resoluciones adoptadas por organismos multilaterales, como la ONU, OCDE, OIT o la OEA, si bien no necesariamente serán obligatorias, sí pueden señalar hacia dónde se mueve el derecho internacional de los derechos humanos y las situaciones a las que los Estados deberán hacer frente en el futuro próximo.

Asimismo, esa falta de obligatoriedad a nivel internacional no significa necesariamente que ésta será replicada en el ámbito interno, puesto que como se ha podido constatar con varios derechos humanos –como es el caso del derecho al agua¹⁷ o de otros derechos económicos, sociales y culturales contenidos en el Pacto Internacional sobre los llamados ‘derechos de segunda generación’–, el reconocimiento de su existencia como derecho a nivel internacional sirve como pauta suficiente para que los Estados valoren la viabilidad de su protección y salvaguarda dentro de sus límites territoriales. Por otra parte, la existencia de directrices o principios a nivel internacional –es decir, de normas de *soft law*– por lo general implica la falta de consensos políticos, lo cual no es impedimento para que los Estados desarrollen en su ámbito interno ciertas características del derecho internacional.

Ante el silencio del derecho internacional sobre la obligatoriedad de ciertos derechos, los Estados pueden actuar discrecionalmente para desarrollar desde su ámbito interno el derecho internacional de los derechos humanos. Es en virtud de esto que las comisiones de derechos humanos juegan un papel importante, ya

que su utilización de principios reconocidos en los organismos multilaterales puede llevar a desarrollos importantes a nivel internacional, y desde luego, en el ámbito nacional dónde operan, poniendo en práctica las prerrogativas que los Estados no lograron elevar al nivel de normas vinculantes.

Aprovechando su posición y reconocimiento en el ámbito de las Naciones Unidas, así como su creciente participación y papel en la materia, las instituciones nacionales de derechos humanos tienen ante sí la posibilidad de ser vehículos suficientes para lograr cambios no sólo a nivel interno, sino a nivel regional e internacional. Pueden, por tanto, utilizar por partida doble al derecho internacional: hacer uso del derecho internacional de los derechos humanos como un elemento cohesivo que estandarice su actuación, criterios, desempeño y evaluación a nivel interno, a la vez que ayudan, con su actuación, interpretación y aplicación del derecho internacional en el marco jurídico interno (a través de sus recomendaciones e informes), al desarrollo de las normas obligatorias y de aquéllas no vinculantes de derecho internacional, lo cual también podrá contribuir directamente al desarrollo de prácticas y normas en el ámbito internacional.

Las instituciones nacionales de derechos humanos tienen ante sí el reto de fiscalizar, desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, la actuación de los órganos de gobierno del Estado. Por otra parte, tienen como misión ayudar en la difusión y diseminación hacia el interior del Estado de esta rama del derecho internacional público, a fin de no sólo proteger y promover los derechos humanos, sino servir como enlace entre

la población y sus gobernantes, y entre el marco jurídico interno y el derecho internacional. Sólo a través de una actuación eficaz, imparcial y que tome en cuenta las necesidades de las víctimas de violaciones de derechos humanos, podrán cumplir de forma cabal con las encomiendas establecidas por los Principios de París, así como por la normatividad interna –sea ésta de carácter constitucional o legislativa- que las creó. Deben ser consideradas como un mecanismo que ayuda en la supervisión del respeto de las obligaciones contraídas por el Estado a nivel internacional en el ámbito de su competencia, y hacer lo posible por servir como un puente que auxilie al restablecimiento de la confianza de la población en las instituciones y en el Estado de derecho.

EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS: BREVES REFLEXIONES SOBRE SU HISTORIA, RETOS Y PERSPECTIVAS

1 Carta de las Naciones Unidas, adoptada el 26 de junio de 1945.

2 Que tuvo como base el Documento E/20, *Informe del Comité sobre la Organización del Consejo Económico y Social*, de 15 de febrero de 1946, a través del cual un Subcomité redactor informó al Comité sobre el establecimiento de varios órganos subsidiarios del ECOSOC, entre ellos la Comisión de Derechos Humanos.

3 Documento E/20, de 15 de febrero de 1946.

4 Representantes de Noruega (Paal Berg), Francia (René Cassin), Bélgica (Fernand Dehousse), Perú (Víctor Paul Haya de la Torre), India (K. C. Neogi), Estados Unidos de América (Eleanor Roosevelt), China (John C. H. Wu), la URSS y Yugoslavia.

5 E/38/Rev.1, *Informe de la Comisión de Derechos Humanos a la Segunda Sesión del Consejo Económico y Social*, de 21 de mayo

de 1946. El contenido de este documento fue retomado en el Proyecto de Resolución sobre el informe de la Comisión de Derechos Humanos (E/56/Rev.1) de 19 de junio de 1946, que sería la base de la resolución que finalmente determinó las competencias y organización permanente de la Comisión.

6 Cuyo mandato consistía en la determinación de los derechos, obligaciones y prácticas que conformaban el concepto de libertad de información.

7 Que debía examinar las disposiciones a adoptarse para la definición de los principios relativos a la protección de las minorías, y hacer recomendaciones a la Comisión.

8 Teniendo como encargo examinar las disposiciones a adoptarse para definir los principios relativos a la prevención de la discriminación, y hacer recomendaciones a la Comisión.

9 Doc. E/259, *Informe sobre la Primera Sesión de la Comisión de Derechos Humanos* (1947).

10 Más adelante, la resolución 1503 (XLVIII) de 27 de mayo de 1970 estableció un procedimiento confidencial –conocido como procedimiento 1503- por medio del cual, la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la

Protección de las Minorías debía nombrar a un grupo de trabajo que revisara las denuncias y comunicaciones que sugirieran la existencia de patrones de violaciones graves a los derechos humanos, y en caso de que se confirmara su existencia, lo reportase a la Subcomisión. Este procedimiento permaneció como tal hasta su reforma en el año 2000, previo a su sustitución por un nuevo mecanismo de denuncias tras la institución del Consejo de Derechos Humanos, adoptado en la resolución 5/1 de 18 de junio de 2007. Sin embargo, este procedimiento es distinto al que posteriormente se configuró en el marco de los mandatos de los grupos de trabajo, expertos independientes y relatores especiales, el cual será tratado en la siguiente sección.

11 De 18 Estados Miembros en 1946, se amplió a 21 Estados en 1962, 32 Estados en 1967, 43 Estados en 1979 y finalmente a 53 Estados Miembros en 1992.

12 La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (13 de diciembre de 2006) y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (20 de diciembre de 2006) fueron adoptadas por el Consejo de Derechos Humanos cuando éste se encontraba ya en funciones, tras haber sustituido a la Comisión de Derechos Humanos.

NOTAS

13 Resolución 1235 (XLII) de 6 de junio de 1967, adoptada por el Consejo Económico y Social. En esta resolución, el ECOSOC autorizó a que la Comisión y la Subcomisión examinaran la información pertinente y llevaran a cabo los estudios necesarios respecto a violaciones graves de derechos humanos y libertades fundamentales en Sudáfrica, como resultado de las políticas de apartheid. Dicha resolución fue por tanto la base del establecimiento de procedimientos especiales temáticos y de país en el futuro, a pesar de que aún la resolución contemplara a los procedimientos de país como mecanismos sui generis. Vid. GUTTER, Jeroen, 'Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead', *Human Rights Law Review*, Vol. 7, N° 1, 2007, p. 97.

14 El establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias marcó el comienzo de la era de los procedimientos temáticos. Dicho enfoque permitió a la Comisión de Derechos Humanos contar con un método menos controversial para dar seguimiento a las principales cuestiones de derechos humanos a nivel mundial, y por tanto, resultó una opción políticamente viable sobre la que la Comisión podía trabajar. *Ídem*, pp. 98-99.

15 Se sugiere leer el artículo preparado para

la presente obra por el Presidente-Relator del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas, Olivier de Frouville, para una mayor profundización sobre la labor del grupo.

16 Que sin embargo, era una situación natural para la Comisión, en virtud de su composición intergubernamental. No obstante, la Asamblea General así lo señaló en su resolución 60/251, al mencionar que a pesar del reconocimiento a su trayectoria y a todos los logros que la Comisión tuvo en su trayectoria, era necesario garantizar la universalidad, objetividad y eliminar el carácter selectivo que habían existido respecto a ciertas cuestiones de derechos humanos, así como la aplicación de dobles estándares y la politización.

17 Alston nota, por ejemplo, que existían ciertos temas políticos que algunos países buscaban mantener fuera del alcance de la Comisión de Derechos Humanos, a la vez que algunos de ellos buscaban evitar la creación de un sistema general de supervisión universal en la materia. Cfr. ALSTON, Philip, 'The Commission on Human Rights' en ALSTON, Philip (ed.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, 1ª edición, Oxford, Oxford University Press, 1992, p. 142.

18 Se ha comentado incluso que la reforma a la maquinaria de derechos humanos fue

el resultado de la imposibilidad política de transformar el resto de los órganos del sistema de Naciones Unidas, en particular el Consejo de Seguridad y la Asamblea General; por tanto, la reforma y sustitución de la Comisión de Derechos Humanos tuvo como finalidad lograr que existiera una imagen de consenso y reforma, a pesar de que dichos cambios sólo operaron en la maquinaria de derechos humanos. Vid. DE FROUVILLE, Olivier, 'Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward', en BASSIOUNI, M. Cherif y SCHABAS, William A., *New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Cambridge, Intersentia, 2011, p. 242.

19 En ese sentido se expresa Upton, quien considera que la creación de un nuevo organismo de derechos humanos en las Naciones Unidas reflejó la aceptación de parte de los Estados sobre la importancia de mejorar la promoción y protección de los derechos humanos a nivel global. Vid. UPTON, Helen, 'The Human Rights Council: First Impressions and Future Challenges', *Human Rights Law Review*, Vol. 7, N° 1, 2007, p. 39.

20 A/HRC/RES/5/1, *Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos*, 18 de junio

de 2007.

21 Sobre este punto ha existido un debate en torno a la necesidad de clarificar la terminología utilizada en el nombramiento de mandatarios; así, se ha propuesto que el nombramiento como Relator Especial se otorgue únicamente a aquellos mandatos que tengan como objetivo el monitoreo y protección de los derechos humanos, además del desarrollo de alguna cuestión específica de esta rama del derecho internacional, mientras que el nombramiento como Experto Independiente o Representante Especial deberá utilizarse únicamente para aquellos mandatos que tengan como objetivo el estudio de cuestiones y fenómenos específicos en el ámbito de los derechos humanos. *Vid.* NIFOSI-SUTTON, Ingrid, 'The System of the UN Special Procedures: Some Proposals for Change', en BASSIOUNI, M. Cherif y SCHABAS, William A., *New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Cambridge, Intersentia, 2011, pp. 408-409.

22 Ripert menciona que el problema se agrava debido a que el debate sobre los derechos humanos se mezcla inevitablemente con el debate sobre las Naciones Unidas y sobre la universalidad de un sistema de administración de la comunidad internacional. Por tanto, ello tiene como resultado la adopción de posiciones conforme a los intereses de los países, lo cual invariablemente conlleva una connotación política, constituyendo una polarización entre particularismo contra universalismo, así como entre los distintos grupos que se formaban para apoyar las causas que derivan de los intereses nacionales y regionales. *Cfr.* RIPERT, Jean Maurice, 'Les organes principaux de l'ONU: Les droits de l'homme entre New York et Genève', en DECAUX, Emmanuel (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'Homme*, París, Pedone, 2006, p. 68. Ante ello, el Examen Periódico Universal se presentó como una oportunidad de superar dicha contienda política.

23 *Vid.* CALLEJÓN, Claire, 'Developments at the Human Rights Council in 2007: A Reflection of its Ambivalence', *Human Rights Law Review*, vol. 8, n° 2, 2008, pp. 324-325.

24 Tal es el caso, verbigracia, de los mandatos

relativos al derecho a una vivienda adecuada, a la salud, al agua o a la alimentación, todos derivados de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

25 A pesar de que originalmente no fueron concebidos como tal, a partir de 1993 se consagraron como un sistema, instituyendo estructuras que permitieran actuar de manera coordinada. Gutter considera que como sistema, los procedimientos especiales generan tres impactos: un progreso institucional consolidado; la institucionalización de un enfoque comprensivo de las Naciones Unidas respecto a los derechos humanos; y consecuencias prácticas –como el establecimiento de métodos de trabajo estandarizados– como resultado de las reuniones anuales de los mandatarios y del trabajo del Comité de Coordinación de Mandatarios de los Procedimientos Especiales. Véase GUTTER, Jeroen, *op. cit.*, nota 13, p. 100; y NIFOSI-SUTTON, Ingrid, *op. cit.*, nota 21, p. 402.

26 Derivado de ese rechazo en su contra fue que se adoptó la política de racionalización de los procedimientos especiales, en un esfuerzo de ciertos países por reducir sus facultades y funciones. Para una mayor perspectiva sobre ello, *cfr.* PINHEIRO, Paulo Sergio, 'Les Etats au sein de la Commission des droits de l'Homme, la politisation des groupes' en DECAUX, Emmanuel (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'Homme*, París, Pedone, 2006, p. 107; y GUTTER, Jeroen, *op. cit.*, nota 13, p. 105.

27 Sobre lo anterior, véase NIFOSI-SUTTON, Ingrid, *op. cit.*, nota 21, p. 394.

28 A pesar de su presentación ante el Consejo de Derechos Humanos, las comunicaciones y los informes sobre ellas no reciben la atención necesaria por parte de los Estados, lo cual desde luego dificulta la mejoría en la protección de los derechos humanos. *Cfr.* BALDWIN-PASK, Tania y SCANNELLA, Patrizia, 'The Unfinished Business of a Special Procedures System', en BASSIOUNI, M. Cherif y SCHABAS, William A., *New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Cambridge, Intersentia, 2011, p. 445.

29 Callejón considera que de manera general, la reconstrucción del Consejo reflejó la ambivalencia de la reforma, al tener que fortalecer el sistema de procedimientos especiales, por un lado, y lograr su racionalización, por otro. Para un enfoque más detallado, véase CALLEJÓN, Claire, 'Developments at the Human Rights Council in 2007: A Reflection of its Ambivalence', *op. cit.*, nota 23, p. 324; y para una visión general sobre la sustitución de la Comisión por el Consejo, refiérase a CALLEJÓN, Claire, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies: de la Commission au Conseil*, París, Pedone, 2008.

30 Como refiere Hampson, a falta de un organismo de policía o regulación, un sistema internacional judicial o cuasi-judicial necesita el apoyo de un cuerpo político si se espera que sus pronunciamientos tengan efectos reales. *Cfr.* HAMPSON, Françoise J., 'An Overview of the Reform of the UN Human Rights Machinery', *Human Rights Law Review*, Vol. 7, N° 1, 2007, p. 12.

31 Al momento de escribir la presente nota, no existe ante el Consejo de Derechos Humanos ningún Representante Especial.

32 "...el Consejo necesita dedicar el tiempo necesario para dar una consideración apropiada a los informes de los procedimientos especiales y para el seguimiento correspondiente. La falta de lo anterior fue una de las mayores fallas del sistema anterior." *Vid.* HAMPSON, Françoise J., *op. cit.*, nota 30, p. 19.

33 *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, A/RES/60/147, 16 de diciembre de 2005.

34 Para mayor referencia, véase NIFOSI-SUTTON, Ingrid, *op. cit.*, nota 21, pp. 409-410.

35 *Vid.* GUTTER, Jeroen, *op. cit.*, nota 13, p. 103; NIFOSI-SUTTON, Ingrid, *op. cit.*, nota 21, p. 410.

36 SCANNELLA, Patrizia y SPLINTER, Peter, 'The United Nations Human Rights Council: A Promise to be Fulfilled', *Human Rights Law*

Review, Vol. 7, N° 1, 2007, p. 59.

37 BALDWIN-PASK, Tania y SCANNELLA, Patrizia, 'The Unfinished Business...', *op. cit.*, nota 28, p. 421.

38 Debe hacerse mención, sin embargo, que contrario a los Órganos de Tratado, cuya acción se encuentra limitada a aquellos países que hayan ratificado los tratados y convenciones que los crean, una de las ventajas de los Procedimientos Especiales temáticos es que pueden valorar las violaciones de derechos humanos que se encuentren comprendidas dentro de su mandato que hayan ocurrido en cualquier Estado o territorio, independientemente de la existencia de una ratificación, lo cual les da amplias facultades de investigación. *Idem*, p. 420

39 "Bajo el [EPU], el Consejo [revisaría] el cumplimiento de las obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Por tanto, busca abordar la falta de objetividad e imparcialidad de la antigua Comisión para tratar las situaciones en los países..." *Vid.* CALLEJÓN, Claire, 'Developments...', *op. cit.*, nota 23, p. 334. En ese sentido se expresan De La Vega y Lewis, quienes consideran que el Examen Periódico Universal fue el resultado de una ideología emergente conforme a la cual el récord integral de derechos humanos de cada país debe formar parte de un discurso internacional sobre derechos humanos. *Vid.* DE LA VEGA, Constance y LEWIS, Tamara N., 'Peer Review in the Mix: How the UPR Transforms Human Rights Discourse' en BASSIOUNI, M. Cherif y SCHABAS, William A., *New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Cambridge, Intersentia, 2011, p. 353.

40 "...en el contexto del EPU, la revisión por pares debería ser vista como un mecanismo para ayudar a los países en la identificación de prácticas indeseables en sus contextos internos de derechos humanos y para encontrar maneras de rectificar las violaciones de derechos humanos a través de la interacción con otros estados miembros." DE LA VEGA, Constance y LEWIS, Tamara N., *op. cit.*, nota 39, p. 363.

41 "El EPU...no permite formalmente la

selectividad, puesto que el programa de revisión es sistemático y no refleja las preocupaciones de ciertos Estados en particular o grupos de Estados en un momento determinado." DE FROUVILLE, Olivier, 'Building a Universal...', *op. cit.*, nota 18, p. 250.

42 MCMAHON, Edward R., *The Universal Periodic Review: A Work in Progress*, Friedrich Ebert Stiftung, Septiembre 2012, p. 4.

43 El procedimiento original se encontraba en la resolución A/HRC/RES/5/1; sin embargo, éste fue ligeramente reformado por la resolución A/HRC/RES/16/21 de 12 de abril de 2011, en donde se examinó la labor y funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos, conforme se encontraba establecido en la resolución A/RES/60/251 de la Asamblea General en la que se disponía que, además de su creación, habría de revisarse su funcionamiento cinco años después de haber comenzado a funcionar. Sin embargo, las ligeras modificaciones adoptadas respecto al Examen Periódico Universal serán detalladas más adelante.

44 4A/HRC/16/21, *Examen de la labor y el funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos*, de 12 de abril de 2011; y su anexo, *Resultado del examen de la labor y el funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*.

45 En la opinión de Olivier de Frouville, una evaluación válida sobre el Examen Periódico Universal podrá hacerse únicamente cuando el segundo ciclo haya concluido, la cual dependerá del seguimiento que se haya dado a las recomendaciones. Véase DE FROUVILLE, Olivier, 'Building a Universal...', *op. cit.*, nota 18, p. 250. Por su parte, De La Vega y Lewis consideran que el éxito de la fase de seguimiento será la variable que determine si el EPU es un mecanismo efectivo para generar cambios cuantificables en las situaciones de derechos humanos de los países miembros de la ONU. *Cfr.* DE LA VEGA, Constance y LEWIS, Tamara N., *op. cit.*, nota 39, p. 383.

46 Sweeney y Saito discrepan de la posición anterior, al señalar que el Examen Periódico Universal ha complementado el trabajo de los Órganos de Tratado al alentar a los Estados a cumplir con sus obligaciones procesales -

es decir, con la presentación de los informes requeridos ante los Comités correspondientes-, así como a través de una forma interina de seguimiento a cuestiones sustantivas que han sido señaladas por los Órganos de Tratado. *Cfr.* SWEENEY, Gareth y SAITO, Yuri, 'An NGO Assessment of the New Mechanisms of the UN Human Rights Council', *Human Rights Law Review*, Vol. 9, N° 2, 2009, pp. 213-214. Sin embargo, es necesario que también haya una coordinación y colaboración más estrecha entre los diferentes órganos y agencias de la Organización de las Naciones Unidas.

47 De Frouville, sin embargo, menciona que no existe un carácter verdaderamente complementario, puesto que no existe una interacción real entre el Examen Periódico Universal y los otros mecanismos para la protección de los derechos humanos. Incluso, señala que el EPU tiende a ensombrecer el trabajo de los otros mecanismos, a la vez que da lugar a lo que hemos denominado *hipocresía diplomática*, en donde se ha congratulado el trabajo realizado por ciertos países que notoriamente son violadores persistentes de los derechos humanos, o bien, que presentan imágenes a veces contradictorias ante distintos órganos. *Cfr.* DE FROUVILLE, Olivier, 'Building a Universal...', *op. cit.*, nota 18, pp. 250-252. Incluso, Sweeney y Saito mencionan que a pesar de que en el primer ciclo del EPU se hicieron preguntas difíciles en casi todas las reuniones, las recomendaciones fueron por lo general tan amplias que resulta prácticamente imposible monitorear su implementación. *Vid.* SWEENEY, Gareth y SAITO, Yuri, *op. cit.*, nota 46, p. 212. Debido a lo anterior, sería prudente que como proponen De La Vega y Lewis, a fin de evitar o reducir la falta de claridad y redundancia en los temas y recomendaciones hechas, éstas sean agrupadas por tema -es decir, especificadas- y que se imponga un límite temporal respecto a su implementación, a fin de contar con elementos cuya medición resulte más sencilla. Por otra parte, algunos autores consideran que las referencias en torno a los Órganos de Tratado y los Procedimientos Especiales en el contexto de la evaluación hecha por el Examen Periódico Universal sirven como un mecanismo de seguimiento a las recomendaciones, consideraciones y resultados encontrados por los distintos comités y expertos independientes, lo cual ayuda a resaltar su

trascendencia y a fortalecer los procedimientos de derechos humanos. Cfr. DE LA VEGA, Constance y LEWIS, Tamara N., *op. cit.*, nota 39, pp. 372, 378-383.

48 La duplicación de labores ha sido uno de los principales motivos de preocupación en el área de los derechos humanos, y en especial tras el inicio de funcionamiento del Examen Periódico Universal. Sin embargo, como fue expuesto por la delegación canadiense durante los trabajos preparatorios del mecanismo, la revisión por pares debe enfocarse en la implementación de las recomendaciones recibidas para evitar la duplicación de trabajo, y debe por tanto construirse sobre la base de información existente (es decir, presentada ante los Órganos de Tratado o Procedimientos Especiales) en vez de solicitar la presentación de nueva información. Asimismo, el hecho de que los Estados se comprometan a establecer un diálogo interactivo y que esto se haga de manera periódica, aunado a la obligatoriedad para todos los Estados, son factores que permiten hablar del carácter complementario del mecanismo, en vez de una duplicidad de funciones. Cfr. GAER, Felice D., 'A Voice Not an Echo: Universal Periodic Review and the UN Treaty Body System', *Human Rights Law Review*, Vol. 7, N° 1, 2007, p. 114-115.

49 "El Examen Periódico Universal podría de hecho tener un valor agregado y complementar los Órganos de Tratado en cuanto a que su revisión del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos podría ser universal, al alcanzar a todos los Estados al momento de su revisión –lo que no ha sido el caso para los Órganos de Tratado, al menos no todavía." *Ídem*, p. 136.

50 DE FROUVILLE, Olivier, 'Building a Universal...'; *op. cit.*, nota 18, p. 261. En ese mismo sentido, Cfr. MCMAHON, Edward R., *op. cit.*, nota 42, p. 10, quien considera que en principio, el objetivo del Examen Periódico Universal consiste en asegurar que todos los países rindan cuentas por el progreso o la falta de éste en cuanto a la implementación de las recomendaciones.

51 DE FROUVILLE, Olivier, 'Building a Universal...'; *op. cit.*, nota 18, p. 244. En el mismo sentido se expresa Pinheiro, quien

menciona que tomando en cuenta que la Comisión [y en la actualidad el Consejo] era un organismo político multilateral constituido por representantes estatales que participaban para defender sus intereses, es difícil negar que la naturaleza política de estos organismos es una característica intrínseca a su funcionamiento. Vid. PINHEIRO, Paulo Sergio, *op. cit.*, nota 26, pp. 108-109.

52 A/HRC/WG.6/4/MEX/1, *Informe nacional presentado de conformidad con el párrafo 15 A) anexo a la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos*, de 10 de noviembre de 2008.

53 *Ibid.*, par. 3.

54 A/HRC/11/27, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. México*, de 29 de mayo de 2009.

55 Esta reforma es trascendente también desde la perspectiva del derecho internacional público general, puesto que rompe con una tradición dualista que imperaba en el orden jurídico mexicano. Si bien se aducía normalmente que existía una tradición monista –conforme a la cual, no era necesaria la adopción de normatividad interna que diera carácter vinculante a las normas internacionales–, en la práctica generalmente se argumentaba que tras la ratificación y entrada en vigor de los tratados, era necesaria la implementación de una legislación secundaria que validara el contenido normativo de dichos ordenamientos internacionales. Ejemplo de ello es precisamente en el informe nacional de México ante el Examen Periódico Universal, donde en el párrafo cuarto el Estado subrayó que "El reto ahora es hacerlos aplicables en el ámbito interno, a través de la adopción de políticas públicas y de la armonización legislativa donde se requiera." (Énfasis añadido) Existía pues una discrepancia entre el carácter auto-ejecutivo (self-executing) de la norma internacional tras su adopción, que corresponde al sistema monista, y la necesidad de instaurar legislación que diera validez a la norma.

56 Reforma del 10 de junio de 2011.

57 En ese sentido, el artículo primero de la Ley de Amparo establece que "Artículo 1º. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: I. *Por normas*

generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;..." (Énfasis añadido)

58 Lo anterior fue incluso ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso *Radilla Pacheco*, así como considerado recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, continúan existiendo discrepancias respecto a la aplicación de estándares internacionales en la materia, así como sobre la extensión del fallo del tribunal interamericano, lo cual ha imposibilitado el cumplimiento de la sentencia del organismo regional y por tanto la adaptación del ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales.

59 CAT/C/MEX/CO/5-6, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49º periodo de sesiones (29 de octubre a 23 de noviembre de 2012), par. 18 de 11 de diciembre de 2012.

LA POBREZA EXTREMA Y LOS DERECHOS HUMANOS: UNA LUCHA SOCIAL CONTRA UN FLAGELO GLOBAL.

* La autora agradece el apoyo en la elaboración y traducción al español del presente artículo a Kate Donald y al Mtro. Humberto Fernando Cantú Rivera.

1 Por ejemplo, A/HRC/17/34.

2 Véase A/66/265.

3 Sobre derechos humanos y programas de transferencias monetarias (A/HRC/11/9), el rol de la protección social ante la crisis financiera global (A/64/279), un marco de derechos humanos para pensiones no contributivas (A/HRC/13/31), la importancia de las medidas de protección social para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con un enfoque

particular en las preocupaciones relativas al género (A/65/259), y el enfoque de derechos humanos para la recuperación de las crisis económica y financiera globales (A/HRC/17/34), que incluyeron un análisis del importante papel que juegan los programas de protección social durante los tiempos de crisis y recuperación económica.

4 Un panorama más completo puede encontrarse en inglés en la publicación *The Human Rights Approach to Social Protection*, realizada por Magdalena Sepúlveda Carmona y Carly Nyst, disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/HumanRightsApproachToSocialProtection.pdf>

5 Las transferencias monetarias son solamente un tipo de programa de protección social, y debería formar parte de un sistema de protección social más amplio.

6 El texto de los Principios se encuentra disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/AHRC-21-39_sp.pdf.

7 Véase la Observación General 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafos 34 y 35.

EL FUTURO ES HOY: PONER FIN A LAS DESIGUALDADES EN SANEAMIENTO, AGUA E HIGIENE EN LA AGENDA POST-2015.

* Quiero agradecer a las colegas en mi equipo de trabajo Inga Winkler, Virginia Roaf y Johanna Gusman y al personal de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Juana Sotomayor, Madoka Saji y Bárbara Mateo, por su contribución y apoyo para preparar este artículo. Agradezco también a Humberto Cantú Rivera por la traducción, así como a Juana Sotomayor y Alberto Jiménez-Piernas García por su revisión y edición en español. Una versión original de este artículo fue presentada en inglés como contribución para la Consulta Global sobre Desigualdades en el marco de las Consultas

post-2015, en octubre 2012.

1 Melamed, C., (2012), *Putting inequality in the post-2015 picture*, Overseas Development Institute (ODI), p. 4.

2 Artículo de opinión sobre la temática del Equipo de Tareas del Sistema de Naciones Unidas [ETNU] sobre la agenda de desarrollo de las Naciones Unidas después de 2015, (2012), *Addressing inequalities: The heart of the post-2015 agenda and the future we want for all*, p. 6.

3 Foro Económico Mundial, (2012), *Global Risks Report 2012* (7th ed.), p. 19.

4 Organización Mundial de la Salud [OMS] y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], Programa de Monitoreo Conjunto [PMC], (2011), *Report of the first Consultation on Post-2015 Monitoring of Drinking-water and Sanitation*, Berlin.

5 Resolución A/64/292 (Asamblea General) y Resolución 15/9 (Consejo de Derechos Humanos).

6 Un mejor entendimiento fue facilitado por la adopción del Protocolo Adicional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual dio oportunidad de tratar las interpretaciones erróneas en torno a los derechos económicos, sociales y culturales en los niveles nacional e internacional, incluyendo en relación al monitoreo, la rendición de cuentas y el acceso a los remedios.

7 Observación General No. 20 respecto a la no discriminación en los derechos económicos, sociales y culturales, 2009 (Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

8 ETNU, (2012), p. 13.

9 Véanse por ejemplo el artículo 1.1 de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial; el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; o el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

10 UNICEF, (2010), *Achieving the MDGs with equity*, p. 6.

11 ONU-Mujeres, (2011), *Progress of the World's Women: Gender Justice and the Millennium Development Goals*, localizado en <http://progress.unwomen.org/gender-justice-and-the-millennium-development-goals/>.

12 ONU-Mujeres, 2011, p. 22.

13 Melamed, C., (2012), p. 4.

14 Informe A/HRC/18/33/Add.4, para. 79 (Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento. Misión a los Estados Unidos de América).

15 Informe A/HRC/12/24/Add.1, para. 48 (Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento. Misión a Costa Rica).

16 Informe A/HRC/15/55, para. 25 (Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento. Misión a Bangladesh).

17 Informe A/HRC/18/33/Add.2, para. 33 (Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento. Misión a Eslovenia).

18 Informe A/HRC/15/31/Add.3, para. 22 (Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento. Misión a Egipto).

19 Informe A/HRC/15/55, para. 21 (Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento. Misión a Bangladesh).

20 OMS y UNICEF, (2011), p. 3.

21 Resolución 65/1, par. 68 (Asamblea General).

22 Naciones Unidas, (2008), *Lista Oficial de Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Localizado en <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=indicators/officialist.htm>.

23 Agenda Council on Benchmarking Progress.

24 ETNU, (2012), p. 12.

25 Comité para el Desarrollo de Políticas, (2012), *The United Nations Development Strategy Beyond 2015*, p. 18.

26 Vandemoortele, J., (2012), *Background Paper prepared for the Experts Group Meeting to support the advancement of the Post-2015 UN Development Agenda*, (p. 21), New York.

27 El coeficiente Gini de un país se encuentra entre 0 y 100, en donde cero indica una igualdad perfecta en el ingreso, y 100 una desigualdad absoluta en el ingreso, lo cual implica que una sola persona tendría todo el ingreso.

28 Melamed, C., (2012), p. 4.

29 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (2008), *Claiming the Millennium Development Goals: a human rights approach*, p. 26.

30 Melamed, C., (2012), p. 5.

31 PMC, (2011), Informe Final.

32 OMS y ONU-HABITAT, (2010), *Hidden Cities: unmasking and overcoming health inequities in urban settings*.

33 Para mayores detalles, véase PMC, (2012), *Informe final del Grupo de Trabajo sobre la equidad y la no discriminación*, Lisboa.

34 OMS y UNICEF, (2011), p. 3.

35 Para una discusión más amplia sobre el tema, véanse las contribuciones de Archana Patkar al PMC del GT sobre EyND, disponibles en http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/MENSTRUALHYGIENE-MANAGEMENT-Paper-for-END-group-1.pdf.

LA APLICACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN A NIVEL NACIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

* Agradezco la participación de Humberto Fernando Cantú Rivera, quien colaboró como editor del presente artículo.

1 Como subraya el Comité de Derechos Humanos, el derecho a la vida, entre otras cosas, exige a los Estados adoptar todas las medidas posibles para eliminar la desnutrición. (Comité de derechos humanos, Observación General

Nº 6: derecho a la vida (artículo 6), párr. 5). A nivel regional, el derecho a la alimentación está consagrado en el artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el área de derechos económicos sociales y culturales (el “Protocolo de San Salvador”), de 1988.

2 De Schutter, O. & Cordes, K.Y., “Accounting for Hunger: An Introduction to the Issues” in De Schutter, O. & Cordes, K.Y. (Eds.) (2011), *Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalisation*, Oxford: Hart Publishing, p. 2-4.

3 Un ejemplo es la Declaración de Salvador de Bahía, aprobada en la primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo en diciembre de 2008. Un compromiso similar subyace en la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre lanzada por el Presidente de Guatemala Oscar Berger y el Presidente de Brasil Lula Da Silva en 2005 con el objetivo de erradicar el hambre en la región para el año 2025. Véase: <http://www.rlc.fao.org/es/iniciativa>

4 Para obtener más información, consulte: <http://www.RLC.FAO.org/frente/PDF/PFH.pdf>. Cada vez más, se están estableciendo frentes parlamentarios a nivel nacional. Solo en el año 2011, se establecieron frentes parlamentarios nacionales en Argentina, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. Antes ya estaba formado en Brasil.

5 Aprobado en Panamá en diciembre de 2009 en la XXV Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano reunida en Ciudad de Panamá el 3 de diciembre de 2009. El artículo 11 proclama que: “Los latinoamericanos tienen derecho a una alimentación que asegure un sano desarrollo físico y mental”. Texto disponible en: <http://www.rlc.fao.org/frente/pdf/decladhh.pdf>

6 CEPAL (2011), *Panorama Social 2011*, p. 4.

7 El Banco Mundial (2008). Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo. El Banco Mundial, Washington DC, p. 95.

8 Graziano da Silva, J., Gómez E., y Castañeda S. (2010), *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural*, p. 4. El informe se basa en los resultados del estudio de 8 casos, en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (<http://faorlc.cgnet.com/es/prioridades/desarrollo/boom/pdf/boomen.pdf>)

9 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 12, E/C.12/1999/5, párr. 6.

10 Sen, A. (1987), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford: Oxford University Press, p. 165-66.

11 Vivero, J.L. & P. Ramirez (2009), *Leyes, políticas e instituciones contra el hambre en el contexto latinoamericano*. In Vivero, J.L. & X. Erazo, eds. *Derecho a la Alimentación, Políticas Públicas e Instituciones contra el Hambre*, pp. 123-171. Serie Ciencias Humanas, LOM Editores, Santiago, Chile, p. 152. http://issuu.com/joseluisvivero/docs/cap_5_leyes_pol_ticas_e_instituciones_san_en_alc_v

12 Knuth, L. and Vidar, M., *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food Around the World*, FAO Right to Food Unit, Rome, 2011, p. 13; y Vivero, J.L. & P. Ramirez (2009), op cit, pp. 152-153. Actualmente diez países reconocen el derecho a la alimentación como un derecho específico que se aplica a toda la población. Las constituciones de otros diez países estipulan el derecho a la alimentación de categorías específicas de la población, como niños o prisioneros. Cinco países tienen disposiciones constitucionales que estipulan el derecho a la alimentación como parte de otro derecho humano.

13 El Relator Especial aplaudió la adopción de las nuevas disposiciones constitucionales en un comunicado de prensa emitido el 13 de octubre de 2011, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11491&LangID=S>.

14 La reforma todavía (en agosto de 2012) tenía que ser ratificada por la nueva Asamblea para entrar en vigor.

15 Respectivamente en el artículo 16 (Bolivia), artículo 10 (Brasil), artículo 13 (Ecuador),

artículo 99 (Guatemala), artículo 40 (Guyana), artículo 22 (Haití) y artículo 63 (Nicaragua).

16 Las Directrices fueron aprobadas por 187 Estados miembros del Consejo de la FAO en noviembre de 2004 y está disponible http://www.fao.org/righttofood/publi_01_es.htm

17 En Costa Rica, Colombia, Bolivia, El Salvador, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú y la República Dominicana.

18 La Iniciativa América Latina Sin Hambre es apoyada por la FAO con el apoyo financiero de Brasil, España y otros donantes. Para obtener más información, consulte: <http://www.rlc.fao.org/es/ialcsh/la-iniciativa>. Un objetivo principal de la Iniciativa es crear conciencia social sobre el derecho a la alimentación, incluyendo la preparación de informes nacionales, preparado en cooperación con organizaciones no gubernamentales. Los informes están disponibles en: <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/infda.htm>

19 Véase la nota 5 supra.

20 Véase: <http://www4.planalto.gov.br/consea/noticias/imagens-1/livro-plano-nacional-caisan>

21 CDESC, Observación General N° 12, párr. 21.

22 Sobre las estrategias nacionales y las oportunidades que presentan para el empoderamiento, la participación y la rendición de cuentas, véase: FAO (2011). El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional; FAO (2006). El derecho a la dependencia alimentaria; y el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Nota informativa: Los países en lucha contra el hambre, con enfoque en el derecho a la alimentación. Avances significativos en la implementación del derecho a la alimentación a escala nacional en África, América Latina y el sur de Asia, mayo de 2010, disponible en <http://www.srfood.org/index.php/en/right-to-food>.

23 Véase, por ejemplo, las observaciones finales del CDESC sobre Uruguay (E/C.12/URY/CO/3-4) y Colombia (E/C.12/COL/CO/5).

24 Por ejemplo, el Relator Especial sobre el

derecho a la alimentación recomendó que el sistema de información sobre seguridad alimentaria y nutricional establecido en la ley nicaragüense debía reforzarse mediante la adopción de un sistema unificado de indicadores, objetivos y referencia para vigilar el cumplimiento de la obligación del Estado para realizar progresivamente el derecho a la alimentación”(Informe del Relator Especial: misión a Nicaragua, A/HRC/13/33/Add.5, párr. 83 (d)).

25 Véase: HRI/MC/2008/3, p. 24, http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI.MC.2008.3_en.pdf

26 Ver Vivero, J.L. (2010). El enfoque jurídico contra el hambre: el derecho a la alimentación y las leyes de seguridad alimentaria. En X. Erazo, L. Pautassi & A. Santos, eds., Exigibilidad y realización de derechos sociales. Impacto en la política pública. Pp. 163-188. Editorial LOM, Santiago, Chile, p. 184.

27 Sobre la justiciabilidad del derecho a la alimentación y el papel de los tribunales, véase Courtis, C. (2007) “El derecho a la alimentación como un derecho justiciable: desafíos y estrategias”, Anuario de Max Planck de derecho de las Naciones Unidas, Volumen 11, pp. 317-337; Golay, C. (2009), El derecho a la alimentación y el acceso a la justicia. Ejemplos en los planos nacionales, regionales e internacionales, FAO, Roma; FIAN Internacional (2009), Promover el derecho a la alimentación a nivel nacional. Algunas lecciones aprendidas, Heidelberg; Vivero, J.L. (2011). Hambre de justicia en América Latina. La justiciabilidad de los derechos sociales en las democracias hambrientas. En: Martín López, M.A. & J.L. Vivero, eds., Nuevos retos para el derecho a la alimentación. CEHAP, Córdoba y Huygens Editorial, Barcelona. http://issuu.com/joseluisvivero/docs/hunger_for_justice_in_latin_america_jlv_huygens. Fo una lista comentada de casos en América Latina y el Caribe ver también el sitio Web de desc: <http://www.escri-net.org/>

28 Vivero, J.L., Scholz Hoss, V., G. Cebolla, J.C. (2009). La Justiciabilidad del derecho a la alimentación en América Latina. Documentos de trabajo, Iniciativa América Latina pecado Hambre, pp. 21-22.

29 Véase : <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/110851.html>

30 Recientemente, Brasil se ha comprometido a convertir al CDDPH en una institución nacional brasileña de derechos humanos, de conformidad con los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (“Principios de París”, Resolución 48/134 de la Asamblea General, anexo). Esta nueva institución recibiría los recursos humanos, materiales y presupuestarios necesarios para su operación. Véase el segundo informe nacional de Brasil ante el mecanismo de examen periódico universal (UPR) del Consejo de los derechos humanos de las Naciones Unidas – 2012, disponible en: http://www.direitoshumanos.gov.br/cooperacao/revisaoperiodicauniversal/National%20Report_UPR%20Brazil%20_eng_FINAL%20VERSION.pdf

31 Con arreglo al artículo 15, inciso (j) del decreto legislativo de 32-2005, el Procurador emite informes anuales con recomendaciones específicas sobre la situación de la aplicación de políticas y estrategias de seguridad alimentaria y nutricional que son dirigidas al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

32 Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala (2012). Seguridad Alimentaria y Nutricional: de la asistencia humanitaria a la erradicación de la pobreza. Quinto Informe. Guatemala. http://www.pdh.org.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=185:pdh-entrega-informe-deseguridad-alimentaria&catid=28:noticias&Itemid=57

33 Defensoría del Pueblo, Colombia (2012), Primer Informe del Derecho Humano a la Alimentación. <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/1InformDerAlimentacion.pdf>

34 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

35 Hasta el día del 1 de julio de 2012, el Protocolo Facultativo ha sido ratificado por ocho Estados,

cuatro de los cuales son de América Latina (Argentina, Bolivia, Ecuador y El Salvador), y firmado por otros 32 Estados, incluidos seis de América Latina (Chile, Costa Rica, 36 Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela). El Protocolo entrará en vigor tras la décima ratificación.

36 Véase por ejemplo los informes disponibles en el sitio Web del Observatorio de Derecho a la Alimentación de América Latina: <http://www.oda-alc.org/front/documentos>.

37 Véase el informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/13/33/Add.6, párr. 14 (misión a Brasil, 12-18 de octubre de 2009).

38 Respectivamente establecidos por Decreto Ejecutivo N° 27029 de 2003 (Bolivia), posteriormente modificado por el Decreto N° 28667 (2006) para abrirlo a la participación de la sociedad civil; Decreto de 18 de octubre de 2004 (Panamá); y el Decreto Ejecutivo No.63 de 2009 (El Salvador).

39 Aunque no totalmente asegurado aún, la participación de organizaciones de la sociedad civil se está estudiando con las coordinaciones de Bolivia (Consejo Nacional de la Alimentación y Nutrición), Argentina (la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación) y Colombia (Comité Nacional de Prevención y Control de Micronutrientes, CODEMI).

40 Procurador de los Derechos Humanos (2008), Unidad de Estudio y Análisis, Primer Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala, Resumen Ejecutivo, pp. 63-69.

PROYECTANDO LA DISCUSIÓN HACIA EL FUTURO: EL ESTABLECIMIENTO DEL MANDATO SOBRE DERECHOS HUMANOS Y EL MEDIO AMBIENTE.

* Agradezco la colaboración de Ramin Pejan y Humberto F. Cantú Rivera en la gestión y traducción del presente artículo.

1 Resolución 19/10.

2 Véase por ejemplo John H. Knox, 'Climate Change and Human Rights Law', *Virginia Journal of International Law*, vol. 50, 2010, p. 163; Dinah Shelton, 'Human Rights and the Environment: Problems and Possibilities', *Environmental Policy and Law*, vol. 38, no. 1-2, 2008, p. 41; Lynda Collins, 'Are We There Yet? The Right to Environment in International and European Law', *McGill International Journal of Sustainable Development Law & Policy*, vol. 3, 2007, p. 119; Sumudu Atapattu, 'The Right to Healthy Life or the Right to Die Polluted?: The Emergence of a Human Right to a Healthy Environment Under International Law', *Tulane Environmental Law Journal*, vol. 16, 2002-2003, pp. 65, 69; Michael R. Anderson, 'Human Rights Approaches to Environmental Protection: An Overview', en Alan Boyle y Michael Anderson (eds.), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

3 OACNUDH, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights, UN Doc. A/HRC/10/61 (Enero 15, 2009).

4 *Ibid.*, para. 22.

5 *Ibid.*, para 37.

6 Una serie de resoluciones del Consejo de Derechos Humanos y de la Asamblea General vinculando explícitamente los derechos humanos con el medio ambiente son discutidas en la sección III del presente artículo.

7 Véase por ejemplo Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, comunicación No. 155/96, *Social and Economic Rights Action Center v. Nigeria (Ogoniland Case)*, decisión, para. 67; Corte Europea de Derechos Humanos, *Öneryildiz v. Turkey* (solicitud No. 48939/99), Sentencia, 30 Noviembre 2004, para. 118; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos en

el Ecuador, documento OEA/Ser.L/V/II.96 doc. 10 rev. 1.

8 Véase por ejemplo Comité Europeo de Derechos Sociales, queja No. 30/2005, *Marangopoulos Foundation for Human Rights v. Greece*, para. 221.

9 Véase por ejemplo Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblo Saramaka v. Surinam*, Serie C No. 172, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, paras. 95, 158; *Comunidad Indígena Yakye Axa v. Paraguay*, Serie C No. 125, Sentencia del 17 de junio de 2005, paras. 143, 156; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Maya del Distrito de Toledo v. Belice*, caso 12.053, informe No. 40/04, documento OEA/Ser.L/V/II.122, doc. 5 rev. 1, para. 153.

10 Véase por ejemplo Corte Europea de Derechos Humanos, *Fadeyeva v. Russia* (solicitud No. 55723/00), Sentencia del 9 de junio de 2005, para. 134; *Taşkin and others v. Turkey* (solicitud No. 46117/99), Sentencia del 10 de noviembre de 2004, para. 126; *López Ostra v. Spain* (solicitud No. 16798/90), Sentencia del 9 de diciembre de 1994, para. 58.

11 Véase por ejemplo Collins (n 2); Atapattu (n 2); Knox (n 2); Andersen (n 2); Shelton (n 2).

12 Véase Atapattu (n 2); Alan Boyle, 'Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment', *Fordham Environmental Law Review*, vol. 18, 2006-2007, p. 471; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Human Rights and the Environment (Rio+20: Joint Report OHCHR and UNEP 2012)*, 'Proyecto de Principios sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, E/CN.4/Sub.2/1994/9, Anexo I (1994)', visitado el 30 de noviembre de 2012; Shelton (*ibid.*); Romina Picolotti, 'Agenda 21 and Human Rights: The Right to Participate' en Romina Picolotti y Jorge Daniel Taillant (eds.), *Linking Human Rights and the Environment*, University of Arizona Press, 2003; Philippe Cullet, 'Definition of an Environmental Right in a Human Rights Context', *Netherlands Quarterly Human Rights*, vol. 13, 1995, p. 25.

13 Véase Kerri Woods, *Human Rights and Environmental Sustainability*, Edward Elgar Publishing, 2010, p. 130 (donde argumenta que la defensa de los derechos civiles y políticos de los grupos marginalizados es necesaria para la protección del medio ambiente).

14 *Human Rights and the Environment, Rio+20: Joint Report OHCHR and UNEP 2012*, sección 2.3.

15 Paras. 18-19.

16 *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, UN Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (14 de junio de 1992).

17 Para los propósitos de este artículo, las referencias al “derecho a un medio ambiente sano” incluyen todas las denominaciones alternativas de ese derecho.

18 Ver David Richard Boyd, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights and the Environment*, UBC Press, 2012.

19 David R Boyd, ‘The Constitutional Right to a Healthy Environment’, *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 2012.

20 Collins (n 2); Atapattu (n 2); Boyle (n 12); Shelton (n 2); Stephen J. Turner, *A Substantive Environmental Right: An Examination of the Legal Obligations of Decision-Makers Towards the Environment*, Wolters Kluwer, 2009; Kaniye SA Ebeku, ‘The Right to a Satisfactory Environment and the African Commission’, *African Human Rights Law Journal*, vol. 3, 2003, p. 149.

21 Atapattu (n 2).

22 Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo: *Nuestro Futuro Común* (1987), A/42/427.

23 *Declaración de Río*, principios 10, 20-23; véase también Boyle (n 12), pp. 473-474; Atapattu (n 2), pp. 74-78.

24 Alan Boyle, ‘The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment’, en Alan Boyle y Michael Anderson

(eds.) (n 2); véase también Dinah Shelton, ‘What Happened in Rio to Human Rights?’, *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 3, 1992, pp. 75, 82.

25 Vid. Karrie Wolfe, ‘Greening the International Human Rights Sphere? Environmental Rights and the Draft Declaration Principles on Human rights and the Environment’, *Appeal: Review of Current Law and Law Reform*, vol. 9, 2003, pp. 45, 48 (donde la autora anota que hasta la fecha de publicación, “no ha existido ningún movimiento respecto a ninguna de las recomendaciones de Ksentini, ni se ha discutido sustantivamente el informe final o el Proyecto de Declaración. Los esfuerzos de las ONG para incitar una discusión sobre el Proyecto de Declaración ha sido un completo fracaso”).

26 Resolución 1995/81 (la Resolución solicita que el Relator Especial investigue y examine los efectos del vertimiento ilegal de materiales y desechos tóxicos y peligrosos en África o en otros países en vías de desarrollo en el goce de los derechos humanos, particularmente de los derechos humanos a la vida y a la salud de toda persona).

27 Comisión de Derechos Humanos, Decisión 2001/111.

28 UN Doc. E/CN.4/2005/96

29 OACNUDH, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights (n 3).

30 Véase también Knox (n 2).

31 Véase OACNUDH, Human Rights Council panel discussion on the relationship between climate change and human rights: summary of discussions (15 de junio de 2009), disponible en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/Panel.aspx>

32 Edward Cameron y Marc Limon, ‘Restoring the Climate by Realizing Rights: The Role of the International Human Rights System’, *RECIEL*, vol. 21, n° 3, 2012, pp. 204, 208.

33 PNUMA/OACNUDH, Outcome Document of the High Level Expert Meeting on the New

Future of Human Rights and Environment: An Agenda for Moving Forward (1 de diciembre de 2009), disponible en <http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/Events/>

34 OACNUDH, Analytical study on the relationship between human rights and the environment (16 de diciembre de 2011)

35 Cameron y Limon (n 32), p. 212.

36 Informe del Experto Independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/HRC/22/43.

37 *Ibid.*, para. 6

38 *Ibid.*, paras. 10-11

39 *Ibid.*, para. 35

40 *Ibid.*, para. 36

41 *Ibid.*, para. 53

EL MANDATO DEL GRUPO DE TRABAJO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS: IDEAS PRELIMINARES.

* Agradezco la colaboración del Mtro. Humberto Fernando Cantú Rivera por la gestión y traducción del presente artículo.

1 Para un análisis breve de algunas de estas iniciativas, véase Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos. UN. Doc. E/CN.4/2005/91 (Febrero 2005).

2 Sobre el Consejo de Derechos Humanos, vea Resolución de la Asamblea General 60/251 (2006). Vea también <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/HRCIndex.aspx>

3 Véase Resolución de la Comisión de Derechos

Humanos E/CN.4/RES/2005/69 (2005)

4 Para el marco, vea Naciones Unidas, Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales al Consejo de Derechos Humanos (Abril 2008) UN Doc. A/HRC/8/5.

5 Ibid. [Vea UN Doc. A/HRC/8/5]

6 Ibid., p. 9. Para una revisión sobre el desarrollo del Marco, vea Karin Buhmann, "The Development of the UN Framework" A Pragmatic process Towards a Pragmatic Output", en Radu Mares (ed.), The UN Guiding Principles on Business and Human Rights (Nijhoff 2012) p. 85.

7 Para los Principios Rectores de la ONU, vea Naciones Unidas, Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar". Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales al Consejo de Derechos Humanos (Marzo 2011) UN Doc. A/HRC/17/31.

8 Vea Radu Mares, "Business and Human Rights After Ruggie: Foundations, the Art of Simplification and the Imperative of Cumulative Process", en Radu Mares (ed.) The UN Guiding Principle, loc. cit. p. 1.

9 <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGHRandtransnationalcorporationsandotherbusiness.aspx>

10 A/HRC/RES/17/4 (2011)

11 Resolución del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/RES/17/4 (2011) p. 6.

12 Naciones Unidas, Empresas y derechos humanos: nuevas medidas para la puesta en práctica del marco "proteger, respetar y remediar". Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas

transnacionales y otras empresas comerciales. UN Doc. A/HRC/14/27 (2010) p. 82.

13 Ibid.

14 Naciones Unidas, Principios Rectores, loc. cit., p. 8.

15 A/HRC/17/32 (2011)

16 A/HRC/17/31/Add.3 (2011)

17 A/HRC/4/74 (2007)

18 A/HRC/4/35/Add.5 (2007)

19 A/HRC/4/35/Add.2 (2007)

20 Vea <http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home>.

21 Informe provisional del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales. UN Doc. E/CN.4/2006/97 (2006) p. 81.

22 http://www.ohchr.org/Documents/press/ChandlerLecturer_Final.pdf

23 Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales. UN Doc. A/HRC/20/29 (2012), p. 48.

24 Ibid., p. 64

25 Ibid., p. 72

26 Naciones Unidas, Empresas y derechos humanos: nuevas medidas para la puesta en práctica del marco "proteger, respetar y remediar". Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales. UN Doc. A/HRC/14/27 (2010) p. 82.

27 Ibid. [A/HRC/14/27]

28 Naciones Unidas, Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, loc. cit. p. 15

29 Naciones Unidas, Empresas y derechos humanos: nuevas medidas, loc. cit., p. 5

30 Informe del Grupo de Trabajo, loc. cit., p. 50

31 Ibid., p. 51

32 Ibid., p. 52-54.

33 Resolución A/HRC/RES/17/4 (2011) loc. cit. p. 6(b)

34 Ibid., p. 6(c)

35 Ibid., p. 6(d)

36 Ibid., p. 6(e)

37 Informe del Grupo de Trabajo, loc. cit., p. 58.

38 Ibid., p. 62.

39 www.unglobalcompact.org

40 <http://www.oecd.org/daf/internationalinvestment/guidelinesformultinationalenterprises/>

41 Véase Informe del Grupo de Trabajo a la Asamblea General, UN Doc. A/67/285 (2012).

42 Para un resumen más detallado del Foro, vea Naciones Unidas, Summary of discussions of the Forum on Business and Human Rights. A/HRC/FBHR/2012/4 (Enero 2013)

43 Naciones Unidas, Las empresas y los derechos humanos: catálogo de las normas internacionales sobre responsabilidad y rendición de cuentas por actos cometidos por empresas. Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales. A/HRC/4/35 (Febrero 2007)

44 Amicus Curiae de John Ruggie, Philip Alston y la Clínica de Justicia Global de la Escuela de Derecho de NYU, p. 6, *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum*, No. 10-1491 (Suprema Corte de los EEUU, Junio 12, 2012)

A 20 AÑOS DE LA ADOPCIÓN DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA PROTECCIÓN DE TODA LAS PERSONAS CONTRA LAS DESAPARICIONES FORZADAS.

* Agradezco la participación del Mtro. Humberto Fernando Cantú Rivera, quien colaboró como traductor del presente artículo.

1 Sobre esto y lo que sigue, véase Louis Joinet, “De la Déclaration de 1992 à la Convention de 2006 (chronologie de l’élaboration)” en Emmanuel Decaux y Olivier de Frouville (ed.), *La Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*, Bruselas, Bruylant, 2009, p. 29.

2 Informe del Grupo de Trabajo: E/CN.4/1992/19/Rev.1

3 E/CN.4/1994/26, § 74.

4 Id., § 77.

5 “En su respuesta, la mayoría de las organizaciones no gubernamentales refieren los mismos obstáculos para una buena aplicación de la Declaración. Podemos resumirlas de la siguiente manera:

a) Los problemas internos y los conflictos armados fueron mencionados como una de las principales razones políticas;

b) En la mayoría de los casos, constatamos una falta de voluntad política de parte de los gobiernos para poner fin al fenómeno de las desapariciones;

c) Un estado de emergencia caracterizado por reglamentos rigurosos condujo a serias restricciones del derecho al habeas corpus, al poder incontrolable de las autoridades militares y a una ineficacia general del sistema judicial civil, lo que crea un clima propicio a los actos que conducen a las desapariciones forzadas;

d) Una práctica común que contribuye a la existencia de este fenómeno es la extensión de

poderes que autorizan a las fuerzas de seguridad, circulando bajo la apariencia de civiles en vehículos sin distintivos oficiales, a llevar a cabo detenciones arbitrarias y sin identificarse como miembros de seguridad, o por lo menos a tolerar este tipo de detenciones;

e) Otros obstáculos graves para una correcta aplicación de la Declaración son la práctica de la detención secreta y la falta de registros informáticos centralizados de todos los detenidos, y de archivos de manera cotidiana en los lugares de detención;

f) La mayoría de los gobiernos no han promulgado leyes que prohíban de manera expresa la práctica de las desapariciones forzadas conforme a los artículos 3, 4 y 5 de la Declaración. En los países donde los actos que condujeron a las desapariciones forzadas son declarados como delitos conforme al derecho penal, dichos delitos por lo general son definidos en términos tan vagos que resulta extremadamente difícil establecer una relación causal entre el arresto y la desaparición;

g) La falta de una investigación imparcial en todos los casos de presunta desaparición, la imposibilidad para los organismos de búsqueda civil de tener acceso a todos los lugares de detención (en particular a los centros de detención militar) y la ausencia de esfuerzos sinceros a fin de identificar a las víctimas de desaparición son por tanto obstáculos que entorpecen considerablemente la búsqueda de personas desaparecidas;

h) Las leyes de amnistía, las leyes relativas al deber de obediencia, la prescripción, los indultos presidenciales y la ausencia de un procedimiento imparcial ante los tribunales militares permiten a los responsables de las desapariciones forzadas beneficiarse de la impunidad, y por tanto, constituyen un obstáculo grave para la puesta en práctica de medidas tendientes a prevenir nuevas desapariciones;

i) Finalmente, numerosas organizaciones no gubernamentales declararon que hasta ahora, la mayoría de los gobiernos no han distribuido la Declaración a las autoridades legislativas, judiciales y administrativas, o no la han publicado.”

6 E/CN.4/1996/38, §§ 46 et 47.

LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y SU PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

1 Como menciona Carver, las INDH aplican estándares internacionales en sus funciones de monitoreo y tratamiento de denuncias, fungen como auditores de la legislación nacional para asegurar su cumplimiento y respeto del derecho internacional, y se han involucrado gradualmente en la presentación de informes independientes al Estado ante los Órganos de Tratado de las Naciones Unidas, lo cual representa una verdadera transformación de sus funciones, misma que ha ocurrido en los últimos 15 años. Véase CARVER, Richard, ‘A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law’, *Human Rights Law Review*, vol. 10, n° 1, 2010, pp. 1-32.

2 Resolución A/RES/48/134, *Instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos*, de 4 de marzo de 1994.

3 ALSTON, Philip y GOODMAN, Ryan, *International Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 1077.

4 OACNUDH, *Instituciones nacionales de derechos humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Ginebra, ONU, 2010, p. 15.

5 Véase también McBETH, Adam et al., *The International Law of Human Rights*, Melbourne, Oxford University Press, 2011, p. 322.

6 Ya en 1998 se identificaban algunos retos relativos a la función de diseminación que deben tener los organismos públicos de derechos humanos, que son la mejor garantía para prevenir su violación. Vid. ROCCATTI VELÁSQUEZ, Mireille, ‘Comisión Nacional de Derechos Humanos: Reflexiones acerca de su función, retos y perspectivas’, *Revista de*

Administración Pública, n° 97, 1998, p. 129.

7 Vid. MURRAY, Rachel, 'The Role of National Human Rights Institutions', en BADERIN, Mashood A. y SSENIONJO, Manisuli, *International Human Rights Law: Six Decades after the UDHR and Beyond*, Surrey, Ashgate, 2010, pp. 306-307.

8 Como mencionan Alston y Goodman, al trabajar en los límites entre los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales, las INDH pueden contribuir a la recepción de las normas globales de derechos humanos en los sistemas jurídico y cultural internos. Cfr. ALSTON, Philip y GOODMAN, Ryan, op. cit., nota 3, p. 1078.

9 MURRAY, Rachel, op. cit., nota 7, p. 305.

10 "Estos nuevos instrumentos han ido más allá del simple reconocimiento de la existencia de estos organismos... para requerirles que lleven a cabo ciertas tareas estipuladas en las disposiciones del instrumento mismo." *Idem*, p. 312.

11 GOODMAN, Ryan y PEGRAM, Thomas, 'National Human Rights Institutions, State Conformity, and Social Change' en GOODMAN, Ryan y PEGRAM, Thomas (eds.), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 2.

12 En lo que respecta a las denuncias presentadas ante los Procedimientos Especiales por supuestas violaciones de derechos humanos, éstas son por lo general llevadas por ONG u otro tipo de instituciones, aunque difícilmente por instituciones nacionales de derechos humanos. Sin embargo, de manera general los informes presentados ante los Órganos de Tratado incluyen información provista por las INDH. A manera de ejemplo, en la última revisión de México ante el Comité Contra la Tortura, siete comisiones estatales de derechos humanos presentaron un informe sobre la cuestión de la tortura en sus respectivas entidades federativas y en el marco de sus competencias, incluyendo temas como el arraigo, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la codificación de la prohibición de la práctica de tortura en la legislación nacional, así como

el resultado de las recomendaciones emitidas y las peticiones hechas al Comité. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/NHRIs_Joint_Mexico_CAT49.pdf (sitio visitado el 20 de mayo de 2013)

13 En opinión de Hampson, la cuestión de la cooperación de los mecanismos de las Naciones Unidas debe ser abordado de manera general en el seno de la organización, y considera que además de involucrarlas en el trabajo de cada mecanismo, podría ser fructífero contar con su presencia y colaboración en las reuniones anuales que sostienen los expertos de los Órganos de Tratado y de los Procedimientos Especiales. Cfr. HAMPSON, Françoise J., 'An Overview of the Reform of the UN Human Rights Machinery', *Human Rights Law Review*, vol. 7, 2007, pp. 22-23.

14 Una crítica más precisa sobre lo anterior se puede encontrar en CANTÚ RIVERA, Humberto Fernando, 'La protección jurisdiccional de los derechos humanos internacionales en México', *Revista Separata del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, N° 7, Enero-Julio 2011, p. 20, donde menciona que hasta entonces la función de las comisiones mexicanas de derechos humanos se había centrado en crear cierta estigmatización social sobre las instituciones públicas, sin ofrecer otros medios que lograran una protección más eficaz de los derechos humanos.

15 "Si la Comisión Nacional de Derechos Humanos dictara resoluciones obligatorias, es decir, sentencias, sería todo menos un OMBUDSMAN; en realidad sería un tribunal; y si fuese un tribunal tal acto demencial resquebrajaría por completo el sistema de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." MADRAZO CUÉLLAR, Jorge, 'Retos y Perspectivas del Sistema Nacional de Protección no Jurisdiccional de los Derechos Humanos', *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, N° 12, marzo-abril 1995, p. 240. Más adelante, el autor comenta que el objetivo es que la autoridad señalada como responsable realice un ejercicio de autocritica y se convenza a sí misma de la violación de derechos que ha cometido, y que en virtud de ello, voluntariamente acepte su cumplimiento y ordene el cese de los actos que la ocasionaron,

repare los daños causados y se castigue a los perpetradores.

16 Sobre este punto, es necesario mencionar la pertinencia de que las instituciones nacionales de derechos humanos, y en este caso las comisiones estatales y nacional, hagan uso de los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* (también conocidos como "Principios de van Boven"), a fin de contar con una visión más amplia sobre cómo pueden contribuir desde su posición a la protección y defensa de los derechos humanos. Véase Resolución 60/147, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, de 16 de diciembre de 2005.

17 Véase TELLO MORENO, Luisa Fernanda, 'Contribución de los Organismos No Jurisdiccionales de Protección de los Derechos Humanos en el fortalecimiento del Estado de Derecho: el caso del derecho al agua', *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, N° 15, 2010, pp. 41-65, donde menciona que el Estado de derecho consiste en la aplicación de las leyes y la existencia de mecanismos eficaces cuya finalidad es garantizar los derechos y subsanar su vulneración, y donde igualmente señala que las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos respecto al derecho humano al agua potable contribuyen al fortalecimiento del imperio de la ley, tanto nacional como internacional.



EL FUTURO ES HOY, es una publicación, editada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León. Av. Ignacio Morones Prieto 2110-2 Pte., Edificio Manchester, Col. Loma Larga, C.P. 64710, Monterrey, Nuevo León. Tel. 83458968, www.cedhnl.org.mx, investigacion@cedhnl.org.mx. Editor responsable: Pablo Rojas Durán. El diseño de la portada e interiores, estuvo a cargo de Blanca Daniela Gómez Guerra. Las ideas expresadas en el libro son responsabilidad exclusiva de sus autores, y no como expertos de las Naciones Unidas.



ISBN 978-607-27-0184-7



Av. Dr. Ignacio Morones Prieto 2110 Pte. Edificio Manchester, Col. Loma Larga, C.P. 64710, Monterrey, Nuevo León. Tels. (81) 8345.8645, 8345.8644 e-mail: cedhnl@cedhnl.org.mx

¡Síguenos!   @CEDHNL www.cedhnl.org.mx