



DERECHOS HUMANOS INTERNACIONALES

1



¿Qué son los derechos humanos?

Los derechos humanos son aquellos que todo ser humano posee y que tiene el derecho de disfrutar, simplemente por su condición de ser humano. Durante la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos de 1993, los Estados reafirmaron, mediante la Declaración de Viena, que estos derechos nacen con la persona y que su protección es responsabilidad de todo Estado. Se basan en el principio fundamental de que todas las personas poseen una dignidad humana inherente y tienen igual derecho de disfrutarlos, sin importar su sexo, raza, color, idioma, nacionalidad de origen o clase, ni sus creencias religiosas o políticas.

En este foro también se reconocieron específicamente los derechos humanos de las mujeres, así como las obligaciones de los Estados de protegerlos y promoverlos, incluyendo el de vivir libre de violencia. La mayor parte de los sistemas y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para hacer valer los derechos humanos se han desarrollado e implementado a partir de un modelo masculino. Por lo tanto, hasta la fecha, el sistema de derechos humanos no ha tomado en cuenta, de la manera más adecuada, la experiencia y las circunstancias específicas de las mujeres. Sin embargo, esta situación está cambiando. Las personas y organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres recurren, cada vez más, al enfoque de derechos humanos para exigir compensaciones por las injusticias infligidas a las mujeres.

El concepto de derechos humanos y del Derecho de los Derechos Humanos en este campo son, por naturaleza, dinámicos. Aunque una gama de derechos humanos fundamentales ya tiene reconocimiento jurídico, nada excluye la posibilidad de dar una interpretación más amplia a los existentes, o de que la comunidad internacional acepte, en cualquier momento, derechos adicionales. Este dinamismo hace de los derechos humanos una herramienta potencialmente muy poderosa para promover la justicia social y la dignidad de todas las personas. De esta forma, adquieren un nuevo significado y dimensión. En la medida en que los grupos oprimidos demandan el reconocimiento de sus derechos, la existencia de nuevas condiciones conduce a la necesidad de novedosas formas de protección.



¿Cómo se desarrollaron los derechos humanos?

Las obligaciones internacionales actuales en el campo de los derechos humanos, tienen su raíz en la Carta de las Naciones Unidas. Establecido a partir de principios aceptados universalmente sobre la dignidad humana, la creación de ese organismo representó un punto vital en la evolución de la conciencia humana. El trauma de la Segunda Guerra Mundial, los abusos cometidos contra personas y grupos —prácticas de genocidio, asesinatos masivos y otras formas de violencia contra la humanidad— motivaron a los Estados a demandar y establecer

estándares para el tratamiento de las personas, por parte de sus propios funcionarios.

El primer intento de codificar estos estándares se produjo en 1947, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Tal documento es reconocido hoy como un parámetro, para todos los pueblos y naciones, en la lucha por promover la dignidad humana. Entre los derechos comprendidos en la Declaración se encuentran el derecho a la vida, a la igualdad, a la libertad y a la seguridad de la persona; a ser libre de discriminación, esclavitud, tortura y de tratamientos degradantes; al reconocimiento como



La dinámica de los derechos humanos

▶ La lista universalmente reconocida de derechos humanos protegidos (según se encuentra en la Carta Universal de los Derechos Humanos y los instrumentos subsiguientes) representa un importante consenso sobre la dignidad que debe conferirse a todo ser humano y sobre la voluntad de la sociedad de respetar los derechos básicos de todos por igual. Al mismo tiempo, es posible que existan derechos humanos que aún no se han incluido en las listas de derechos protegidos o reconocidos. En consecuencia, se producen violaciones de derechos humanos que no se consideran como tales y por las que nadie es llamado a rendir cuentas.

▶ En la historia de los derechos humanos se perciben dos corrientes del desarrollo humano: una que representa la lucha por proclamar derechos antes no advertidos y obtener su aceptación como derechos humanos, y la otra que representa la continua lucha por asegurar que los derechos establecidos sean respetados.

▶ Este dinamismo hace de los derechos humanos una poderosa herramienta para promover la justicia social:

- Si el derecho no está *reconocido*, la lucha es por asegurar tal reconocimiento.
- Si el derecho no es *respetado*, la lucha es por asegurar que se haga valer.
- El proceso para obtener el reconocimiento de un derecho redundará en una mejor aplicación, a la vez que el proceso de aplicación logra un mayor reconocimiento de los derechos.

persona ante la ley a fin de plantear recursos ante tribunales competentes; y a la libertad de expresión y participación política.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, creada para supervisar e implementar el sistema de derechos humanos de esa organización, llevó a cabo su primera sesión regular en febrero de 1947. Además de establecer el marco de una declaración (la Declaración Universal de los Derechos Humanos), este organismo instituyó una *convención* (posteriormente dividida en dos partes, llamadas *pactos*), así como *mecanismos* —o medidas— de implementación, entre ellos los procedimientos de queja, seguimiento, presentación de informes y otros.

La Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración Universal el 10 de diciembre de 1948. Al igual que la mayor parte de las recomendaciones de la Asamblea General, la Declaración Universal no tenía carácter obligatorio. De hecho, ese documento nunca fue ratificado por los Estados, como se haría con un tratado formal que crea obligaciones legales. Pero gran parte de los analistas coinciden hoy en día en que la mayoría de las disposiciones de la Declaración se han tornado obligatorias como parte del derecho internacional consuetudinario (en otras palabras, los Estados actúan como si las disposiciones de la Declaración fueran ley, y de esa forma, realmente las convierten en ley).

Con el fin de traducir los principios de la Declaración en obligaciones vinculantes de derechos humanos, la Comisión redactó el primer *instrumento* de derechos humanos, el cual se dividió luego en dos “pactos”, uno sobre derechos civiles y políticos y el otro sobre derechos sociales, culturales y económi-

cos. Esta división fue motivada por consideraciones políticas y fue el reflejo de un arreglo entre los Estados con “economías de mercado” o “capitalistas” (los cuales tendían a subrayar los derechos civiles y políticos), y los países con “economías planificadas” o “socialistas” (los cuales enfatizaban los derechos económicos y sociales).

En 1966, tras años de análisis en la Comisión de los Derechos Humanos, el Tercer Comité de las Naciones Unidas (el Comité de la Asamblea General para asuntos de derechos humanos) adoptó finalmente los dos documentos por separado: el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Estos entraron en vigor en 1976 y, en conjunto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, reciben el nombre de Carta Internacional de Derechos Humanos. El PIDCP contiene un Protocolo Facultativo (o enmienda al tratado) el cual faculta a los Estados para que sus ciudadanos presenten peticiones en su contra. Este protocolo exigió una ratificación por separado.

Mientras se redactaban los pactos internacionales, la ONU también empezó a usar los *tratados* para garantizar los derechos humanos en campos específicos. El primer tratado de esa índole, la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, entró en vigor en 1948. Esta no contenía disposiciones para su aplicación lo cual significaba que, aunque las naciones estaban obligadas a prevenir el genocidio, la ONU no tenía un medio efectivo para hacer cumplir dicha obligación. Ello contrasta con la mayoría de los tratados

¿Qué ofrecen los tratados sobre derechos humanos?

- Garantizan a los individuos derechos específicos.
- Establecen obligaciones para los Estados.
- Crean mecanismos para supervisar el cumplimiento de obligaciones por parte de los Estados y permiten que los individuos soliciten reparaciones por las violaciones de sus derechos.

subsiguientes sobre derechos humanos, los cuales contienen estipulaciones en ese sentido. En el Anexo 2 se encuentra una lista con gran parte de estos tratados. La primera convención sobre las mujeres, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) fue suscrita en 1979 y entró en vigor en 1981, con una cifra sin precedentes de *reservas*, es decir, con estipulaciones mediante las cuales los Estados signatarios introducen excepciones para su aplicación.

Como resultado de los primeros dos pactos, en el sistema de derechos humanos de la ONU se tiende a hablar de dos categorías principales de derechos: los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, en algún momento denominados “primera” y “segunda generación” de derechos. Según algunas interpretaciones, los derechos sociales y económicos sólo representan “metas”, en tanto que los derechos civiles y políticos son los únicos “verdaderos”. Este tipo de razonamiento ha sido rechazado por la ONU de manera rotunda. Al concluir la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos en Viena, en 1993, los representantes de 171 países adoptaron la Declaración de

Viena y afirmaron que: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están interrelacionados”. Con esto se reafirmó la intención original de los creadores del sistema de derechos humanos, quienes dieron a los derechos civiles y políticos igual peso que a los económicos, sociales y culturales. Sin embargo, los mecanismos de supervisión y aplicación de los primeros continúan siendo superiores a los mecanismos de los segundos.

Una emergente “tercera generación” de “derechos de los pueblos” o “derechos de la solidaridad” que incluye los derechos al desarrollo, a la paz y a un ambiente sano, ha comenzado a obtener reconocimiento en resoluciones de la Asamblea General de la ONU y en otros documentos, aunque todavía no se han transformado en disposiciones de tratados con carácter vinculante. Entre ellos, el “derecho al desarrollo” parece tener el mayor apoyo en el seno de las Naciones Unidas, ya que en la Declaración de Viena fue definido como un derecho “universal e inalienable y una parte integral de los derechos humanos fundamentales”. Por el momento, sin embargo, pareciera que la ONU ha disminuido la producción de tratados y que un nuevo tratado sobre el “derecho al desarrollo” no habrá de surgir en un futuro cercano. La Asamblea General de ese organismo adoptó una importante resolución en 1987, en la cual exhorta a los Estados miembros y a la misma institución a dar prioridad a la implementación de los estándares ya existentes.

¿Dónde encontramos las normas sobre el Derecho de los Derechos Humanos?

Cualquier ley que pueda utilizarse para promover o proteger los derechos

humanos puede considerarse parte integral del Derecho de los Derechos Humanos. Así, es posible hallar estas leyes en constituciones nacionales, en la legislación y en el derecho consuetudinario o no escrito. Asimismo, a nivel regional e internacional, aparecen en diversos tratados sobre derechos humanos y en el derecho internacional consuetudinario.

Un *tratado* se define como un acuerdo formal entre Estados, el cual crea derechos y obligaciones de carácter vinculante entre los que forman parte del mismo. En ocasiones, un tratado crea derechos en favor de los individuos y obligaciones con las que los Estados deben cumplir. Los tratados sobre derechos humanos se ubican en esta categoría, pues los Estados acuerdan garantizar, a todos los individuos que se encuentren dentro de su jurisdicción, la vigencia de derechos humanos específicos y el cumplimiento con sus obligaciones correspondientes. Cada Estado debe adoptar leyes y políticas internas para implementar los estándares sobre derechos humanos y aquellos que no acaten los estándares establecidos deben rendir cuentas.

Algunos tratados sobre derechos humanos crean mecanismos para supervisar e informar sobre el cumplimiento por parte de los Estados, en tanto otros ofrecen vías para que individuos cuyos derechos han sido violados soliciten su reclamo (véanse los capítulos dos y tres).

Estos tratados, a menudo llamados “convenciones” o “pactos”, sirven para definir los conceptos específicos y establecer estándares sobre la conducta gubernamental. En este proceso, también educan al público y contribuyen a crear condiciones para generar presión interna y externa y lograr así una mejor protección. Al ratificar un tratado, el Estado

miembro adquiere una doble obligación: en primer lugar, la de aplicar sus disposiciones y, en segundo, la de aceptar medidas de supervisión internacional. Si bien es cierto que un Estado puede escoger las convenciones que ratificará, de hecho queda obligado a informar de manera regular sobre el cumplimiento de las que adopte.

La fuerza de las convenciones internacionales tiende a crecer con el tiempo, a medida que se extiende el respeto por los derechos que ellas incluyen. Cuanto mayor es el consenso entre las naciones con respecto a un tratado, más gravitación tendrá sobre el Derecho de los Derechos Humanos.

Sin embargo, la ratificación de convenciones puede guardar muy poca relación con su verdadera observancia. Es posible que las instituciones nacionales pregonen el cumplimiento de las normas internacionales y en la práctica las pasen por alto. Además, las convenciones pueden reflejar un acuerdo a nivel de un mínimo común denominador. Con el fin de acumular tantas ratificaciones como sea posible, puede ser que los redactores hayan incluido normas muy imprecisas de manera intencional por lo que los Estados pueden expresar reservas que nieguen o comprometan el objetivo esencial del tratado, aunque tales reservas sean en teoría inadmisibles, según el derecho internacional. Asimismo, la mayor parte de los organismos creados para supervisar la implementación de tratados tiene una limitada capacidad para exigir su aplicación por parte de los Estados, sufre una severa acumulación de trabajo y cuenta con escaso financiamiento. Sin embargo, estas limitaciones no deben desalentar a la persona defensora, sino más bien animarla para

encontrar formas de propiciar el desarrollo del sistema internacional de derechos humanos y orientarlo hacia un funcionamiento más eficaz.

Debe tenerse en cuenta que no sólo los Estados están en la obligación de contener los abusos de los derechos humanos. Según las normas contenidas en el Derecho Internacional Humanitario incorporadas en las Convenciones de Ginebra, las partes de un conflicto armado —sean Estados o no— deben evitar ciertos abusos, entre ellos la violación y otros actos de violencia sexual, así como la prostitución forzada.

¿Cómo se hacen cumplir las normas sobre derechos humanos?

Todo Estado tiene la responsabilidad primordial de velar por la protección de los derechos humanos de los miembros de la sociedad que se hallan dentro de su territorio. Los Estados que se resisten a promover los derechos sociales y económicos han argumentado que los derechos civiles y políticos implican únicamente *obligaciones de abstención* (es decir, que tales derechos sólo prohíben las acciones gubernamentales con las que se violan derechos específicos). Pero también se ha demostrado que la mayoría de los derechos implican *obligaciones positivas*, pues al firmar y ratificar una convención, los Estados deben comprometerse, a nivel nacional y local, a evitar cualquier acción que viole o conduzca a una violación de los derechos humanos. Además, la mayor parte de los tratados obliga a los Estados a dar pasos decisivos en la adopción de medidas positivas, con el fin de asegurar el disfrute de los derechos humanos. También es posible que se requiera la promulgación y aplicación de leyes, o la adopción de otras medidas

adecuadas para asegurar que individuos y otras entidades respeten los derechos humanos de las mujeres.

Existen varios mecanismos a nivel nacional, regional e internacional para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos. A nivel internacional, la mayoría de estos mecanismos cuenta con medios para supervisar dicho cumplimiento. Algunos cuentan también con procedimientos de petición que permiten al individuo reclamar cualquier incumplimiento en que incurra el Estado. En algunos casos, tales mecanismos están vinculados a la Constitución y a las leyes nacionales; en otros, a tratados sobre derechos humanos, y en otros, a órganos especializados de las Naciones Unidas encargados de hacer valer derechos específicos como los laborales, de refugiados, o sanitarios. Los procedimientos y mecanismos de reparación, contemplados en la amplia gama de mecanismos de derechos humanos, varían notablemente. En los capítulos dos, tres y cuatro de esta guía se analizan algunos de ellos.

Las constituciones y legislaciones nacionales podrían ofrecer mecanismos de reparación concretos y aplicables y es necesario agotarlos como regla general, antes de recurrir a los procedimientos de petición internacional, salvo en algunos casos de excepción claramente definidos. A nivel nacional, puede recurrirse al propio sistema legal para hacer valer los derechos humanos, de tal manera que la víctima dirija su queja y solicite una petición obligatoria ante los tribunales del Estado donde ocurrió la violación. Cuando este no sea el caso, puede resultar necesario solicitar un reclamo fuera de las fronteras nacionales. Desafortunadamente, los mecanismos interna-

cionales tienden a ser menos directos que los nacionales, pues el sistema legal internacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos dependen de la buena fe de los Estados o de su sensibilidad ante las críticas internas o externas hacia sus prácticas de derechos humanos. Por lo tanto, los mecanismos internacionales tienen poco poder para llevarlos a cumplir con sus obligaciones.

Con el fin de lograr un mejoramiento efectivo en el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, es importante entender los mecanismos de reparación existentes y sus posibilidades. Así, su utilización cuando se solicita el desagravio por violaciones específicas, ejerce presión para que los Estados cumplan con las obligaciones adquiridas. En gran parte de esta guía se aborda el potencial de los mecanismos de derechos humanos, en este contexto. Pero antes de entrar de lleno en el análisis de los mecanismos específicos de cumplimiento, en el resto de este capítulo se comentarán los orígenes, tipos y procedimientos de los mecanismos internacionales de mayor importancia.

Tipos de mecanismos para el cumplimiento de los derechos humanos

En términos generales, los mecanismos internacionales de derechos humanos pueden dividirse en tres categorías: los *establecidos por la Carta de las Naciones Unidas*, los *establecidos por tratados* y los *organismos especializados de la ONU*.

Organismos establecidos por la Carta de las Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas, el documento a partir del cual se creó esa organización, da origen, de manera directa e indirecta, a diversos organismos

que influyen en la creación y aplicación de reglas sobre derechos humanos. Los principales órganos nacidos a partir de la Carta son el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), la Comisión de Derechos Humanos, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías y la Comisión sobre la Condición Social y Jurídica de la Mujer. Todos ellos tienen jurisdicción en el campo de los derechos de las mujeres.

La *Comisión de Derechos Humanos* es el organismo prioritario para atender cuestiones sobre derechos humanos. En la Carta no se previó la creación de la Comisión de manera directa sino más bien indirecta, al crear el Consejo Económico y Social y declarar que este órgano de la ONU “deberá establecer comisiones en los campos económico y social para la promoción de los derechos humanos”. En apego a estos términos, en 1946 el ECOSOC creó la Comisión de Derechos Humanos.

La Comisión es el organismo de mayor jerarquía que tiene a su cargo supervisar la aplicación de las normas existentes a nivel internacional, recomendar la aplicación de otros nuevos, investigar violaciones, así como brindar servicios de asesoría y otros apoyos técnicos a los países que los necesiten. Las quejas sobre derechos humanos pueden presentarse directamente ante la Comisión, según el procedimiento de la Resolución 1503, al igual que ante los diversos grupos de trabajo por tema y área geográfica creados por la Comisión: subcomités e investigadores especiales, entre ellos la Relatora Especial sobre la Violencia contra las Mujeres, sus Causas y Consecuencias. Dicha funcionaria es responsable de presentar informes sobre este tema. La

Comisión, que presenta sus recomendaciones directamente ante el ECOSOC y se conoce como el “comité funcional” de ese organismo, está integrada por 53 miembros gubernamentales, elegidos para representar a cada una de las agrupaciones regionales.

La *Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías* es el único subcomité creado a partir de la Carta. Aunque desde el punto de vista técnico debe presentar sus informes ante la Comisión, la subcomisión goza de una autonomía y libertad considerables a la hora de iniciar estudios independientes, proponer normas e investigar violaciones de los derechos humanos relacionadas con minorías en todo el mundo. Este organismo está compuesto por 26 miembros, seleccionados por la Comisión según las regiones geográficas.

La *Comisión de las Naciones Unidas sobre la Condición de la Mujer* es otro comité funcional del ECOSOC. Fue establecida por ese Consejo en 1946 y es responsable de elaborar recomendaciones e informes para dicha entidad sobre la promoción de los derechos de las mujeres en las áreas política, económica, civil, social y educativa. Asimismo, hace sus recomendaciones al Consejo sobre problemas que requieran atención inmediata. En años recientes se ha ampliado su misión, de modo que esta entidad es ahora uno de los organismos responsables de supervisar la implementación de la Plataforma de Acción adoptada durante la Quinta Conferencia sobre la Mujer, que se llevó a cabo en Beijing en 1995. Está integrada por 45 miembros, elegidos por el ECOSOC por un período de cuatro años.

La *Asamblea General* es el órgano de toma de decisiones más representativo

Tipos de Mecanismos de Cumplimiento de los Derechos Humanos

Creados por la Carta de las Naciones Unidas

Algunos Mecanismos

- Consejo Económico y Social (ECOSOC)
- Comisión de Derechos Humanos
 - Procedimiento 1503
 - Grupos de Trabajo
 - Relatores Especiales
 - Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías
- Comisión sobre la Condición Social y Jurídica de la Mujer

Qué Supervisan

- Cuestiones sobre derechos humanos en general; actividades de la Comisión de Derechos Humanos, la Subcomisión de Minorías, la Comisión sobre la Condición Social y Jurídica de la Mujer y organismos de supervisión de tratados y otros organismos.
- Cuestiones sobre derechos humanos en general y temas específicos:
 - Violaciones flagrantes y sistemáticas
 - Temas específicos
 - Asuntos temáticos y geográficos
 - Derechos humanos de las minorías en todo el mundo
 - Derechos humanos de las mujeres en todo el mundo
 - Tiene amplia facultad para iniciar estudios, recomendar, promover, estimular, discutir y dar sus recomendaciones para contribuir al cumplimiento de los derechos humanos
- Amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión (capítulo VII, artículo 39)
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

- Asamblea General
- Consejo de Seguridad

- Comité de Derechos Humanos

Creados a partir de Tratados

Algunos Mecanismos

- Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
- Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial

Qué Supervisan

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)
- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

Agencias Especializadas

Algunos Mecanismos

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
- Organización Mundial de la Salud

Qué Supervisan

- Derechos de los refugiados
- Derechos laborales
- Derechos culturales y educativos
- Derechos de la salud

de las Naciones Unidas y también tiene amplios poderes al considerar temas sobre derechos humanos. Este órgano elige a los miembros del ECOSOC y estudia sus recomendaciones. El capítulo IV, artículo 10 de la Carta, faculta a la Asamblea General para “discutir cualquier cuestión o asunto dentro de los alcances de la presente Carta [y] ... dar sus recomendaciones a los Miembros de las Naciones Unidas... sobre tales cuestiones o asuntos”. Asimismo, el artículo 13 faculta a la Asamblea General para “dar recomendaciones” con el propósito de “ayudar en el cumplimiento de los derechos humanos”. Estas recomendaciones se presentan a menudo en forma de declaraciones las cuales, a pesar de no ser vinculantes, constituyen señalamientos importantes sobre normas internacionales. Por ejemplo, en 1993 la Asamblea General aprobó la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Violencia contra la Mujer. Los principales comités de la Asamblea General que han participado en la redacción de declaraciones sobre derechos humanos y otros procesos relacionados son el Comité Social, Humanitario y Cultural (Tercer Comité) y el Comité Legal (Sexto Comité).

El *Consejo de Seguridad* está conformado por cinco miembros permanentes, a saber: China, Francia, la Federación Rusa, Gran Bretaña y los Estados Unidos, junto con otros diez miembros elegidos periódicamente por la Asamblea General. Los poderes del Consejo de Seguridad se exponen en el capítulo IV de la Carta de las Naciones Unidas. Tales poderes van desde dar recomendaciones a los Estados partes para poner fin a una disputa, hasta realizar acciones militares “para mantener o restaurar la paz y la

seguridad internacional” (artículo 42). El Consejo ha adquirido un papel cada vez más activo en los procesos de pacificación, mantenimiento y construcción de la paz, los cuales, inevitablemente, involucran el tema de los derechos humanos.

Organismos creados a partir de tratados

En la mayor parte de los tratados sobre derechos humanos se prevé la formación de un comité o comisión para supervisar el cumplimiento, por parte de los Estados ratificantes, de sus obligaciones, de acuerdo con el tratado específico. El tratado otorga las garantías esenciales y el comité supervisa la implementación de las obligaciones correspondientes. Entre los comités del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, conocidos como “organismos de supervisión de tratados”, se encuentran los siguientes:

- El Comité de Derechos Humanos, el cual supervisa el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC, técnicamente un organismo subsidiario del ECOSOC), el cual supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- El Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW), encargado de vigilar el cumplimiento de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (“La Convención de la Mujer”).
- El Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación

Racial, encargado de supervisar la aplicación de la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

La esfera de acción de estos comités se diferencia considerablemente de la de la Comisión de Derechos Humanos: mientras esta Comisión —el organismo creado a partir de la Carta de las Naciones Unidas que se describe arriba— puede supervisar y establecer reglas sobre derechos humanos en todo el mundo, el trabajo de los comités se aplica sólo a los países que han ratificado o se han adherido al pacto respectivo.

El Centro de Derechos Humanos, con sede en la representación de la ONU en Ginebra, aporta el personal para la mayor parte de estos organismos de supervisión (salvo el Comité de la CEDAW), que recibe apoyo de personal por parte de la División para el Progreso de la Mujer, en Nueva York). Entre los procedimientos de cumplimiento disponibles a través de los organismos de supervisión de tratados cabe mencionar: las funciones de supervisión y presentación de informes y los procedimientos de queja individual e interestatal.

Organismos o Agencias especializadas de las Naciones Unidas

Los organismos de supervisión de tratados constituyen apenas un medio para reparar violaciones de los derechos humanos a nivel de las Naciones Unidas. Sin embargo, existen otros medios, por ejemplo los procedimientos de queja y/o supervisión de diversas organizaciones y agencias de las Naciones Unidas tales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional del Traba-

jo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Todas estas instituciones están en capacidad de abordar asuntos sobre derechos humanos dentro de su área de acción.

¿Qué tipos de procedimientos suponen los mecanismos de protección?

Existen dos tipos generales de procedimientos: los de queja y los de supervisión a través de la presentación de informes.

Procedimientos de queja

Los analistas han identificado dos tipos de procedimientos de queja con base en sus diferentes objetivos y resultados: los procedimientos de queja y los de información.

El objetivo de los procedimientos de *queja* es la compensación por violaciones específicas. El reclamante (o demandante) tiene derecho, en diferentes niveles, a participar en el proceso. En este caso, una persona que haya reclamado con éxito podría obtener un mecanismo de reparación vinculante o un recurso específico —aunque su aplicación no sea obligatoria desde el punto de vista formal—, por ejemplo una orden para obligar al Estado a compensar a la víctima, sancionar al perpetrador o, incluso, cambiar las políticas y prácticas gubernamentales. Por ejemplo, una mujer despedida en forma injusta de un puesto estatal puede demandar su reinstalación en ese puesto de trabajo; una mujer que sufra un abuso a manos de la policía podría buscar una compensación monetaria por daños y perjuicios; un grupo de mujeres al que se le niega el derecho de reunión y libertad de expresión puede

demandar una declaración en que se admita que sus derechos fueron violados y reclamar un cambio en la política gubernamental.

Las decisiones de los órganos de las Naciones Unidas obtenidas mediante los procedimientos de queja no son vinculantes para los Estados desde el punto de vista técnico, pero la mayor parte de ellos las cumplen. Según los sistemas regionales de derechos humanos de Europa y África, las sentencias emitidas por tribunales especiales son jurídicamente vinculantes a nivel del derecho internacional (véase el capítulo tres).

Por el contrario, el objetivo del procedimiento de información no es reparar los daños por ofensas específicas, sino más bien identificar violaciones de los derechos humanos que afecten a poblaciones amplias. La petición se presenta como parte de la información ante un organismo que considere el asunto; el peticionario no tiene derecho a un mecanismo de reparación, e incluso podría no tener derecho a ser informado sobre la disposición que se tome en el caso. El Procedimiento 1503 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas es ejemplo de un procedimiento confidencial de este tipo.

Procedimientos de supervisión y de presentación de informes

En términos generales, estos procedimientos no derivan en mecanismos de reparación legalmente ejecutables y tampoco dependen de quejas “estilo legal” u otro tipo de comunicaciones provenientes de grupos o individuos. Más bien, semejan “reportes” o “auditorías” sobre la conducta gubernamental y dan como resultado recomendaciones imperativas, pero no vinculantes. En términos gene-

rales, los procedimientos de presentación de informes funcionan de dos maneras. En ocasiones, se asemejan a “auto-inspecciones” mediante las cuales los Estados informan sobre su propio cumplimiento con sus obligaciones de derechos humanos; en otros casos, un organismo de supervisión inicia el informe sobre la conducta gubernamental.

De manera alternativa, los procedimientos de supervisión siguen su curso de acuerdo con un plan, o bien son las personas defensoras de los derechos humanos las que ponen el proceso en funcionamiento, al señalar un problema de particular urgencia. A las personas defensoras podría o no permitírseles exponer sus comentarios sobre las conclusiones de los informes de supervisión. Desde el punto de vista de la defensa de los derechos de las mujeres, los procedimientos de supervisión y presentación de informes resultan positivos cuando generan publicidad sobre los abusos de los derechos humanos y ponen en evidencia a los Estados y a otros violadores, hasta obligarlos a cambiar su comportamiento.

¿Dónde encontrar los mecanismos de cumplimiento de los derechos humanos?

NIVEL NACIONAL

El primer lugar al cual una persona defensora debe acudir es, precisamente, su propio país: los tribunales, comisiones y otros organismos judiciales y de investigación. Todo Estado está obligado a cumplir con los tratados a los que se adhiera o que ratifique, así como a respetar los principios de derechos humanos aceptados como parte del derecho internacional consuetudinario. La aplicación de los procedimientos y mecanismos

1

varía considerablemente según el país. Por ejemplo, en algunos existen comisiones eficaces, mientras en otros quizás ni siquiera se sepa de su existencia. De igual manera, pueden existir o no tribunales constitucionales y, con base en la legislación nacional o internacional, estos y otros tribunales internos pueden tener o carecer de la jurisdicción para escuchar reclamos. Aún más, es posible que dichos tribunales apliquen las leyes internacionales, o que solo pregonen su ejecución. La persona defensora debe recurrir a los sistemas de derechos humanos a nivel nacional y determinar las posibilidades de las leyes para hacer valer los derechos humanos, pero también conocer sus limitaciones, en particular con respecto a la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos. En el capítulo cuatro se describen, en términos generales, los procedimientos utilizados para litigar en casos sobre derechos humanos en los tribunales e instituciones nacionales encargados de su protección.

NIVEL INTERNACIONAL

Sistemas regionales de derechos humanos

Un segundo nivel para buscar la apli-

cación de mecanismos de derechos humanos es el regional. En varias zonas geográficas se han suscrito acuerdos interestatales para establecer “sistemas” de derechos humanos cuyos conjuntos de leyes, tribunales, organismos de investigación y otras organizaciones proveen a la región de mecanismos de cumplimiento. Dichos sistemas establecen procedimientos para presentar casos individuales sobre violaciones de los instrumentos regionales de derechos humanos. En algunos casos prevén la realización de visitas al sitio para estudiar violaciones sistemáticas de los derechos humanos en un país, así como la preparación de estudios y programas educativos sobre el tema. De igual manera, pueden prever la creación de tribunales, comisiones y/u otros organismos de supervisión o relacionados con la actividad jurisdiccional.

Los tipos de mecanismos y sus funciones dependen de la redacción de acuerdos regionales particulares y de los procedimientos y prácticas establecidos en dichos acuerdos. Existen tres sistemas regionales de derechos humanos cuyos procedimientos se analizan en el capítulo tres: el sistema interamericano, el europeo y el africano. Cuando una región no cuenta con su propio sistema

Lo que las personas activistas pueden hacer mediante	→	Procedimientos de Queja	→	Procedimientos de Supervisión
Defensa y promoción directa - Presentar argumentos en un caso		✓		
Reunirse con expertos y representantes del sistema de derechos humanos		✓		✓
Hacer publicidad de un caso		✓		✓
Realizar estudios y autocríticas de las prácticas estatales sobre derechos humanos		✓		✓

de derechos humanos (como ocurre en Asia), o cuando los sistemas existentes resultan insuficientes para abordar un reclamo (como muy posiblemente sea el caso de una violación relacionada con una guerra y/o la condición de refugiada(o)), la persona u organización defensora puede recurrir a los procedimientos universales de derechos humanos.

Sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas

Por último, la persona defensora puede recurrir a los mecanismos de protección de las Naciones Unidas, es decir, al plano “universal”. Para poder utilizar procedimientos creados a partir de tratados, el Estado en cuestión debe haber aceptado tanto las obligaciones estipuladas en el tratado apropiado para el caso, como el procedimiento particular que la persona defensora desea aplicar. Es necesario verificar si el país ha ratificado las convenciones importantes y, en algunos casos (como el del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), si ha adherido a las estipulaciones en que se otorga a los organismos internacionales jurisdicción sobre los reclamos presentados por individuos.

Puede haber otros mecanismos o procedimientos aplicables contra cualquier Estado miembro de la ONU o de una agencia especializada, sin que este haya aceptado de manera explícita tal mecanismo. En el capítulo dos de esta guía, se presenta un panorama sobre diversos mecanismos internacionales de particular relevancia para las mujeres, entre ellos:

1. Los procedimientos de queja individual, de supervisión y de queja interestatal con base en *tratados de las Naciones Unidas*, (enfocándose en el Comité de Derechos Humanos, insti-

tución encargada de supervisar el PIDCP).

2. Los procedimientos de supervisión de las *Relatorías Especiales y Grupos de Trabajo* (enfocándose en la *Relatoría Especial sobre la Violencia contra la Mujer*).
3. El procedimiento de supervisión y presentación de informes del *Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (Comité de la CEDAW), encargado de supervisar el cumplimiento de la llamada “Convención de la Mujer”.
4. El *Procedimiento 1503*, el cual permite presentar las quejas directamente ante la ONU.
5. Los procedimientos de queja ante la *Organización Internacional del Trabajo* (OIT).
6. La presentación de comunicaciones individuales ante la *Comisión de las Naciones Unidas sobre la Condición de la Mujer*.
7. Los mecanismos de presentación de informes de aspectos específicos de género ante el *Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre los Refugiados*.

¿Cuál es la mejor forma de evaluar un mecanismo?

Los mecanismos de protección de los derechos humanos, ya sea a nivel nacional, regional o global, plantean las siguientes interrogantes:

- ¿De qué tipo es el procedimiento (de queja, supervisión, presentación de informes o “una mezcla”)?
- ¿Para quiénes está disponible este procedimiento?
- ¿Qué debe hacer la persona activista para tener el acceso al procedimiento (requisitos de admisibilidad)?

- ¿Cómo funciona el sistema y qué papel puede jugar la persona activista?
- ¿Cuáles son los posibles mecanismos de reparación?
- ¿Cuáles son las ventajas y las desventajas de utilizar un mecanismo particular?

En los capítulos dos y tres se analizan mecanismos específicos de especial importancia para las mujeres, de acuerdo con este conjunto de preguntas. Se puede elaborar una lista de verificación para decidir cuál mecanismo resulta más apropiado y cuál estrategia más eficaz. En lo que resta de este capítulo se ofrece información general que debe tenerse en cuenta al responder estas preguntas.

Tipo de procedimiento

Los objetivos y estrategias de cualquier esfuerzo de defensa y promoción activa estarán determinados por el tipo de procedimiento de protección de que se disponga. Por ejemplo, si bien un procedimiento de queja puede ayudar a establecer un precedente legalmente ejecutable y obtener un mecanismo de reparación en un caso particular, es posible que no esté disponible o no sea lo más conveniente. Por otra parte, los procedimientos de supervisión y presentación de informes pueden abordar problemas sistemáticos más amplios y lograr cambios más radicales en el progreso de los derechos humanos de las mujeres, aunque no necesariamente alivien una situación individual. Algunos mecanismos de cumplimiento emplean una combinación de estos dos tipos de procedimiento o, por lo menos, permiten cierto grado de elección.

Disponibilidad del procedimiento

Antes de dedicarse al desarrollo de una

estrategia en torno a un mecanismo, la persona activista debe saber si cuenta con tal mecanismo. Por lo general, la disponibilidad de un mecanismo de protección depende de si el país de origen (en el cual ocurrió el abuso) ha ratificado o no la aplicación de un instrumento que permita que el asunto sea de competencia del sistema de derechos humanos, es decir, que tenga jurisdicción. Por ejemplo, algunos tratados añaden disposiciones o enmiendas, conocidas como protocolos facultativos, en los que se establecen mecanismos de queja individual mediante los cuales el tratado se puede hacer cumplir. En estos casos, el procedimiento sólo podrá aplicarse en los países que hayan aceptado específicamente el procedimiento de queja, o hayan ratificado el protocolo facultativo (es decir, que sean parte del mismo). Si el Estado no ha aceptado los procedimientos del protocolo facultativo, la persona defensora tendrá que buscar otro mecanismo internacional de protección. Sin embargo, es importante señalar que algunos mecanismos de protección no requieren que un país acepte por adelantado someterse a la jurisdicción de un organismo judicial o de investigación.

Requisitos de admisibilidad

Aun cuando un procedimiento esté disponible, la persona defensora no podrá utilizarlo sin antes cumplir con los requisitos de admisibilidad: las reglas generales que definen quién puede tener acceso a un mecanismo específico de protección y qué es necesario hacer para utilizarlo. Existen grandes variantes en estas reglas, que van desde sutilezas aparentemente burocráticas, como papeleos, hasta estrictos requerimientos para plantear un caso (como alegatos de requerimiento), en los cuales la persona

activista afirma que ha agotado los recursos disponibles a nivel nacional, antes de recurrir a un mecanismo internacional. Este requisito se puede satisfacer demostrando que los procedimientos internos son inexistentes o ineficaces. Asimismo, por lo general, se requiere que el caso no se esté tratando en otro sistema de protección de derechos humanos, lo cual significa que tendrá que escogerse un mecanismo de cumplimiento a la vez. En términos generales, el caso no podrá proceder de manera simultánea, por ejemplo, en el sistema africano de derechos humanos y en el sistema de las Naciones Unidas.

A menudo las personas y grupos defensores planifican su estrategia con respecto a un caso para largo plazo, elaborando una estrategia internacional al principio y dando a los requisitos de admisibilidad un papel prominente. Así, pueden invocar directamente disposiciones de tratados internacionales ante un tribunal nacional, preparando de antemano el camino para los requerimientos internacionales de admisibilidad.

Funcionamiento del sistema y papel de las personas defensoras

Una vez que se ha determinado que un procedimiento se encuentra disponible y que se cumple con los requisitos de admisibilidad, las personas activistas necesitan saber más sobre las reglas y procedimientos específicos, a fin de evaluar su posición. El grado de formalidad y apertura a los aportes de las personas activistas varía considerablemente según el mecanismo. Algunas instituciones requieren celebrar audiencias formales, otras son más flexibles e informales. En términos generales, cada mecanismo de derechos humanos implica una serie de pasos, entre ellos: realizar investigaciones y

análisis del caso por parte de expertos; mantener la comunicación con el Estado para escuchar su versión de los hechos; determinar si se ha cometido una violación de los derechos humanos y si el Estado es legalmente responsable. Las personas activistas pueden desempeñar diversos papeles al utilizar un mecanismo de protección, desde realizar una labor de defensa y promoción directa y presentar los argumentos en un caso, hasta sostener reuniones con expertos y representantes del sistema de derechos humanos, o sencillamente esperar la decisión o acción por parte del sistema. Las reglas de algunos sistemas no permiten un contacto directo con los expertos encargados de analizar el asunto, en tanto otros permiten una amplia participación por parte de las personas defensoras.

Mecanismos de reparación

Los mecanismos de reparación pueden ser muy específicos y, por ejemplo, estar dirigidos a indemnizar a una mujer en particular cuyos derechos humanos fueron violados, o hasta emitir mandatos para realizar amplios cambios en las políticas gubernamentales. En algunos sistemas, los mecanismos de reparación resultan débiles, pues el mecanismo de cumplimiento carece de poder suficiente para dictar a un Estado lo que debe hacer y solo está en capacidad de dar sus recomendaciones. En los casos de procedimientos de reparación débiles, el resultado ni siquiera se hace público. Por lo tanto, al diseñar su estrategia, las personas defensoras necesitan conocer tales procedimientos.

Sopesando las ventajas y desventajas

En los casos en que existe la posibilidad de escoger el mecanismo a utilizar, se deben sopesar las ventajas y desventajas

de cada alternativa. Entre las “ventajas” pueden estar las siguientes: un resultado provechoso en términos de los progresos que se logren en los derechos humanos individuales de las mujeres, o de las mujeres en su conjunto; que se permita un alto nivel de aporte por parte de las personas activistas; la relativa prontitud de la decisión; la disponibilidad de una amplia gama de mecanismos de reparación; y el interés de los Estados por el resultado. Entre las “desventajas” podrían mencionarse: la imposibilidad de tomar en consideración las necesidades

de las mujeres afectadas por la violación; las restricciones a los aportes activistas; la existencia de un número limitado de mecanismos de reparación; y el irrespeto del resultado por parte del Estado. Se concluye esta sección con una lista de verificación para que las personas activistas sopesen por sí mismas las ventajas y desventajas.

Nota de orientación

En los capítulos dos, tres y cuatro se brinda información específica sobre catorce mecanismos de derechos humanos. Asimismo, en los capítulos cinco, seis, y siete se presenta un modelo de proceso para diseñar una estrategia global y decidir cuál mecanismo utilizar, o si no se utilizará ninguno.

*Lista de Verificación para Sopesar
Ventajas y Desventajas de cada Mecanismo*

	Verifique si se aplica al sistema	Verifique si es importante en su caso
Permite una participación directa de la persona activista	_____	_____
Permite una participación indirecta de la persona activista	_____	_____
Los mecanismos de reparación son específicos	_____	_____
Los mecanismos de reparación están dirigidos a compensar a mujeres individuales	_____	_____
Los mecanismos de reparación son amplios	_____	_____
Las reparaciones van dirigidas hacia un cambio de políticas gubernamentales	_____	_____
Resulta en una decisión legal vinculante	_____	_____
Resulta en una recomendación de acción no vinculante	_____	_____
Las mujeres pueden participar y a la vez mantenerse en el anonimato	_____	_____
Las mujeres no pueden participar a menos que se revelen sus nombres	_____	_____
Las ONG's pueden brindar un aporte sustancial	_____	_____
Las ONG's pueden brindar un aporte limitado	_____	_____
El procedimiento es rápido	_____	_____
El procedimiento es lento	_____	_____