

Desde que se adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, en el marco de la Organización de Naciones Unidas se han adoptado un número variado de instrumentos de derechos humanos. Dichos instrumentos han resultado del esfuerzo de Estados, organizaciones no gubernamentales, víctimas, y otros actores. Estos instrumentos han transformado el derecho internacional determinando los estándares mínimos que los Estados han de promover y respetar.

Nuevas normas de derechos humanos: aprendiendo de la experiencia describe cómo se han establecido diversas normas de derechos humanos en el pasado y las opciones disponibles para aquellos que abogan por nuevas estándares en el futuro. El informe analiza: cuándo se necesitan nuevos estándares, cuáles formas toman, dónde se pueden negociar, y quiénes se involucran.

El dinamismo del derecho internacional de los derechos humanos es resultado de los continuos cambios sociales. Continuamente emergen nuevos vacíos o lagunas en la protección de los individuos. Asimismo, el ambiente político en el que las normas se negocian cambia constantemente. Haciendo frente a estas condiciones, el informe identifica directrices que serán de ayuda para conseguir un resultado exitoso en las negociaciones de nuevos estándares de derechos humanos.

ICHRP www.ichrp.org

Conectas Derechos Humanos www.conectas.org

PIDHDD www.pidhdd.org



Nuevas normas de derechos humanos: aprendiendo de la experiencia

INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS POLICY
COUNCIL ON RIGHTS

Nuevas normas de derechos humanos: aprendiendo de la experiencia

Este informe es publicado en conjunto con:
Conectas Derechos Humanos y la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos

El Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos se estableció en Ginebra en 1998 con el fin de realizar investigación aplicada sobre cuestiones actuales de derechos humanos. Se pretende que esta investigación tenga relevancia práctica para los que formulan políticas en las organizaciones internacionales y regionales, en las agencias gubernamentales e intergubernamentales, y en organizaciones voluntarias de todo tipo. El Consejo es independiente, internacional en cuanto a sus miembros, y de enfoque participativo. Está registrado como una fundación sin fines de lucro bajo las leyes de Suiza, y tiene calidad consultiva con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.



Conectas Derechos Humanos

Conectas Derechos Humanos es una organización no gubernamental internacional fundada en octubre de 2001 en San Pablo – Brasil. Tiene por misión promover el respeto a los derechos humanos por medio del fortalecimiento de activistas y académicos de Brasil y del hemisferio sur (África, Asia y América Latina) y fomentar su interacción con las Naciones Unidas. Conectas es sede de Sur – Red Universitaria de Derechos Humanos, una iniciativa creada en 2002 que reúne académicos que trabajan en el área de derechos humanos.



Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

La Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD) es una red de organizaciones de la sociedad civil que promueve la construcción de ciudadanía para exigir la realización de los Derechos Humanos, en particular de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Para esto, busca incidir en los gobiernos y los organismos internacionales, aportar a las luchas de los actores de la sociedad civil y generar opinión pública y conciencia social.



Ilustración de la portada

© Los Fideicomisarios del Museo Británico. Detalle de un tablero de Parcasé con las casillas bordadas sobre un fondo de terciopelo fino. Sri Lanka, siglo XIX d.C.

ACERCA DEL CONSEJO INTERNACIONAL PARA LA POLÍTICA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

El Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos (ICHRP) se fundó en 1998 a raíz de una consulta internacional que se inició después de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993.

El ICHRP realiza investigaciones prácticas sobre los problemas y dilemas que afrontan las organizaciones que trabajan en el campo de los derechos humanos. El ICHRP parte del principio de que las políticas mejor logradas son aquellas que abarcan la diversidad de la experiencia humana. El ICHRP coopera con todos los que comparten sus objetivos en materia de los derechos humanos, incluyendo organismos voluntarios y privados, gobiernos nacionales y agencias internacionales.

La agenda de investigación del ICHRP la determina la Junta Ejecutiva. Los miembros del Consejo Internacional se reúnen cada año para asesorar sobre dicha agenda. Los miembros ayudan a velar para que el programa del Consejo refleje la diversidad de disciplinas, perspectivas regionales, conocimientos expertos sobre países particulares, y especializaciones que son imprescindibles para mantener la calidad de sus investigaciones.

Para implementar el programa, el Consejo emplea a una pequeña Secretaría basada en Ginebra. La Secretaría se encarga supervisar que los proyectos estén bien diseñados y bien administrados, y que los hallazgos de las investigaciones se comuniquen a las autoridades pertinentes y a los que tengan un interés directo en las áreas de las políticas en cuestión.

¿CÓMO SOLICITAR NUESTRAS PUBLICACIONES?

Las publicaciones del ICHRP pueden ser solicitadas a nuestra Secretaría en:
48, chemin du Grand-Montfleury
P.O. Box 147
CH-1290 Versoix
Ginebra, Suiza
Tel.: +41 (0) 22 775 33 00
Fax: +41 (0) 22 775 33 03
ichrp@ichrp.org

Asimismo, todas las publicaciones están disponibles en nuestro sitio de Internet **www.ichrp.org**. Visitando la sección de “publicaciones” usted tendrá acceso de manera gratuita a nuestras publicaciones en formato PDF.

Para más información acerca del ICHRP y su trabajo, comuníquese con nosotros a **ichrp@ichrp.org**.

Nuevas Normas de Derechos Humanos: Aprendiendo de la Experiencia

El Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos agradece al Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos; al Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (Dfid, por sus siglas en inglés); a la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA, por sus siglas en inglés); al Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia; al Departamento Federal Suizo de Asuntos Exteriores (DFAE, por sus siglas en francés); a la Fundación Ford, Estados Unidos; a la Fundación Rey Baudoin, Bélgica; a la organización Ayuda Cristiana, Reino Unido; y a CAFOD, Reino Unido, por el apoyo económico que han dado para este proyecto.

Nuevas Normas de Derechos Humanos: Aprendiendo de la Experiencia

© 2006 Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos

48, chemin de Grand-Montfleury, P. O. Box 147, 1290 Versoix, Suiza.

Nuevas Normas de Derechos Humanos: Aprendiendo de la Experiencia, 2006.
Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos. Versoix, Suiza.

Todos los derechos reservados.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación, o transmitida bajo ninguna forma ni por ningún medio electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabación ni/o de ninguna otra manera sin el permiso previo de la editorial.

La mención de entidades geográficas en este informe, y la presentación del material, no implican la expresión de opinión alguna por parte del Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos ni de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo ni de Conectas-SUR con respecto a la situación legal de ningún país, territorio, o área, o de sus autoridades, ni con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites.

El Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos es una fundación sin fines de lucro, registrada en Suiza.

ISBN 2-940259-46-1

Ilustración de la portada: © Los Fideicomisarios del Museo Británico. Detalle de un tablero de Parcasé con las casillas bordadas sobre un fondo de terciopelo fino. Sri Lanka, siglo XI d.C.

Diseño y formato por Fairouz el Tom, Encargada de Publicaciones en el Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos.

Este informe está disponible en:

Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos

48, chemin du Grand-Montfleury

P. O. Box 147, 1290 Versoix

Ginebra, Suiza

Teléfono +41 (0) 22 775 3300

Fax: +41 (0) 22 775 3303

ichrp@ichrp.org

www.ichrp.org

ÍNDICE

RECONOCIMIENTOS	I
INTRODUCCIÓN	1
Definiciones y alcance	5
Metodología	6
I. ¿CUÁNDO CONVIENE TENER NUEVAS NORMAS?	9
II. ¿QUÉ? LA ELECCIÓN DEL INSTRUMENTO	13
Instrumentos de “ley dura”	13
Instrumentos de “ley suave”	16
Instrumentos distintos para diferentes tipos de desprotección	22
III. ¿QUIÉNES? LOS ACTORES	25
Estados	26
Las ONGs y las coaliciones de derechos humanos	29
Expertos	33
Secretarías de organizaciones internacionales	36
Beneficiarios, víctimas y los directamente afectados	37
Instituciones nacionales de derechos humanos	40
Medios de comunicación	41
IV. ¿DÓNDE? EL LUGAR DE LAS NEGOCIACIONES	43
Las Naciones Unidas	46
Otras organizaciones internacionales	56
Organizaciones regionales	63
V. ¿CÓMO? MÉTODOS DE TRABAJO	65
Mandato para procesos de negociación	65
Formato de las reuniones	67
Límites de tiempo	68
Redacción	69
Reglas para adoptar un instrumento	70
VI. COMENTARIOS FINALES	73
Retos	74
Sugerencias y recomendaciones	76
ANEXO I: LISTA DE DOCUMENTOS	87
ANEXO II: SIGLAS	91

RECONOCIMIENTOS

Este informe fue redactado por Jean-Nicolas Beuze y Magdalena Sepúlveda, sucesivamente Directores de Investigación en el Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos. También contribuyó Cordula Droege, ex Oficial Legal en la Comisión Internacional de Juristas; Robert Archer, Director Ejecutivo del Consejo Internacional, editó el informe.

El informe se basa en reportes cortos preparados por:

Rachel Brett	Representante para Derechos Humanos y Refugiados, Oficina de los Cuáqueros para las Naciones Unidas. <i>Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados.</i>
Julian Berger	Oficial de Derechos Humanos, Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH). <i>Anteproyecto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.</i>
Param Kumaraswamy	Vicepresidente, Comisión Internacional de Juristas; ex Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la independencia de jueces y magistrados. <i>Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial.</i>
Caroline Lambert	Consultora independiente. <i>Grupo de Trabajo de composición abierta establecido para considerar opciones en torno a la elaboración de un Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.</i>
Grainne O'Hara	Oficial de Protección, Departamento de Protección Internacional, ACNUR. <i>Procedimientos para fijar normas en el ACNUR.</i>
Martin Scheinin	Director, Instituto de Derechos Humanos, Universidad Åbo Akademi. <i>Declaración de Normas Humanitarias Mínimas.</i>
Lee Swepston	Coordinador de Derechos Humanos, Organización Internacional del Trabajo. <i>Adopción de Normas por la Organización Internacional del Trabajo: Lecciones y Limitaciones.</i>
Wilder Tayler	Director Legal y de Políticas, Human Rights Watch. <i>Nota sobre la creación de normas en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.</i>

Theo van Boven	Profesor, Universidad de Maastricht, ex Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la cuestión de la tortura. <i>Anteproyecto de Principios y Directrices sobre el Derecho al Remedio y Reparaciones.</i>
Kirsten Young	Directora de Derechos y Defensoría, Red de Sobrevivientes de Minas Antipersonales. <i>Participación y Asociación: Un Enfoque Basado en los Derechos para Considerar el Legado de un Arma</i>

Todos los informes están disponibles en www.ichrp.org

Además, los siguientes individuos asistieron a una reunión organizada por la Comisión Internacional de Juristas y el Consejo Internacional, los días 13-14 de febrero de 2006:

Minelik Alemu	Ministerio de Asuntos Exteriores de Etiopía
Robert Archer	Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos
Luis Alfonso de Alba	Misión Permanente de México ante la ONU en Ginebra
Mariette Grange	Comisión Católica Internacional para la Migración
Nicholas Howen	Comisión Internacional de Juristas
Anuradha Mohit	Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Nueva Delhi
Betty Murungi	Fondo para la Acción Urgente – África, Nairobi
Sir Nigel Rodley	Miembro, Comité de Derechos Humanos de la ONU; Profesor, Universidad de Essex
Ian Seidermann	Comisión Internacional de Juristas
Maria Stavropoulou	ACNUR, Atenas
Ulrika Sundberg	Misión Permanente de Suecia ante la ONU en Ginebra
Mark Thompson	Asociación para la Prevención de la Tortura
Patricio Utreras	Misión Permanente de Chile ante la ONU en Ginebra

La investigación se realizó bajo la supervisión de un Consejo Asesor integrado por:

Hina Jilani	Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los Derechos Humanos
-------------	--

Bacre Ndiaye	Director, Oficina en Nueva York de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (ACDH)
Sir Nigel Rodley	Miembro, Comité de Derechos Humanos de la ONU; Profesor, Universidad de Essex
Ulrika Sundberg	Misión Permanente de Suecia ante la ONU en Ginebra

Agradecemos también a Tatiana Fedotova, Anna-Karin Heedh, Ruby Madan, Shivani Verma, y Massimo Frigo pasantes en el Consejo Internacional, quienes ayudaron en la elaboración del informe.

Un borrador de este informe se distribuyó a varios individuos, con experiencia en procesos de creación de normas, para que lo comentaran. Queremos expresar nuestro agradecimiento a las siguientes personas, por sus consejos: Lydia Alpizar Durán, Federico Andreu-Guzmán, Christoph Bierwirth, Christine A. Brautigam, Roberta Clarke, José A. Guevara Bermudez, Nicholas Howen, Imrana Jalal, Scott Jerbi, Walter Kälin, Helena Nguyen-Krug, Carmen Rueda-Castanon, Chris Sidoti, Lee Swepston y Kirsten Young.

Esta publicación es una traducción mejorada y actualizada del informe *Human Rights Standards: Learning from the Experience*, publicado en Suiza en septiembre 2006, en conjunto con la Comisión Internacional de Juristas y el Servicio Internacional de Derechos Humanos.

Nota sobre las Referencias

Al mencionar por primera vez en cada capítulo un instrumento de derechos humanos, se da su título completo (generalmente con sus siglas o su nombre abreviado, y el año de su adopción en corchetes). Posteriormente las referencias se hacen mediante las siglas o el nombre abreviado. Por ejemplo: *Declaración Universal de Derechos Humanos* (DUDH, 1948). Todos los instrumentos de derechos humanos mencionados en el texto (con sus nombres abreviados entre corchetes) se encuentran enlistados, por orden cronológico, en el Anexo I.

INTRODUCCIÓN

La adopción de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (DUDH) en 1948 abrió el camino para la creación de un número sin precedentes de instrumentos internacionales cuya finalidad es la protección de la dignidad humana.

Dentro de los instrumentos más significativos se encuentran el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP, 1966) y el *Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC, 1966), que sirvieron de fundamento para el marco legal internacional que protege los derechos humanos.¹ Estos dos Pactos, junto con la DUDH, forman la *Carta Internacional de Derechos Humanos*. Otros tratados importantes de derechos humanos incluyen la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial* (CEDR, 1965); la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDCM, 1979);² la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* (CCT, 1984); la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN, 1989);³ y la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* (CITM, 1990). Asimismo, se han adoptado docenas de otros instrumentos internacionales sobre temas tan variados como el tratamiento de los reclusos y el consentimiento para el matrimonio.

La redacción de los dos Pactos se realizó cuando la Guerra Fría estaba en su apogeo, y este hecho incidió en su negociación. En el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), después de la DUDH no se adoptaron más tratados de derechos humanos por casi dos décadas.⁴ Con posterioridad a la adopción de los pactos se han adoptado un número significativo de nuevos instrumentos, sin embargo las principales divisiones políticas, tales como la Guerra Fría y las fricciones Norte-Sur, han influido de manera regular en los procesos de negociación de dichos instrumentos.

-
- 1 Los Convenios entraron en vigor en 1976.
 - 2 En 1999 se adoptó un *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (PF-CEDCM).
 - 3 Esta Convención cuenta con dos protocolos adicionales, el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados* (PF-CDN-CA, 2000) y el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de los Niños relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía* (PF-CDN-VN, 2000).
 - 4 Existen algunas excepciones, puesto que la *Convención para la Prevención la Sanción del Delito de Genocidio* (1951), y la CEDR (1965) se adoptaron con anterioridad a los Pactos. Asimismo, se debe tener presente que en el marco de otras organizaciones internacionales, como la OIT, en este período se adoptaron varios tratados de derechos humanos.

La DUDH fomentó también la adopción de instrumentos de derechos humanos en otras organizaciones intergubernamentales y a nivel regional. Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha adoptado varios convenios de derechos humanos relativos, por ejemplo, a la prohibición de discriminación, el trabajo forzado, el trabajo infantil, la libertad de asociación y negociación colectiva, y las poblaciones indígenas y tribales. Asimismo, a nivel regional encontramos que bajo los auspicios del Consejo de Europa se adoptaron, entre otros, el *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales* (CEDH, 1950), la *Carta Social Europea* (CSE, 1961), el *Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes* (CEPT, 1987) y el *Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales* (Convención sobre Minorías, 1994). Por su parte, la Organización de Estados Americanos adoptó la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (1948),⁵ la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Convención Americana, 1969),⁶ la *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura* (1985), la *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas* (1994), la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (1995), y la *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad* (1999). Asimismo, en el marco de la Organización de la Unidad Africana, ahora la Unión Africana, se adoptaron la *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos* (Carta Africana, 1981),⁷ la *Convención que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África* (1969) y la *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño* (1990).

El valor de este trabajo es innegable. Tomados en su conjunto, los instrumentos internacionales de derechos humanos han transformado la naturaleza de la relación entre los gobiernos y los individuos, y han obligado a las autoridades públicas a rendir cuentas. Al mismo tiempo, la proliferación de instrumentos ha creado nuevos desafíos. Algunos instrumentos se traslapan y se duplican. Por ejemplo, la ONU, la OIT, el Consejo de Europa y la Unión Europea han desarrollado por separado normas sobre el derecho a la seguridad social y la prohibición de discriminación que brindan diferentes formas y grados de protección.

Por otro lado, el sistema establecido para supervisar el cumplimiento de los tratados por parte de los Estados se ha visto rebasado. Resulta oneroso para

5 Se adoptó esta Declaración unos meses antes que la DUDH, el día 2 de mayo de 1948.

6 Se ha complementado esta Convención con dos protocolos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador" (1998) y el Protocolo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para Abolir la Pena de Muerte (1990).

7 Se han adoptado dos protocolos a la Carta: el Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el establecimiento de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1998), y el *Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África* (2003).

los Estados tener que rendir varios informes, y los comités de las Naciones Unidas que supervisan los tratados de derechos humanos y tramitan quejas tienen un rezago importante de trabajo.⁸ Esto ha llevado a que incluso aquellos Estados con afán de cooperar de buena fe se hayan vuelto más reacios a adoptar nuevos mecanismos de vigilancia, sin los cuales las normas legales corren el riesgo de volverse ineficaces.

Asimismo, falta mucho por hacer para mejorar la implementación de las normas existentes. Tiene poco sentido elaborar normas si no se van a implementar. En algunos países los instrumentos internacionales de derechos humanos no se han incorporado al derecho local y no pasan de ser meras aspiraciones. En otros, países, a pesar de haberse incorporados las normas a legislación doméstica, estas no se cumplen de manera apropiada.⁹

Otro desincentivo es la lentitud de los procesos en que se adoptan nuevos instrumentos de derechos humanos. Si bien toda regla tiene su excepción, la mayoría de las negociaciones recientes han resultado engorrosas, y los textos resultantes han sido en ocasiones de dudosa utilidad.¹⁰ Algunos textos han quedado diluidos, otros incluso han sido abandonados. La creación de nuevas normas lleva tanto tiempo que muchos Estados se han vuelto reacios a discutir nuevas iniciativas. Por su parte las organizaciones no gubernamentales (ONGs) empiezan a cuestionar la conveniencia de participar en negociaciones prolongadas que puedan desembocar en textos débiles.

8 La Alta Comisionada para los Derechos Humanos publicó un informe de concepto en 2006 que propuso la creación de un único comité que supervisara todos los tratados de derechos humanos. Véase *Documento de exposición de conceptos sobre la propuesta de la Alta Comisionada relativa a un órgano permanente unificado creado en virtud de Tratados*, HRI/MC/2006/CRP.1 (14 de marzo de 2006).

9 “El legado histórico de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos reside especialmente en el amplio conjunto de normas y reglas relativas a los derechos humanos producidas en los últimos 60 años. Pero, para enfrentar los problemas de derechos humanos planteados hoy por la pobreza, la discriminación, el conflicto, la impunidad, los déficits democráticos y la debilidad institucional, se necesitará prestar mayor atención al cumplimiento de los compromisos.” Carta del Secretario General de las Naciones Unidas al transmitir su informe *Un concepto más amplio de la libertad* al Presidente de la Asamblea General, 26 de mayo de 2005, www.un.org/largerfreedom/add3.htm (revisado el 28 de agosto de 2006).

10 Algunos instrumentos han tardado más de una década en negociarse. Por ejemplo, la *Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos* (A/RES/53/144), la *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Desapariciones Forzadas* (A/RES/47/133), la *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas* (A/RES/47/135), los *Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas 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* (E/CN.4/RES/2005/35), y el *Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la Acción con el Fin de Combatir la Impunidad* (E/CN.4/RES/2005/81).

A raíz de estos desafíos, algunos temen que los esfuerzos por crear nuevos instrumentos internacionales de derechos humanos acaben debilitando la protección de los derechos, en vez de fortalecerla. Se teme inclusive que se pueda socavar todo el sistema internacional de protección de los derechos humanos. Por lo tanto, hay quienes argumentan que los Estados y los activistas de derechos humanos en vez de crear nuevas normas deberían trabajar con las normas ya existentes para ampliar su aplicación y proteger a personas no cubiertas.

Sin embargo, hay límites a la extensión en la aplicación de las normas existentes. Nuevos estándares seguirán siempre haciendo falta en el futuro. La sociedad cambia continuamente, y el derecho internacional de los derechos humanos debe cambiar y adaptarse cuando aparezcan nuevas lagunas en la protección de las personas. Al evolucionar los valores sociales y culturales, se hacen nuevas reclamaciones que el derecho internacional tiene que atender.

Cuando este informe estaba en prensa, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Consejo) acababa de adoptar dos instrumentos cruciales, uno relativo a las desapariciones forzadas o involuntarias y otro relativo a los derechos de los pueblos indígenas y había renovado el mandato de un Grupo de Trabajo Abierto para que iniciara la redacción de un protocolo facultativo al PIDESC que busca reforzar los mecanismos de supervisión y de acceso a las víctimas de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. Por su parte, un Comité ad hoc de la Asamblea General de Naciones Unidas había adoptado un proyecto de Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Asimismo, a través de iniciativas de la sociedad civil se estaba promoviendo la elaboración de nuevos instrumentos que tendrían por objeto combatir la discriminación por orientación sexual, establecer responsabilidades a las empresas en materia de derechos humanos y proteger a los campesinos contra las violaciones a sus derechos.

No se debe subestimar la trascendencia que tiene el establecimiento de nuevos instrumentos de derechos humanos. Cuando el establecimiento de nuevas normas es apoyado por un activismo público, se puede lograr una reforma en la legislación y las prácticas nacionales, y servir como puntos objetivos de referencia para medir el desempeño de las instituciones estatales. Asimismo, nuevos estándares pueden mejorar la rendición de cuentas y la reparación de daños a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

Quienes busquen establecer nuevas normas de derechos humanos han de afrontar los desafíos descritos. Al momento de redactarse este informe nos encontrábamos en tiempos de cambio, puesto que se suplía la Comisión de Derechos Humanos – órgano que ha jugado un rol esencial en el establecimiento de nuevos instrumentos- por el Consejo de Derechos Humanos.¹¹ El

11 El Consejo fue establecido por la resolución 60/251 de la Asamblea General del 3 de abril de 2006. Se trata de un órgano subsidiario de la Asamblea General, y por tanto tiene un

establecimiento del Consejo de Derechos Humanos ofrece una oportunidad única para responder creativamente a los desafíos existentes. Por todos estos motivos, ahora es un buen momento para examinar qué podemos aprender de la experiencia pasada. Una mirada hacia atrás, en un momento de cambio, nos puede ayudar a comprender lo que nos conviene mantener en el futuro.

DEFINICIONES Y ALCANCE

En el presente informe se examina la evolución reciente de los procesos de creación de normas internacionales de derechos humanos en el marco de las Naciones Unidas y algunas de sus agencias, programas y fondos especializados. Se hacen referencias a los procesos de creación de normas a nivel regional, pero no se analizan en detalle.

Se cubren tanto los procesos que llevan a la adopción de instrumentos que requieren de ratificación o adhesión para que se vuelvan obligatorios (“Hard Law”); así como los procesos a través de cuales se adoptan instrumentos que legalmente no son estrictamente vinculantes pero que brindan orientación práctica a los Estados con respecto a su actuar, y que tienen una fuerza moral significativa (“Soft Law”).¹²

Por “estándares internacionales” se entiende el conjunto de instrumentos internacionalmente negociados o avalados en materia de derechos humanos, sin importar que sean vinculantes o no. Por lo tanto, se abarca en esta definición tanto los documentos vinculantes que codifican o crean obligaciones o deberes legales, que se conocen comúnmente como “Hard Law” (“leyes duras”) (por su nombre en inglés), como aquellos documentos no vinculantes, que hacen recomendaciones acerca de la conducta y políticas públicas que debieran adoptar los Estados, que se conocen como “Soft Law” (“leyes suaves”).

El informe también examina los mecanismos de supervisión, muchos de los cuales se establecen también por medio de negociaciones intergubernamentales, a fin de supervisar la implementación de las normas de derechos humanos. Algunos de estos mecanismos fueron creados al mismo tiempo que las normas que supervisan; otros se negociaron separadamente.

Hoy en día, se debate cada vez más la posibilidad de establecer normas de derechos humanos vinculantes para los actores no estatales, tales como las

rango más alto dentro de la ONU que su predecesora, la Comisión de Derechos Humanos. Dentro de cinco años la Asamblea General revisará su condición jurídica. Si para entonces se determina que el Consejo ha establecido su autoridad, los Estados podrán acordar una enmienda de la Carta de la ONU y elevar el Consejo al rango de un órgano principal de las Naciones Unidas.

12 Para una definición de los términos “ratificación” y “adhesión”, véase cuadro de texto, pág. 15.

empresas transnacionales y los grupos armados. Se trata de una tendencia emergente en el derecho internacional de los derechos humanos que probablemente se incremente en los próximos años.¹³ La mayoría de los estándares existentes sin embargo, se han enfocado en las obligaciones de los Estados, y este informe – que pretende obtener lecciones de la experiencia pasada – tiene el mismo enfoque.

METODOLOGÍA

Se analizan algunos de los procesos de establecimiento de normas de derechos humanos que han tenido lugar a lo largo de los últimos cincuenta años en el marco de la ONU y en otras agencias, programas y fondos especializados. Se intenta determinar qué parte de la experiencia sigue siendo relevante y cuáles métodos y enfoques normativos serán útiles en el futuro.

El informe se basa en varios informes breves preparados por individuos que han participado en diferentes procesos de fijación de normas, y en una reunión de dos días organizada en Ginebra por la Comisión Internacional de Juristas y el Consejo Internacional. En esta reunión se invitó a diplomáticos, representantes de organizaciones no gubernamentales, y funcionarios de organizaciones intergubernamentales a compartir sus experiencias en la materia. Asimismo, borradores de este informe se circularon a estos y otros expertos, para que los comentaran, y las recomendaciones recibidas fueron incorporadas en esta publicación.

El panorama que resultó fue inevitablemente incompleto, y a veces anecdótico. Desde un inicio fue evidente que no existe ninguna “fórmula mágica” que explique el éxito de un proceso de creación de norma, y que cada proceso normativo ha sido singular. Dependiendo del estándar que se busque establecer, el tema mismo determina la naturaleza de las negociaciones, así como la

13 Los que se interesan por las propuestas que asignarían responsabilidad directa a las empresas en el derecho internacional de los derechos humanos, pueden consultar el informe provisional del Profesor John Ruggie, quien fue nombrado en 2005 Representante Especial del Secretario General para los derechos humanos y las corporaciones transnacionales y otras entidades empresariales (E/CN.4/2006/97); el documento *Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales en la Esfera de los Derechos Humanos* (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2,2003) de la Subcomisión de la ONU; y el *Anteproyecto del Código de la ONU para la Conducta de las Corporaciones Transnacionales* (1984), redactado un Grupo Ad Hoc de Trabajo Intergubernamental de la Comisión para Corporaciones Transnacionales, establecido por ECOSOC en 1974 (E/1990/94). Para un análisis general, véase Centro de Recursos sobre las Empresas y los Derechos Humanos (www.business-humanrights.org), la Comisión Internacional de Juristas (www.icj.org), y Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos, *Más allá de lo discrecional: los derechos humanos y la emergencia de obligaciones legales internacionales para las empresas*, Ginebra: CIPDH, 2002.

elección del instrumento (“Hard Law o “Soft Law”). Por otro lado, el versátil entorno político y diplomático incide constantemente en la manera en que se negocian las normas de derechos humanos. Muchos procesos que a primera vista parecen formales y racionales resultan ser mucho menos ordenados por dentro, pues se logra ver que varios factores locales tales como la personalidad de algunos actores, la coyuntura política y el azar resultaron determinantes y no se pueden reproducir a voluntad. Para citar un ejemplo extremo, el fracaso en prevenir los genocidios en la ex Yugoslavia y en Ruanda, agilizó la adopción del *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* (Estatuto de Roma, 1998), que se había relegado de la agenda internacional desde la Segunda Guerra Mundial.

Para complicar más el asunto, la negociación de nuevas normas de derechos humanos casi siempre resulta políticamente contenciosa. Unos están a favor y otros en contra, entonces suele estar en disputa la historia misma de las diferentes normas. Los que participan en las negociaciones también tienen percepciones diferentes, parciales y a menudo bastante personales del papel que ellos y sus instituciones jugaron en la negociación. Por consiguiente, no es fácil preparar un informe sobre los hechos asociados a la adopción de un determinado estándar. Considerando además de que la mayoría de las normas se adoptan después de muchos años de trabajo, y con la contribución de numerosos actores e instituciones, las dificultades son aun mayores.

Estamos concientes de que si hubiéramos escogido otros ejemplos, seguramente habríamos iluminado aspectos distintos, y es probable que otros actores hubieran contado historias distintas acerca de los mismos eventos. Lo que algunos ven como éxito o avance, para otros es fracaso.

Por estos motivos, los objetivos de este informe son limitados. Se intenta describir las tendencias en la negociación de estándares de derechos humanos, y se sugieren algunas directrices que podrían resultar útiles a los actores que busquen trabajar por crear nuevos instrumentos a futuro. La comparación siempre es difícil, y el futuro no necesariamente se parecerá al pasado, pero hay tendencias valiosas que se alcanzan a discernir, especialmente si el lector está dispuesto a trabajar por analogía.

I. ¿CUÁNDO CONVIENE TENER NUEVAS NORMAS?

Generalmente se crean nuevas normas de derechos humanos para llenar una laguna de protección. En este informe, se han identificado a lo menos tres tipos de vacíos o lagunas de protección: “normativas”, “de aplicación” y “de supervisión”. Las lagunas de protección deben distinguirse de las lagunas “de implementación” y “de ratificación” (véase tabla abajo).

Existe una “laguna normativa” cuando un evento (o acto o factor estructural) recurrente priva a seres humanos de su dignidad. Aun cuando los instrumentos existentes pueden brindar cierta protección, en muchos casos es necesario un instrumento nuevo y más amplio para enmarcar más claramente o en términos más precisos los derechos de un grupo afectado. Las normas nuevas permitirían a los miembros del grupo proteger sus derechos de manera más eficaz, y permitirían clarificar las obligaciones estatales.

En este contexto, a veces se observa que durante los primeros años de establecimiento de normas de derechos humanos se adoptaron instrumentos aplicables a todos los seres humanos, mientras que instrumentos posteriores brindan protección más detallada a grupos específicos. Los Pactos Internacionales adoptados en 1966, por ejemplo, protegían a las mujeres y a los niños en los mismos términos que a todos los individuos. Sin embargo, posteriormente hicieron falta nuevos instrumentos como la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDCM, 1979), y la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN, 1989) para (a) identificar principios específicos al grupo (por ejemplo, el interés superior del niño), (b) reconocer nuevos derechos (por ejemplo, el derecho de los niños a no ser separados de sus padres en contra de su voluntad, o los derechos reproductivos de las mujeres), y (c) especificar las obligaciones de los Estados que no se definieron claramente en los instrumentos generales (por ejemplo, el deber de eliminar los roles estereotipados para hombres y mujeres o el deber de prevenir la discriminación contra las mujeres en el ámbito privado, además de en el ámbito público).

Hasta muy recientemente, el tema de la discapacidad era un buen ejemplo de una laguna “normativa”. Las normas internacionales de derechos humanos, especialmente el principio de la no discriminación, protegían los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, los enfoques asistencialistas hacia la discapacidad, aunados a una baja conciencia de los derechos humanos en las instituciones públicas, están tan arraigados que es razonable afirmar que los derechos de las personas con discapacidad no estaban debidamente protegidos. La *Convención Internacional Amplia e Integral para Promover y Proteger los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad* (Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidades) pretende llenar esta laguna.¹⁴

14 En 2001, la resolución 56/168 de la Asamblea General, con fecha del 19 de diciembre de 2001, creó un Comité Ad Hoc para considerar propuestas para una convención sobre discapacidades. El Comité empezó a negociar un anteproyecto de convención en 2004.

Asimismo, existiría una “laguna normativa” cuando un nuevo instrumento llega a ser necesario para prevenir y brindar protección contra una práctica específica que viola los derechos humanos. Hasta hace poco, por ejemplo, ninguna norma protegía y sancionaba explícitamente las “desapariciones” forzadas o involuntarias de personas. La *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas* (CDF, 2006) llenó esta laguna. Entre otros aspectos, esta Convención establece que las personas tienen derecho a ser protegidas contra la desaparición forzada y requiere que los Estados prohíban y sancionen dicha práctica en sus legislaciones.

Existe una “laguna de aplicación” cuando un instrumento internacional se aplica a una situación específica o a una categoría de personas, pero no se aplica en casos similares. Nuevamente se puede ilustrar este tipo de laguna con el problema de las “desapariciones” forzadas o involuntarias de personas. Durante muchos años, los parientes de una persona desaparecida en el marco de un conflicto armado tenían derecho a saber qué le había pasado, puesto que este derecho estaba consagrado en *Protocolo I a los Convenios de Ginebra* (1977).¹⁵ Sin embargo, el Protocolo no se aplica a las personas que “desaparecían” bajo otras circunstancias (es decir, fuera del marco de un conflicto armado). Esta laguna se llenó posteriormente por medio del *Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad* (1997)¹⁶ y 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* (2005).¹⁷

Existe una “laguna de supervisión” cuando un derecho ha sido incluido en un instrumento internacional, pero no existe un mecanismo que supervise el cumplimiento por parte de los Estados, o el mecanismo establecido es insuficiente para asegurar el cumplimiento o para proporcionar un remedio a las víctimas. Por ejemplo, el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (PF-CEDCM,

Finalmente durante su Octava Sesión, en agosto de 2006 se adoptó el texto final del documento que pasó a la Asamblea General para su aprobación final.

15 Artículo 32.

16 E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, anexo II. Recién se actualizaron los Principios y fueron aceptados por la Comisión de Derechos Humanos (ahora el Consejo).

17 Adoptados por la resolución 60/147 de la Asamblea General, con fecha del 16 de diciembre de 2005. Los principios básicos habían sido adoptados anteriormente por la Comisión de Derechos Humanos (resolución 2005/35 del 19 de abril de 2005) y el Consejo Económico y Social (resolución 2005/30 del 25 de julio de 2005).

18 El PF-CEDCM contiene dos procedimientos adicionales de supervisión: (1) un procedimiento para quejas hechas por individuos y grupos que cubre las violaciones de los derechos protegidos bajo la CEDCM, y (2) un “procedimiento de indagación” que permite al Comité examinar las violaciones severas o sistemáticas de los derechos de las mujeres. En ambos casos, los Estados deben ser firmantes de la Convención y del Protocolo.

1999)¹⁸ ni el *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* (PF-CCT)¹⁹ no crearon nuevos derechos, sino que establecieron nuevos mecanismos de supervisión a fin de procurar que los Estados cumplieran mejor con las Convenciones en cuestión.

No siempre resulta fácil determinar la existencia de una laguna de protección. Esto ayuda a explicar por qué las propuestas para crear un nuevo instrumento suscitan desacuerdos. Los gobiernos suelen alegar que los derechos que ya existen brindan protección a los grupos particularmente vulnerables, mientras que los miembros de estos grupos y las organizaciones de la sociedad civil afirman que hacen falta nuevas normas.

Por otro lado, puede existir más de una “laguna” al mismo tiempo, y un instrumento nuevo puede llenar varias lagunas. La *Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada de Personas* (CDF) ha reconocido que los individuos tienen derecho a no ser “desaparecidos” (una “laguna normativa”), extendió el derecho de los parientes a saber el destino de una persona desaparecida (una “laguna de aplicación”), y también estableció nuevos mecanismos de supervisión, por ejemplo, uno que permite a un Comité para las Desapariciones Forzadas hacer una reclamación urgente a la Asamblea General cuando se demuestre que las desapariciones forzadas son frecuentes o sistemáticas (una “laguna de supervisión”).

En teoría se podrían resolver ciertas lagunas de protección enmendando el texto original, en vez de adoptar un nuevo protocolo. Por ejemplo, en vez de adoptar el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados* (PF-CDN-CA, 2000), teóricamente hubiera sido posible enmendar la *Convención sobre los Derechos del Niño* (1989, CDN), que ya prohibía el reclutamiento militar y el uso de los niños en las hostilidades.²⁰ Sin embargo, siempre resulta complicado enmendar un texto porque los Estados pueden aprovechar la oportunidad para reducir en vez de elevar el nivel de protección que las normas brindan. Por este motivo, cualquier decisión de proponer una enmienda requiere de un análisis político muy cuidadoso.

Las lagunas de protección no deben confundirse con la no adopción de una norma internacional por parte de los Estados (“laguna de ratificación”) o su no aplicación a nivel nacional (“laguna de implementación”).

Las “lagunas de implementación” ocurren cuando los Estados no promulgan legislación nacional, o no establecen los procedimientos e instituciones nece-

19 El PF-CCT está diseñado para ayudar a los Estados a cumplir con sus obligaciones bajo la CCT, al establecer un sistema de visitas regulares a los lugares de detención. Este Protocolo entró en vigor el 22 de junio de 2006.

20 El protocolo facultativo elevó la edad mínima para el posible reclutamiento de personas en las fuerzas armadas y su participación en las hostilidades.

sarios para implementar una norma internacional a nivel doméstico. Las “lagunas de ratificación” ocurren cuando los Estados no manifiestan su voluntad de quedar vinculados por un tratado internacional. Un ejemplo extremo es la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares* (CITM, 1990). Adoptada sin voto por la Asamblea General en 1990, sin embargo a mediados del 2006 sólo 34 Estados habían ratificado esta convención.²¹

El diagnóstico de las lagunas se basa en un análisis pragmático (hechos) y en el derecho internacional. Con todo, las nuevas normas no siempre son la mejor solución para las lagunas de protección. Aun cuando se identifica una evidente laguna en el derecho internacional, se deben evaluar los riesgos implicados en iniciar un proceso normativo. No podemos olvidar que muchas iniciativas fracasan. Sirvan de ejemplos los intentos de desarrollar una convención internacional sobre el derecho a la vivienda adecuada, y de adoptar un tercer protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativo al derecho al debido proceso.²²

Tipos de Lagunas		Remedios Posibles
“Laguna normativa”		Nueva norma internacional O Interpretación amplia de normas existentes
“Laguna de aplicación”	En situaciones específicas para un grupo específico de personas	Nueva norma internacional O Aplicación extendida por analogía
“Laguna de supervisión”		Nueva norma internacional
“Laguna de implementación”	ninguna ley nacional ningún mecanismo de implementación nacional	Establecimiento de nuevos procedimientos nacionales y/o Instituciones nacionales
“Laguna de ratificación”		Campaña para lograr una ratificación O Construir consenso en torno a aspectos menos controvertidos de un instrumento disputado a fin de crear condiciones para su futura ratificación

21 Información válida hasta julio de 2006.

22 Véase, por ejemplo, el segundo informe de avances del Relator Especial sobre el derecho a la vivienda adecuada (E/CN.4/Sub.2/1994/20), y la Comisión de Derechos Humanos (decisión 1995/110 del 3 de marzo de 1995) respectivamente.

II. ¿CUÁL? LA ELECCIÓN DEL INSTRUMENTO

INSTRUMENTOS DE “LEY DURA” Y “LEY SUAVE”

Los textos internacionales sobre derechos humanos pueden dividirse en instrumentos de “ley dura” (*Hard Law*) y de “ley suave” (*Soft Law*).

El primer grupo está integrado por las convenciones, convenios y protocolos que obligan a los Estados que los han ratificado, aceptado o que se han adherido a ellos (véase cuadro de texto, pág. 15).

El segundo grupo incluye las declaraciones, principios, planes de acción y directrices. A menudo se dice que estos documentos no son vinculantes porque los Estados no han acordado formalmente obligarse por las disposiciones que contienen. Sin embargo, estos instrumentos pueden tener un peso político y legal considerable.

INSTRUMENTOS DE “LEY DURA” (*Hard law*)

Hasta ahora, el procedimiento más común para negociar un nuevo instrumento de derechos humanos vinculante ha sido comisionar a un grupo de trabajo (GT) de composición abierta a redactar el instrumento en cuestión.²³ La mayoría de los grupos de trabajo fueron establecidos por la Comisión de Derechos Humanos (Comisión). Los grupos de trabajo para el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados* (PF-CDN-CA, 2000) y la *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas* (CDF, 2006) se integraron así, por ejemplo.²⁴ La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer también ha establecido grupos de trabajo, tales como el grupo de trabajo que redactó la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDCM, 1979). La Asamblea General creó varios grupos de trabajo también – por ejemplo, el Comité Ad Hoc formado para elaborar una convención contra la clonación reproductiva de los seres humanos.²⁵

Cabe mencionar que los GT pueden tener una variedad de encargos. No todos redactan textos; el GT sobre el Derecho al Desarrollo es uno que no está facultado para redactar un borrador de instrumento.²⁶

En el Capítulo IV se examinan los métodos de trabajo para la fijación de normas. Aquí conviene señalar que bajo la antigua Comisión de Derechos Humanos,

23 “De composición abierta” quiere decir que podían participar incluso los Estados que no eran miembros de la Comisión y las ONG. Los grupos de trabajo suelen reunirse entre sesión y sesión de la Comisión.

24 Resolución de la ComDH 1994/91 y resolución de la ComDH 2001/46 respectivamente.

25 Resolución de la Asamblea General 56/93, del 12 de diciembre de 2001.

26 Resoluciones 1998/72 y 2005/72 de la ComDH.

normalmente un grupo de trabajo era el encargado de elaborar un borrador de texto, que luego entregaba a la Comisión para su discusión y adopción. Una vez adoptado, ya sea por consenso o por mayoría de los miembros de la Comisión, el texto se enviaba a la Asamblea General, por vía del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), para más discusión y su posible aprobación.

Se espera que el recién establecido Consejo de Derechos Humanos (Consejo) adopte procedimientos similares, con la diferencia de que los textos adoptados no pasarán por el ECOSOC. En su primera sesión, el Consejo prorrogó el GT para el *Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PF-CIDES) y envió el texto de la Convención sobre Desaparición Forzada a la Asamblea General, habiéndola aprobado por consenso.²⁷

Una vez adoptado por la Asamblea General, un instrumento de la ONU se abre a la ratificación. El instrumento entra en vigor cuando recibe el número de ratificaciones requeridas bajo sus disposiciones. Únicamente los Estados que han ratificado un instrumento son legalmente obligados por sus disposiciones (véase cuadro de texto, pág. 15).

Por lo general, los instrumentos vinculantes (*Hard Law*) toman muchos años de negociación. Como ya se notó, se tardaron casi dos décadas para completar los dos Pactos principales.²⁸ Algunos tratados, sin embargo, han sido adoptados con relativa celeridad. Por ejemplo, se tardaron sólo siete años para aprobar la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* (CCT, 1984)²⁹, y el grupo de trabajo establecido para elaborar un anteproyecto sobre las desapariciones forzadas redactó la Convención sobre Desaparición Forzadas (CDF) en sólo tres años. Varios factores explican la celeridad con la que se acordó la CDF, tales como la determinación del Presidente de sacar adelante el proceso rápidamente, y su capacidad para lograr la colaboración constructiva por parte de los Estados participantes; la presencia de una coalición bien organizada de asociaciones de familiares de desaparecidos de Asia y América Latina; el apoyo y compromiso de varios Estados, principalmente del Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC);³⁰ la participación de varias ONGs inter-

27 Resolución A/HRC/1/L.4/Rev.1 del ConDH y Resolución A/HRC/1/L.2 del ConDH respectivamente.

28 La redacción inició en junio de 1947 en la primera sesión del Comité de Redacción de la ComDH. La Asamblea General votó a favor de adoptar los dos Pactos el 16 de diciembre de 1966.

29 No obstante, las discusiones habían iniciado en la Asamblea General mucho antes de la adopción de la CCT; la Asamblea General había adoptado la Declaración contra la Tortura en 1975 (*Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, resolución 3452 (XXX) de la Asamblea General, del 9 de diciembre de 1975). Los esfuerzos por redactar un tratado se vieron favorecidos por el ambiente político después de 1973, cuando la represión en Chile y la muerte brutal de Steve Biko, detenido en Sudáfrica (1976) concentraron la atención pública en la cuestión de la tortura.

30 Las Naciones Unidas reconocen cinco grupos regionales: el Grupo de Estados de África, el de Estados de Asia, el de Estados de Europa Oriental, el de Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), y el de Estados de Europa Occidental y otros Estados.

nacionales con experiencia en la negociación internacional; y el nombramiento de un Experto Independiente con el mandato de considerar el valor de un tratado sobre las desapariciones forzadas.³¹ Cabe notar, sin embargo, que las ONGs habían iniciado su trabajo en pro de una Convención desde 1981.

En definitiva, resulta difícil predecir el tiempo que se requerirá para negociar un instrumento vinculante. Los interesados en hacerlo no deben suponer que se puede hacer en un tiempo breve.

Glosario de Términos

Un tratado no llega a obligar a un Estado hasta que éste presta su consentimiento. Los Estados normalmente prestan su consentimiento a los tratados multilaterales por ratificación, aceptación o aprobación, y adhesión. **Firma.** La firma indica la intención del Estado de prestar su consentimiento en una fecha posterior. La firma por sí misma no obliga al estado a los términos del tratado. No obstante, bajo el derecho internacional, los estados que han firmado un instrumento se obligan a abstenerse de realizar actos contrarios a su objeto y fin. **Ratificación.** La mayoría de los tratados multilaterales dispone que los Estados firmen sujetos a ratificación. Esto da a los Estados la oportunidad de buscar la aprobación nacional, y de promulgar cualquier legislación nacional que se requiera antes de la ratificación, cuando el tratado empiece a obligar legalmente. Una vez que haya ratificado un tratado internacional, un Estado está obligado a implementar sus disposiciones a nivel nacional. **Aceptación o aprobación.** La aceptación o aprobación de un tratado después de su firma tiene el mismo efecto legal que la ratificación, y se aplican las mismas reglas. Si el tratado permite la aceptación o aprobación sin previa firma, estos actos son tratados como adhesión, y aplican las reglas que se refieren a la adhesión. **Adhesión o asentimiento.** La adhesión o asentimiento es el acto por el que un Estado se hace parte a un tratado que no ha firmado depositando un “instrumento de adhesión”. La adhesión tiene el mismo efecto legal que la ratificación. Sin embargo, la adhesión requiere sólo un paso, a saber, el depósito de un instrumento de adhesión. La adhesión puede darse antes o después de que un tratado entre en vigor. **Reservas.** Al ratificar un tratado, los Estados pueden formular una reserva. Las reservas limitan, excluyen o modifican la aplicación legal de ciertas disposiciones del tratado en el Estado en cuestión. Se prohíben las reservas incompatibles con el objeto y fin del tratado. Algunos tratados prohíben las reservas o las restringen a ciertas disposiciones. Por lo general se prohíben las reservas “de carácter general” (por ej., Artículo 57(1) CEDH). La OIT no permite reservas a las Convenciones que se adopten. **Denuncia.** La denuncia es el retiro de un tratado por parte de un Estado. Generalmente esto se permite siempre y cuando se respeten los términos del tratado. Algunos instrumentos de derechos humanos no permiten la denuncia, entre ellos el PIDCP, el PIDESC, y el CEDCM. Otros —incluyendo la CDN, la CCT, y la CEDR—sí la permiten. Sin embargo, la denuncia de un tratado de derechos humanos es extremadamente rara.

31 Véase nota al pie 57.

INSTRUMENTOS DE “LEY SUAVE” (*Soft law*)

En ocasiones las negociaciones intergubernamentales abocadas a elaborar un tratado de derechos humanos son precedidas por una declaración política que refleja las inquietudes de los Estados y establece los cimientos de un futuro tratado al definir cuestiones claves, conceptos (legales) y el probable alcance de la protección.³² Por ejemplo, la Asamblea General adoptó declaraciones de este tipo antes de negociar la CCT³³ y la CDF.³⁴ Debido a que las declaraciones no son, en principio, vinculantes para los Estados a veces resultan más fáciles de adoptar.³⁵ No obstante, pueden tener significativa autoridad política y moral y representar un compromiso por parte de los Estados.

Las declaraciones y otros instrumentos no vinculantes pueden ofrecer un foro más flexible para negociar un nuevo estándar y el proceso suele ser menos arduo. Sin embargo, como se trata de declaraciones con una intención moral y política, algunas han resultado bastante controvertidas y su negociación ha llevado mucho tiempo.

El grupo de trabajo convocado para elaborar un *Anteproyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* se reunió desde 1995 hasta 2006. Se adoptó por fin la Declaración en junio de 2006 durante la primera sesión del Consejo de Derechos Humanos. Si se toma en cuenta que se le pidió al grupo de trabajo considerar un texto que la Subcomisión ya había preparado y adoptado, el proceso normativo duró más de veintitrés años.³⁶ Cuando aparece evidente que una Declaración u otro instrumento no vinculante va a requerir de una larga negociación, parece razonable intentar la opción de buscar la adopción de un documento vinculante (tratado, convenio o pacto). Sin embargo, lo cierto es que en la práctica es difícil predecir estas situaciones.

32 Un tratado internacional puede llevar el título de “convenio”, “carta”, “convención”, “pacto” o “protocolo”.

33 La *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* fue adoptada por la resolución 3452 (XXX) de la Asamblea General con fecha del 9 de diciembre de 1975.

34 La *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas* fue adoptada por la resolución 47/133 de la Asamblea General con fecha del 18 de diciembre de 1992. Sin embargo, las declaraciones no siempre resultan en un tratado. Ejemplos de esto incluyen la *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a las Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas* (1992); la *Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y de Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones* (1981); la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* (1993) y la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo* (1986).

35 Aunque la recién adoptada *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* ocasionó negociaciones largas y accidentadas.

36 Véase nota al pie 91.

A veces, los instrumentos no vinculantes (“ley suave”) abren el camino para un documento obligatorio; pero esto también es difícil de predecir. Como se ha señalado, la negociación de ciertos instrumentos no vinculantes puede resultar extremadamente engorrosa, como en el caso del *Anteproyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

A veces los académicos o las ONGs inician procesos de negociación de instrumentos no vinculantes. Entre los ejemplos se encuentran los Principios de Limburgo y las Directrices de Maastricht mencionados más adelante,³⁷ así como los *Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (Principios de Siracusa, 1984).³⁸ De manera similar, los *Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial* (Principios de Bangalore, 2002), adoptados por un grupo de Magistrados Superiores, se han diseminado ampliamente dentro de la comunidad judicial, especialmente en Asia, pero también en África.³⁹

Obviamente algunas iniciativas de este tipo nunca logran el reconocimiento dentro de procesos intergubernamentales. No obstante, este tipo de documentos pueden adquirir un cierto peso legal. Por ejemplo, un grupo de académicos adoptó la *Declaración de Turku sobre las Normas Humanitarias Mínimas* (Declaración de Turku, 1990) durante una reunión celebrada en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Åbo Akademi (Finlandia). Esta declaración busca esclarecer las disposiciones legales aplicables durante los “estados de emergencia” que no alcanzan el umbral contemplado en el derecho humanitario. Aunque los redactores de la Declaración suponían que la ONU la llegaría a adoptar (o cuando menos avalar), este documento, hasta la fecha,

37 Véase págs. 35-36.

38 Los Principios de Siracusa fueron adoptados en mayo de 1984 por un grupo de expertos internacionales de derechos humanos convocados por la Comisión Internacional de Juristas, la Asociación Internacional de Derecho Penal, la Asociación Americana de Juristas, el Instituto Urban Morgan sobre Derechos Humanos, y el Instituto Internacional de Estudios Superiores en las Ciencias Criminales en Siracusa, Italia, para considerar las disposiciones de limitación y restricción del PIDCP. Posteriormente, estos principios fueron reconocidos por la Subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (E/CN.4/1984/4, 28 de septiembre de 1984).

39 Los Principios de Bangalore proporcionan un marco que permite a las autoridades judiciales regular la conducta judicial con respecto a la independencia, imparcialidad, integridad, probidad, competencia, y diligencia. Se adoptaron con la intención de establecer normas internacionales, en una reunión de expertos celebrada en 2001, se revisaron en una Mesa Redonda de Magistrados Superiores en 2002, y posteriormente se incluyeron en un anexo al noveno informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los jueces y abogados (E/CN.4/2003/65, 10 de enero de 2003).

no ha sido reconocida oficialmente.⁴⁰ No obstante, se ha hecho referencia a la Declaración en sentencias del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, así como en varios documentos de expertos.⁴¹

Puede resultar engañoso el término “ley suave” (*Soft Law*) para designar a las declaraciones o principios. A pesar de que legalmente hablando, aquellos instrumentos no son tratados internacionales como los “pactos”, “protocolos” o “convenciones”, y por ende se entiende que en sí no son vinculantes, la mayoría incluye principios y normas contenidas en instrumentos internacionales que sí son vinculantes (tales como el PIDCP y el PIDESC). Entre los ejemplos más característicos, se encuentran la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* (1993), la *Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos* (Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, 1994).⁴² Algunos instrumentos van más lejos. Por ejemplo, los *Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno* (Principios Rectores, 1998) no se limitan a reafirmar los principios existentes aplicables a las personas desplazadas, sino que esclarezcan áreas grises y salvan algunas lagunas legales.⁴³

Derecho Internacional Consuetudinario

Se considera que el derecho consuetudinario obliga a todos los Estados (excepto Estados que rechazan abiertamente su formación), sin importar que hayan o no ratificado los tratados relevantes. Es una fuente crucial de creación de derecho internacional, particularmente en el ámbito de los derechos humanos.

El derecho consuetudinario llega a existir cuando se cumplen dos condiciones: a) práctica común por parte de un grupo de Estados durante mucho tiempo y (b) la creencia de estos Estados de que la práctica en cuestión es obligatoria. Varias normas de derechos humanos ahora se consideran parte del derecho consuetudinario, desde la prohibición de la esclavitud hasta la prohibición de la tortura.

40 La Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos (véase Capítulo IV) transmitió la Declaración en 1994 a la sesión de 1995 de la Comisión (resolución 1994/26 de la Subcomisión). En ese año, la Comisión tomó nota de la resolución y reconoció la necesidad de principios aplicables a situaciones de violencia interna y similar, y pidió que la *Declaración de Turku sobre las Normas Humanitarias Mínimas* fuera enviada por comentarios a los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. En 1996, la Comisión una vez más reconoció la necesidad de principios aplicables a situaciones de violencia interna, sin referirse directamente a la Declaración.

41 *Fiscal v. Tadic*, decisión del 2 de octubre de 1995, Caso No. IT-94-1-AR-72.

42 A/Res./48/104 y A/Res./53/144 y E/CN.4/1998/53/Add.2 respectivamente.

43 A/Res./53/144 y E/CN4/1998/53/Add.2 para. 9. En 1993, a petición de la ComDH, el ex Representante del Secretario General para los desplazados internos, Francis M. Deng,

Con el tiempo, algunos instrumentos de “ley suave” (*Soft Law*) adquieren una autoridad legal que no fue prevista al momento de su adopción. El ejemplo más obvio es la misma *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH, 1948). Al principio no era más que una resolución de la Asamblea General de la ONU, de carácter no vinculante, sin embargo ahora muchos de sus artículos se han convertido en normas de derecho consuetudinario, por ende vinculantes y de aplicación universal (véase cuadro pág. 18).

Las normas de “ley suave” (*Soft Law*) pueden incidir posteriormente en la redacción de “leyes duras” (*Hard law*). El Artículo 10 del PIDCP se inspiró directamente en las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*, que se adoptaron en 1955 por el primer Congreso sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente.⁴⁴ Por ejemplo, ambos instrumentos exigen que las autoridades judiciales y policiales separen a los jóvenes de los adultos, y a los que están esperando ser enjuiciados de los detenidos convictos.

Los instrumentos de “ley suave” pueden servir para crear conciencia de la necesidad de determinado estándar. La *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* (1995) adoptados durante la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, no sólo reafirmaron principios básicos (por ejemplo, de que los derechos de la mujer son derechos humanos) sino que también identificaron varias violaciones particularmente graves del derecho humanitario (tales como violación sexual, incluyendo la violación sistemática, y el embarazo forzado) que posteriormente cobraron importancia en campañas a favor de los derechos de las mujeres. De manera similar, *Declaración y Programa de Acción de Durban* (2001) reafirmó la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial* (CEDR, 1965) y analizó nuevas formas de discriminación racial, con lo que ayudó a actualizar la agenda contra la discriminación.

Los instrumentos de “ley suave” (*Soft Law*) también pueden abordar cuestiones técnicas y brindar orientación práctica a los Estados. Las normas sobre la prevención del delito y el tratamiento del delincuente, adoptadas en instrumentos de “ley suave” (*Soft Law*) en la década de los 70 y 80, brindan una orientación específica y detallada a los oficiales públicos que facilitan a los

elaboró un estudio inicial de las normas internacionales que se referían a las personas desplazadas (E/CN.4/1993/35, Anexo) Se presentaron posteriormente dos estudios más extensos en 1996 (E/CN.4/1996/52/Add.2) y 1998 (E/CN.4/1998/53/Add.1). Alentado por la ComDH (E/CN.4/RES/1996/52, para. 9) y la Asamblea General, el Sr. Deng procedió a desarrollar los Principios sobre DI. Se elaboraron con la ayuda de un equipo de expertos legales internacionales presidido por el Profesor Walter Kälin, quien sucedió al Sr. Deng como Representante para DI en 2004.

44 Posteriormente el ECOSOC aprobó las *Reglas Mínimas Normativas para el Tratamiento de los Reclusos*, mediante sus resoluciones 663 C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977.

Estados dar cumplimiento con las obligaciones legales respectivas establecidas en documentos vinculantes, tales como el PIDCP.⁴⁵

Algunos instrumentos de “ley suave” (*Soft Law*) se han convertido en importantes puntos de referencia — se hace referencia a ellos en legislación nacional, otros instrumentos internacionales y en la jurisprudencia nacional e internacional. Los Principios sobre Desplazamiento Interno, por ejemplo, en un corto período de tiempo se convirtieron en documento de referencia ineludible en el tema. Ya en el 2004, la Comisión de Derechos Humanos expresó su satisfacción por el hecho de que un número creciente de Estados, agencias de la ONU, y organizaciones regionales y no gubernamentales los estuvieran aplicando como norma.⁴⁶ Redactados en lenguaje no técnico e incorporando los comentarios recibidos de expertos y gente con experiencia en el campo, se redactaron para buscar una protección integral de las personas desplazadas. El vacío en la protección de estas personas que los Principios Rectores vinieron a llenar ha determinado su importante difusión. En África, por ejemplo, la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, y la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo han hecho un llamado por que los Estados miembros los difundan y apliquen. En América Latina, la Corte Constitucional de Colombia los considera vinculantes a nivel nacional.⁴⁷ Aunque algunos países pertenecientes a organizaciones regionales asiáticas, incluyendo la Asociación de Naciones del Este de Asia y la Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional, han argumentado que, siendo una declaración, los Principios no obligan, su autoridad parece ser indiscutible.⁴⁸

Dentro de la OIT, se han usado algunos instrumentos de “ley suave” (*Soft Law*) para darle nuevos giros a la Organización. La *Declaración de Filadelfia* (1944) planteó un programa de acción y nuevos derroteros para la OIT después de la Segunda Guerra Mundial, y se incorporó a la Constitución en 1946. La *Declaración Tripartita de principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social* (1967, actualizada en 2000), planteó normas básicas sobre esta cuestión y estableció un procedimiento de supervisión. La *Declaración de la OIT*

45 De especial relevancia son los instrumentos adoptados por los Congresos de la ONU sobre la prevención del delito y el tratamiento del delincuente. Véase págs. 51-52

46 Resolución 2004/55, párr. operativo 6. Para los Principios sobre Desplazamiento Interno, véase E/CN.4/1998/53/Add.2.

47 Véase, por ej., sentencia T-025 (2004). Véase también, I/A Corte H.R., Caso de la Masacre de Mapiripán v. Colombia. Objeciones Preliminares y Reconocimiento de Responsabilidad del Estado del 7 de marzo de 2005. Serie C No. 122.

48 Por ejemplo, cuando Suiza convocó en el 2002 a una serie de reuniones informales para discutir las inquietudes y reservas de los gobiernos ante los Principios Rectores resultó evidente que una minoría de Estados no cuestionaría la autoridad de los Principios. Además, en la Cumbre Mundial de la ONU de 2005, los jefes de Estado y Gobiernos reconocieron los Principios Rectores “como un importante marco internacional para la protección de los desplazados internos”. A/Res/60/1 párr. 132.

relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (1998) planteó nuevos procesos para rendir informes y un nuevo enfoque a la asistencia técnica en materia de los derechos humanos.

Otros instrumentos de “ley suave” (*Soft Law*) que se han usado con frecuencia por las cortes regionales y nacionales incluyen los *Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas 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*⁴⁹ y el *Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad*.⁵⁰

Varios países latinoamericanos han tomado en cuenta estos principios y directrices al redactar legislación sobre reparaciones. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho varias referencias a ellos. Estos principios también influyeron en la redacción del Estatuto de Roma de la CPI, especialmente en el Artículo 75 que trata de reparaciones.

Ya que algunos instrumentos de “ley suave” (*Soft Law*) han tenido un impacto significativo, los Estados, cada vez más, quieren participar —cuando no supervisar y controlar— los procesos de creación o establecimiento de estos documentos que no son iniciados por Estados. Por consiguiente, es posible que en el futuro se vuelva más difícil iniciar normas de “ley suave”. Un ejemplo de este interés de los Estados de formar parte en estos procesos, se dio cuando la Comisión de Derechos Humanos alentó la iniciativa de redactar los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno, algunos Estados criticaron el texto cuando se presentó por primera vez porque no se había redactado mediante un proceso intergubernamental. Los Estados también temían que la manera en que se desarrollaron los Principios Rectores pudiera ser usada a futuro como precedente.

Estos temores podrían estar errados. Los que redactan los instrumentos de “ley suave” suelen consultar con las partes interesadas, tanto formal como informalmente. En la mayoría de los casos se toma especialmente en cuenta las opiniones de los gobiernos porque se sabe que cualquier texto a fin de cuentas necesita el apoyo de los gobiernos para tener un impacto. Cuando la Comisión de Derechos Humanos buscó el consejo de los expertos para elaborar estos principios, se les exigió que consultaran con todos los actores relevantes, y en particular, con los gobiernos. Al Representante del Secretario General sobre las personas internamente desplazadas también se le pidió lo

49 Resolución 60/147 de la Asamblea General, con fecha del 16 de diciembre de 2005.

50 Los Principios sobre la Impunidad (1997) fueron propuestos por el Profesor Joinet (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, Anexo II), y actualizados por el Profesor Orentlicher en 2004 (E/CN.4/2005/102/Add.1). La ComDH tomó nota de ellos en su resolución 2005/81 del 21 de abril de 2005.

mismo, y éste envió una encuesta a todos los gobiernos y organizaciones interesadas antes de emprender su estudio. De esta forma es prudente señalar que los Estados cuentan con oportunidades para expresar sus opiniones y para incidir en los textos, aun cuando el proceso permanezca en manos de los expertos.

En resumen, cuando se trata de “ley dura” (*Hard Law*) y “ley suave” (*Soft Law*), es difícil determinar de antemano cuál tipo de instrumento será más fácil de negociar. Si bien es preferible la “ley dura”—pues por definición es vinculante— no hay que subestimar las opciones que la “ley suave” ofrece. Como ya se mencionó, puede influir, especialmente a nivel nacional, donde las cortes locales a veces la aplican directamente, y puede ayudar a las autoridades nacionales a abordar ciertas cuestiones técnicas y a brindarles orientación práctica.

DISTINTOS INSTRUMENTOS PARA DIFERENTES TIPOS DE DESPROTECCIÓN

Desde luego, no es fácil saber qué tipo de instrumento escoger para responder a una determinada laguna o vacío en la protección internacional. La delicadeza de las cuestiones que estén en juego, el clima político, la existencia de normas regionales sobre la cuestión o de normas similares, así como la presencia de actores que podrían apoyar u oponerse a una iniciativa normativa, todos estos factores podrían incidir en la elección del tipo más conveniente de instrumento. No obstante, se pueden sugerir algunos principios generales.

Las “lagunas normativas” quizá se aborden mejor con instrumentos de “ley dura”. En otras palabras, si la falta de una disposición normativa pone en peligro la vida o integridad de un grupo de personas, la mejor respuesta es la creación de una norma legalmente obligatoria (vinculante). Un instrumento de “ley suave” (*Soft Law*), podría sin embargo, representar una opción más realista cuando un número considerable de Estados ha expresado sus reservas sobre el tema. Además, de adoptarse un instrumento de “*Soft Law*” este podría ser visto como un primer paso, para abrir camino a una norma vinculante.

Las “lagunas de aplicación” pueden resolverse con instrumentos de “ley dura” (*Hard Law*) y también “suave” (*Soft Law*). Aunque un texto de “ley suave” señale claramente la necesidad de proteger a un determinado grupo, sólo los instrumentos de “ley dura” cuentan con los mecanismos necesarios para supervisar cumplimiento. A falta de estos mecanismos, la protección podría resultar ilusoria. En todo caso, es importante señalar que los Relatores Especiales y los Grupos de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, o los Representantes del Secretario General a veces pueden ofrecer un mecanismo alternativo de vigilancia. Por ejemplo, los familiares de víctimas de desaparición forzada y los defensores de derechos humanos ciertamente se han beneficiado del trabajo del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntaria y de la Representante Especiales del Secretario General

sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, por ejemplo.⁵¹ Las “lagunas de supervisión” también responden mejor a los instrumentos de “ley dura” (*Hard Law*). El hecho de ser vinculantes y que disponen de mecanismos de vigilancia, implica que los Estados tienen que promulgar legislación o crear órganos para implementarlos. Por ejemplo, aunque los Estados deben tomar medidas eficaces para prevenir los actos de tortura bajo la CCT (véanse artículos 2 y 16), el Protocolo Facultativo de la CCT ayuda a asegurar que se cumpla con estos compromisos al establecer un sistema de visitas a los lugares de detención (artículo 3 PF-CCT).

51 Su impacto se debe particularmente al hecho de que como otros mecanismos temáticos de la Comisión, tanto el Grupo de Trabajo como el Representante Especial se hacen cargo de casos individuales de violaciones de derechos humanos.

III. ¿QUIÉNES? LOS ACTORES

A través de los años se han multiplicado el número de actores involucrados en el establecimiento o creación de normas de derechos humanos. Aunque sólo un puñado de expertos elaboró la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (DUDH) en 1948, mientras que más de 150 delegaciones gubernamentales y cientos de organizaciones de la sociedad civil participaron en la redacción del Estatuto de Roma. Esto no quiere decir, por supuesto, que los actores involucrados tienen el mismo peso. Varía enormemente su influencia sobre las decisiones y el proceso más amplio de negociación.

En último término, son los Estados quienes determinan si se adopta o no un nuevo instrumento legal y lo que éste ha de decir. Por lo tanto, en teoría, los Estados podrían fijar normas internacionales sin tomar en cuenta a las ONGs u otros actores. En la práctica, sin embargo, esto no sucede. Las ONGs constantemente están colocando nuevos temas en la agenda internacional, y buscan la manera de que salgan adelante. Los diplomáticos reconocen (no siempre en público) que las ONGs y los expertos son socios primordiales en los procesos de establecimiento de normas internacionales. Las ONGs son particularmente importantes puesto que son fuente importante de información y análisis, y además en muchos casos tienen la capacidad de moldear la opinión pública a nivel nacional e internacional.

Antes de examinar el rol que juegan los distintos actores, cabe hacer hincapié en el hecho de que ningún grupo de interés o bloque puede lograr gran cosa por sí solo. Para tener éxito en la creación de un instrumento internacional debe existir un conjunto de actores dispuestos a cooperar a lo largo del proceso de negociación. La *Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción* (Tratado de Ottawa, 1997) demostró que se puede tener éxito en un corto plazo cuando existe la cooperación de diversos actores, en este caso, de las víctimas, los veteranos de guerra, las ONGs, los gobiernos con posturas similares, expertos militares así como agencias de la ONU y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Si bien es evidente que conviene cooperar, eso no quiere decir que la cooperación sea fácil de lograr. En muchos casos, hace falta que quienes buscan promover un nuevo estándar creen conciencia y apoyo públicos acerca de cuestiones que de entrada son impopulares o ni siquiera se reconocen. Se trata de una labor difícil que exige habilidades comprobadas de comunicación y diplomacia. Por otro lado, la coordinación y las consultas deben darse en muchos niveles; de hecho, no sorprende que la comunicación entre diferentes grupos de interés se reconozca como un problema frecuente. Al mismo tiempo, aunque es de vital importancia involucrar a muchas partes interesadas en el desarrollo de una nueva norma o estándar—incluyendo a los directamente afectados— en la negociación también se debe contar con las aportaciones de

profesionales, de diplomáticos, expertos legales y activistas. La negociación no se puede lograr únicamente con medios populares. La adopción de normas internacionales eficaces y legítimas es un arte que exige una mezcla poco común de activismo “elitista” y “popular”.

La falta de diversidad socava la legitimidad de un proceso de creación de normas. Por ejemplo, si hay poca representación de diplomáticos y activistas de derechos humanos de regiones fuera del “Grupo de Estados de Europa Occidental y Otros Estados” y el “Grupo de Estados de América Latina y el Caribe” (GRULAC), sus Estados y sociedades se identifican menos con las normas en cuestión, y esto acaba debilitando la afirmación de que los derechos humanos tienen una relevancia universal. Esto resulta especialmente preocupante cuando la norma que se está negociando es altamente relevante para dichas regiones.

Gracias a la nueva tecnología, los procesos de creación de normas internacionales se están abriendo a una audiencia más grande, lo cual facilita la coordinación y permite que la información se comparta rápidamente. Se trata de algo positivo, aunque no todos los actores tienen el mismo acceso a estas tecnologías.

ESTADOS

No hay restricciones sobre la participación de los Estados en los procesos de creación de normas. Sin embargo, cuando las misiones diplomáticas, en los países en que se negocian las normas, son pequeñas, éstas no cuentan con suficiente personal para participar de manera constante en las muchas reuniones oficiales en las que podrían tener interés. Tampoco se puede esperar que un Ministerio de Relaciones Exteriores con un reducido departamento de derechos humanos logre supervisar e investigar todas las cuestiones que se estén negociando en un momento dado. Las ONGs pueden potenciar su participación en las cuestiones de su interés proporcionando información y argumentos a diplomáticos o funcionarios gubernamentales, tanto en las capitales como en las misiones.

La composición de las delegaciones gubernamentales que negocian diversos textos internacionales varía de proceso en proceso. Muchas veces estas delegaciones están integradas por una combinación de diplomáticos de carrera y expertos (legales). Los primeros suelen ser los negociadores principales; los expertos legales suelen fungir como asesores técnicos.⁵²

Los representantes diplomáticos pueden tener una agenda personal. Esto puede tener un efecto positivo—si, por ejemplo, deciden impulsar las negociaciones a fin de favorecer su reputación, o si su influencia los ayuda a concer-

52 En la OIT, los gobiernos acostumbran invitar expertos a sus debates a expertos, ya sea del Ministerio de Trabajo u otro similar, pues tienen la capacidad técnica para participar en un nivel que está fuera del alcance de los diplomáticos.

tar apoyo internacional, nacional, político u oficial para un proceso. O puede resultar contraproducente.

Los representantes gubernamentales necesitan tiempo para comprender las cuestiones sustantivas que hay detrás de las propuestas de creación de nuevos estándares. El personal del Ministerio de Relaciones Exteriores generalmente solicitará consejo experto de otros Ministerios relevantes (por ej., del Interior y de Justicia) y de instituciones públicas, incluyendo la judicatura y las agencias policiales. Sin embargo, ya que éstos otros órganos muchas veces desconocen los pormenores de cómo se llevan acabo las negociaciones internacionales, las consultas internas pueden resultar difíciles y tomar mucho tiempo. En efecto, a los colegas nacionales de ministerios distintos a los de Relaciones Exteriores les puede costar trabajo saber qué información deben proporcionar. Esto afecta de manera inevitable el ritmo de las negociaciones.

Presidentes de los Comités de Redacción

Durante las negociaciones internacionales es habitual que se integre un comité de redacción compuesto por un grupo de Estados. En lenguaje de Naciones Unidas, a quienes “presiden” estos grupos, se les denomina “presidentes”. Los presidentes de los comités de redacción desempeñan un papel muy importante. Pueden incidir positivamente en la conducción de las negociaciones, facilitando el diálogo, resolviendo las diferencias, construyendo la cooperación entre los gobiernos, y presentando textos alternativos.

Todos los textos adoptados en los últimos años han sido textos presentados por la Presidencia: este hecho demuestra la influencia que el presidente de comité ejerce. De hecho, a menudo aprovecha su autoridad política y moral para ‘obligar’ a las delegaciones a dar cabida a otras opiniones y, en último término, poner sobre la mesa un texto que refleje, cuando no un consenso, por lo menos una versión aceptable a todas las partes, que en el futuro pueda lograr el consentimiento general.

Por lo general se toman en cuenta diferentes elementos a la hora de nombrar a un(a) presidente(a) de comité. Entre ellos, son relevantes por ejemplo, sus habilidades para negociar, la personalidad, y el compromiso personal de la candidata con la cuestión a tratar, así como sus conocimientos e interés. Otro factor es el Estado de donde provenga la diplomática, porque influye en la disposición de las demás partes, especialmente las menos comprometidas en la iniciativa, a trabajar y acordar un texto consensuado. Esto explica por qué muchas veces se escogen representantes de países pequeños que cuentan con un buen historial en materia de derechos humanos y que han demostrado apertura y flexibilidad ante la cuestión que se va a negociar. Otras veces puede resultar más conveniente escoger como presidente a alguien que venga de un país más poderoso, que tenga suficiente peso político para imponer un texto o tomar decisiones finales difíciles.

En el marco de las Naciones Unidas, los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores son los que negocian los acuerdos internacionales, pero son otras instituciones públicas las que tendrán que implementarlos posteriormente a nivel doméstico. Esto puede obstaculizar una eficaz negociación internacional y hasta crear tensiones políticas. A menudo los diplomáticos no están en posibilidades de prever el impacto que sus decisiones tendrán en los oficiales de otros departamentos e instituciones públicas, a quienes les tocará implementar la nueva norma a nivel nacional.

Al mismo tiempo, las delegaciones negociadoras están en contacto constante con los funcionarios de relaciones exteriores de sus capitales, donde, a fin de cuentas, se toman las decisiones.

Los diplomáticos reciben instrucciones de sus capitales, pero también tienen un margen de acción para influir en esas instrucciones. Por lo tanto, vale la pena hacer cabildeo incluso con aquellos representantes de Estados que tengan una posición pública contraria a la propia, al menos para intentar lograr que no bloqueen innecesariamente el proceso.

En resumen, los gobiernos no son monolíticos; abarcan muchas opiniones. No es raro que diferentes Ministerios de un país tengan posiciones encontradas ante una determinada cuestión. Durante la negociación del *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados* (PF-CDN-CA), por ejemplo, algunos Ministerios de Defensa no estaban dispuestos a que sus Ministerios de Relaciones Exteriores tuvieran mano libre en las negociaciones. Los activistas suelen tomar en cuenta tales diferencias a la hora de buscar aliados para fines de cabildeo.

Un cambio de gobierno o de Ministro (o hasta de Embajador) puede, en ocasiones, transformar la postura negociadora de un Estado de un día para otro. Los diplomáticos pueden verse obligados a cambiar sus opiniones, y una delegación que ayer apoyaba un nuevo instrumento puede oponerse a él mañana, o viceversa.

A pesar de que los diplomáticos pueden entorpecer u obstaculizar una negociación, también cuentan con las habilidades necesarias para sacar adelante o “salvar” una negociación, especialmente cuando se mantienen bien informados y en estrecho contacto con sus capitales. En ocasiones los diplomáticos pueden ser más progresistas en su manera de pensar que las organizaciones de la sociedad civil, y pueden captar más pronto las cuestiones fundamentales—incluyendo la necesidad de una reforma más profunda.

Los diplomáticos son diestros en el arte de mantener unidas las coaliciones cuyos miembros tienen intereses distintos y encontrados. Ningún proceso normativo puede llegar a buen término sin el apoyo de varios Estados. Los países punteros deben reunir a un grupo de países ‘amigos’ en torno a una determinada cuestión. Esto resulta más fácil si estos países ocupan puestos

clave, por ejemplo, de coordinador o facilitador de su grupo regional. Al principio de las negociaciones, las delegaciones invierten tiempo en conocer sus respectivas posturas y en lograr una cierta coordinación, especialmente entre los grupos regionales.

A veces se pueden impulsar los procesos normativos cuando un grupo de Estados que tienen una postura similar sobre un asunto trabajan en conjunto. Un buen ejemplo es el grupo de Estados (los más notables eran Canadá, Noruega, Austria y Sudáfrica) que abogaron por el Tratado de Ottawa. Aunque este "Grupo Central" (*Core Group*) era geográficamente diverso e incluía Estados medianos, supo trabajar en estrecha colaboración con una coalición de ONGs y organizaciones internacionales, y en conjunto lograron la adopción del tratado en un tiempo relativamente breve.

ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS (ONGS) Y COALICIONES

Las ONGs han hecho aportaciones muy importantes a los procesos de establecimiento de normas de derechos humanos, particularmente en el marco de las Naciones Unidas. Debido a sus actividades de vigilancia, han identificado muchas lagunas en la protección, y además han aprovechado sus habilidades de cabildeo para colocar muchos temas preocupantes en la agenda internacional. Además, en su conjunto, las ONGs cuentan con bastantes conocimientos sobre el cumplimiento de los estándares internacionales a nivel internacional, regional y nacional.

No obstante, las ONGs de diferentes regiones tienen un acceso muy diverso a los procesos internacionales de establecimiento de normas de derechos humanos. La mayoría de las ONGs que no están asentadas en Europa o América del Norte no pueden costearse viajes regulares a Ginebra, Nueva York o Viena—donde habitualmente se negocian normas de derechos humanos ni mantener oficinas de enlace en esas ciudades, y les cuesta trabajo mantenerse informadas o aportar algo sustancioso a las negociaciones.

La tecnología, en particular el correo electrónico y los faxes, facilita la participación de una gama más amplia de organizaciones. Sin embargo, no todas las organizaciones del sur cuentan con el mismo acceso a la tecnología. En ocasiones, por ejemplo, el acceso a Internet no es regular o la conexión no es satisfactoria. El idioma también resulta ser una barrera para muchos. El inglés tiende a dominar, desgraciadamente por falta de recursos para traducir, los que no lo dominan batallan más para participar.

Para participar directamente en las discusiones de la ONU, las ONGs deben estar acreditadas por ECOSOC (véase cuadro de texto, pág. 32). La acreditación permite a los representantes de las ONGs asistir a las reuniones organizadas por ECOSOC y sus órganos subsidiarios, y a hablar en ellas, ser escuchadas por los comités y comisiones de derechos humanos de la ONU y, en ciertos casos, incidir en las agendas de estos órganos. Las ONGs sin acreditación ante el

ECOSOC, o que no cuentan con la capacidad o los recursos para participar en las reuniones internacionales, muchas veces se comunican con ONGs internacionales basadas en Ginebra, Nueva York o Viena para comunicar a través de ellas sus opiniones y posturas.

Las ONGs internacionales con sede en el Norte, reconocen cada vez más que si quieren ser eficaces, necesitan compartir información con colegas en otros países, y tomar en cuenta las opiniones de los socios locales. Varias organizaciones han tomado providencias para facilitar la participación de ONGs nacionales y locales competentes y bien informadas de diferentes regiones.

A pesar de las limitaciones que enfrentan ONGs del Sur, el activismo nacional y local incide sobremanera en la creación de normas de derechos humanos y es esencial para que las normas o estándares que se adoptan tenga algún impacto. El papel que desempeñan las ONGs nacionales al influir en las posiciones y conducta de sus gobiernos es esencial e insustituible

Es importante señalar que una estrategia común de las ONGs ha sido el formar coaliciones para alcanzar las metas propuestas. Algunas de estas coaliciones han tenido un éxito sorprendente. Tanto el Tratado de Ottawa como el Estatuto de Roma fueron impulsados por grandes coaliciones de ONGs que generaron un empuje político y popular sorprendente, utilizando una combinación de activismo y educación pública. Aunque no podemos desconocer que ambas campañas se vieron beneficiadas por considerables recursos financieros, y supieron aprovechar los medios de comunicación. En ambos casos, la opinión pública desempeñó un papel importante en la determinación de las políticas gubernamentales en estos temas.

Vale la pena ilustrar este punto con algunos ejemplos. La *Campaña Internacional para Prohibir las Minas Terrestres* (CIPMT) se formó cinco años antes de la adopción del Tratado de Ottawa por un grupo de diversas ONGs con experiencia en derechos humanos, derecho humanitario, desarrollo, y la asistencia médica y humanitaria.⁵³ Esta amplitud en la composición de sus integrantes les permitió brindar valiosos conocimientos y consejos a los representantes gubernamentales que negociaban el tratado y que en un principio estaban poco informados acerca del impacto social de las minas terrestres o de la experiencia de las víctimas de estas minas. A través de una Coalición, estas organizaciones lograron establecer una genuina asociación de intereses que nos ofrece un ejemplo sobresaliente del valor de una coalición.

La *Coalición por la Corte Penal Internacional* (CCPI) también nos proporciona un buen ejemplo del impacto de las coaliciones y como su trabajo no se limita sólo a lograr que la adopción de un tratado, sino que ellas también se pueden desempeñar un rol esencial en lograr que después de adoptado el instrumen-

53 Más información disponible en www.icbl.org.

to sea ratificado por los Estados.⁵⁴ La CCPI fue creada en 1995 por veinticinco organizaciones y creció tan rápidamente que durante la Conferencia Diplomática de Roma en 1998 tuvo la delegación más grande, con casi quinientos miembros. A la fecha, la CCPI esta conformada por más de de dos mil ONGs de más de 150 países. Después de la conferencia, los integrantes de la CCPI decidieron emprender una campaña de varios años para procurar las sesenta ratificaciones que necesitaban para que el Tratado de Roma entrara en vigor. A pesar de que algunos expertos auguraban que se iba a necesitar un tiempo muy largo para lograr todas las ratificaciones necesarias, el tratado entró en vigor en solo cuatro años.⁵⁵ Para julio del 2006, cien estados ya habían ratificado el Estatuto de Roma.

Durante la negociación del Estatuto de Roma, el *Caucus de Mujeres por la Justicia de Género* brindó otro ejemplo de una coalición exitosa. Movilizando activistas de los derechos de la mujer provenientes de diferentes regiones, tuvo un impacto significativo en el texto y en sus referencias a la violencia sexual y de género en particular.⁵⁶ Cuando se aprobó el Estatuto de Roma, el Caucus reanudó su trabajo y creó una nueva organización que se llama: *Iniciativas de Mujeres por una Justicia de Género*, que aboga por la justicia inclusiva de géneros y por una CPI eficaz e independiente.

Para incidir en los procesos de establecimiento de estándares de derechos humanos, las ONGs también han desarrollado otras formas creativas de colaborar. Por lo general, durante las negociaciones de normas internacionales el tiempo apremia y las ONGs participantes se ven presionadas para aprovechar de manera eficiente las oportunidades de manifestar sus opiniones. Es así que organizaciones han buscado coordinar sus actuaciones. Un ejemplo, entre muchos, es el *Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias* (CIOV), que representa una amplia gama de ONGs que trabajan en temas humanitarios y de refugiados. El Comité Ejecutivo (ExCom por sus siglas en inglés), de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) le da al CIOV una oportunidad formal de presentar de manera enfocada los puntos de vista de las ONGs de derechos humanos, humanitarias y de

54 Más información disponible en www.iccnw.org.

55 El tratado entró en vigor el 1 de julio de 2002.

56 El Estatuto de Roma codificó crímenes de violencia sexual y de género, los incluyó en la jurisdicción de la CPI, e instituyó procedimientos para responder a dichos crímenes y proteger los derechos de las víctimas. Reflejó la historia del trabajo sobre el tema de la violencia específica de género, trabajo emprendido por organizaciones de derechos humanos y de derechos de la mujer. Gracias a sus esfuerzos de muchos años, se ha reconocido la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos, de manera notable desde la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena (1993). El género también ha tenido un perfil sobresaliente en el derecho de casos del Tribunal para la ex Yugoslavia. Asimismo, como resultado del cabildeo de las organizaciones de mujeres, el estatuto establece como requisito que el personal de la corte debe representar equitativamente no sólo las diferentes regiones sino que también a hombres y mujeres.

desarrollo. (Para el establecimiento de normas en el marco del ACNUR, véase Capítulo IV.)

ESTATUTO CONSULTIVO ANTE EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (ECOSOC) DE NACIONES UNIDAS

En 1968, el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) adoptó una resolución (revisada y expandida en 1996) que definía la calidad consultiva de las ONGs. Con fundamento en el artículo 71 de la *Carta de las Naciones Unidas*, planteó “arreglos convenientes para consultas con las organizaciones no gubernamentales involucradas en temas que caigan dentro de su competencia”.

La resolución concedió a las ONGs tres tipos de carácter consultivo ante el ECOSOC. La Categoría I incluye ONGs que, con base en su mandato, tienen un interés especial en todas las actividades del ECOSOC. La Categoría II incluye organizaciones que, con base en su mandato, tienen un interés en algunas de las actividades del ECOSOC. Las ONGs de la Categoría III se colocan en la lista y se les puede consultar de manera *ad hoc*.

Para solicitar la calidad consultiva, las ONGs deben:

- realizar una actividad que sea relevante al trabajo del ECOSOC y sus órganos subsidiarios;
- tener registro desde hace un mínimo de dos años;
- contar con un mecanismo democrático para la toma de decisiones; y
- financiarse por afiliadas nacionales, miembros individuales u otros componentes no gubernamentales.

Las solicitudes se ponen a consideración del Comité Intergubernamental sobre ONG y se entregan al ECOSOC para la aprobación definitiva. Las organizaciones registradas deben informar al Comité de sus actividades cada cuatro años y describir su aportación al trabajo de la ONU. Se puede suspender o retirar la calidad consultiva si la organización no aporta eficazmente a ese trabajo, o si emprende actividades incompatibles con los principios y objetivos de la *Carta de las Naciones Unidas*, realiza actos con motivación política contra estados miembros, o se ve influenciada por actividades delictuosas internacionalmente reconocidas.

A fin de presentar sus posiciones de forma eficiente y representativa las ONGs se coordinan formal o informalmente de muchas maneras. Las organizaciones de mujeres se han vuelto especialmente hábiles para esto. Cientos de organizaciones de mujeres colaboraron para producir textos compartidos durante la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y la

Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Esto aumentó considerablemente la eficacia de su cabildeo y activismo y ayudó en ambas conferencias a generar planes de acción que proporcionaron los marcos para el desarrollo de leyes y políticas nacionales sobre violencia contra mujeres, y sobre salud y derechos reproductivos. Las organizaciones de mujeres también tuvieron éxito al cabildear a los gobiernos para que incluyeran a representantes de ONGs de mujeres en sus delegaciones oficiales.

Los gobiernos mismos pueden transmitir posiciones o inquietudes de ONGs en las negociaciones internacionales, ayudando a que otros gobiernos les presten atención. Algunos Estados tienen una larga tradición de trabajar en estrecha colaboración con las ONGs en ciertos temas. A muchas ONGs les ha parecido útil acercarse a estos “países amigos” en diferentes etapas de un proceso de creación de estándares – aunque un Estado que es “amistoso” en un proceso puede desde luego volverse “hostil” con respecto a otro tema.

EXPERTOS

Los Relatores Especiales de la ONU, los Miembros de la Subcomisión sobre Promoción y Protección de los Derechos Humanos (véase Capítulo IV) y los académicos y técnicos han desempeñado un papel de vital importancia en el establecimiento de nuevos estándares de derechos humanos. Con regularidad estos expertos identifican lagunas de protección e inician nuevos procesos de establecimiento de normas. A menudo participan también en las negociaciones. El Relator Especial sobre la Tortura, por ejemplo, participó en las negociaciones del *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* (PF-CCT) apoyando el anteproyecto propuesto inicialmente por Costa Rica y asistiendo en momentos clave a las reuniones del comité de redacción. En general, los expertos han jugado un rol importante identificando posibles vacíos o lagunas y produciendo estudios de alta calidad sobre la necesidad de establecer nuevos estándares.

En menor medida, los miembros de los órganos de tratados de la ONU (Comités que supervisan el cumplimiento de los tratados de derechos humanos), quienes también son expertos, han desempeñado un papel parecido.⁵⁷ A menudo se les pide a miembros de Comités que participen en Grupos de Trabajo o den su opinión sobre determinadas cuestiones técnicas o legales durante las negociaciones intergubernamentales. En sus actividades cotidianas, sin embargo, su aportación al establecimiento de nuevos estándares es limitado. Cuando examinan informes, conocen de casos individuales, o comentan sobre legislación y prácticas nacionales, los miembros del Comité

57 Por ejemplo, el Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales preparó un anteproyecto inicial del PF-CIDESC que se presentó a la ComDH en 1996 (E/CN.4/1997/105, anexo). El Comité sobre los Derechos del Niño preparó un anteproyecto preliminar del PF-CDN-CA (Véase E/CN.4/1994/91).

interpretan las normas internacionales. En particular, los órganos de tratados de la ONU emiten “Observaciones o Recomendaciones Generales”, a través de las cuales esclarecen el alcance y contenido de ciertas obligaciones estatales. En ese respecto, el trabajo de estos expertos es una importante fuente de información cuando hay que identificar lagunas de protección o debatir cuáles elementos deben estar presentes en una nueva norma. Su trabajo también resulta trascendental cuando se trata de ampliar o extender la protección de las normas existentes a fin de cubrir lagunas normativas o de aplicabilidad.

En la OIT, la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, compuesta por expertos, muchas veces utiliza su función de revisión bajo el artículo 19 de la Constitución de la OIT para proponer normas nuevas o enmendarlas. Generalmente se aceptan estas propuestas.

El aporte de los expertos puede ser inestimable porque son independientes y (por definición) están bien informados. Se espera que en sus informes y propuestas aborden las cuestiones técnicas y legales de manera objetiva y profesional, y no contengan ningún sesgo político explícito. Cuando hacen su trabajo así, la legitimidad de sus opiniones resulta difícil de cuestionar y por consiguiente, los expertos pueden ser aliados sumamente valiosos tanto de gobiernos como de ONGs.

Durante la existencia de la Comisión de Derechos Humanos, era una práctica común que los Estados solicitaran a expertos que hicieran una evaluación inicial de los beneficios que brindaría un nuevo instrumento de derechos humanos, o de su factibilidad. Algunos de estos estudios incidieron significativamente en el derrotero que tomaron los procesos normativos. Durante la negociación de la *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, una evaluación realizada por un experto independiente recomendó que se adoptara un nuevo instrumento de carácter vinculante, lo cual dio nuevo impulso a las negociaciones que concluyeron con éxito a los tres años.⁵⁸

En general, un informe positivo de un experto/a ayuda a crear condiciones que favorecen la adopción de un nuevo instrumento. Los informes de expertos/as pueden ayudar a que una propuesta agarre vuelo político. Ahora, si la opinión del experto/a es escéptica o complicada, esto probablemente retrase un proceso nuevo.

Los expertos/as que ostentan mandatos bajo los Procedimientos Especiales de la Comisión de Derechos Humanos (por ejemplo, los Relatores Especiales y los Grupos de Trabajo de la Comisión) generalmente eran escogidos por el Presi-

58 Se le pidió al Sr. Manfred Nowak que examinara el marco internacional para la protección contra las desapariciones forzadas o involuntarias, conforme a la resolución 2001/46 de la ComDH. Véase también E/CN.4/2002/71, pág. 6.

dente de la Comisión.⁵⁹ Puesto que la Comisión estaba integrada por gobiernos, estos nombramientos naturalmente tenían un sesgo político. En todo caso, de manera creciente las organizaciones de la sociedad civil fueron incidiendo en el proceso, identificando y recomendando candidatas.

Varios Relatores Especiales han hecho aportaciones importantes en la fijación de nuevas normas internacionales. Su aporte es apreciado porque cuando los informes que producen son independientes y de alta calidad, no se les puede impugnar por motivos políticos, lo que brinda cierta objetividad al proceso. Al crearse el Consejo de Derechos Humanos, la Asamblea General le encargó “asumir, revisar y en su caso mejorar y racionalizar todo mandato, mecanismo, función y responsabilidad de la Comisión de Derechos Humanos a fin de mantener un sistema de procedimientos especiales, asesoría experta y un procedimiento para quejas.”⁶⁰ Se le pidió al Consejo que concluyera esta revisión dentro de un año a partir de su primera reunión. En consecuencia, cuando se reunió por primera vez en junio del 2006, el Consejo prorrogó todos los mandatos de los procedimientos especiales de la Comisión por un año mientras realizaba dicha revisión.⁶¹

En la mayoría de los casos, los expertos de la ONU han estado dispuestos a recibir insumos de las ONGs y a transmitir las inquietudes de la sociedad civil sobre los temas que estudian a la Asamblea General. Sin embargo, hay que señalar que los expertos que se desempeñan como Relatores Especiales, representantes o miembros de grupos de trabajo no reciben remuneración por su trabajo, y a menudo reciben poco apoyo administrativo; por lo tanto inevitablemente su capacidad de actuar es limitada.

Otro tipo de expertos que también pueden jugar un rol en el establecimiento de nuevos estándares de derechos humanos son los académicos, aunque su influencia es menos directa que la de los expertos nombrados por la ONU. Las opiniones que expresan muchas veces son transmitidas por las ONGs a los círculos gubernamentales.

Algunas universidades han desempeñado un papel clave en la promoción de la fijación de normas. La Universidad de Maastricht en los Países Bajos ha sido el foco de varias iniciativas de expertos que han sido muy relevantes. Por ejemplo, una versión inicial del *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (PF-CEDCM) fue redactada ahí en 1994 por un grupo de expertos independientes. En 1986

59 Una excepción importante son los Representantes Especiales del Secretario General y algunos expertos independientes, que son escogidos por el Secretario General de las Naciones Unidas previa recomendación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

60 Resolución 60/25 del 15 de marzo de 2005.

61 A/HRC/1/L.6 y A/HRC/1/L.4. El Consejo acordó que la revisión debía conducirse a través de reuniones abiertas con la participación de ONGs y otras partes involucradas.

y 1997 otro grupo de expertos redactó los *Principios de Limburgo relativos a la Implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Principios de Limburgo, 1986) y las *Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Directrices de Maastricht, 1997). Estos dos últimos documentos se han utilizado como referencia durante los debates del Grupo de Trabajo que examinaba los méritos de redactar un protocolo facultativo del PIDESC.⁶²

SECRETARÍAS DE ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Las secretarías de las organizaciones intergubernamentales pueden identificar lagunas, iniciar propuestas de nuevas normas, y participar activamente en la redacción de nuevas normas.

Las Secretarías de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (OACDH), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), así como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), todos han participado en la fijación de normas.⁶³

Esta sección se enfocará en la OACDH. En el Capítulo IV se examina el trabajo de otras agencias de la ONU y del CICR.

La OACDH es el órgano principal de la ONU responsable de los derechos humanos. Bajo su mandato, la Oficina se compromete a trabajar con otras instituciones de las Naciones Unidas para integrar normas de derechos humanos en el trabajo de la Oficina y asegurarse de que las normas se implementen a nivel nacional. Proporciona servicios a órganos de derechos humanos que participan en el establecimiento de normas.⁶⁴

62 El Grupo de Trabajo Abierto sobre el PF-PIDESC fue creado en 2002 (Resolución CDH 2002/24) con el mandato de "evaluar opciones respecto de la elaboración de un Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales". Este GT tuvo tres sesiones (2004, 2005, 2006). Durante la primera sesión del Consejo de Derechos Humanos el mandato fue modificado para que se iniciara la redacción de texto de PF.

63 Cabe mencionar también a la División para el Avance de la Mujer (DAM), que actúa como Secretaría para la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (véase Capítulo IV) y el Comité de la CEDCM.

64 La OACDH está integrada por una varias dependencias orgánicas: Sección de Tratados y Comisión, Sección de Procedimientos Especiales, Sección de Construcción de Capacidad y Operaciones en el Campo, y Sección de Investigación y Derecho al Desarrollo. Ésta última proporciona "servicios sustantivos a los órganos de derechos humanos encargados de actividades relacionadas con el establecimiento de normas", entre sus funciones fundamentales. (ST/SGB/1997/10, 15 de septiembre de 1997, boletín del Secretario General, organización de la OACDH. Disponible en http://www.unhchr.ch/spanish/html/hchr_sp.htm — revisado el 3 de noviembre del 2006).

Se ha criticado a la OACDH por no jugar un papel más activo en la identificación de “lagunas normativas” y en la iniciación de nuevas normas.⁶⁵ Según este punto de vista, la Oficina se ha limitado a recolectar comentarios, aconsejar informalmente a los expertos de las Naciones Unidas, y organizar y atender reuniones intergubernamentales o de expertos cuando los Estados se lo piden. Con respecto a esta crítica, hay que recordar que muchos Estados son reacios a que la Oficina desempeñe un papel más activo e independiente. Asimismo, hay que recordar que la OACDH también desempeña un papel tras bambalinas: las delegaciones a menudo solicitan información y consejos informales al personal de la OACDH durante la negociación de un nuevo instrumento de derechos humanos.

Con todo, no cabe duda de que dentro de los parámetros de su mandato actual, la OACDH podría hacer más para identificar lagunas de protección, apoyar llamados para el establecimiento de nuevas normas, y hacer propuestas para subsanar lagunas. Aunque actualmente la Oficina está realizando cambios importantes a su organización y programas, y crecerá considerablemente en 2006-2008, no ha anunciado planes para incrementar su papel en el establecimiento de normas.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos reconocer que la OACDH ha organizado varias reuniones (a veces en conjunto con ONGs) que posteriormente han incidido en el establecimiento de normas. Estas reuniones han sido de importancia, pero manteniendo su carácter informal, lo que ha facilitado a que los participantes discutieran de manera franca y constructiva. La Comisión Internacional de Juristas (CIJ) y el Comité Nacional Consultivo sobre los Derechos Humanos (CNCDH-Francia) convocaron conjuntamente a una de estas reuniones en Ginebra en 1992, que abrió el camino para un conjunto de principios para combatir la impunidad. Asimismo, un taller sobre justiciabilidad de derechos económicos, sociales y culturales, organizado por la OACDH junto con la CIJ en 2001, contribuyó la creación de un grupo de trabajo de composición abierta sobre un protocolo facultativo del PIDESC.⁶⁶

BENEFICIARIOS, VÍCTIMAS Y PERSONAS DIRECTAMENTE AFECTADAS

Cuando son los mismos afectados quienes hacen un llamado al establecimiento de una nueva norma de derechos humanos, indudablemente se incrementa la legitimidad del proceso. Por ejemplo, durante la campaña contra las minas terrestres las voces de los sobrevivientes a las minas resultaron especialmente convincentes.

65 Véase, por ejemplo, Comisión Internacional de Juristas, *Reforming the Human Rights System: A Chance for the United Nations to Fulfill its Promise*, junio de 2005.

66 Ver nota 62

En el pasado, rara vez se invitaba a estos grupos a participar en la negociación de las nuevas normas. Lentamente esto está cambiando. La Asamblea General ha tomado medidas para incluir y facilitar la participación de los grupos que se verán directamente afectados por dichas normas.

Ya en 1995, la Asamblea General estableció un Fondo Voluntario para Poblaciones Indígenas, a fin de ayudar a los representantes de comunidades indígenas a asistir a reuniones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión de Derechos Humanos. Diez años después, cuando la Comisión de Derechos Humanos estableció un grupo de trabajo para redactar una *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, la Asamblea General decidió que el Fondo debería usarse también para ayudar a los representantes indígenas a participar en sus deliberaciones.⁶⁷

Más recientemente, la Asamblea General alentó a los Estados miembros a involucrar a personas con discapacidad, y a representantes de organizaciones relacionadas con discapacidades, así como a expertos, en la elaboración de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. También se invitó a los Estados a incluir a personas con discapacidad en sus delegaciones. En la resolución que estableció las reglas de procedimiento con respecto a la participación de las ONGs, la Asamblea General instó a “los órganos relevantes de las Naciones Unidas, en reconocimiento de la importancia de la participación geográfica equitativa de las organizaciones no gubernamentales en el trabajo del Comité Ad Hoc, a ayudar a aquellas organizaciones no gubernamentales que carezcan de recursos, en particular a las organizaciones no gubernamentales interesadas en el asunto provenientes de países en vías de desarrollo y países con economías en transición, a participar en el trabajo del Comité.”⁶⁸ Unos meses más tarde, la Asamblea General estableció un fondo voluntario para cubrir la participación de dichas ONGs y expertos.⁶⁹ Por consiguiente, la mitad de los participantes en el Comité Ad Hoc fueron personas con discapacidad. Esto aseguró que las normas adoptadas respondieran a verdaderas necesidades; el proceso de redacción también resultó extremadamente democrático. Cabe señalar, sin embargo, que la Asamblea General indicó claramente que los arreglos acordados “de ninguna manera sentarían precedente para otros Comités Ad Hoc de la Asamblea General.”⁷⁰ Otro ejemplo

67 Véanse resoluciones 10/131 del 13 de diciembre de 1985 y 50/156 del 21 de diciembre de 1995 de la Asamblea General. La Asamblea General amplió aún más el mandato del Fondo al decidir que podría ayudar a los representantes indígenas a asistir a sesiones del Foro Permanente sobre Asuntos Indígenas (resolución 56/140 del 19 de diciembre de 2001).

68 Resolución 56/510 párr. 3, de la Asamblea General.

69 Véanse resoluciones 56/510 del 23 de julio de 2002, 57/229 del 18 de diciembre de 2002 párrs. 10, 12, 13, y 58/246 del 23 de diciembre de 2003, párr. 14, todas de la Asamblea General.

70 Resolución 56/510 del 23 de julio de 2002, párr. 6, de la Asamblea General.

destacable tuvo lugar durante la negociación del Tratado de Ottawa, donde las organizaciones de sobrevivientes a las minas personales cabildearon con éxito a gobiernos y ONGs para que incluyeran una disposición de ayuda para los sobrevivientes.

Muchas veces las ONGs facilitan la participación de los directamente afectados en el proceso de negociación. La interacción entre estos dos grupos puede ser mutuamente provechosa. Las personas que han sufrido violaciones de sus derechos rara vez hablan en público acerca de sus experiencias personales y en la mayoría de los casos, por lo menos al principio, carecen de los medios para comunicar sus problemas directamente. Las ONGs les pueden ayudar a ser escuchados. Por su parte, las ONGs internacionales pueden aportar el poder de sus redes y su capacidad de cabildeo, así como su pericia política y legal durante las negociaciones.

Durante la negociación de la *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas* (CDF), colaboraron con eficacia ONGs internacionales de derechos humanos y organizaciones locales de los familiares de los desaparecidos.

En el trabajo en conjunto entre ONGs y representantes de las víctimas es importante resaltar la responsabilidad que tienen las ONGs de representar los intereses de los directamente afectados de manera desinteresada y transparente. Cuando las ONGs no asumen esta responsabilidad, pueden causar perjuicios a dichas personas.

Cuando en un proceso se involucran aquellas personas que tienen interés inmediato en la normas (al ser víctimas, beneficiarios o personas directamente afectadas), se incrementa la legitimidad del proceso y hasta se puede facilitar el proceso mismo. Muchas veces este grupo de personas pueden identificar necesidades específicas que no son aparentes a los que están ajenos al problema. Además, su participación puede fortalecer su propia identidad de grupo y capacidad organizacional. Aunque fue penosamente lento el proceso de redacción de la *Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, la participación de muchas comunidades indígenas sirvió para identificar intereses comunes y fortalecer su sentido de identidad.⁷¹ El proceso también logró una concientización pública y política, a nivel internacional y sin duda también a nivel nacional.

71 Como ya se mencionó, el Grupo de Trabajo para el anteproyecto de la declaración fue instituido por la ComDH en 1995. Sin embargo, durante varios años realmente no avanzó, lo cual frustraba a todos los involucrados. El interés y el compromiso políticos empezaron a desvanecer, cayó la cobertura en los medios de comunicación, y muchos activistas indígenas se sintieron traicionados o desmoralizados. Afortunadamente, el largo proceso de repente dio fruto cuando el Consejo de Derechos Humanos adoptó la Declaración en junio de 2006 (resolución 2006/2, 29 de junio de 2006).

Lo mismo sucede en otros organismos intergubernamentales. Por ejemplo, en el ámbito de la OIT, la participación directa de representantes de empleadores y empleados, y el nombramiento por los gobiernos de delegados provenientes de los Ministerios de Trabajo, ayuda de manera similar a incrementar el realismo y la apropiación de las normas de la OIT.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos reconocer que las personas que han sufrido la violación de sus derechos y que tienen un interés directo en una nueva norma, no necesariamente plantean sus necesidades de protección en términos legales ni hacen un llamado por nuevas normas de derechos humanos. En algunos casos, de hecho, estos grupos tienen sus reservas acerca de la creación de una nueva norma para su protección. Cuando se redactó la *Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos* (1999), muchos activistas de derechos humanos al principio no estaban convencidos de que aumentaría su protección, y temían que los gobiernos hostiles la utilizaran para restringir sus actividades. Hasta el momento, eso no ha sucedido.⁷²

Sin embargo, no siempre resulta fácil trabajar con los beneficiarios y los grupos directamente afectados. Los beneficiarios directos (por ejemplo, víctimas de minas antipersonales, miembros de minorías, personas con discapacidades) son grupos eficaces en su cabildeo pero sensibles. Cuando ONGs colaboran con estos grupos para lograr el establecimiento de nuevas normas, puede ser un reto lograr consenso, especialmente cuando las ONGs (o los Estados) juzgan conveniente ceder en un cierto punto a fin de lograr un acuerdo político. Los grupos afectados pueden ser reacios a transar ciertos aspectos. Las realidades de la negociación diplomática pueden chocar con el ideal de una protección integral. En la práctica, sin embargo, las partes que tienen intereses distintos deben comprender cómo los otros perciben las cuestiones, buscar terreno común, y llegar a acuerdos prácticos cuando sus posiciones se encuentran distanciadas.

INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS (INDH)

Cada día más se observa que INDH participan en actividades de derechos humanos de la ONU. Estas instituciones por lo general, están invitadas formalmente a asistir a reuniones como observadoras. Debido a que su mandato es de promover y proteger los derechos humanos, y se les alienta a asesorar a sus respectivos gobiernos sobre asuntos relacionados con los derechos humanos, el establecimiento de normas es relevante en su trabajo.

72 *Declaración sobre el Derechos y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos* (A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999).

Las INDH muchas veces tienen un acceso privilegiado a las autoridades públicas – aunque los Ministerios de Relaciones Exteriores pueden no ser su interlocutor principal – y pueden ser un canal a través del cual las organizaciones de la sociedad civil pueden comunicar sus posturas e inquietudes a los órganos oficiales.

Por otro lado, los *Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos* (Principios de París, 1993) disponen que las INDH promuevan la ratificación y aseguren la implementación de los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que el Estado es parte. En este sentido, las INDH colaborando con las ONGs, pueden alentar eficazmente a sus Estados para que ratifiquen las normas de derechos humanos.

No obstante, es evidente que no todas las INDH tienen la misma capacidad. Algunas necesitan asegurar su independencia y pluralismo tal y como exigen los Principios de París, asimismo, muchas carecen de los recursos humanos y económicos necesarios para realizar eficazmente sus funciones.⁷³

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los medios de comunicación también pueden desempeñar un papel útil en la fijación de normas internacionales, aunque sea indirecto. Muchas veces los medios reportan sobre negociaciones, plantean públicamente posiciones adoptadas por gobiernos, y ayudan a moldear la opinión pública acerca de un tema. La Campaña Internacional para Prohibir las Minas Terrestres utilizó con bastante eficiencia los medios de comunicación. Las frases como “cada veintidós segundos alguien pisa una mina terrestre” fueron ampliamente cubiertas, lo cual presionaba aun más a los negociadores.

Para que los medios de comunicación puedan desempeñar un papel positivo, los gobiernos y las ONGs deben ayudar a los periodistas a informarse acerca de los esfuerzos por fijar nuevas normas de derechos humanos. No obstante, surgen obviamente cuestiones de confidencialidad y no siempre ayuda la cobertura en los medios de comunicaciones. Por ejemplo, recientemente se negociaron en paralelo dos protocolos, uno sobre tráfico ilícito y otro sobre la trata de personas.⁷⁴ Si bien los reportajes sobre la trata de personas tendían a

73 Para más información sobre el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos, véase Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos, *Diseño & Legitimidad – Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*, Ginebra: CIPDH, 2005.

74 *El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños* (Protocolo sobre Trata, 2000) y el *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional* (Protocolo sobre el Tráfico Ilícito, 2001).

suscitar el apoyo del público por la necesidad de protección de estas personas, los reportajes sobre el tráfico ilícito de personas probablemente no suscitaron tanta compasión.

Este informe no puede analizar en detalle las distintas maneras en que los activistas pueden aprovechar los medios de comunicación para avanzar su causa, concientizar al público e incidir en las negociaciones.⁷⁵ Es evidente, sin embargo, que en muchos casos las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil deberían trabajar con los medios de comunicación para explicar y avanzar las negociaciones en las que están involucradas.

75 Para más información sobre el papel de los medios, véase Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos, *Periodismo, medios de comunicación y la cobertura informativa de los derechos humanos*, Ginebra: CIPDH, 2002.

IV. ¿DÓNDE? EL LUGAR DE LAS NEGOCIACIONES

El tema del nuevo instrumento internacional que se busca, así como su jurisdicción geográfica (global o regional) influyen en la elección del lugar de las negociaciones. La elección del lugar, a su vez, determina la ruta que esa negociación probablemente siga.

Las normas globales requieren de un proceso intergubernamental que permita la participación de todos o la mayoría de los Estados. Tradicionalmente, en las Naciones Unidas las normas de derechos humanos se han negociado principalmente en la antigua Comisión de Derechos Humanos (Ginebra) y la Asamblea General (Nueva York), así como en la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (Nueva York); las normas de derecho humanitario se han negociado en las conferencias diplomáticas organizadas por Suiza (como depositaria de los Convenios de Ginebra) y el Movimiento Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (Ginebra); las normas sobre derecho de refugiados en el Comité Ejecutivo (ExCom) de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Ginebra); y las normas internacionales sobre control de delitos en la Oficina de las Naciones Unidas sobre la Droga y la Delincuencia y en Congresos sobre la Prevención de la Delincuencia y el Tratamiento del Delincuente (Viena).

A nivel regional, se negocian las normas de derechos humanos en las organizaciones regionales, como la Unión Africana, el Consejo de Europa y la Organización de Estados Americanos. Otros órganos de la ONU, como la OIT y la UNESCO también negocian normas relacionadas con sus propios mandatos. Dichas normas son de aplicación global y varias de ellas se consideran normas de derechos humanos.

Aquellos que buscan promover un nuevo instrumento de derechos humanos deben decidir cuál foro les ofrece las mayores probabilidades de éxito. Varios factores influirán en esta decisión – incluyendo dónde ellos mismos tienen más influencia, y dónde se recibirá la propuesta con más benevolencia. En la práctica, sin embargo, no es fácil determinar estos factores.

Asimismo, ha sucedido que un intento por conseguir negociar un nuevo tratado en un foro determinado sea impugnado y haya que buscar entonces una nueva ruta. Cuando se quisieron abordar las necesidades específicas de los niños durante los conflictos armados, los activistas de derechos humanos recomendaron que se organizara una conferencia diplomática para aprobar un tratado de derecho humanitario.⁷⁶ Sin embargo hubo desacuerdo entre los

76 La Comisión de Derechos Humanos estableció un grupo de trabajo para redactar el PFCDN-CA en 1994 (resolución 1994/91). Para 1998 el proceso ya se había atorado, y algunas ONGs consideraron que una conferencia diplomática para elaborar un tratado internacional de derecho humanitario era una de las alternativas para salir del atolladero.

Estados: se alegaba que tales cuestiones tenían un vínculo natural con la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN, 1989) y su órgano de supervisión. Además, un tratado de derecho humanitario no abordaría el reclutamiento de niños soldados en tiempos de paz. Se negoció finalmente el Protocolo Facultativo de la CDN sobre la participación de los niños en los conflictos armados (PF-CDN-CA) mediante un grupo de trabajo de composición abierta de la Comisión de Derechos Humanos.⁷⁷ Sin embargo, en esta negociación no se logró incluir en el texto del PF un mecanismo de supervisión más fuerte que el sistema de informes periódicos, que es un mecanismo de vigilancia débil, pero el único con que cuenta el Comité sobre los Derechos del Niño bajo la CDN.⁷⁸ En ese momento se alegó que sería incongruente crear un mecanismo de vigilancia separado para un solo tema. Sin perjuicio de ello, el PF-CDN-CA fue más lejos que los instrumentos tradicionales de derechos humanos porque los actores no estatales también están obligados por sus disposiciones.

El foro en que se realiza la negociación también influye en el tipo de instrumento que se adopte, la gama de cuestiones que se aborden, las obligaciones estatales que se subrayen, y el alcance del mecanismo de supervisión o vigilancia. Por ejemplo, cuando parecía poco probable lograr un mandato para una Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dentro de la Comisión de Derechos Humanos, el Presidente mexicano dio un discurso ante la Asamblea General en el 2001 en el que propuso establecer un “comité especial” para examinar la elaboración de una convención internacional que promoviera y protegiera los derechos de las personas con discapacidad. En este caso, el Comité de redacción no se ubicó dentro de la Comisión de Derechos Humanos sino bajo la Comisión sobre el Desarrollo Social (CDS) de las Naciones Unidas (Nueva York).⁷⁹ Se esperaba que resultara una Convención global “basada en el enfoque integral del trabajo realizado en los campos del desarrollo social, los derechos humanos y la no discriminación”.⁸⁰

Una elección sensata sobre el lugar donde proponer una negociación ayudó a la adopción de las *Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional* (Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimenta-

77 La Comisión de Derechos Humanos (resolución 1994/91) decidió establecer un grupo de trabajo de composición abierta para redactar un Protocolo Facultativo de la CDN sobre la base de un anteproyecto preliminar de Protocolo Facultativo sobre la participación de los niños en los conflictos armados que fue presentado por el Comité sobre los Derechos del Niño (E/CN.4/1994/91).

78 Este Comité es uno de los pocos órganos emanados de un tratado que no tiene mandato para recibir quejas individuales relacionadas con los derechos que aborda. El mecanismo de vigilancia que establece es la revisión de los informes periódicos enviados por el Estado parte al Comité.

79 Como la Comisión de Derechos Humanos, la CDS es otra comisión funcional del ECOSOC.

80 Resolución 56/168 del 19 de diciembre de 2001, párr. 1, de la Asamblea General.

ción, 2004). La negociación de estas Directrices (que duró menos de dos años) se llevó a cabo dentro de Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y habría durado mucho más dentro de un órgano intergubernamental de derechos humanos.⁸¹

La influencia de los diferentes actores también cambia con el lugar. La composición y la pericia de las delegaciones gubernamentales y Secretarías varían de lugar a lugar – como varían también la capacidad y número de ONGs que pueden participar. El contacto habitual con cuestiones de derechos humanos de los diplomáticos que trabajan en Ginebra, por lo general les confiere una buena comprensión del tema y los mantiene al día de debates, esto porque asisten con regularidad a reuniones sobre derechos humanos, particularmente en el Consejo de Derechos Humanos (antes la Comisión de Derechos Humanos). Por razones similares, el personal de las ONGs establecidas en Ginebra no sólo tiene un sólido conocimiento de derechos humanos, sino que además adquieren habilidades de negociación.

A veces puede ser ventajoso llevar la discusión a un lugar poco usual. Las recientes negociaciones sobre la reforma de las Naciones Unidas, que desembocaron en la creación del Consejo de Derechos Humanos, podrían sugerir que algunos diplomáticos en Nueva York estaban más dispuestos a innovar que aquellos asentados en Ginebra; demasiada pericia concentrada en un grupo pequeño de personas pueden inhibir el surgimiento de nuevas ideas. Asimismo, debido al hecho de que las delegaciones más activas en el tema de los derechos humanos se conocen bien, de alguna manera las alianzas y relaciones están predeterminadas. Esto es una espada de doble filo: por un lado esto puede inhibir una iniciativa totalmente novedosa, pero a la vez también permite mucha cooperación práctica porque existe confianza y de alguna manera las posiciones de unos y otros son predecibles. Lo mismo se aplica a las ONGs que trabajan en Ginebra.

El lugar de las negociaciones también puede promover o descartar la participación de los diferentes actores en el sistema de la ONU. Por ejemplo, la decisión de ubicar en Nueva York la negociación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dificultó la participación de las ONGs basadas en Ginebra y de órganos intergubernamentales como la OIT y la OMS, porque los costos para participar incrementaron para ellos.

Por último cabe hacer hincapié en que en el marco de las Naciones Unidas, el trabajo de los órganos de derechos humanos (ej. antigua Comisión y Consejo de Derechos Humanos) se ve complementado por una gama de instrumentos

81 El Consejo de la FAO formalmente estableció un Grupo Intergubernamental de Trabajo para la elaboración de las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación en noviembre de 2002 y adoptó las Directrices en septiembre de 2004. Después, se presentaron las Directrices al Comité para la Seguridad Alimentaria Global para ser avaladas y transmitidas al Consejo. Las ONGs desempeñaron un papel crucial en este proceso.

(sobre salud, educación, trabajo, cultura y refugiados) que han sido desarrollados por otras agencias, programas y fondos especializados.⁸² Sin embargo cabe señalar que con la excepción de la OIT y la UNESCO, estos órganos por lo general no describen su trabajo en términos de derechos humanos, y muchos todavía se sentirían incómodos con este planteamiento – si bien reconocen cada vez más su responsabilidad en implementar las normas universales de derechos humanos. Para bien o para mal, el órgano intergubernamental más asociado con la fijación de normas de derechos humanos era la antigua Comisión de Derechos Humanos de la ONU. La mayoría de los observadores esperan que el Consejo de Derechos Humanos desempeñe un papel similar.

LAS NACIONES UNIDAS

Muchos órganos de la ONU tienen un papel que desempeñar en el campo del establecimiento de normas de derechos humanos. Los más relevantes se describen en esta sección.⁸³

Comisión de Derechos Humanos (ComDH o Comisión)

La Comisión de Derechos Humanos (ComDH o Comisión) fue establecida por el ECOSOC en 1946 y reemplazada por el Consejo de Derechos Humanos (ConDH o Consejo) en 2006. La ComDH estaba integrada por representantes gubernamentales.

El primer ejercicio internacional de fijación de normas de derechos humanos se llevó a cabo en la ComDH cuando los representantes gubernamentales redactaron la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (DUDH). Desde un inicio se había decidido que una declaración no vinculante era preferible a un tratado, ya que éste podría suscitar engorrosos problemas legales y técnicos y verse obstruido por los Estados. Dentro de dos años, el texto de la ComDH fue avalado formalmente por la Asamblea General. Durante los veinte primeros años de su existencia, el trabajo de la ComDH prácticamente sólo se limitó a elaborar instrumentos de derechos humanos, porque no se le autorizaba supervisar ni tomar medidas en respuesta frente a violaciones a los derechos humanos.

82 Hay cuatro agencias: OIT, FAO, UNESCO y OMS. Ejemplos de programas y fondos: ACNUR, UNICEF, UNIFEM.

83 En este análisis no se incluye el Consejo de Seguridad (CS). El CS cuenta con 15 miembros: cinco permanentes y 10 elegidos por la Asamblea General por plazos de dos años. El papel primordial del CS es el mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Las acciones tomadas por el Consejo de Seguridad generalmente tienen un impacto en los derechos humanos porque invariablemente ellos están en juego cuando se ven amenazadas la paz y la seguridad internacional. No obstante, el impacto del Consejo de Seguridad en la fijación de normas de derechos humanos es casi siempre indirecto. Una excepción podría ser la resolución 1325 (2000), la primera resolución aprobada por el CS que abordó específicamente el impacto de la guerra en mujeres y niñas.

A través de los años la Comisión de Derechos Humanos se convirtió quizás en el foro más ‘democrático’ de la ONU, donde las organizaciones de la sociedad civil tenían casi pleno acceso a sus debates plenarios. Las ONGs con estatuto consultivo ante el ECOSOC (véase cuadro de texto, pág. 32) podían presentar declaraciones escritas y orales ante la Comisión y tenían derecho a participar en las sesiones formales e informales de sus órganos subsidiarios, incluyendo los de aquellos órganos encargados de la adopción de nuevos instrumentos de derechos humanos.

El Consejo de Derechos Humanos establecido en el 2006, revisará sus reglas y procedimientos durante 2006-2007, incluyendo aquellos que regulan la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Se espera que el Consejo siga con la tradición de apertura que la ComDH implantó.

También se espera que el Consejo de Derechos Humanos siga desempeñando un papel de liderazgo en la fijación de nuevos instrumentos de derechos humanos. La resolución que creó el Consejo dispone que “hará recomendaciones a la Asamblea General para que se siga desarrollando el derecho internacional en el campo de los derechos humanos”.⁸⁴ Algunos de sus métodos de trabajo seguramente cambiarán, sin embargo, y aunque es prematuro tratar de prever estos cambios, probablemente afecten de alguna manera la forma en que hasta ahora se vienen discutiendo y estableciendo nuevos instrumentos

Subcomisión sobre Promoción y Protección de Derechos Humanos

La Subcomisión de la ONU muchas veces se concebía como el “centro de investigación” o *think tank* de su órgano madre, la ComDH. Establecida originalmente para asesorar a la ComDH en los temas de protección de minorías y la prevención de discriminación, su mandato luego se extendió a cubrir todos los derechos humanos, desde las formas actuales de la esclavitud hasta las medidas antiterroristas.

La Subcomisión se compone de veintiséis miembros independientes, elegidos en su capacidad individual teniendo debida cuenta de la distribución geográfica y las varias tradiciones legales. Aunque a través de los años se cuestionó la independencia y competencia de varios de sus miembros, la Subcomisión a menudo realizaba estudios de alta calidad. Recomendó la adopción de varios instrumentos nuevos, algunas de las cuales fueron sacados adelante por la ComDH o influyeron en su trabajo. La Subcomisión contribuyó más en el área de los derechos de las minorías, la no discriminación racial y religiosa, y reparaciones frente a violaciones de derechos humanos.

84 Resolución 60/251, párr. 5 (c) de la Asamblea General.

Varios instrumentos importantes de “ley suave” (Soft Law) nacieron en la Subcomisión.⁸⁵ 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* (Principios y Directrices Básicos, 2005) fueron el resultado del trabajo de dos expertos de la Subcomisión, los Profesores Theo van Boven y Cherif Bassiouni. A finales de la década de los 1980, la Subcomisión le pidió al Sr. van Boven que preparara un informe sobre el derecho a la restitución, compensación y rehabilitación para las víctimas de las violaciones graves de los derechos humanos. Se lo presentó a la Subcomisión en 1993, y en 1997 la Comisión le encargó al Sr. Bassiouni, como experto independiente, que revisara el anteproyecto, tomando en cuenta los comentarios hechos por los Estados. De esta manera la Comisión de Derechos Humanos evitó los canales normales para la negociación intergubernamental de un tema delicado. También reconoció implícitamente el valor de usar expertos independientes para redactar los documentos consensuados que integran las obligaciones internacionales que ya existen. En el 2000 se circuló entre los Estados una versión revisada antes de que los Principios y Directrices Básicos fueran adoptados por la Comisión y la Asamblea General en 2005. La Comisión convocó a los Estados a tres reuniones consultivas entre 2002 y 2004 (presididas por Chile),

Estas consultas estaban abiertas a los Estados, organizaciones intergubernamentales y ONGs. Algunas ONGs criticaron el proceso por su lentitud y lo que ellas vieron como un resultado relativamente insípido, mientras que otros participantes sentían que el resultado era realista y había servido para avanzar el derecho internacional de los derechos humanos. Una ONG concluyó que habían hecho “más hincapié en el hecho de que los Principios y Directrices Básicos reiteran el derecho internacional ya existente en vez de crear nuevas reglas. (...) Estos resultados y el tiempo invertido para concluir estas discusiones dejan ver que más consultas (...) traerán poco provecho. Las reuniones consultivas, en conjunto, han dado por resultado un documento saturado de concesiones políticas en vez de una declaración detallada de principios hecha por expertos”.⁸⁶ El Profesor van Boven, en cambio, creía que las lagunas en la protección eran más políticas que legales, y que se requería más bien de procedimientos para una implementación eficaz de las normas

85 Por ejemplo, fue la fuente de los anteproyectos para la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, el Anteproyecto de la Declaración sobre los Pueblos Indígenas, el *Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad*, y el *Anteproyecto de 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*.

86 Servicio Internacional para los Derechos Humanos, en www.ishr.ch/About%20UN/Reports%20and%20Analysis/CHRWG/Remedy/Remedy-3rdConsultation.pdf (revisado el 28 de agosto de 2006).

existentes en este campo y no más obligaciones legales. Desde su punto de vista, el reto era llegar a un consenso sin debilitar el texto de los Principios y Directrices Básicos.⁸⁷ Ésta es una buena ilustración de las evaluaciones tan divergentes que los involucrados en la fijación de nuevos instrumentos de derechos humanos hacen de su propia experiencia en los procesos de negociación.

Otra norma de “ley suave” (Soft Law) desarrollada por los expertos de la Subcomisión fue el *Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad*. Éstos fueron elaborados por el Sr. Louis Joinet en 1997.⁸⁸ En el 2003 la Comisión le pidió al Secretario General que nombrara a un experto independiente para reflejar los últimos adelantos en el tema tanto en el derecho como en la práctica internacionales. En 2005, estos principios se actualizaron y se adoptaron mediante una resolución de la Comisión de Derechos Humanos sobre impunidad.⁸⁹

Otras normas relevantes desarrolladas por la Subcomisión fueron las *Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales en la Esfera de los Derechos Humanos*⁹⁰ y la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Ambas normas surgieron de grupos de trabajo de la Subcomisión.⁹¹

Es difícil predecir si el recién establecido Consejo de Derechos Humanos retendrá la Subcomisión, o creará una sucesora. Al establecer el Consejo, la Asamblea General exhortó a los Estados a “revisar y, en su caso, mejorar y racionalizar todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de Derechos Humanos a fin de mantener un sistema de asesoría experta.”⁹² Le convendría al Consejo contar con los servicios de un órgano independiente de expertos para analizar las cuestiones técnicas y elaborar

87 www.ishr.ch/About%20UN/Reports%20and%20Analysis/CHRWG/Remedy/Remedy-3rdConsultation.pdf (revisado el 28 de agosto de 2006).

88 Véase E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1 y resolución 1997/28 de la Subcomisión.

89 Véase Informe de Diane Orentlicher, Experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad E/CN.4/2005/102.

90 E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 del 23 de agosto de 2003.

91 En su resolución 1998/8 del 20 de agosto de 1998, la Subcomisión estableció un grupo de trabajo, integrado por cinco de sus miembros, para examinar los métodos de trabajo y actividades de las empresas transnacionales. Mediante resolución 2001/3 del 15 de agosto de 2001, la Subcomisión extendió su mandato por un segundo período de tres años. La Subcomisión inició su trabajo sobre los derechos de los pueblos indígenas en 1970, y en 1971 nombró a un Relator Especial sobre el tema (Sr. José R. Martínez Cobo). En 1982 se estableció un Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas como órgano subsidiario de la Subcomisión. El *Anteproyecto de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* se nutrió del trabajo del Grupo de Trabajo de la Subcomisión.

92 Resolución 60/251, párr. 6, de la Asamblea General.

documentos de referencia. Dicho órgano podría iniciar estudios (*proprio motu*) – una posibilidad que la Comisión le fue recortando a la Subcomisión – y brindar un foro donde los Estados (y las ONGs) podrían explorar nuevos temas sin activar procesos intergubernamentales formales.⁹³ No obstante, se debe reconocer que los métodos de trabajo de la Subcomisión eran bastante engorrosos, y algunos estudios exploratorios se harían mejor con un experto nombrado directamente por el Consejo de Derechos Humanos.⁹⁴

Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CCM)

La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CCM) es un órgano subsidiario del ECOSOC (tiene por lo tanto el mismo rango que el que tenía la ComDH, pero un rango menor que el Consejo de Derechos Humanos). La mayoría de las normas relacionadas con los derechos de la mujer se redactaron en este foro, incluyendo la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer* (1952), la *Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada* (1957), la *Convención sobre el Consentimiento al Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios* (1962), la *Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (1979), *Declaración sobre la Eliminación de la violencia contra la Mujer* (1993) y el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (PF-CEDCM, 1999).

La CEDCM ofrece un buen ejemplo del trabajo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en la fijación de normas de derechos humanos. En 1972, cinco años después de que se adoptara la *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (1967), la CCM empezó a preparar un tratado vinculante. El texto de la Convención fue elaborado por grupos de trabajo nombrados dentro de la Comisión y por un grupo de trabajo del Tercer Comité de la Asamblea General de Naciones Unidas.

La redacción se vio impulsada por el *Plan de Acción Mundial para la Implementación de los Objetivos del Año Internacional de la Mujer*, adoptado por la Conferencia Mundial sobre la Mujer (México, 1975), que reclamó una convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer. La Asamblea General también instó a la CCM a terminar su trabajo a más tardar en 1976, para que la Convención estuviera lista para la Conferencia Mundial sobre la Década de la Mujer, organizada por la ONU: Igualdad, Desarrollo y Paz (1980, Copenhague). La Asamblea General finalmente adoptó la Convención en 1979. El PF-CEDCM surgió también de los esfuerzos sostenidos de activistas de los derechos de la mujer. Respondiendo a campañas realizadas en la Conferencia

93 En años recientes, la Comisión no permitía que la Subcomisión emprendiera proyectos normativos sin previa petición suya o sin previa autorización. Véase resolución 2005/83, párr. 8 (c), de la ComDH.

94 Véase, por ejemplo, Comisión Internacional de Juristas, *Reforming the Human Rights System: A Chance for the United Nations to Fulfill its Promise*, junio de 2005.

de Viena sobre Derechos Humanos de 1993, los Estados reconocieron la necesidad de adoptar un mecanismo opcional que permitiera la presentación de quejas en caso de violaciones a los derechos establecidos en la Convención y llamaron a la CCM y la CEDCM a tomar cartas en el asunto. En 1994, un grupo de expertos independientes (incluyendo miembros de los órganos de vigilancia de los tratados) se reunieron en Maastricht (Países Bajos) a elaborar un anteproyecto del PF-CEDCM. Aunque no se adoptó oficialmente, este texto sirvió de base para las negociaciones gubernamentales posteriores. El Plan de Acción adoptado por la cuarta Conferencia sobre la Mujer en Beijing en 1995 también apoyó explícitamente la elaboración de un Protocolo Facultativo.

Un GT de composición abierta de la CCM luego se reunió cada año desde 1996 hasta 1999 para revisar la necesidad de un protocolo y luego redactarlo. Los activistas de derechos humanos de la mujer participaron activamente a lo largo del proceso de redacción, y fueron sumamente eficaces. Muchas de sus principales demandas se incluyeron en el texto final y el proceso fue relativamente expedito. El Protocolo Facultativo a la Convención se adoptó en 1999 y entró en vigor al año siguiente.

Comisión para el Desarrollo Social (CDS)

Al igual que la antigua ComDH y la CCM, la Comisión para el Desarrollo Social es una comisión funcional del ECOSOC. Esta compuesta por 46 representantes gubernamentales. La Comisión es el órgano clave de la ONU encargado del seguimiento y la implementación de la *Declaración y Programa de Acción de Copenhague* (1995). En materia de la fijación de normas, su papel ha sido particularmente importante con respecto a la protección de las personas con discapacidad.

Entre los programas implementados por la División de Política y Desarrollo Sociales de la CDS está el Programa de la ONU sobre la Discapacidad, que es el programa principal sobre discapacidad dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Uno de los objetivos principales del Programa sobre la Discapacidad es el de promover los derechos y proteger la dignidad de las personas con discapacidad. El Programa sobre la Discapacidad también sirvió de Secretaría al Comité Ad Hoc de la Asamblea General sobre una Convención Internacional Amplia e Integral para Promover y Proteger los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad. Como se mencionó anteriormente, este Comité Ad Hoc se encargó de redactar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La Comisión sobre la Prevención del Delito y la Justicia Penal / El Comité sobre la Prevención y Control del Delito

La Comisión sobre la Prevención del Delito y la Justicia Penal (establecida en 1991) es un órgano subsidiario del ECOSOC. Le precedió el Comité sobre la

Prevención y Control del Delito. La Comisión formula las políticas internacionales y recomienda actividades en el campo del control del delito.

Durante las décadas de los 70 y 80, el Congreso sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (que se reúne cada cinco años) redactó un número impresionante de normas de “ley suave” (Soft Law). Iban desde la adopción en 1955 de *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos* hasta el *Tratado Modelo para la Prevención de los Delitos contra los Bienes Muebles que Forman Parte del Patrimonio Cultural de los Pueblos* (1990).⁹⁵ La mayoría de estos textos fueron avalados posteriormente, por consenso, por el ECOSOC o la Asamblea General. A partir de 1990, sin embargo, la capacidad del Congreso para negociar nuevas normas disminuyó debido a que se vio atacado políticamente por reunirse ese año en La Habana, Cuba.

La Comisión sobre la Prevención del Delito y la Justicia Penal, esta compuesta por cuarenta miembros, se reúne cada año y ha recibido el encargo de formular políticas internacionales y recomendar actividades en el campo del control del delito. Es un órgano subsidiario del ECOSOC. La Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (ONUDD) (establecida en 1997, con sus oficinas centrales en Viena) apoya las actividades tanto de la Comisión sobre la Prevención del Delito como del Congreso. En cooperación con otras entidades internacionales y regionales relevantes, la ONUDD también brinda ayuda a los Estados (servicios de asesoría, evaluación de necesidades, capacitación).

Recientemente se redactaron en Viena la *Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional* (2000) y dos protocolos suplementarios, el *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Castigar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños* y el *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire*.⁹⁶ Estos instrumentos parten de un enfoque de derecho penal y no de derechos humanos, pero evidentemente no les falta la dimensión de derechos humanos.

Asamblea General de las Naciones Unidas (Asamblea General)

En ocasiones, la misma Asamblea General ha patrocinado directamente la creación de nuevas normas de derechos humanos. Generalmente lo ha hecho cuando los instrumentos en cuestión tienen que ver más con un área de política o se están considerando por más de un órgano de la ONU. Un ejemplo

95 Adoptado por el octavo Congreso sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto – 7 de septiembre de 1990 y avalado por la Asamblea General mediante resolución 45/121 del 14 de diciembre de 1990.

96 La Asamblea General estableció un Comité Ad Hoc en 1998, abierto a todos los Estados, para redactar la Convención (resolución 53/111, del 9 de diciembre). La primera sesión del Comité tuvo lugar en Viena del 19 al 29 de enero de 1999. La Asamblea General adoptó la Convención en 2000 (resolución 55/25 del 15 de noviembre).

es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En 2001, la Asamblea General estableció un Comité Ad Hoc para preparar un anteproyecto de convención sobre la discapacidad (la *Convención Internacional Amplia e Integral para Promover y Proteger los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad*). Durante dos décadas, la discapacidad había estado en la agenda de la Comisión para el Desarrollo Social y su Relator Especial sobre la Discapacidad. La misma Asamblea General también había adoptado las *Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad* en 1993. Esto explica en parte por qué, a pesar del fuerte componente de derechos humanos, no se le encargó a la Comisión de Derechos Humanos fijar nuevas normas en esta área. Por otro lado, en los círculos diplomáticos se percibió que la protección de las personas con discapacidad era un problema social más que legal o de derechos humanos.

Conferencias diplomáticas

Cuando se considera que un tema es especialmente importante, la Asamblea General puede convocar a una conferencia internacional a fin de enfocar la atención internacional y construir consenso a favor de la acción. De manera excepcional, los Estados convocan a conferencias diplomáticas. Por ejemplo, los *Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949* y sus Protocolos de 1977 se adoptaron en conferencias diplomáticas convocadas y organizadas por Suiza como Estado depositario.

Se considera que las conferencias diplomáticas recientes han adoptado tratados con celeridad y eficiencia. Sin embargo, hay que entender que las decisiones que se tomaron en estas conferencias sólo fueron posibles debido a las largas negociaciones realizadas de antemano. Este es el caso, por ejemplo, de la Conferencia Diplomática de Oslo relativa a la total prohibición de las minas antipersonal, que adoptó la *Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción* (Tratado de Ottawa)⁹⁷ y la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Establecimiento de una Corte Penal Internacional (conocida también como la Conferencia de Roma).

El Tratado de Ottawa, por ejemplo, nació de la frustración con el lento progreso de las pláticas sobre desarme. Una prohibición de las minas terrestres ya estaba en la agenda de la conferencia sobre los Protocolos a los Convenios de Ginebra en 1977 y otra vez cuando se redactó la *Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Pueden Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados* en 1980). En 1996, la primera conferencia de revisión de esta Convención enmendó su

97 Conferencia Diplomática sobre una Prohibición Internacional Total de las Minas Antipersonales, Oslo, 18 de septiembre de 1997.

Segundo Protocolo para restringir el empleo de las minas antipersonales, pero no llegó a prohibirlas. En ese tiempo, “la opinión generalizada era que se trataba del acuerdo internacional más exigente posible dado el clima que prevalecía”.⁹⁸ De esta forma, la campaña a favor de una prohibición de las minas terrestres se propuso esquivar estos procedimientos lentos y engorrosos juntando en una sola conferencia a todas las partes interesadas – gobiernos, los organismos de seguridad y militares, el CICR, las ONGs, los sobrevivientes, desminadores, expertos en el control de armas, especialistas en desarrollo, y académicos. Para un observador externo, la campaña tuvo un éxito espectacular ya que se negoció el Tratado en un poco más de un año. Sin embargo, el trabajo y negociación preliminares, que fueron clave para este éxito, se habían realizado en gran parte desde la negociación de la Convención de 1980.

La Conferencia de Roma sirve para ilustrar cómo un tema puede trasladarse de un foro a otro con el paso del tiempo, conforme se hacen esfuerzos por promoverlo (o impedirlo). Desde su formación, las Naciones Unidas vislumbraba la creación de una corte penal internacional que enjuiciara delitos graves.⁹⁹ Periódicamente se hicieron propuestas en este sentido pero sin resultados. En diciembre de 1989, respondiendo a una solicitud de Trinidad y Tobago, se le solicitó a la Comisión de Derecho Internacional que reanudara su trabajo sobre el tema. Los conflictos en la Antigua Yugoslavia y el genocidio en Ruanda a principios de la década de los 90 incrementaron la presión política sobre la Comisión de Derecho Internacional, que presentó un anteproyecto de estatuto a la Asamblea General en 1994. Ésta luego formó un Comité Ad Hoc sobre el Establecimiento de una Corte Penal Internacional, que se reunió dos veces en 1995. Finalmente, la Asamblea General creó un Comité Preparatorio para redactar un anteproyecto consolidado del Estatuto que fuera ampliamente aceptable. Éste fue el documento que se presentó a la conferencia diplomática de Roma en 1998 para su aprobación.

Conferencias Mundiales y Cumbres

Una percepción común es que las Conferencias Mundiales brindan una oportunidad única de procurar apoyo político para un cierto tema, y de reafirmar o crear normas. Por ejemplo, la *Declaración y Programa de Acción de Viena*, adoptada en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (1993, Viena), instó a los Estados a considerar pronto opciones para un Protocolo Facultativo de la CEDCM.¹⁰⁰

98 <http://icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/iwpList74/C9E511A124C41F3DC125B66005C6D3> (revisado el 28 de agosto de 2006).

99 Resolución 260 de la Asamblea General, del 9 de diciembre de 1948.

100 *Declaración y Programa de Acción de Viena*, párr. 40.

Después de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia, y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001), la Comisión de Derechos Humanos estableció un Grupo Intergubernamental de Trabajo sobre la Implementación Eficaz de la *Declaración y Programa de Acción de Durban*.¹⁰¹ Entre sus tareas, este GT se encarga de elaborar normas internacionales que fortalezcan y actualicen los instrumentos internacionales contra el racismo.

A veces la Asamblea General convoca a “Cumbres Mundiales” que juntan a jefes de estado y gobiernos. Varias de estas cumbres han sido trascendentes, como la Cumbre de la Tierra (1992), dos Cumbres Mundiales sobre el Desarrollo Sustentable (1995 y 2002), la Cumbre del Milenio (2000, véase abajo), y la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas (2005).

Dichas Cumbres pueden tener un impacto directo en la fijación de normas. Durante la cumbre de 2005, por ejemplo, los Estados no solamente establecieron el Consejo de Derechos Humanos y otras instituciones nuevas en la ONU, sino que promovieron la ratificación de la *Convención contra la Corrupción* (2003), que determinó su entrada en vigor.¹⁰²

Sin embargo, el objetivo principal de estas Cumbres es determinar políticas. La Cumbre Mundial del 2000 ofrece un ejemplo claro. Adoptó la *Declaración del Milenio*, que a su vez contenía los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), metas de desarrollo que todos los 191 Estados miembros de la ONU se han comprometido a alcanzar para el 2015.¹⁰³ Aunque los ODM no están redactados en términos de derechos humanos, son congruentes con la promoción de ciertos derechos económicos y sociales. Los ODM se han incluido en el discurso oficial a un grado inaudito, sin embargo aun queda por verse el éxito de su implementación efectiva.

Este último punto subraya la debilidad de las Cumbres Mundiales y Conferencias: crean expectativas de compromiso, pero en la práctica los Estados no siempre cumplen con ellas o al menos no totalmente.

101 Resolución 2002/68 de la ComDH y decisión 2002/270 del ECOSOC, del 25 de julio de 2002.

102 La Cumbre se realizó del 14 al 16 de septiembre de 2005. Su agenda se basó en propuestas esbozadas por el Secretario General en su informe *Un concepto más amplio de la libertad* (marzo de 2005, www.un.org/largerfreedom — revisado el 28 de agosto de 2006).

103 Resolución 55/2 de la Asamblea General.

OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Muchas organizaciones internacionales especializadas fijan normas que son relevantes para la protección de los derechos humanos – aunque las instituciones en cuestión no siempre asocien su trabajo con derechos humanos.

Desgraciadamente, algunas de estas organizaciones no siempre coordinan de manera eficiente su trabajo con el trabajo que realizan otros organismos internacionales. Las secretarías no siempre están al tanto de negociaciones y discusiones que se realicen en otras organizaciones, y a menudo alegan que no disponen del tiempo o del personal para monitorear lo que ocurre. Por su parte, la mayoría de los activistas de derechos humanos desconocen el trabajo de fijación de normas que se lleva a cabo fuera de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas (antigua Comisión y Consejo de Derechos Humanos) y por consiguiente, no suelen tomar en cuenta ni participar en los procesos que se llevan a cabo en organismos especializados como la OIT o la FAO.

La falta de coordinación crea el riesgo de que las diferentes agencias de Naciones Unidas establezcan normas paralelas basadas en distintos supuestos legales, o fijen normas inconsistentes. En este respecto, se ha propuesto que la OACDH asuma un rol más activo asegurando que las normas que se adopten sean compatibles con el marco legal vigente y que se consulte con especialistas de derechos humanos.

Esta sección incluye algunas de las organizaciones internacionales donde existen instancias para debatir el establecimiento de nuevas normas. Hay que hacer hincapié nuevamente en que algunas de estas agencias especializadas pueden no estar dispuestas a recibir insumos de derechos humanos, y que pueden preferir no vincular su trabajo formalmente a temas de derechos humanos o al trabajo de las instituciones de derechos humanos.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La OIT cuenta con uno de los procedimientos más sofisticados para establecer normas internacionales y supervisar su cumplimiento. La OIT además reconoce la relevancia de sus normas en el marco internacional más amplio de los derechos humanos.

La OIT funciona dentro de una estructura tripartita (integrada por gobiernos, delegados de los empleadores y trabajadores); a los representantes de los empleadores y trabajadores les corresponde la mitad de los votos en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) donde se fijan las normas. Por lo tanto, los entes no gubernamentales (empleadores y trabajadores) cuentan con bastante peso en la OIT, aunque tienen un fuerte incentivo por llegar a un acuerdo con los gobiernos, que siguen siendo las únicas autoridades con derecho a ratificar los tratados internacionales.

El procedimiento para adoptar nuevas normas laborales sigue un cronograma y está diseñado para no durar más de cuarenta y tres meses. Esto quiere decir que se deciden por votación muchas de las disposiciones propuestas y el instrumento en conjunto, así que se pueden adoptar las normas sin un consenso pleno. Sin embargo, en la práctica el cronograma impuesto sirve para presionar a las partes a llegar a un acuerdo. Generalmente, antes de adoptarse un instrumento, las normas se debaten en dos sesiones seguidas de la CIT (“Procedimiento de Doble Discusión”). Una vez que el Órgano Rector de la OIT ha incluido un punto en la agenda – un proceso que por sí solo suele generar cierto consenso – el proceso formal empieza cuando la Secretaría realiza un estudio comparado de las leyes y práctica nacionales, y un cuestionario que los gobiernos deben completar dentro de cuatro meses. Posteriormente se analizan las respuestas, incluyendo las de las organizaciones de los trabajadores y empleadores, y se preparan propuestas de conclusiones en un informe que se somete a discusión por todas las partes en la siguiente CIT.

Con base en ese debate, la Secretaría luego elabora un proyecto de instrumento. Los gobiernos tienen tres meses para dar sus reacciones antes de que la Secretaría circule una revisión del proyecto. Ésta se presenta a una sesión plenaria de la siguiente CIT para posibles enmiendas y adopción por mayoría de votos.

La Secretaría desempeña un papel central. Aunque las decisiones se toman entre las tres partes, la Secretaría identifica lagunas legislativas, realiza estudios preliminares de factibilidad, ofrece opciones a las partes, y participa en las negociaciones. Muchas veces, las propuestas salen adelante después de varios años de investigación y consultas. El sistema exige al personal de la Secretaría un alto nivel de conocimientos técnicos.

Los instrumentos de la OIT son de dos tipos: *Convenciones*, que necesitan ser ratificadas para crear obligaciones legales, y *Recomendaciones*, que simplemente brindan orientación con respecto a políticas, legislación y prácticas, y que no pueden ser ratificadas. Los instrumentos de la OIT no permiten reservas sobre las ratificaciones, pero hay varios tipos de “cláusulas de flexibilidad” que brindan ciertas opciones a los Estados, dentro de límites específicos acerca de la manera en que implementarán las disposiciones adoptadas. Por ejemplo, la Convención sobre la Edad Mínima (Convención No. 138 de 1973) permite a los países menos desarrollados bajar temporalmente la edad mínima para trabajar de 15 a 14 años.

Como todas las demás organizaciones internacionales, la OIT carece de mecanismos de coerción para hacer cumplir sus normas. Sin embargo, cuenta con un sistema de vigilancia, basado en la obligación de informar regularmente sobre las medidas tomadas. Los artículos 24 y 26 de la Constitución de la OIT permiten a todas las partes presentar una queja contra el Estado que no respete las normas ratificadas de la OIT. En teoría, bajo ciertas circunstancias, se puede remitir una queja a la Corte Internacional de Justicia, pero esto nunca ha sucedido.

La OIT revisa constantemente sus normas para tomar en cuenta los cambios tecnológicos y sociales. Actualmente se suelen revisar las convenciones adoptando protocolos o consolidando normas anteriores, pero hay una variedad de métodos disponibles.

El requisito de la OIT de adoptar las normas dentro de un plazo determinado, con la posibilidad de tomar decisiones antes de lograr un consenso, incrementa su capacidad para fijar normas. Evita el estancamiento y obliga a las partes a buscar soluciones pragmáticas que sean aceptables para todos. En particular, los representantes de los trabajadores y empleadores están bien conscientes de los problemas que pueden afrontar cuando no se adopta un instrumento.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR)

Desde la adopción de la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* (1951) y su Protocolo (1967), el principal órgano que fija normas sobre cuestiones de refugiados es el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (ExCom, por sus siglas en inglés).

El ExCom está integrado por setenta Estados (algunos de los cuales no son partes a la Convención de 1951). Se reúnen todos los años y se adoptan “Conclusiones sobre Protección”. Éstas cubren una amplia gama de cuestiones de protección, incluyendo temas que el derecho internacional no aborda a profundidad, como son la repatriación voluntaria, las respuestas a las crisis masivas de refugiados, y la defensa de los principios de asilo.

Desde finales de la década de los 70, el ExCom ha incluido referencias explícitas a los derechos humanos en sus Conclusiones. Progresivamente se ha ido reconociendo que el derecho de refugiados y el de derechos humanos, vistos en un principio como áreas separadas, realmente se complementan el uno al otro.

Las Conclusiones del ExCom han hecho referencia a categorías específicas de titulares de derechos, como los niños, las mujeres, las víctimas de la trata de personas o las personas internamente desplazadas, así como a principios, como la prohibición de la tortura y la detención arbitraria. En el 2003, el ExCom reconoció “los vínculos multifacéticos entre los temas de refugiados y derechos humanos y record[ó] que la experiencia de ser refugiado, en todas sus etapas, se ve afectada por el grado de respeto por parte de los Estados hacia los derechos humanos”.¹⁰⁴ La misma Conclusión menciona que los mecanismos de derechos humanos de la ONU pueden ser relevantes para el derecho de refugiados y exhorta a los Estados y órganos de tratados a reflexionar, dentro de sus mandatos, sobre las dimensiones del desplazamiento forzado que tienen que ver con los derechos humanos.

104 Conclusión No. 95 del ExCom, párr. k.

Las Conclusiones del ExCom son de carácter consultivo, no obligatorio, pero ejercen una autoridad considerable. Representan el conocimiento internacional experto en las cuestiones relacionadas con refugiados, y se pueden tomar como expresiones de las opiniones de la comunidad internacional, puesto que la participación en las reuniones del ExCom no se limita a, y generalmente sobrepasa, el número de sus Estados miembros. Como ya se comentó, el conocimiento experto del Comité y el hecho de que sus decisiones se tomen por consenso, confieren peso a sus Conclusiones.

Las Conclusiones se elaboran en una serie de consultas informales presididas por el Relator del ExCom. Los miembros del ExCom y la Secretaría identifican temas preocupantes para el año en curso. Así el ACNUR tiene la oportunidad de colocar en la agenda internacional temas que trata en sus actividades diarias. La Secretaría luego redacta para el Comité Permanente del ExCom un resumen que incluye información sobre legislación y prácticas nacionales. Ya que los Estados han hecho comentarios, la Secretaría elabora las Conclusiones, asegurándose de que sean congruentes con la ley y las prácticas precedentes. Siguen las consultas entre los Estados, facilitadas por la Secretaría, que ofrece ayuda y asesoría sobre el texto que ha presentado. Una vez logrado el consenso, las Conclusiones se presentan formalmente al ExCom en pleno para su adopción. Si bien las Conclusiones deben adoptarse por consenso, cabe mencionar que nunca se ha retirado un texto.

Sólo representantes de gobiernos participan en el ExCom. Aunque las ONGs están excluidas del debate formal, se solicita su opinión, especialmente por la Secretaría antes de las sesiones plenarias. Últimamente su papel se ha visto especialmente fortalecido. El *Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias*, una red global de ONGs activas en cuestiones humanitarias, de derechos humanos, y de desarrollo, ahora tiene la oportunidad de presentar declaraciones consolidadas de las ONGs.

El personal del ACNUR también aporta en el trabajo de fijación de normas realizado bajo el amparo de otras organizaciones. Por ejemplo, han participado (como observadores) en la negociación de la Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) y la *Convención para la Acción contra la Trata de Seres Humanos* del Consejo de Europa (2005). Asimismo, el ACNUR contribuye al desarrollo del derecho internacional de refugiados mediante intervenciones judiciales e investigación, como la publicación de la *Serie de Investigación sobre Políticas Legales y de Protección* y las *Directrices sobre la Protección Internacional*.

En el 2001, cincuenta años después de la adopción de la Convención de 1951, el ACNUR convocó a una Consulta Global sobre la Protección Internacional (involucrando a una amplia gama de especialistas gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, académicos, jueces y otros expertos sobre refugiados, incluyendo a los mismos refugiados) y una conferencia de Estados partes, a

fin de adoptar una *Agenda para la Protección*. Esto reforzó el compromiso de los Estados con la Convención de 1951.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO)

La Constitución de la UNESCO le da derecho a desarrollar normas internacionales en su área de competencia (educación, ciencia, cultura, comunicación, información, y libertad de opinión y expresión). Desde 1945, su Conferencia General ha adoptado unos sesenta instrumentos que tienen incidencia en los derechos humanos.

De particular relevancia son la *Convención relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza* (1960) y los esfuerzos de la UNESCO por formular principios básicos sobre bioética en la *Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos* (1997), la *Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos* (2003) y la *Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos* (2005).

El procedimiento de la UNESCO comienza con la elaboración de un estudio técnico y legal para el Consejo Ejecutivo, que luego presenta una propuesta a la Conferencia General. Ésta decide si saca adelante o no la propuesta, y si debería ser una Convención (sujeta a ratificación) o una simple Recomendación. El Director General posteriormente elabora un proyecto tomando en cuenta las posiciones de los gobiernos. La Conferencia General adopta Convenciones por una mayoría de las dos terceras partes, y Recomendaciones por mayoría simple. Las Recomendaciones no son vinculantes aunque pueden exigir a los Estados que adapten su legislación y práctica.

Las ONGs que cumplen con ciertos requisitos pueden tratar, a través del Consejo Ejecutivo, de establecer una relación formal con la UNESCO ("relaciones consultivas"). El Director General también puede recomendar que se invite a una ONG a una relación de este tipo. Por otra parte, el Consejo Ejecutivo invita a un pequeño número de organizaciones coordinadoras (que contribuyan al trabajo de la UNESCO y tengan competencia en las áreas de educación, ciencia, cultura o comunicación) a hacerse socias ("relaciones asociadas"), previa solicitud de las organizaciones y recomendación del Director General.

El Director General invita a las organizaciones que tienen relaciones consultivas o asociadas con la UNESCO, a enviar observadores a las sesiones de la Conferencia General y sus comisiones. Los observadores pueden hacer declaraciones sobre temas que caigan dentro de sus competencias en las comisiones, comités y órganos subsidiarios de la Conferencia General. También pueden presentar al Director General declaraciones escritas sobre asuntos del programa que caigan dentro de su competencia.

Organización Mundial de la Salud (OMS)

La Constitución de la OMS declara como derecho humano fundamental el goce de los estándares más alto posible de salud (“el derecho a la salud”). Asimismo, le otorga amplias facultades para establecer normas relacionadas con la salud, y para adoptar tratados y convenciones. En la práctica, sin embargo, la OMS se ha enfocado en definir la política global de salud y ha preferido los enfoques no obligatorios.

El lenguaje de los derechos humanos se ha infiltrado continuamente en las resoluciones adoptadas por la Asamblea Mundial de la Salud, el órgano supremo para la toma de decisiones de la OMS, cuya función principal es la de determinar las políticas de la organización. La OMS no ha utilizado su mandato normativo para articular explícitamente el contenido y el alcance del derecho a la salud. Este proceso se ha realizado más bien dentro del sistema de derechos humanos de la ONU.¹⁰⁵ La OMS ha trabajado estrechamente con los órganos de tratados de derechos humanos de la ONU y los Relatores Especiales de la Comisión para asegurarse de que las normas, reglas y principios de derechos humanos reflejen las buenas prácticas de la salud pública.

El primer tratado negociado bajo los auspicios de la OMS fue el *Convenio Marco para el Control del Tabaco* (CMCT, 2003). Las referencias a los derechos humanos en el CMCT se limitan al preámbulo e incluyen tratados clave de derechos humanos de la ONU, como el PIDESC. El otro texto internacional y legalmente obligatorio que la OMS ha generado es el *Reglamento Sanitario Internacional* (RSI, 2005).¹⁰⁶ Éste tiene como finalidad prevenir, proteger, controlar y dar una respuesta de salud pública a la propagación internacional de las enfermedades. El RSI declara explícitamente que su implementación debe respetar plenamente la dignidad de las personas y sus derechos y libertades fundamentales.

Por su impacto, cabe mencionar también el *Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna* (1981) que establece normas mínimas para la comercialización, promoción, suministro, etiquetado y empleo de sucedáneos de la leche materna.¹⁰⁷ Aunque el documento quedó más débil de lo que los activistas querían, contiene normas mucho más detalladas de lo que se hubiera esperado en un instrumento vinculante. Los Esta-

105 Ver, por ejemplo, la Observación General No.14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

106 El RSI se volverá obligatorio para todos los estados miembros de la OMS, excepto los que lo han rechazado o que han presentado reservas, dentro de dieciocho meses de la notificación de adopción por la Asamblea Mundial de la Salud.

107 Adoptado por medio de resolución WHO A34.22 del 21 de mayo de 1981, Organización Mundial de la Salud, *Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna*, Documento WHA34/1981/REC/1, Anexo 3, Ginebra 1981.

dos han de incorporar el Código completo en sus leyes y reglamentos, con apoyo de la asesoría técnica de la ONU, e informar regularmente a la OMS sobre su implementación.¹⁰⁸

Las ONGs internacionales que cumplen con ciertos criterios y que hayan sido reconocidas por el Consejo Ejecutivo de la OMS pueden participar, sin voto, en las sesiones de los órganos rectores de la OMS, así como en comités y conferencias convocados bajo su autoridad. Las mismas ONGs pueden presentar memorandos al Consejo Ejecutivo, y sugerir puntos para su inclusión en la agenda de la Asamblea. Por lo general, las propuestas para normas sanitarias y las políticas sanitarias nuevas o revisadas se desarrollan mediante diferentes procesos, incluyendo la revisión científica, la recolección de datos, y el análisis, antes de que se presenten las propuestas al órgano rector de la OMS para su aprobación.

Las ONGs que no tengan una relación formal con la OMS pueden proporcionar información y sugerir texto para los documentos de política, participando en las diferentes consultas que la OMS organiza al desarrollar una propuesta. El Internet también ha facilitado la participación de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo de políticas. En efecto, la OMS a menudo publica invitaciones en su portal invitando comentarios sobre cuestiones de política. Así hizo, por ejemplo, cuando elaboró su Programa General de Trabajo (2006-2015). El proyecto que difundió para recibir comentarios incluía un compromiso de priorizar los derechos humanos relacionados con la salud en la agenda global de la OMS sobre salud pública, y declaró que la OMS buscaría concientizar a la organización de que los derechos humanos son relevantes para el diseño e implementación de los programas y legislación sanitarios.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

El CICR es el “guardián” de las *Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949* y sus *Protocolos Adicionales (1977)*. Desempeña un papel principal en la fijación de normas del derecho humanitario brindando conocimientos legales y prácticos.

Este informe no puede describir a detalle las actividades del CICR, pero los interesados en fijar nuevas normas de derecho humanitario indudablemente deberán consultar e involucrar al CICR antes de emprender su proyecto.

El CICR también participa como experto en cuestiones de derecho humanitario internacional en otros procesos internacionales de fijación de normas de derechos humanos. Por ejemplo, tomó parte en la negociación del *Protocolo Facul-*

108 Para más información, véase Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos, *Más allá de lo discrecional: los derechos humanos y la emergencia de obligaciones legales internacionales para las empresas*, Ginebra: CIPDH, 2002, págs. 144-148.

tativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados (PF-CDN-CA, 2000) por su inmediata incidencia con el derecho humanitario. También participó durante las negociaciones del *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura* (2002) porque el CICR cuenta con experiencia excepcional en visitas a detenidos. Asimismo, siguió el proceso de los *Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos* (1998), la *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas* (2006) y los Principios sobre la Reparación. El CICR participó en la Coalición para Prohibir las Minas Terrestres y la Coalición por la Corte Penal Internacional. En estas cuestiones el CICR actúa como asesor experto más que activista; sin embargo, el CICR ha apoyado directamente el desarrollo de ciertas normas y de menudo ha sugerido formulaciones específicas durante las negociaciones de redacción, a fin de mejorar la protección y evitar la adopción de disposiciones incongruentes y la erosión del derecho humanitario internacional.

ORGANIZACIONES REGIONALES

Aunque este informe se ha enfocado en los procesos normativos dentro del marco de las Naciones Unidas, hay que recordar que las organizaciones regionales también fijan normas de derechos humanos. Los tres sistemas regionales de derechos humanos más desarrollados han sido establecidos por: la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa, y la Unión Africana.

En varios casos, las normas que han sido establecidas a nivel regional han sido más exigentes que las fijadas por la ONU. Asimismo, en muchos casos las instituciones regionales han sido pioneras en plantear temas nuevos cuando en el marco de la ONU no existía disposición a considerarlos.

Los estándares de derechos humanos sobre cuestiones que son de interés especial en una cierta región (como lo eran el tema de desapariciones forzadas en América Latina o el tema de las minorías nacionales en Europa) han sido desarrollados a nivel regional mucho antes de que fuera factible un consenso sobre esos temas en el marco de las Naciones Unidas.¹⁰⁹

La Unión Africana (antes la Organización de la Unidad Africana) también ha adoptado instrumentos de derechos humanos regionales. Cabe mencionar el Protocolo sobre los derechos de la mujer que extiende los derechos de la mujer más allá de cualquier otro tratado internacional, incluyendo la CEDCM. Se trata del *Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África* (2003) que por primera vez consagra de manera explícita en un instrumento internacional el derecho de la

109 La *Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas* fue adoptada por la Organización de Estados Americanos en 1994. El *Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales* fue adoptada por el Consejo de Europa en 1995.

mujer al aborto. Este instrumento es único también en el hecho de que denuncia inequívocamente y declara ilegal la mutilación genital femenina y prácticas similares. El Protocolo también aborda las necesidades especiales de la mujer en tiempos de conflicto armado. Asimismo, la Unión Africana ha adoptado una definición muy incluyente de refugiados, que toma en cuenta la huida por violencia o conflicto generalizado.¹¹⁰

En general, los sistemas regionales de derechos humanos pueden desempeñar un papel creativo y progresista en la fijación de estándares de derechos humanos. En algunos casos esto se debe a que un grupo reducido de Estados puede negociar normas más fácilmente que un foro global, sobre todo si se comparten valores similares, existe una tradición compartida y un sistema legal similar y son miembros de una misma organización.

Las ONGs y los Estados tienen experiencia en fijar normas a nivel regional y global (Naciones Unidas). En ocasiones, es posible apelar al sistema regional para conseguir la adopción de un instrumento sobre el cual no existiría un consenso global. Por ejemplo, cuando a principios de la década de los 80, Costa Rica y otros Estados no pudieron insertar en la *Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura* (CCT, 1984) un mecanismo de vigilancia para visitas a lugares de detención, las ONGs lograron que se aceptara una propuesta similar en la Asamblea del Consejo de Europa en 1983. Después de cuatro años de debate, el Consejo adoptó el *Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes* (CEPT, 1987). Posteriormente la cuestión fue llevada nuevamente a la ONU, que adoptó un *Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura* en 2002. Cabe señalar que cuando las propuestas han ido del nivel global al regional como en el caso descrito, algunos críticos consideran que aquellos estándares regionales no tienen una aceptación propiamente universal.

110 Véase artículo 1 de la *Convención que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África*, adoptada por la Organización de la Unidad Africana en 1969.

V. ¿CÓMO? MÉTODOS DE TRABAJO

Los procedimientos y métodos de trabajo son de importancia vital para el éxito de cualquier negociación.

Los métodos de trabajo no se deben diseñar pensando sólo en la eficiencia. Aun más importante es que ellos creen un empoderamiento entre los participantes. Los negociadores y los que tendrán que acatar una nueva norma deberán sentir que se han tomado en cuenta sus puntos de vista y opiniones (aunque no se reflejen en el texto). Los que tienen un interés personal o directo, y quienes los representan, también deberán sentir que sus puntos de vista han sido considerados durante el proceso.

Un proceso incluyente y respetuoso ayudará a asegurar que las normas sean relevantes, aborden las necesidades reales, y puedan implementarse de manera factible.

La descripción que sigue de los métodos de trabajo se basa en la experiencia de la antigua Comisión de Derechos Humanos. Es esperable que el recién establecido Consejo de Derechos Humanos realice algunos cambios. El Consejo definirá su reglamento de procedimiento durante 2006-2007.

MANDATO PARA LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN

Los instrumentos internacionales de derechos humanos se establecen a través de negociaciones intergubernamentales. Los diversos actores pueden influir en el resultado de varias maneras, dependiendo del tipo de instrumento de que se trate, (el foro en el que se realicen las negociaciones, y los procedimientos adoptados). Los órganos permanentes de las Naciones Unidas, como el Consejo de Derechos Humanos, la Asamblea General, así como las agencias especializadas cuentan con un mandato amplio y procedimientos preestablecidos.

Los mandatos suelen explicitar quiénes tienen derecho a participar en las negociaciones y definen además el alcance y la naturaleza de esta participación. En el marco de la ONU no hay restricciones sobre la participación de los Estados miembros. Cada Estado tiene automáticamente derecho a participar en los procesos de negociación aunque no necesariamente con derecho a voto, puesto que en algunos órganos (por ejemplo la antigua Comisión y en el actual Consejo) sólo votan los Estados que los componen.¹¹¹

111 Cabe destacar que dentro del marco de la OIT, los entes no gubernamentales (empleadores y sindicatos) no sólo se involucran formalmente en las negociaciones, sino que están autorizados para votar.

En las negociaciones sobre estándares de derechos humanos las agencias especializadas de la ONU tienen derecho a participar y normalmente se invita a las organizaciones regionales a participar como observadoras. Sin embargo, su participación normalmente depende de que los temas en juego se relacionen con sus mandatos. Sin perjuicio de lo anterior, es de esperarse que las políticas tendientes a incorporar el tema de los derechos humanos como eje transversal en todo el sistema de la ONU y de asegurar que éstos sean respetados en todas sus actividades aumente la participación de las agencias y programas especializados de la ONU en la fijación de normas de derechos humanos.

Las ONGs con estatuto consultivo ante el ECOSOC (véase cuadro de texto, pág. 32) también están automáticamente autorizadas a participar. Estas organizaciones pueden presentar declaraciones escritas, incluyendo propuestas de texto, y hacer declaraciones orales durante los tiempos señalados para las intervenciones de la sociedad civil. Asimismo, también tienen acceso a los documentos oficiales.

En ocasiones también se permite la participación de individuos y organizaciones sin estatuto consultivo. Por ejemplo, el mandato del Grupo de Trabajo sobre la Declaración sobre Pueblos Indígenas autorizaba la participación de las organizaciones de indígenas aunque no tuvieran estatuto consultivo ante el ECOSOC. De manera similar, el Comité Ad Hoc instituido por la Asamblea General para negociar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad decidió instituir un grupo de trabajo integrado por cuarenta miembros, de los cuales doce debían ser de ONGs y más de la mitad personas con discapacidad.¹¹² (Véase Capítulo III.)

En general se puede decir que la Comisión de Derechos Humanos permitía una mayor participación de organizaciones de la sociedad civil que otros foros de las Naciones Unidas. Por consiguiente es válido preguntarse si en el marco del Consejo de Derechos Humanos ¿se otorgará más acceso a las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo en los procesos de fijación de normas? La pregunta no es fácil de contestar. El Consejo de Derechos Humanos ha extendido por un año las reglas existentes de acceso, pero las revisará, y hay Estados que se complacerían en ver restringida la participación de las ONGs. El tema es delicado y al mismo tiempo suscita cuestiones complejas. En 2004 se publicó un informe (el informe “Cardoso”) sobre el futuro de la participación de la sociedad civil en la ONU.¹¹³ Este informe presentó varias propuestas específicas para racionalizar y despolitizar la acreditación de las ONGs, fortalecer y ampliar la participación, y facilitar el acceso físico a la ONU para la sociedad

112 Informe de la segunda sesión (A/58/118 & Corr. 1), párr. 15.

113 *Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global – Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la Sociedad Civil*, A/58/817 (junio de 2004).

civil.¹¹⁴ Sin embargo, este informe ha despertado poco interés político y hasta la fecha sus recomendaciones no han prosperado.¹¹⁵

FORMATO DE LAS REUNIONES

Durante las negociaciones diplomáticas, importantes acuerdos ocurren tanto dentro como fuera de la sala de negociaciones. A menudo se aprovechan las reuniones en el corredor y las recepciones para comentar detalles y armar acuerdos sobre temas delicados.

Las sesiones oficiales se caracterizan por una cierta cautela y rigidez porque se registra oficialmente todo lo que se dice, y si un participante hace declaraciones contradictorias, se expone a que posteriormente le reclamen. Los diplomáticos también ven su campo de acción limitado por las instrucciones que reciben de sus capitales y muchas veces tienen poco espacio para maniobrar. La necesidad de consultar con la capital naturalmente entorpece el ritmo de la discusión. Los delegados estatales normalmente no están facultados para improvisar y pueden tener que esperar uno o dos días antes de comentar cuando se introduce un nuevo elemento de debate. Este proceso de idas y venidas con la Capital debe tomarse en cuenta por las ONGs cuando hacen propuestas inesperadas en medio de una negociación. Los textos finales se adoptan formalmente durante las sesiones formales, disposición por disposición, y en caso necesario, renglón por renglón.

Cabe señalar que los Estados pueden optar por tener una serie de sesiones cerradas. Los Estados muchas veces se reúnen tras puertas cerradas, en particular para armonizar la posición de su grupo regional. (Las ONGs desde luego conciertan sus posiciones de manera parecida.)

Las “sesiones informales” se realizan fuera de la sala donde se tienen las reuniones formales. En estas sesiones se puede avanzar con más rapidez, y los delegados pueden formular las posiciones de sus gobiernos más abiertamente. Estas sesiones no cuentan con intérpretes y no se deja constancia escrita de las mismas. Con excepción de las reuniones informales que son “cerradas”, las ONGs generalmente participan en las “sesiones informales”.

114 Véanse en particular propuestas 19 al 23.

115 Además del “Panel Cardoso”, el Secretario General de la ONU estableció otros dos paneles de “eminentes” para hacer recomendaciones sobre la reforma de la ONU. El “Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio y el Proyecto del Milenio” rindió su informe en 2005, y el “Panel de Alto Nivel sobre Congruencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en Áreas de Desarrollo, Ayuda Humanitaria, Medio Ambiente” fue formado en 2006. Tanto al Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio como al “Informe Cardoso” siguió rápidamente un informe del Secretario General (A/59/2005 y A/59/354 respectivamente), pero mientras que varias de las recomendaciones principales del primero fueron recogidas por los gobiernos, las de segundo no lo fueron.

El trabajo normalmente sigue adelante durante el período entre sesiones. A veces hay reuniones formales y cortas en este período y las consultas informales pueden incluir muchos tipos de eventos. Una buena oportunidad de avanzar con un tema entre sesión y sesión es a través de reuniones regionales. Por ejemplo, antes de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), las reuniones regionales brindaron la oportunidad de conseguir el apoyo de los grupos regionales y determinar las prioridades regionales. El mismo aporte tuvieron las reuniones regionales efectuadas antes de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001).

Sin embargo, se debe notar que las negociaciones entre sesión y sesión y otras instancias no formales pueden excluir a ciertas organizaciones no gubernamentales, (por ejemplo, debido a los costos), disminuyendo así su capacidad para hacer aportaciones eficaces.

La ONU cuenta con reglas formales de procedimiento, pero la práctica también importa y han surgido muchas tradiciones con el paso del tiempo. A menudo se critica a las reglas de la ONU por ser engorrosas y a veces obsoletas, especialmente con respecto a la participación de las ONGs (y de las instituciones nacionales de derechos humanos). La experiencia sugiere, sin embargo, que casi siempre hay maneras de adaptar la regla existente. Por lo general se pueden encontrar arreglos para acomodar las diferentes necesidades de los involucrados en un proceso de negociación.

LÍMITES DE TIEMPO

Cuando se aprueba un mandato para redactar y adoptar un nuevo instrumento de derechos humanos, las reglas de procedimiento de las Naciones Unidas establecen que se puede establecer una fecha límite para concluir el trabajo de redacción o se puede optar por un mandato sin límite definido. Aunque la Comisión de Derechos Humanos decidió que los cronogramas “en principio no deben sobrepasar los cinco años”, en la práctica la mayor parte de los documentos que se han adoptado en los últimos años han seguido procesos lentos.¹¹⁶

En la práctica, los límites de tiempo rara vez se respetan y los mandatos se renuevan por el tiempo que se juzgue necesario. Los participantes saben esto y por consiguiente sienten poca presión para concluir. Lamentablemente, esto permite que aquellos que están en contra del establecimiento de una nueva norma puedan frenar el progreso, prácticamente hasta que se les agote la paciencia. En contraste, la OIT tiene fechas límite firmes para concluir un pro-

116 ComDH, decisión 2000/109, Anexo, párr. 60.

ceso lo que impone a los negociadores un plazo para llegar a un acuerdo. Esto es un arma de doble filo. Los límites de tiempo pueden obligar a los negociadores a tomar una decisión, pero igualmente pueden obligarlos a tomar acuerdos que no convengan a nadie, socavando así la posibilidad de llegar a normas universalmente aceptadas.

Siempre es difícil encontrar un equilibrio entre la necesidad de avanzar y la necesidad de lograr una norma que otorgue la mayor protección posible. A veces puede ser preferible avanzar con cautela a fin de concertar apoyo político; aunque muchas veces los llamados a frenar los procesos no tienen más objeto que el de obstruir cualquier progreso. Aunque obviamente resulta difícil emitir juicios en este respecto, la meta debe ser avanzar lo más pronto posible, en congruencia con lo políticamente alcanzable.

Esto representa un reto para el Consejo de Derechos Humanos, que deberá encontrar una manera de superar la lentitud en la fijación de normas nuevas con la que la Comisión de Derechos Humanos batallaba, pero sin dejar de asegurar el logro de normas que otorguen la mayor protección posible.¹¹⁷

REDACCIÓN

Para crear una sensación de avance, los textos deben ir evolucionando a través de las negociaciones. El primer borrador cobra gran importancia en este respecto porque marca la pauta para las discusiones posteriores. Generalmente los gobiernos elaboran y presentan los primeros borradores (a través, por ejemplo, del Presidente del Comité de Redacción, véase cuadro de texto, pág. 27). En todo caso, los Presidentes de los Comités de Redacción casi siempre consultan informalmente primero con otros Estados, ONGs y expertos.

En algunos casos, los borradores iniciales han surgido del trabajo de un grupo de expertos u ONGs.¹¹⁸ Como ya se mencionó, el primer borrador de la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* fue elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, un órgano subsidiario de la Subcomisión de Derechos Humanos, compuesto por expertos independientes.

Por su parte, las Secretarías de la OIT y del ACNUR asumen la responsabilidad de elaborar los borradores iniciales. Esto asegura un manejo profesional de una serie de cuestiones técnicas, ya que cuentan con conocimientos expertos y reciben información durante las consultas preliminares con los gobiernos,

117 Véase Nota explicativa del 14 de abril de 2005, del Secretario General al Presidente de la Asamblea General, 2005/Add.1, párr. 11.

118 Por ejemplo, el proyecto del PF-CCT presentado por Costa Rica después de la sesión de 1980 de la ComDH había sido elaborado por la Comisión Internacional de Juristas (E/CN.4/1409 (1980)).

otras partes interesadas y organizaciones de la sociedad civil. Este procedimiento también asegura que las nuevas normas sean congruentes con las que ya existen. Sin perjuicio de lo anterior, no se debe perder de vista de que las Secretarías pueden demostrar poca imaginación, precisamente porque ya conocen las cuestiones y tienden a acomodar por adelantado los intereses de los Estados a los que sirven. No obstante, el papel de las Secretarías es estrictamente de carácter consultivo, y las decisiones finales las toman los Estados (y, en el caso de la OIT, las partes).

Los autores de los borradores iniciales afrontan elecciones políticas delicadas. Un texto que contenga propuestas muy ambiciosas puede provocar rechazo. Al mismo tiempo, es más fácil defender un texto amplio y bien construido que mejorar un texto débil.

Desde un principio, los redactores necesitan calcular el grado en que ciertas propuestas van a suscitar o comprometer el apoyo político. Necesitan decidir cuáles propuestas son fundamentales – tanto para el valor de la nueva norma como para la congruencia con los estándares de derechos humanos en general – y distinguir las disposiciones que deban formularse sin ambigüedades de las que puedan evolucionar bajo las presiones de la negociación y la concertación de acuerdos. Los juicios políticos de este tipo se complican más por el hecho de que los activistas y los que tienen un interés directo en el resultado (por ejemplo, las agrupaciones de las víctimas), aunque comprendan profundamente y hasta apasionadamente por qué hace falta una norma, pueden no estar dispuestos, por lo mismo, a situarse dentro de los parámetros diplomáticos y legales que acotan el trabajo de los redactores y en muchas ocasiones los llevan a transar en ciertos puntos.

Se tienen que hacer juicios igualmente delicados en la etapa de aprobación de un texto. La eliminación de una frase o de un párrafo puede debilitar fatalmente un texto, pero en ocasiones es posible compensar un cambio de texto insertando texto en otro punto menos delicado. Asimismo, introducir formulaciones poco precisas puede debilitar el efecto de una norma; pero si se redacta con habilidad, un texto con formulaciones imprecisas puede lograr salvar principios u objetivos esenciales. . A lo largo del proceso, los involucrados (dentro y fuera de la sala de negociaciones) ven cómo sus intereses avanzan o retroceden conforme evoluciona el texto, y las alianzas y relaciones se van reacomodando. Los compromisos que se pueden lograr durante una negociación y los límites de lo que se puede ceder sin comprometer lo esencial de una postura determinada debe ser examinado cuidadosamente.

REGLAS PARA ADOPTAR UN INSTRUMENTO

Existen una serie de reglas que rigen la adopción de nuevos instrumentos. Normalmente es preferible la adopción por consenso porque confirma que el apoyo es generalizado, cuando no universal. Un texto adoptado por consenso

tiene una fuerte legitimidad e incrementa las probabilidades de la ratificación y la implementación posterior. No obstante, la adopción por consenso en ocasiones no es posible de conseguir y en todo caso no siempre garantiza la ratificación. Varios instrumentos que se han adoptado por consenso en resoluciones de la Asamblea General, luego no han sido ratificados por todos los Estados.

Para tener credibilidad e impacto, una nueva norma necesita contar con apoyo político, y necesita ser ratificado por los Estados donde sus disposiciones son particularmente relevantes. Como ya se mencionó, la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y los Miembros de sus Familias* (CITM) es problemática en este respecto porque se adoptó por consenso en la Asamblea General pero no la han ratificado aquellos países en donde existen un alto porcentaje de trabajadores migrantes. Por consiguiente, su autoridad y su efecto protector son bastante débiles.

A menudo se argumenta que el afán por lograr el consenso político tiende a socavar la calidad del proceso de fijación de normas. Sin embargo, esta crítica puede resultar exagerada. Todos los instrumentos legales internacionales son documentos políticos que representan un arreglo entre partes que tienen intereses divergentes. La *Declaración Universal de Derechos Humanos* se adoptó después de unas 1,400 votaciones en que se escudriñaba prácticamente cada palabra y disposición. Sin embargo, se trata de uno de los documentos más lúcidos y decisivos del campo de los derechos humanos.

VI. COMENTARIOS FINALES

A medida que las sociedades evolucionan, hacen falta nuevas normas de derechos humanos que vengan a remediar las lagunas o vacíos de protección que van emergiendo. En este capítulo, buscamos describir las lecciones aprendidas de la experiencia pasada y nos preguntamos, con la mirada hacia el futuro, cómo estas lecciones pueden aplicarse en los tiempos que se avecinan.

En este sentido, parece adecuado notar que algunas lagunas de protección se subsanarán interpretando de manera más amplia una norma ya existente. Sin embargo, la posibilidad de subsanar vacíos a través de una interpretación tiene sus límites por lo tanto, en mayor o menor medida, siempre harán falta nuevas normas. Esta afirmación se hace con cierta seguridad, teniendo en cuenta los nuevos temas que han surgido en los últimos cuarenta años. En la década de los 60 nadie se imaginaba que harían falta normas de derechos humanos para proteger a las personas con discapacidad, o para abordar el impacto de la genética o la informática en los derechos humanos. Sin embargo, a la fecha, en muchos casos estas nuevas normas son esenciales para lograr una debida protección del individuo.

Es difícil predecir cómo las normas existentes evolucionarán en el futuro y cuáles lagunas podrán requerir de nuevas normas, sin embargo, por lo poco que podamos juzgar, es probable que el futuro se parezca al pasado. De esta forma, podemos suponer que harán falta nuevas normas para proteger a grupos específicos, para responder a amenazas nuevas o emergentes y para perfeccionar los mecanismos de supervisión o vigilancia.

Valga señalar que aunque este informe no aborda el tema, es posible prever que también surgirán normas para regular la conducta de los actores no estatales.

Los sistemas de supervisión o vigilancia, en particular los que han sido establecidos por tratados de la ONU, ya han evolucionado a través de los años.¹¹⁹ En

119 Inicialmente, los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas contemplaban como principal mecanismo de supervisión de cumplimiento (y en muchos casos único mecanismo establecido), la presentación de informe periódicos por parte de los Estados. Sin embargo, en tratados más recientes se han incorporado mecanismos más activos o de carácter más adversariales, como son los procedimientos de indagación contenidos en el artículo 20 de la CCT y en el artículo 8 del PF-CEDCM. Asimismo, la *Convención para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas* (2006) ha ido todavía más lejos al disponer un procedimiento humanitario de carácter urgente. Este mecanismo consiste en que si el Comité sobre Desapariciones Forzadas recibe información que indique que las desapariciones forzadas son generalizadas o sistemáticas, podrá remitir el asunto a la Asamblea General (artículo 34).

el futuro se puede esperar que los mecanismos de vigilancia se fortalezcan aún más y se vuelvan más operacionales. Asimismo, ya se reconoce la necesidad de una reforma del sistema para asegurar la cooperación, coherencia y eficiencia de los distintos órganos de vigilancia de los derechos humanos.

En repetidas ocasiones hemos observado que la fijación de normas no es una actividad predecible. Cada instrumento tiene una historia única y las más de las veces, sorprendente. Es probable que esa característica también perdure en el futuro. No obstante, se pueden identificar varios retos y tendencias comunes.

Antes de iniciar un proceso que busque establecer o fijar una nueva norma de derechos humanos, primero conviene plantear una serie de preguntas: ¿Realmente hace falta una nueva norma? ¿Qué probabilidad hay de que algunos Estados (u otros actores) aprovechen la iniciativa para diluir otras normas existentes? ¿Cuáles alternativas podrían explorarse? ¿Qué forma debe tomar la nueva norma? ¿Cuál proceso de negociación convendría más? ¿Quiénes podrían ofrecer apoyo? ¿Qué se podría hacer diferente, para asegurar un resultado eficaz y relevante?

RETOS

Es cierto que las nuevas iniciativas pueden prosperar de manera independiente unas de otras. Sin embargo, la fijación de cualquier nueva norma es una empresa que consume muchos recursos, y el resultado siempre es impredecible, en este sentido cabría preguntarse si es posible que aquellos que buscan el establecimiento de una nueva norma de derechos humanos puedan acordar prioridades o racionalizar los esfuerzos internacionales por desarrollar nuevas normas.

No es evidente que los diversos actores puedan establecer prioridades. En general, sería difícil para los activistas de derechos humanos, los gobiernos y la sociedad civil poder llegar a un acuerdo respecto a cual laguna de protección existente requiera atención de manera más urgente. Obviamente aumenta las dificultades de conseguir consenso el hecho de que los nuevos procesos de fijación de normas sean iniciados por personas que creen apasionadamente en la importancia de que la norma exista.

Un segundo reto importante será el de adoptar instrumentos y mecanismos de supervisión de derechos humanos que tengan como objetivo primordial la protección eficaz de los individuos o grupos, sin que influyan las ideologías o intereses políticos que muchas veces han debilitando los objetivos del instrumento. En el marco de las Naciones Unidas, la fijación de las normas de derechos humanos siempre ha estado determinada por diferencias ideológicas y regionales (debidas sobre todo a la Guerra Fría y las tensiones entre Norte y Sur). La protección de los individuos y de los grupos vulnerables debería ser la meta primordial de toda norma nueva.

Un tercer reto será el de desarrollar procesos más incluyentes. Este informe ha señalado que no obstante ciertos avances, la fijación de normas sigue siendo una empresa elitista. Habrá que encontrar nuevas maneras de involucrar a una gama más amplia de actores en las negociaciones.

Asimismo, los Estados deberían ampliar sus alianzas políticas. En los procesos de fijación de normas debieran intentar hacer alianzas fuera de sus grupos regionales.

A nivel doméstico, los oficiales involucrados en las negociaciones deberán tomar las medidas que permitan que otros Ministerios relevantes tomen parte en las discusiones desde una etapa inicial. Esto es especialmente relevante respecto de aquellos Ministerios donde recaerá la responsabilidad principal de implementar la norma en cuestión.

También es trascendental que una gama más amplia de ONGs de todas las regiones del mundo tengan acceso a los procesos de fijación de normas. Cada día será más inaceptable políticamente que la participación de las ONGs en la fijación de normas internacionales de derechos humanos siga estando dominada por un reducido número de organizaciones que por razones históricas han acumulado conocimientos expertos y mejor acceso a las tres ciudades principales donde suele realizarse la negociación formal de las normas de derechos humanos —Ginebra, Nueva York y Viena—.

A fin de incrementar la participación de las organizaciones no gubernamentales, habrá que tomar medidas para eliminar las barreras económicas y de otro tipo que impiden su participación. Para esto será necesario desarrollar mecanismos que faciliten la participación de ONGs de las regiones más pobres.

Asimismo, será importante involucrar a más representantes de grupos que tengan un interés directo en las normas que son materia de negociación. Como ya se señaló, se reconoce cada vez más que hay que escuchar a los directamente interesados en las nuevas normas. Pero hay que hacer mucho más, y de manera más congruente. Surgirán desafíos particulares cuando una nueva norma afecte a mucha gente, como por ejemplo cuando se discutan los derechos económicos y sociales y la eliminación de las armas pequeñas, sin embargo es necesario que se afrontar esta necesidad para poder tomar medidas al respecto.

La necesidad de tener procesos más incluyentes requerirá también de mejoras en la comunicación. Las organizaciones con acceso a las negociaciones de nuevas normas deben compartir mayor información con aquellas que tengan interés pero no puedan participar.

Un cuarto reto es mantener la creatividad. Debido al propio carácter impredecible de los procesos de fijación de nuevas normas de derechos humanos, hay una gran variedad de oportunidades para ser creativos explorando la manera de sobrepasar los obstáculos y lograr un nuevo instrumento de derechos

humanos. Si bien la adopción de textos vinculantes como tratados, convenios y pactos seguirá siendo necesaria, en los años venideros quizá no sea factible enfocarse sólo en este tipo de instrumentos. Podría ser que instrumentos de los denominados de “ley suave” (*Soft Law*) ofrezcan alternativas plausibles. Asimismo, se deberá explorar nuevas maneras de aprovechar a los expertos independientes en los procesos de fijación de normas. Por otro lado, la OACDH también puede explorar alternativas para desempeñar un papel más activo, tanto en la identificación de lagunas de protección, como en el desarrollo de las negociaciones. Es de esperarse que el Consejo de Derechos Humanos abra espacio para la innovación.

Finalmente, existe el reto de la implementación. La fijación de nuevas normas de derechos humanos no tendrá credibilidad política si los instrumentos existentes no son implementados de manera adecuada. Asimismo, la afirmación de que los derechos humanos son universales quedará en entredicho si sólo un número reducido de Estados ratifica nuevos instrumentos vinculantes. Se podría decir, en este sentido, que la fijación exitosa de normas en el futuro dependerá de la implementación eficaz de normas fijadas en el pasado.

SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES

Esta última sección subraya algunos elementos que podrían resultar estratégicos para lograr con éxito que se adopte un nuevo instrumento de derechos humanos. La mayoría de los puntos ya se identificaron en los capítulos anteriores de este informe.

DESARROLLAR UN PROCESO DESDE LAS BASES

La experiencia sugiere que una iniciativa por establecer un nuevo instrumento de derechos humanos tiene más probabilidades de éxito cuando cuenta desde un principio con aliados y apoyo popular. La educación pública, el activismo, las campañas en los medios de comunicación, y las publicaciones académicas pueden ayudar a construir una base pública y política.

A fin de desarrollar una comprensión conceptual sobre el tema y apoyo en una variedad de grupos, es necesario elaborar argumentos de diferentes tipos —populares, legales, técnicos, económicos, éticos— que apoyen la nueva norma.

No se debe subestimar la necesidad de trabajar con parlamentarios nacionales y locales. El proceso de desarrollar una nueva norma requiere de apoyo político nacional, además del popular.

Una vez asentado el apoyo público y político, hay que cultivarlo a lo largo del proceso de negociación. Este apoyo podría llegar a rescatar la negociación en

ciertas etapas, y será esencial cuando, después de adoptada, la nueva norma deba implementarse.

PENSAR CUÁNDO ES EL MOMENTO OPORTUNO Y APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES

Determinar estratégicamente cuándo es el momento oportuno para lanzar una iniciativa o ir avanzando en ella puede ser crucial para lograr éxito. Sin embargo, no hay una ciencia exacta al respecto. En muchos casos, las circunstancias y la casualidad incidirán en el avance de una negociación y su resultado – y el impacto de los acontecimientos externos, ya sea positivo o negativo, casi siempre está fuera del control de los que abogan por una nueva norma.¹²⁰ La lección sería que quienes abogan por una nueva norma deben saber aprovechar de las oportunidades que se presentan a través de acontecimientos coyunturales al proceso.

La experiencia también sugiere que, si bien tiene sentido esperar un momento propicio para iniciar un nuevo proceso, el futuro no es predecible por mucho tiempo. En este sentido, el postergar la acción hasta que se presenten las circunstancias óptimas puede no ser una estrategia sólida. Las ‘circunstancias óptimas’ pueden nunca llegar. Aunque se puedan describir las condiciones favorables, ¿quién puede saber si seguirán vigentes dentro de doce meses?

No obstante, hasta cierto punto se puede lograr un buen manejo de los tiempos. Es posible crear, o aprovechar, condiciones en las que una iniciativa recién lanzada atrape el viento y agarre vuelo. El activismo bien programado en las capitales, dentro de los grupos regionales, y a nivel global, puede crear un ambiente propicio para la acción.

A su vez, se debe tener en cuenta que ciertos temas son inherentemente controvertidos, sin importar el momento en que surja la iniciativa. Éste ha sido el caso de muchas normas de derechos humanos. La lista tendría que incluir la pena de muerte, los derechos de los pueblos indígenas, la rendición de cuentas de las empresas transnacionales, la discriminación por orientación sexual, la violencia intrafamiliar, y los derechos económicos y sociales. Cuando los temas suscitan polémica, importa menos el ‘cuándo’ presentar la iniciativa. Es más

120 La Corte Penal Internacional aporta ejemplos de ambos lados de la moneda. Después de décadas de inacción, es probable que las guerras de la ex Yugoslavia y Ruanda y el trabajo de tribunales penales ad hoc establecidos por el Consejo de Seguridad hayan sido el catalizador que transformó el Estatuto de Roma de sueño guajiro en tratado. Al mismo tiempo, la Conferencia de Roma se realizó en un momento de cambio político en los Estados Unidos donde la administración del momento comprometió la factibilidad política del tratado. Desgraciadamente, no se podría haber previsto ninguna de estas coyunturas.

importante determinar 'quiénes' y 'cómo': *quiénes* podrían ser aliados (y quiénes se opondrán) y *cómo* se podría plantear una norma para asegurar un máximo de apoyo.

La fijación de nuevas normas generalmente lleva tiempo. Los que inician un nuevo proceso deberían reflexionar sobre este punto antes de iniciar. Aunque es cierto que quienes encabezaron iniciativas exitosas en el pasado tal vez nunca las habrían emprendido si hubieran sabido de antemano lo prolongado del proceso, es importante tomar ciertas precauciones.

PENSAR EN LOS RECURSOS

La presión de la escasez de recursos es una cuestión que seguramente se tendrá que afrontar – entre otras razones porque los procesos de fijación de normas, por lo general, toman un tiempo bastante prolongado. La escasez de recursos afecta principalmente a la participación de los actores de los países en desarrollo. Por razones obvias, las ONGs deben evaluar de antemano los costos de participar en un proceso normativo – y su compromiso con él – antes de iniciar. No obstante, las ONGs no debieran plantear su compromiso sólo en función del financiamiento disponible.

Por otro lado, tiene sentido que las ONGs se informen acerca de las posibilidades de conseguir fondos y de los intereses de las agencias financiadoras antes de iniciar.¹²¹ En todo caso, la experiencia demuestra que el interés varía. Algunas iniciativas han conseguido muchos recursos, otros no.

La cuestión de recursos apremia también a los Estados, sobre todo a los Estados que tienen delegaciones y misiones diplomáticas pequeñas. Por lo general, las delegaciones pequeñas no pueden participar activamente en todos los procesos normativos que les interesan.

PENSAR EN EL INSTRUMENTO QUE SE BUSCA

Aunque un instrumento vinculante (por ejemplo, un "convenio", "pacto", o "protocolo") es lo ideal, puede ser más conveniente trabajar por la adopción de una declaración, por lo menos al principio. Los instrumentos no vinculantes pueden atraer más fácilmente un mayor apoyo por parte de los Estados. Hay ciertos temas que políticamente es muy difícil sacar adelante sólo con documentos vinculantes.

121 Mientras que la Coalición de ONGs para un PF al PIDESC no ha podido costearse siquiera un coordinador, los patrocinadores aportaron varios millones de dólares para la campaña que desembocó en el Tratado de Ottawa. Entre 1997 y 1999, tan sólo la Fundación Soros proporcionó más de US\$3.4 millones (<http://www.soros.org/landmine.html> — revisado el 28 de agosto de 2006).

La adopción de un texto de “Soft Law” (“ley suave”) puede representar el primer paso hacia una norma obligatoria. Dichos textos brindan una plataforma para actividades de cabildeo y educación pública, y ayudan a granjear apoyo público y político.

PENSAR EN EL LUGAR

Los Estados o las ONGs que desean iniciar un proceso de establecimiento de nuevas normas de derechos humanos necesitan decidir cuál es el lugar más apropiado para llevar a cabo la negociación (Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos, la OIT, etc.). Esta decisión determinará dónde enfocarán su activismo.

Varios factores inciden en la elección del lugar tales como la competencia de una organización para discutir el tema en cuestión, el acceso de los actores clave a sus procedimientos, la presencia de aliados y el tipo de instrumento que se busca (“ley dura” o “ley suave”).

En términos generales, si sólo pocas organizaciones de derechos humanos tienen familiaridad con los procesos de establecimiento de nuevas normas en el Consejo de Derechos Humanos (y anteriormente en la Comisión), un número aún menor conoce de los procedimientos en otras organizaciones como la OIT o en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) en Viena. En algunas circunstancias, estos otros foros pueden ofrecer opciones interesantes para la ubicación de iniciativas futuras.

Siempre conviene considerar la opción de presentar iniciativas de nuevas normas o instrumentos en los sistemas regionales de derechos humanos. Las organizaciones regionales de derechos humanos a veces están en mejores condiciones de innovar o de sacar adelante la discusión de temas polémicos.

CONSTRUIR ALIANZAS

Este informe ha reiterado que no es eficaz trabajar de manera independiente. Las alianzas son esenciales para el éxito. Para tener éxito a largo plazo, los involucrados en la fijación de normas necesitan construir una base amplia e incluyente. Las alianzas deben incluir a todos aquellos que tengan intereses en juego – incluyendo gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, expertos, víctimas y beneficiarios, así como agencias de la ONU. Una participación amplia asegura que se tomen en cuenta diferentes cuestiones éticas y legales, y que las normas sean relevantes para los directamente afectados.

Las alianzas necesitan ser coordinadas. Los involucrados necesitan trabajar en conjunto, aplicar sus habilidades políticas y diplomáticas, y a veces transar

algunos puntos para poder lograr acuerdos. De otra forma, las alianzas no se sostienen.

Una buena práctica de formar alianza es la de establecer redes o coaliciones de ONGs. Una coalición puede incluir grupos que tienen conocimientos y experiencias complementarias. Por ejemplo, coaliciones que cuentan con ONGs nacionales entre sus miembros pueden presionar a los gobiernos no sólo en la sala de negociaciones, pero también en sus países de origen. Las coaliciones pueden ser un aporte crucial a la hora de promover la ratificación de los instrumentos adoptados, y pueden supervisar el cumplimiento de los mismos a nivel doméstico. En general, cuando detrás de una campaña existe una sólida coalición trabajando se incrementa el impacto del activismo.

No obstante, las coaliciones y las redes no están exentas de dificultades. No es fácil coordinar a muchas ONGs con diferentes intereses y puntos de vista. Hay que invertir tiempo en el manejo de las coaliciones, y debido a la necesidad de previas consultas internas su capacidad de respuesta suele ser lenta. Asimismo, dependiendo como se tomen las decisiones internamente, algunas decisiones y políticas pueden reflejar el eslabón más débil. Todos éstos son costos casi inevitables. Para ayudar a resolver estos problemas, las coaliciones y redes necesitan compartir información de manera eficiente, y establecer procedimientos para responder a la mayor brevedad y de manera coordinada a los desafíos y obstáculos que se presenten durante la negociación.

Para coordinar sus actividades y difundir información, las coaliciones debieran tratar de aprovechar al máximo de las nuevas tecnologías. Se deben hacer arreglos para facilitar la participación de los que tienen un acceso limitado a la tecnología, y evitar la exclusión de los que no hablan el idioma dominante de trabajo, que en el ámbito internacional, suele ser inglés.

Las ONGs que buscan promover una nueva norma deben procurar el apoyo de uno o varios Estados. Los Estados amigos pueden iniciar un proceso de fijación de normas y sacarlo adelante. También pueden alentar a otros Estados a involucrarse.

Tanto para los delegados estatales como para las ONGs, es esencial involucrar a actores nacionales en el proceso. Al estar más cerca de las realidades locales, pueden aportar perspectivas valiosas. Si los contactos nacionales no están bien informados pueden frenar el avance. Por lo tanto, es esencial incidir en las capitales, mejorar la calidad de la información que se distribuye, intercambiar puntos de vista y profundizar el apoyo político y público a nivel doméstico.

Los delegados estatales también necesitan aliados. Los oficiales de Relaciones Exteriores deben buscar activamente enlaces con sus colegas en otros Ministerios (sobre todo en Justicia, Defensa e Interior), a quienes corresponderá implementar la nueva norma.

Tanto Estados como ONGs pueden beneficiarse de una cooperación mutua. Los representantes gubernamentales pueden aprovechar los conocimientos expertos de las ONGs, mientras que las ONGs pueden explotar la experiencia que tienen los diplomáticos en la negociación intergubernamental.

También es esencial incluir a expertos. El análisis objetivo e independiente puede ayudar a los negociadores a entender los temas, y las posiciones diferentes. Asimismo, los informes de expertos pueden ayudar a despolitizar la negociación.

COMPARTIR INFORMACIÓN

La circulación de información es esencial para tener éxito en los procesos de establecimiento de nuevas normas de derechos humanos, y se volverá aun más importante si se establecen procesos más incluyentes. Los participantes en la negociación deben hacer un esfuerzo por comunicarse abierta, transparente y oportunamente con otras personas involucrados en las negociaciones, y con actores e instituciones externos pero que tengan un interés en el tema. A fin de obtener el mayor apoyo público y concientizarlo, las organizaciones deben aprovechar al máximo los medios de comunicación.

Los representantes gubernamentales necesitan tiempo para comprender las cuestiones sustantivas que hay detrás de las propuestas de nuevas normas de derechos humanos. En este sentido, las ONGs, expertos, académicos y activistas pueden ofrecer una importante ayuda al compartir información. Cuando los diplomáticos están mal informados, suelen proceder con demasiada cautela y recurren al ‘lenguaje diplomático’ que entorpece el proceso.

Los necesarios intercambios entre las delegaciones diplomáticas y sus respectivas capitales (al igual que entre las ONGs internacionales y sus aliadas a nivel nacional) pueden frenar el avance de las discusiones, pero hay que recordar que en las negociaciones, las decisiones sólidas dependen de la calidad de la información disponible por parte de los equipos de negociadores. Por lo tanto, es necesario invertir tiempo para tener un debate bien informado.

La información que se disponga respecto de las posiciones de otros actores en la negociación puede ayudar a decidir el margen de maniobra disponible. Por ejemplo, si se conoce o se entiende por qué un grupo insiste en mantener una postura sobre un cierto tema, se podría decidir cuánto terreno se puede ceder a fin de avanzar en la negociación sin comprometer su objetivo final.

Además, la buena comunicación entre las partes favorece la inclusión, ayuda a crear confianza y la idea de un propósito compartido. La inclusión también se puede facilitar tratando de trabajar en diferentes idiomas o al menos no sólo en el idioma dominante en las relaciones internacionales.

En cuanto al público más amplio, los medios de comunicación obviamente representan una valiosa herramienta. Sin embargo es un tema que debe ser examinado con propiedad, puesto que pueden surgir cuestiones de confidencialidad, y no siempre resulta útil la cobertura mediática de temas controvertidos.

La Internet es una herramienta valiosa para compartir la información. Puede actualizarse rápidamente y es altamente accesible a personas de todo el mundo. Una desventaja es que no todos los actores cuentan con el mismo acceso a la tecnología o la misma calidad de conexión.

JUGAR LIMPIO, JUGAR SEGURO

La confianza desempeña un papel central en las negociaciones diplomáticas. Puesto que los actores necesitan tiempo para irse conociendo – sus objetivos y maneras de trabajar – conviene diseñar procesos de negociación que construyan confianza. En este sentido es difícil sobreestimar la importancia de la comunicación abierta y la transparencia.

Cuando los actores clave de un proceso normativo tienen una percepción demasiado simplista de las relaciones de poder entre ellos, pueden malinterpretar la motivación y la conducta de sus contrapartes. El activismo apasionado de los grupos que negocian en nombre de las víctimas puede tildarse fácilmente de ‘desequilibrado’, ‘no realista’ o hasta ‘irracional’, mientras que la formalidad profesional y cautela de los delegados estatales puede interpretarse como defensiva, e indicativa de una determinación de oponerse a toda limitación de su autoridad. Para evitar estas interpretaciones equivocadas, ayuda mucho compartir experiencias, conocimientos e información.

No es raro encontrar que las opiniones personales de los individuos involucrados en la negociación sean diferentes a la posición de su institución. Por ejemplo, los delegados estatales en la negociación pueden estar en desacuerdo con posiciones que adoptan en público por instrucciones de sus superiores; pueden oponerse en privado a propuestas que promueven en público, o viceversa. Al igual que en cualquier proceso diplomático, la negociación ocurre en varios niveles. La posición de un Estado en un determinado proceso normativo puede explicarse por un evento que acontece en otro foro diplomático. Un país puede obstruir un proceso a fin de asegurar el avance en otro. La conducta de una determinada persona en las negociaciones puede deberse a su deseo de sobresalir en su propia institución. Algunos actores pueden comportarse de manera poco profesional, o de mala fe; pueden buscar beneficios o ventajas personales. En pocas palabras, la negociación puede quedar en un segundo lugar. Por estos y otros motivos, no es obvio el camino a seguir para construir confianza. Como los participantes generalmente no se conocen al principio, conviene desde un inicio compartir de la manera más

transparente posible la toma de decisiones y la información acerca del avance de las negociaciones.

Al mismo tiempo, como es relativamente pequeño el número de personas que participan en una negociación internacional (aunque dure varios años), es posible que los diferentes interlocutores lleguen a conocerse bien. Por lo tanto, podría valer la pena aprender las mañas y tácticas negociadoras de adversarios y aliados.

Cualquier grupo que proponga una norma de derechos humanos debe esperar que algunos gobiernos expresen escepticismo e incluso abierta oposición. Obviamente conviene identificar pronto a dichos opositores y analizar los motivos de su resistencia.

Ya se hizo hincapié en la importancia de la información. La distribución de información exacta y detallada crea una sensación de inclusión que ayuda a construir confianza y apoyo. Combinada con una buena estrategia mediática, se puede dar ímpetu al proceso.

A veces las discusiones se realizan sobre la base de propuestas que la Presidenta pone en la mesa del grupo de trabajo. En estos casos, resulta crucial entablar una buena comunicación con él o ella, para poder hacer aportes en el momento preciso.

Para superar incongruencias y dificultades en la redacción, conviene incluir en las delegaciones a personas con conocimientos técnicos sobre el tema o tomar las medidas necesarias para tener acceso a ellos cuando sea necesario.

Finalmente, los redactores deben prever las implicaciones del texto para quienes tendrán que implementarlo. Se deben tener en cuenta las dificultades que los países afrontarán al implementar la nueva norma. Se deben considerar, por ejemplo, si esta en concordancia o no con la legislación nacional o si los oficiales afrontarán obstáculos éticos y así prever consecuentemente las medidas que se deberán tomar al respecto. También se deben tomar las medidas necesarias para que el público entienda el propósito de la norma.

MANTENER EL PROCESO

Durante una negociación, es de vital importancia que todos los involucrados tengan una sensación de avance y logro. Esto se puede asegurar de varias maneras. Por ejemplo, puede resultar útil definir y observar indicadores de avance, incluyendo un cronograma. La cobertura por parte de los medios de comunicación, y la concientización del público, pueden servir para impulsar a los gobiernos a actuar.

El mantener la moral en los momentos de estancamiento también es importante. Los actores deben salir de cada etapa de la negociación con una sensación de haber logrado algo.

Como la mayoría de los procesos son por fuerza largos, tanto los Estados como las ONGs que apoyan el proceso pueden aprovechar el tiempo profundizando sus conocimientos y construyendo ímpetu a largo plazo. El buen manejo estratégico de un proceso de establecimiento de normas no siempre implica avanzar rápidamente.

Una negociación larga y lenta puede servir para concientizar al público. Un borrador puede empezar a influir en la legislación nacional y con el tiempo puede incluso incidir en la jurisprudencia internacional o en otros procesos normativos.

Durante las negociaciones, ciertos individuos pueden ejercer una influencia significativa. De hecho, muchas normas se asocian a los nombres de individuos, especialmente Presidentes de comités de redacción. Aun a nivel de la sociedad civil, las personalidades fuertes pueden llegar a dominar el activismo y cabildeo sobre ciertos temas. Su papel puede ser muy positivo. Al mismo tiempo, es importante evitar la personalización de procesos cuando se vuelve contraproducente o ineficiente.

Siempre que sea posible, conviene procurar que más de un individuo en una misma institución esté bien informado acerca de una negociación y de las posiciones de los distintos actores. Debido a la rotación de personal diplomático y de las ONGs, este tipo de respaldo es prácticamente imprescindible, dada la longevidad de la mayoría de los procesos.

PREVER POSIBLES DIFICULTADES

Como ya se mencionó, los eventos paralelos en temas relacionados pueden afectar de una manera impredecible el resultado de un proceso normativo. De hecho, muchos imprevistos pueden interrumpir las negociaciones – como los cambios políticos después de elecciones en países clave, los cambios de personal en las misiones diplomáticas, las crisis políticas, y los cambios en los integrantes de las Secretarías. Para mantener la continuidad, lo ideal es que las delegaciones gubernamentales incluyan diplomáticos basados en el lugar de las negociaciones, así como especialistas de la capital, para que pueda mantenerse la memoria institucional en caso de cambios de personal.

Es probable que surjan dificultades particulares durante el proceso de redacción. Por ejemplo, las definiciones representan un obstáculo particular y previsible; lo más que se pueda, las delegaciones deben estar preparados para justificar su definición preferida (o su deseo de evitar una definición). Otra

fuerza previsible de conflicto es la decisión de permitir o no las reservas a los textos obligatorios: hay quienes opinan firmemente que no deben permitirse las reservas porque todas las normas obligatorias son “opcionales”, pues los Estados tienen que ratificarlos o adherirse a ellos (véase cuadro de texto, pág. 15). Sobre estas cuestiones, puede ser conveniente que las ONGs y las coaliciones de ONGs concierten de antemano una postura y desarrollen argumentos para sostenerla.

Finalmente, las ONGs pueden tener dificultades particulares para comunicar sus puntos. Disponen de menos tiempo que los Estados en las reuniones oficiales y no siempre tienen la posibilidad de hablar en reuniones informales. Por lo tanto, la posibilidad de poder coordinar las presentaciones entre varias organizaciones puede resultar esencial. Algunas ONGs han preparado “carpetas de cabildeo” a través de las cuales plantean y explican las cuestiones esenciales, esto puede ser una herramienta muy útil para que los delegados estatales (y el público en general) tengan conocimiento del por qué de las posiciones.

CONSTRUIR UNA ESTRATEGIA POLÍTICA A LARGO PLAZO

Cualquier estrategia necesita ser a largo plazo e impulsada por una visión. Al mismo tiempo, debe dejar espacio para acomodar cambios en las circunstancias, y para adaptarse a las oportunidades que se presenten durante las negociaciones.

Ya se ha hecho hincapié en el trabajo que se realiza en la mesa de negociaciones. El activismo público desempeña un papel cada vez más importante y complementario al trabajo en la mesa de negociación. En los procesos exitosos, se ha apoyado el trabajo diplomático con campañas apasionadas y amplias de ONGs con objetivos y mensajes bien delineados. Estos factores han contribuido a que las capitales nacionales tomen en serio los temas, y en combinación con la cobertura mediática, han logrado presionar a los negociadores a buscar arreglos aceptables a la opinión pública.

ESTAR PREPARADOS PARA IMPLEMENTAR

Cualquier estrategia diseñada para crear una nueva norma debe incluir, desde el principio, planes para la implementación.

Por lo tanto, desde el comienzo de un proceso de fijación de una nueva norma de derechos humanos, las organizaciones deben contemplar la fase posterior a la adopción. Los actores deben elaborar planes para difundir el instrumento entre las instituciones públicas nacionales (pues la mayoría no habrá participado en el proceso de redacción), así como programas para convencer al público de su valor.

Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel muy importante en esta etapa al presionar a los Estados a ratificar e implementar los instrumentos que hayan adoptado. También pueden informar a los oficiales públicos y a la sociedad en general acerca de los propósitos y contenido de la nueva norma. Una vez más, resulta esencial comunicar esta información eficazmente, siendo los medios de comunicación un canal especialmente importante.

ANEXO I: LISTA DE DOCUMENTOS

- Declaración de Filadelfia (1944) 20
- Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948) 2
- Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH, 1948) 1, 19, 25, 46, 71
- Convenio de Ginebra I, para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos y los Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña (1949) 10, 43, 53, 62
- Convenio de Ginebra II, para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar (1949) 10, 43, 53, 62
- Convenio de Ginebra III, Relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra (1949) 10, 43, 53, 62
- Convenio de Ginebra IV, Relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (1949) 10, 43, 53, 62
- Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH, 1950) 2, 15
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) 58, 59
- Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1951) 1
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952) 50
- Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (1957) 50
- Convención relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960) 60
- Carta Social Europea (CSE, 1961) 2
- Convención sobre el Consentimiento al Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios (1962) 50
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CEDR, 1965) 1, 15, 19
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966) 1, 12, 15, 18, 19
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966) 1, 15, 18, 36, 37, 61, 78
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967) 58
- Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1967) 50
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana, 1969) 2
- Convención de la OUA por la que se regulan los Aspectos Específicos de problemas de los Problemas de los Refugiados en África (1969) 2, 64
- Convención sobre la Edad Mínima (de Admisión al Empleo) (Convención OIT 138, 1973) 57
- Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1975) 14, 16
- Plan Mundial de Acción para la Implementación de los Objetivos del Año Internacional de la Mujer (1975) 50
- Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (1977) 10, 53, 62

Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (1977) 53,62

Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social (1977) 20

Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (1977) 19, 52

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDCM, 1979) 1, 9, 10, 13, 15, 35, 36, 50, 54, 63

Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados (CAC, 1980) 53

Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta Africana, 1981) 2, 63

Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (1981) 16

Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna (1981) 61

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (CCT, 1984) 1, 11, 14, 15, 16, 23, 64

Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Principios de Siracusa, 1984) 17

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985) 2

Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986) 16

Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Principios de Limburgo, 1986) 17, 36

Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CEPT, 1987) 2, 64

Código de Conducta sobre las Sociedades Transnacionales (1988) 6

Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989) 1, 9, 11, 15, 44

Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte (1989) 2

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CITM, 1990) 1, 12, 71

Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño (1990) 2

Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativos a la Abolición de la Pena de Muerte (1990) 2

Declaración de Turku sobre las Normas Humanitarias Mínimas (Declaración de Turku, 1990) 17

Tratado Modelo para la Prevención de los Delitos contra los bienes muebles que forman parte del patrimonio cultural de los pueblos (1990) 52

Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992) 3, 16

Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (1992) 3, 16

Declaración y Programa de Acción de Viena (1993) 54

Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993) 16, 18, 50

Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París, 1993) 41

Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (1993) 53

Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (Convenio sobre Minorías, 1994) 2, 63

Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas (1994) 2, 63

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) 19

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer (1995) 2

Declaración y Programa de Acción de Copenhague (1995) 51

Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre Su Destrucción (Tratado de Ottawa, 1997) 25, 53, 78

Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la Impunidad (1997) 3, 48, 49

Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos (1997) 60

Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Directrices de Maastricht, 1997) 17, 36

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Estatuto de Roma, 1998) 7, 21, 25, 30, 31, 77

Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el establecimiento de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1998) 2

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1998) 2

Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (1998) 20

Principios Rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su propio país (Principios sobre DPI, 1998) 18, 19, 20, 63

Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (PF-CEDCM, 1999) 1, 10, 35, 50, 73

Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999) 2

Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos, 1999) 3, 18, 40, 48

Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (PF-CDN-CA, 2000) 1, 11, 13, 28, 33, 44, 63

Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (PF-CDN-VN, 2000) 1

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo sobre la Trata, 2000) 41,52

Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000) 55

Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo sobre el Tráfico Ilícito, 2001) 41, 52

Declaración y Programa de Acción de Durban (2001) 19, 55

Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (PF-CCT, 2002) 11, 23, 33, 63, 64, 69

Los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial (Principios de Bangalore, 2002) 17

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) 55

Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT, 2003) 61

Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África (2003) 63

Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales en la Esfera de los Derechos Humanos (2003) 6, 49

Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos (2003) 60

Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación, 2004) 44, 45

Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (2005) 59

Reglamento Sanitario Internacional (RSI, 2005) 61

Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos (2005) 60

Principios y Directrices Básicos 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 (Principios y Directrices Básicos, 2005) 10, 21, 48

Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CDF, 2006) 10, 11, 13, 14, 16, 34, 39, 63, 73

Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2006) 16, 17, 38, 39, 49, 69

Convención Internacional Amplia e Integral para Promover y Proteger los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006) 9, 38, 44, 45, 51, 53, 66

ANEXO II: SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CCM	Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer
CCNDH-Francia	Comité Consultivo Nacional de Derechos Humanos
CDS	Comisión sobre el Desarrollo Social
CEIT	Grupo de Europa Oriental
CIOV	Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIJ	Comisión Internacional de Juristas
CIPDH	Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos
CIPMA	Campaña Internacional para Prohibir las Minas Antipersonales
CIT	Conferencias Internacionales de Trabajo (de la OIT)
ComDH	Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
ExCom	Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (por sus siglas en inglés)
ConDH	Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
CPI	Corte Penal Internacional
CS	Consejo de Seguridad
CSA	Comité sobre la Seguridad Alimentaria Mundial
DAM	División para el Avance de la Mujer
ECOSOC	Consejo Económico y Social (de la ONU)
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GRULAC	Grupo Latinoamericano y del Caribe
GT	Grupo de Trabajo
INDH	Institución Nacional de Derechos Humanos
OACDH	Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PF	Protocolo Facultativo
UNESCO	Organización de las Naciones para la Educación, Ciencia y Cultura

UNICEF
UNIFEM

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la
Mujer

PAGINADO, IMPRESO Y ENCUADERNADO
EN MASTERGRAF SRL
GRAL. PAGOLA 1727 - CP 11800 - TEL.: 203 4760*
MONTEVIDEO - URUGUAY
E-MAIL: MASTERGRAF@NETGATE.COM.UY

DEPÓSITO LEGAL 340.458 / 06 - COMISIÓN DEL PAPEL
EDICIÓN AMPARADA AL DECRETO 218/96