

Año 5 • Número 9
Diciembre de 2008
Edición en Español

Barbora Bukovská

Perpetrando el bien: las consecuencias no deseadas en la defensa de los derechos humanos

Jeremy Sarkin

Las cárceles en África: una evaluación desde la perspectiva de derechos humanos

Rebecca Saunders

Lo que se pierde en la traducción: expresiones del sufrimiento humano, el lenguaje de los derechos humanos y la Comisión Sudafricana de Verdad y Reconciliación

SESENTA AÑOS DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Paulo Sérgio Pinheiro

Sesenta años después de la Declaración Universal: navegando las contradicciones

Fernanda Doz Costa

Pobreza y derechos humanos: desde la retórica a las obligaciones legales - una descripción crítica de los marcos conceptuales

Eitan Felner

¿Una nueva frontera para la defensa de los derechos económicos y sociales? Convirtiendo los datos cuantitativos en una herramienta para la rendición de cuentas en derechos humanos

Katherine Short

De la Comisión al Consejo: ¿las Naciones Unidas han logrado crear un órgano de derechos humanos confiable?

Anthony Romero

Entrevista con Anthony Romero, Director Ejecutivo de *American Civil Liberties Union (ACLU)*



RED UNIVERSITARIA
DE DERECHOS HUMANOS

SUR

Un proyecto de Conectas Derechos Humanos

SUR – REVISTA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS es una revista semestral publicada en inglés, portugués y español por Sur – Red Universitaria de Derechos Humanos. Disponible en Internet en <www.revistasur.org>.

A Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos está indexada en *International Bibliography of the Social Sciences* (IBSS).

CONSEJO EDITORIAL

Christof Heyns

Universidad de Pretoria (Sudáfrica)

Emilio García Méndez

Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Fifi Benaboud

Centro Norte-Sur del Consejo de la Unión Europea (Portugal)

Fiona Macaulay

Universidad de Bradford (Reino Unido)

Flavia Piovesan

Pontificia Universidad Católica de São Paulo (Brasil)

J. Paul Martin

Universidad de Columbia (Estados Unidos)

Kwame Karikari

Universidad de Ghana (Ghana)

Mustapha Kamel Al-Sayyed

Universidad de El Cairo (Egipto)

Richard Pierre Claude

Universidad de Maryland (Estados Unidos)

Roberto Garretón

Ex – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Chile)

Uendra Baxi

Universidad de Warwick (Reino Unido)

EDITORES

Pedro Paulo Poppovic

Oscar Vilhena Vieira

EDITORAS EJECUTIVAS

Daniela Ikawa

Juana Kweitel

EDICIÓN

Daniela Ikawa y Catharina Nakashima

DISEÑO GRÁFICO

Oz Design

EDICIÓN DE ARTE

Alex Furini

COLABORACIONES

Eric Lockwood y Gabriela De Luca

DISTRIBUCIÓN

Mila Dezan

IMPRESIÓN

Pro! Editora Gráfica Ltda.

SUSCRIPCIÓN Y CONTACTO

Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos

Rua Pamplona, 1197 – Casa 4

São Paulo/SP – Brasil – CEP 01405-030

Tel. (5511) 3884-7440 – Fax (5511) 3884-1122

E-mail <surjournal@surjournal.org>

Internet <www.revistasur.org>

SUR – RED UNIVERSITARIA DE DERECHOS HUMANOS es una red de académicos cuya misión es fortalecer la voz de las universidades del Hemisferio Sur en el debate sobre derechos humanos y justicia social, así como promover una mayor cooperación entre estas y las Naciones Unidas. SUR es una iniciativa de Conectas Derechos Humanos, una organización internacional sin fines de lucro con sede en Brasil. (Sitios de Internet: www.conectas.org y www.conectasur.org)

CONSEJO CONSULTIVO

Alejandro M. Garro

Universidad de Columbia (Estados Unidos)

Antonio Carlos Gomes da Costa

Modus Faciendi (Brasil)

Bernardo Sorj

Universidad Federal de Rio de Janeiro/Centro Edelstein (Brasil)

Bertrand Badie

Sciences-Po (Francia)

Cosmas Gitta

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD

(Estados Unidos)

Daniel Mato

Universidad Central de Venezuela (Venezuela)

Ellen Chapnick

Universidad de Columbia (Estados Unidos)

Ernesto Garzon Valdés

Universidad de Maguncia (Alemania)

Fateh Azzam

Representante Regional, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (Libano)

Guy Haarscher

Universidad Libre de Bruselas (Bélgica)

Jeremy Sarkin

Universidad de Western Cape (Sudáfrica)

João Batista Costa Saraiva

Tribunal Regional de Niños y Adolescentes de Santo Ângelo/RS (Brasil)

José Reinaldo de Lima Lopes

Universidad de São Paulo (Brasil)

Julia Marton-Lefevre

Universidad para la Paz (Costa Rica)

Lucia Dammert

FLACSO (Chile)

Luigi Ferrajoli

Universidad de Roma (Italia)

Luiz Eduardo Wanderley

Pontificia Universidad Católica de São Paulo (Brasil)

Malak Poppovic

Fundación de las Naciones Unidas (Brasil)

Maria Filomena Gregori

Universidad de Campinas (Brasil)

Maria Herminia Tavares de Almeida

Universidad de São Paulo (Brasil)

Miguel Cillero

Universidad Diego Portales (Chile)

Mudar Kassis

Universidad Birzeit (Palestina)

Paul Chevigny

Universidad de Nueva York (Estados Unidos)

Philip Alston

Universidad de Nueva York (Estados Unidos)

Roberto Cuéllar M.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica)

Roger Raupp Rios

Universidad Federal de Rio Grande do Sul (Brasil)

Shepard Forman

Universidad de Nueva York (Estados Unidos)

Víctor Abramovich

Universidad de Buenos Aires (UBA)

Víctor Topanou

Universidad Nacional de Benin (Benin)

Vinodh Jaichand

Centro Irlandés de Derechos Humanos, Universidad Nacional de Irlanda (Irlanda)

Agradecemos por el apoyo financiero de la Fundación Ford, Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia y de la Fundación de las Naciones Unidas.

CONTENIDOS

BARBORA BUKOVSKÁ	7	Perpetrando el bien: las consecuencias no deseadas en la defensa de los derechos humanos
JEREMY SARKIN	23	Las cárceles en África: una evaluación desde la perspectiva de derechos humanos
REBECCA SAUNDERS	53	Lo que se pierde en la traducción: expresiones del sufrimiento humano, el lenguaje de los derechos humanos y la Comisión Sudafricana de Verdad y Reconciliación
Sesenta años de la Declaración Universal de Derechos Humanos		
PAULO SÉRGIO PINHEIRO	77	Sesenta años después de la Declaración Universal: navegando las contradicciones
FERNANDA DOZ COSTA	87	Pobreza y derechos humanos: desde la retórica a las obligaciones legales - una descripción crítica de los marcos conceptuales
EITAN FELNER	117	¿Una nueva frontera para la defensa de los derechos económicos y sociales? Convirtiendo los datos cuantitativos en una herramienta para la rendición de cuentas en derechos humanos
KATHERINE SHORT	169	De la Comisión al Consejo: ¿las Naciones Unidas han logrado crear un órgano de derechos humanos confiable?
ANTHONY ROMERO	199	Entrevista con Anthony Romero, Director Ejecutivo de <i>American Civil Liberties Union</i> (ACLU)

PRESENTACIÓN



La novena edición de la Revista Sur está dedicada a la conmemoración de los 60 años de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los artículos que integran el *dossier* fueron elegidos en colaboración con el Servicio Internacional de Derechos Humanos (*International Service for Human Rights, ISHR*). Ellos abordan dos cuestiones principales: la indivisibilidad y la universalidad de los derechos humanos; dos principios sostenidos por primera vez hace 60 años por la Declaración Universal como pilares del derecho internacional de los derechos humanos.

Tanto Eitan Felner como Fernanda Doz Costa analizan la cuestión de la indivisibilidad. Felner adopta una perspectiva pragmática: cómo lograr que los derechos económicos y sociales no sean sólo reconocidos como derechos fundamentales sino también implementados efectivamente. El autor propone una estructura metodológica para evaluar si un Estado ha violado o no sus obligaciones sobre derechos humanos. También expone algunos de los desafíos para identificar las violaciones a los derechos económicos y sociales. Doz Costa, por su parte, se enfoca en la indivisibilidad desde una perspectiva teórica, discutiendo las conexiones posibles entre los derechos humanos y la pobreza.

Anthony Romero, Director Ejecutivo de la Unión Americana de Libertades Civiles (*American Civil Liberties Union, ACLU*), en una entrevista con Conectas Derechos Humanos, arroja luz sobre la importancia del movimiento de derechos humanos para la protección de personas en el país más poderoso del mundo donde, en los últimos ocho años, se ha perpetrado “una pérdida extraordinaria de derechos humanos”. En palabras de Romero: “[L]a existencia de un movimiento global de derechos humanos es, en la actualidad, por esta misma razón, de vital importancia. Incluso si un gobierno de un país deja a un lado los derechos humanos, existe un movimiento de líderes y ONGs de derechos humanos que pueden presionar para mantener los avances en materia de derechos humanos”.

El artículo de Katherine Short analiza hasta qué punto el Consejo de Derechos Humanos ha sido exitoso en superar la sobre-politización de la ex Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Short resalta, sin embargo, que la efectividad del Consejo ha sido “socavada tanto por la falta de implementación de mecanismos que eviten que reconocidos violadores de derechos humanos sean incluidos como miembros, como por la continua ausencia de apoyo de Estados Unidos”.

Este número de la *Revista Sur* también incluye un análisis del sistema de protección de Naciones Unidas desde una perspectiva interna: la de Paulo Sergio Pinheiro, ex Relator Especial sobre la Situación de Derechos Humanos en Myanmar (2001-2008), ex Experto Independiente para el Estudio sobre la Violencia contra los Niños (2003-2006), y ex Relator Especial sobre la

Situación de los Derechos Humanos en Burundi (1995-1999). Pinheiro es actualmente miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Asimismo, esta novena edición publica tres artículos provocativos de Barbora Bukovská, Jeremy Sarkin y Rebecca Saunders. Bukovská defiende una postura idealista de las organizaciones de derechos humanos, que no se conforma con meros avances normativos. De acuerdo con la autora, considerando que los derechos humanos deben siempre resultar en la protección concreta de las víctimas de las violaciones, es necesario acercar la distancia que en general existe entre las organizaciones internacionales de derechos humanos y las víctimas.

Sarkin examina el desarrollo de las cárceles de África, desde la colonia hasta los tiempos modernos, planteando dos cuestiones debatibles: en primer lugar, que las condiciones carcelarias actuales son, en gran parte, legado del colonialismo; en segundo lugar, que la superpoblación y la violencia son problemas que aquejan a la mayoría de las prisiones del mundo.

Por último, Saunders critica el sistema de justicia transicional establecido en Sudáfrica después del Apartheid. Sostiene, en sus propias palabras, “lo que se gana y se pierde cuando las expresiones del sufrimiento humano son traducidas al lenguaje estandarizado de derechos humanos”. La autora también cuestiona la prevalencia de las medidas de reparación nacional por sobre las de sanación individual.

Estos tres artículos, sin duda, incitan a la discusión. Por eso, invitamos a los lectores a debatir con ellos ya sea con otro artículo o con un breve comentario, los que serán sometidos al proceso de selección de la Revista. Esperamos así fortalecer el debate sobre estos temas.

Quisiéramos agradecer a los siguientes profesores y compañeros por su contribución en la selección de los artículos de este número: Andre Degenszajn, Andrea Pochak, Fabián Sanchez, Flavia Piovesan, Habib Nassar, Inês Lafer, Juan Amaya Castro, Kwame Karikari, Lucia Nader, Magdalena Sepúlveda, Mustapha Al-Sayyed, Olga Espinosa, y Richard Pierre Claude. Es un honor informar que el profesor Upendra Baxi (Universidad de Warwick) ha aceptado nuestra invitación a integrar el Consejo Editorial de la Revista Sur.

Finalmente, les comunicamos que la próxima edición de la *Revista Sur* se dedicará a “Derechos humanos de las personas en movimiento: migrantes y refugiados”, y será publicada en colaboración con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El número también incluirá artículos sobre otros temas de derechos humanos.

Los editores



BARBORA BUKOVSKÁ

Barbora Bukovská se graduó en la Facultad de Derecho de la Universidad Charles de Praga, ha obtenido el título de Doctor en Derecho en la República Checa y un LLM en la Facultad de Derecho de Harvard. Desde 1994, Bukovská ha estado trabajando con diferentes organizaciones en la República Checa y Eslovaquia en casos sobre igualdad de oportunidades, acceso a la justicia, derechos de los detenidos y privación de la libertad. En 1998 y 1999 fue profesora visitante en la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia de Nueva York. En 2001, Bukovská fundó el *Center for Civil and Human Rights* ("Centro para los Derechos Civiles y Humanos") en Košice, Eslovaquia, donde trabajó para eliminar la práctica de esterilización forzada de mujeres romaníes en Eslovaquia, así como la discriminación de los romaníes en el acceso a la vivienda, el empleo y alojamiento público. Desde el año 2006 al 2008, fue Directora Jurídica del *Mental Disability Advocacy Centre* ("Centro de Defensa de Personas con Discapacidad Mental"), una organización internacional con sede en Hungría. Bukovská ha publicado una serie de informes sobre derechos humanos y artículos sobre organizaciones no gubernamentales (ONGs), derechos de las minorías, igualdad de oportunidades, derechos de los romaníes, asistencia jurídica y otras cuestiones relacionadas con los derechos humanos.

Email: bbukovska@post.harvard.edu

RESUMEN

El artículo analiza los efectos negativos de estrategias utilizadas por organizaciones internacionales de derechos humanos al momento de promover causas de derechos humanos, a saber, la presentación de informes de derechos humanos, la promoción y defensa y el litigio estratégico. Se evalúan críticamente estas estrategias, y se cuestiona si están funcionando y, en caso afirmativo, a favor de quién. Al mismo tiempo, la autora pone en duda la legitimidad de las organizaciones internacionales de derechos humanos para representar a las víctimas de violaciones de derechos humanos y su falta de rendición de cuentas. La autora sostiene que los medios utilizados por los defensores de derechos humanos en su labor pueden ser perjudiciales y contraproducentes para las víctimas ya que a menudo falsifican la verdadera experiencia de las víctimas y terminan suprimiendo hasta su independencia, competencia y solidaridad. Bukovská afirma que en lugar de eliminar las relaciones de poder y de dominación, los defensores de derechos humanos a menudo perpetúan los desequilibrios de poder y usan las violaciones de derechos humanos como una mercancía. El artículo insta a una cooperación más amplia entre los defensores de los derechos humanos a través de modelos más integrales de activismo.

Original en inglés. Traducido por Laura Royo.

Este artículo fue publicado originalmente en Barbora Bukovská. *Perpetrating good: the unintended consequences of international human rights advocacy*. PILI Papers n. 3, April 2008. Agradecemos al *Public Interest Law Institute* la autorización para reproducirlo en la Revista Sur.

PALABRAS CLAVE

Peligros de la promoción internacional - Rendición de cuentas - Organizaciones de derechos humanos - Víctimas – Crítica de la abogacía



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.revistasur.org>.

PERPETRANDO EL BIEN: LAS CONSECUENCIAS NO DESEADAS EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Barbora Bukovská

*La mitad de los daños que se hace en este mundo
Se debe a las personas que quieren sentirse importantes.
No tienen la intención de hacer daño, pero el daño no les interesa.
O no lo ven, o lo justifican
Debido a que están absorbidos en la interminable lucha
De pensar bien sobre sí mismos.
T.S. Eliot, 1949*

Ser un defensor de derechos humanos es una noble y ardua tarea. Esto significa decir la verdad al poder, defender a los demás -a los oprimidos, los desaventajados, los marginados, los pobres y a los que no tienen quien los represente. Esto significa hacer del mundo -que está lleno de violaciones a los derechos humanos, represión y desigualdades- un lugar mejor. El papel de los defensores de los derechos humanos es, en efecto, heroico: son amables y valientes expertos que despliegan sus habilidades legales y de defensa para llamar la atención ante violaciones a los derechos humanos, promueven la justicia y hacen responsables a los autores de las violaciones. En todo esto, están motivados principalmente por el altruismo y por un profundo compromiso con la justicia.

Sin embargo, existen algunas falacias inherentes a dichas percepciones sobre la defensa de los derechos humanos que me gustaría confrontar y contradicciones que me gustaría exponer en la forma en que los defensores de derechos humanos operan. Lo hago a través de una investigación acerca de tres metodologías ampliamente utilizadas por defensores internacionales de derechos humanos en la búsqueda de sus bien intencionados objetivos: la presentación de informes, actividades de promoción y defensa y litigio estratégico. Un examen detallado de estas metodologías se centra en su impacto sobre los derechos humanos de las víctimas, al hacerlo me estoy preguntando si ellas están funcionando y si lo hacen, entonces para quién. Mi evaluación es crítica: sostengo que los medios utilizados por los defensores de derechos humanos en su trabajo a veces

Ver las notas del texto a partir de la página 19.

podría ser perjudicial y contraproducente para lograr el cambio deseado, porque en lugar de eliminar las relaciones de poder y de dominación sobre los que tienen por objeto beneficiar, a menudo las perpetúan. En última instancia, considero que estas metodologías falsean la experiencia real de las víctimas de violaciones de derechos humanos y suprimen su independencia, competencia y solidaridad.

En mi análisis, me centraré exclusivamente en la aplicación de dichas metodologías en materia de derechos humanos por organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGs) -es decir, por organizaciones que no tienen una “circunscripción” particular o grupo específico de beneficiarios, pero que operan a nivel internacional y cuya experiencia en violaciones de los derechos humanos es indirecta, es decir sólo a través de proyectos. Soy consciente de que estas metodologías son comunes entre ONGs nacionales o de base y que son aplicadas de manera eficaz por ellas en cada uno de los países; sin embargo, su aplicación por ONGs internacionales plantea una serie de preguntas y preocupaciones que son significativamente diferentes de las que se refieren a las nacionales. En este sentido, impugno la legitimidad con la que ONGs internacionales aducen representar a un grupo definido (o indefinido) de víctimas o en nombre de la “sociedad civil internacional”. Al mismo tiempo, reflexiono sobre la falta de una verdadera conexión entre el mundo internacional de las ONGs por un lado, y la situación de los derechos humanos de las víctimas en el terreno por el otro.

La crítica del presente artículo no tiene la intención de sugerir que las metodologías de los defensores de derechos humanos son completamente incompatibles con los intereses de las víctimas y que deben dejar de ser utilizados. Ciertamente, son mecanismos importantes en la promoción del respeto y la protección de los derechos humanos en todo el mundo. Sin embargo, creo que si los defensores de derechos humanos han de ser responsables de sí mismos y de los que defienden o representan, tienen que examinar honestamente sus actividades y los resultados prácticos. Por lo tanto, en lugar de brindar soluciones concretas a los problemas aquí señalados, insto a los defensores de derechos humanos a incluir diferentes y más integrales modelos de activismo. Activismo que, parafraseando la terminología de los académicos críticos, que yo llamo “rebeldes” o activismo “comunitario”¹ Con esto me refiero a un activismo que interactúa con las víctimas de violaciones de derechos humanos sobre una base horizontal, no jerárquica, que realmente coopera con ellos y que no sólo “aboga” en su nombre. Sólo los esfuerzos colectivos que están estrechamente vinculados a las comunidades, grupos y personas que se encuentran bajo opresión y que “alimentan la sensibilidad y aptitudes compatibles con la lucha colectiva para el cambio social”² pueden ser, en última instancia, exitosos en el tratamiento de problemas de derechos humanos con los que nos enfrentamos en la actualidad y que podríamos enfrentarnos en el futuro.

El lado positivo de las metodologías de los derechos humanos

Los defensores de derechos humanos tienen una amplia gama de herramientas que pueden utilizarse para poner al descubierto violaciones de derechos humanos y

buscar soluciones para aquellas cuestiones concebidas como problemas. La más popular y eficaz de estas herramientas es, innegablemente, la documentación de violaciones de los derechos humanos a través de trabajos de investigación y de publicación de informes sobre sus resultados; *lobby* o acciones de cabildeo y, por otro lado, la promoción de sus causas o de violaciones específicas a nivel internacional, regional, y nacional; llevar casos individuales sobre violaciones de derechos humanos a tribunales nacionales o internacionales. Estas tres metodologías de derechos humanos - la presentación de informes, las actividades de defensa y promoción y el litigio- han demostrado ser muy exitosas en los últimos años. Mediante su uso, los defensores de derechos humanos han logrado responsabilizar a los gobiernos sobre graves violaciones de derechos humanos u obtener publicidad y lograr la conciencia acerca de la desatención para con cuestiones de derechos humanos. Asimismo, han sido muy útiles para impulsar reformas en la legislación en diversos ámbitos de la protección de los derechos humanos y han aportado reparaciones concretas a muchas víctimas de violaciones de los derechos humanos. Gracias a la eficacia de estas metodologías, los defensores de los derechos humanos han sido aceptados como pares por parte de los gobiernos y de organizaciones intergubernamentales y por otro lado, son consultados en la formulación de políticas públicas o son capaces de participar en las negociaciones sobre diversas cuestiones de interés público.

Sin embargo, como se presenta en las siguientes secciones de este documento, estas metodologías también tienen su lado oscuro y con demasiada frecuencia podrían estar alentando, en lugar de reducir, la subordinada posición de las víctimas de violaciones de derechos humanos.

Todos quieren escuchar pero nadie quiere ayudar

Las dos primeras metodologías de derechos humanos están estrechamente vinculadas. La recopilación de información y la documentación de violaciones de derechos humanos son requisitos previos para cualquier otra acción: la investigación sobre los hechos actúa como “una herramienta de prueba” y como evaluación de situaciones que, más tarde, tienen como objetivo acciones concretas.³ Los hechos son recolectados generalmente a través de misiones para la determinación de hechos o investigaciones y son publicados en forma de informes analíticos, estudios empíricos o como trabajos personales.

La presentación de informes es seguido por actividades de promoción y defensa: la presentación de la información a diversos actores, principalmente a los órganos internacionales encargados de vigilar el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos por parte de los Estados, así como a los organismos regionales y organizaciones políticas transnacionales (como por ejemplo la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) y a sus respectivos gobiernos. Por ejemplo, las organizaciones y los defensores, al aplicar esta metodología, producen “contrainformes o informes sombra” que contrastan los informes gubernamentales sobre el cumplimiento de tratados de derechos humanos específicos internacionales

o regionales, hacen *lobby* acciones de cabildeo en los órganos de derechos humanos para el seguimiento de la situación de sus países o envían cartas de “protesta” o “cartas expresando preocupación” a los gobiernos- todos acompañados por acciones de prensa. Es de esperar que, como consecuencia de la “vergüenza” que generan estas acciones, los incumplidores posteriormente cambien sus prácticas, modifiquen las leyes, y proporcionen reparaciones, si así se justifica. Académicos y activistas indican que “promover el cambio a través de la presentación de informes basados en hechos” es eficaz porque tiene un lenguaje universal, autoridad moral y una medida de rendición de cuentas que puede dinamizar la lucha de los individuos y grupos afectados y ejercer presión sobre el gobierno para poner fin a las violaciones.⁴

Sin lugar a dudas, la presentación de informes y la promoción y defensa ha proporcionado un inestimable servicio a las víctimas de violaciones de derechos humanos, llamando la atención del mundo de sus condiciones. Sin embargo, últimamente estas metodologías han sido objeto de crecientes críticas por lo menos por tres razones: la manera en que representan a las víctimas, la forma en que se obtienen los hechos de los informes, y la imposición de determinadas interpretaciones sobre situaciones que suprimen las voces de las víctimas.

La perpetuación de la victimización

Con el fin de garantizar la atención de un público que de otro modo sería desinteresado, los informes de derechos humanos necesitan a las víctimas. Los informes sobre derechos humanos, por lo tanto, siempre añaden “un toque humano” y describen historias particulares de las personas “sometidas a la crueldad, opresión u otro severo o injusto trato o muerte, lesiones, ruina, etc., como resultado de un hecho, circunstancias o un opresivo, adverso, impersonal”, violador.⁵ Normalmente, la víctima también es considerada como alguien que no es responsable de su condición, que es débil, sumiso, compasivo, derrotado e impotente.⁶ Al reproducir imágenes sobre incompetencia, dependencia y debilidad, los informes sobre violaciones de derechos humanos pueden constituir una victimización adicional. Por ejemplo, David Kennedy sostiene que la presentación de informes sobre las víctimas es una “práctica intrínseca depravada o pornográfica en la que no importa con cuanto cuidado o con cuanta sensibilidad es hecha, ya que transforma la posición de la víctima en la sociedad y produce un lenguaje de victimización sobre él o ella para tratar a nivel internacional”.⁷ Similar crítica ha sido formulada por Makau Mutua, quien define a la presentación de informes de derechos humanos como la metáfora “el salvaje - las víctimas - el salvador”, en la que la víctima se presenta como “impotente, indefensa, inocente cuyos atributos naturales han sido negados por la primitiva y ofensiva acción del Estado”.⁸ Él se opone ya que esta construcción no promueve los derechos de las víctimas, sino que sirve a los intereses de las organizaciones que producen los informes.

Esta victimización también puede llevar a las personas descritas a ajustarse a las expectativas que otras personas tienen acerca de su identidad, así como reforzar los estereotipos acerca de algunos grupos (por ejemplo, las mujeres, los discapacitados, las minorías) en los ojos de la opinión pública.

Recopilando testimonios

Algunas preocupaciones pueden también ser planteadas con respecto a la forma en la que se obtienen los hechos para los informes. Las organizaciones internacionales que producen estos informes están radicadas fuera de los países a los que critican y operan en el plano internacional. La información presentada en los informes se recoge a través de entrevistas con las víctimas que son contactadas ya sea en forma directa y al azar, cuando los entrevistadores visitan los lugares donde viven las víctimas o a través de los contactos de las ONGs locales. De acuerdo a mi experiencia, el enfoque de quienes están llevando a cabo la investigación de los hechos es, en muchos casos, una falta de respeto hacia las víctimas. Los entrevistadores son incapaces de explicar quiénes son, que es lo que están haciendo y por qué y qué es lo que va a pasar con la información proporcionada. Incluso si honestamente tratan de explicar su objetivo, a menudo las víctimas no están en condiciones de comprender el impacto total de los resultados de los informes. Además, en muchos casos, las víctimas están dispuestas a brindar testimonios debido a la creciente frustración sobre algunos problemas o con el interés de distraerse de una vida monótona (por ejemplo, en las cárceles o comunidades segregadas). La validez de estos testimonios (especialmente cuando son recogidos sobre todo durante una sola visita y no a través de un monitoreo sistemático) a veces puede ser dudosa. Los críticos también sugieren que mediante la estrategia de presentación de informes, las ONGs internacionales dependen del mantenimiento de un alto perfil público, por lo que “[ellas] se ven forzadas a utilizar nuevos ángulos más dramáticos o descubriendo aún más atrocidades”⁹ o simplemente “aprovechan cuestiones que parecen diseñadas más para promover su propia imagen y esfuerzos para recaudar fondos que para promover el interés público”.¹⁰

Monopolizando la lucha

Los informes sobre violaciones de derechos humanos son preparados y publicados por organizaciones que tienen a su alcance las técnicas necesarias para la elaboración de estos informes y que cuentan con financiación suficiente. Las víctimas, que enfrentan los problemas desde el terreno, o bien no tienen los recursos personales y financieros para publicar y utilizar este tipo de informes o bien no tienen los recursos necesarios para trabajar con ellos en el plano internacional después de su publicación. Los informes complejos son preparados por personas ajenas al lugar por lo tanto, deben necesariamente interpretar el lenguaje de las víctimas. A éstas no se les permite ser los sujetos activos en la producción de sus propias descripciones, pero son fuente primaria de los informes. En este sentido, los críticos plantean la preocupación de que esos informes podrían reforzar y distorsionar la información transmitida y obstaculizar el acceso de las víctimas al público.¹¹ Finalmente, al transformar las quejas a un formato legal utilizando un vocabulario jurídico, los informes pueden efectivamente silenciar las voces de las víctimas y crear “un ambiente cultural hostil” para los grupos marginados.¹²

Estos argumentos son ciertamente coherentes con lo que he experimentado en mi trabajo sobre violaciones de derechos humanos en Europa Central y Europa

Oriental. Los informes son elaborados por organizaciones internacionales de derechos humanos desde la indiferencia de sus cómodas oficinas en Nueva York, Ginebra y otros lugares, lejos de los lugares donde ocurren las violaciones. Las situaciones descritas en los informes son generalmente el resultado de múltiples y complejas circunstancias que en los estudios son resumidas y adaptadas a un formato fácilmente comprensible para el público externo. Por otra parte, independientemente de que las víctimas en un caso determinado sean por ejemplo, mujeres rurales, minorías étnicas, presos, refugiados, personas con discapacidad y otros, contemplando a las víctimas como objetos de estudio en lugar de darles la oportunidad de ser partícipes en todo el proceso, los investigadores mantienen el control sobre ellos y sus informes perpetúan la imagen de las víctimas como personas incapaces o grupos que deben ser salvados de la miseria por los defensores de derechos humanos. Como tal, este proceso puede representar una nueva forma de victimización.

Muchas veces en mi experiencia, el contacto de las organizaciones internacionales que elaboran los informes con las víctimas termina con la conclusión de la investigación. Posteriormente las víctimas son casi nunca visitadas y no se les ayuda, ya sea con los problemas documentados o con las probables reacciones que podrían tener que afrontar a raíz del informe. Incluso he encontrado una opinión de que las organizaciones internacionales “se concentran más en cambios generales y sistemáticos [...] No se contemplan víctimas individuales en cuanto respecta a nuestra organización”.¹³

Si la investigación está orientada a un grave problema (como el genocidio u otra grave violación de derechos humanos), por lo general un gran número de organizaciones internacionales están documentando, elaborando informes y promocionando la cuestión; más tarde, el número de entrevistas con las víctimas se multiplica por los medios de comunicación que cubren el problema después de la publicación de los informes de derechos humanos. Cuando no se vislumbra la posibilidad de alguna reparación, las comunidades e individuos afectados por el problema particular posteriormente se sienten desilusionados ya que todos quieren escuchar sus historias, pero nadie quiere ayudarlos. A veces, los estudios realizados por organizaciones sin relación con las víctimas podrían, incluso, tener un impacto negativo sobre la labor de los grupos locales, que -como intermediarios en contacto con las ONGs internacionales- son culpados por cualquier reacción o por el aumento de la atención de los medios de comunicación.

¿En interés de quien?

El litigio “de impacto” o litigio “estratégico” ha sido otra de las poderosas herramientas utilizadas por los defensores de derechos humanos para hacer frente a determinados problemas. El litigio de impacto es un tipo de juicio que tiene un efecto más amplio que la simple compensación a un demandante individual en un caso concreto. Involucra casos en un nivel superior -por ejemplo, ante cortes supremas o constitucionales o ante organismos internacionales (por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y otros órganos regionales de derechos humanos), y su objetivo es modificar la ley o la práctica a través de una decisión judicial. A menudo, también busca conseguir una interpretación

constitucional o del derecho internacional, en particular sobre aquellos temas en los que es “difícil lograr consenso legislativo”.¹⁴

En el litigio estratégico, la relación entre los defensores de derechos humanos y las víctimas es aún más importante y delicada que en la presentación de informes y la promoción de los derechos. El litigio estratégico resulta ser mejor en comparación con la presentación de informes: a pesar de sus posibles limitaciones, que explicaré más adelante, por lo menos alguna participación de las víctimas es necesaria. Mínimamente, debe existir una persona concreta que se presente con el caso y permita ser representado/a. Por otra parte, en el caso ideal de ganar una reparación o una indemnización, la víctima recibe algo tangible de ello. En comparación con la presentación de informes y las actividades de promoción, las víctimas no son reducidas a objetos completamente pasivos (sin obtener alguna compensación material o moral), bajo el cuidado de valientes defensores de los derechos humanos. Sin embargo, como con las metodologías previamente discutidas, el litigio ha sido criticado por crear y mantener un poder desequilibrado entre los defensores de los derechos humanos, en este caso, entre los abogados y sus clientes.¹⁵ Las víctimas a menudo no tienen educación, tienen poca o ninguna comprensión del derecho y asumen una posición subordinada en cuanto a las tácticas y estrategias respecto de los defensores de derechos humanos dedicados al litigio. Una vez que las víctimas se enfrentan al misterioso procedimiento legal y al complicado lenguaje jurídico, su “destino ya no está en sus manos”, ya que los especialistas jurídicos automáticamente asumen sus problemas.

Lo que he experimentado en mi experiencia jurídica y colaborando con organizaciones internacionales de derechos humanos en la promoción de litigios de impacto es, de nuevo, la poca consideración de las responsabilidades éticas o incluso el respeto básico a las víctimas. En muchos casos, existe obviamente el conflicto entre el interés del cliente y el objetivo se quiere lograr con el caso. He visto que en litigios internacionales o de alto impacto, el interés y la opinión del demandante particular son muy rara vez tomados en consideración, en cambio, son “sacrificados” en post del interés público. Por lo general, una vez que el caso se presenta o, muy a menudo, incluso antes la persona representada es una cuestión secundaria y “el cliente individual se desvanece en el contexto”, dejándolo que haga frente a las consecuencias del litigio por su cuenta.

El interés y la participación de las víctimas son especialmente importantes en los casos en que el litigio no se origina en las actividades de las propias víctimas. Con esto me refiero a los casos en que un tema en particular es identificado por una organización que decide que la mejor manera de abordarlo es a través del litigio, luego se desarrolla un caso y se convence a alguien del grupo afectado a ser su cliente. El litigio puede tener un gran impacto sobre un tema en particular pero sin el apoyo a las víctimas, puede ser totalmente perjudicial para el individuo. Puede ocurrir muy fácilmente que las víctimas sean, en cierto sentido, manipuladas y abusadas doblemente cuando el foco de la acción no es la víctima, sino una ideología ajena a ellas.

Este problema puede ser demostrado a través de dos ejemplos. El primero es la historia de la mujer identificada sólo como Jane Roe en el famoso caso *Roe c. Wade*.¹⁶ El caso es, sin duda, una de las decisiones más importantes de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. La demandante del caso reveló su identidad hace varios

años y habló acerca de su frustración sobre el caso. Ella ha criticado públicamente a sus abogados por ser incapaces de defender sus intereses. Lo que ella realmente buscaba era un aborto, pero nunca lo logró, porque no habría sido bueno para el caso. Ella afirma:

Claro y simple, fui usada. Yo era nadie para ellos. Sólo necesitaban una mujer embarazada para su caso y así fue. Fui elegida [para firmar la declaración jurada en el caso Roe] porque [el abogado] necesitaba a alguien que firmara el documento y se desvaneciera en el contexto, que nunca apareciera y que permaneciera en silencio. Mientras yo estuviera viva, representaba un peligro ya que podía hablar. Podía ser imprevisible [...] Incluso después del caso, nunca fui respetada -probablemente porque yo no era una persona educada, feminista liberal como ellos eran.¹⁷

Finalmente, la mujer se convirtió en cristiana evangélica y en una activista antiabortista que buscaba la revocación del caso.

El segundo ejemplo es una exitosa historia en el caso de *Koptova c. República Eslovaca*, interpuesta por una ONG internacional basada en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.¹⁸ El caso involucra a dos municipios del este de Eslovaquia: Nagov y Rokytovce, que en 1997 promulgaron resoluciones que prohibían expresamente a las familias romaníes locales establecer residencia permanente en estos municipios. Una de las resoluciones prohibió incluso a romaníes establecerse allí y amenazó con la expulsión en caso de que tratar de hacerlo. La organización internacional presentó una denuncia ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; la denunciante fue la señora Koptova, una persona de origen romaní, que no estaba directamente afectada por los decretos ya que no residía en los municipios y no tenía ninguna relación con las comunidades locales. En virtud de la presión internacional, los municipios derogaron las resoluciones, una vez que el Comité recomendó que la República Eslovaca debería “tomar las medidas necesarias para garantizar que las prácticas que restringen la libertad de circulación y de residencia de los romaníes bajo su jurisdicción sean completa y rápidamente eliminadas”.¹⁹

Este fallo ha sido celebrado como una gran victoria de la estrategia jurídica, sin embargo, como la organización internacional que llevó el caso no estaba trabajando con una comunidad local, se centró en dar a conocer internacionalmente el caso, pero no en dar seguimiento a la situación en el terreno. Si lo hubiera hecho, la organización hubiera encontrado que los municipios siguieron implementando políticas discriminatorias a pesar de la abolición formal de las resoluciones municipales. Cuando visité los asentamientos romaníes unos pocos años más tarde, en 2002, ninguna de las familias romaníes que vivían allí estaban registradas como residentes permanentes en los municipios ya que ninguno de ellos era consciente de una decisión anterior de un organismo internacional y ninguno de ellos nunca había visto alguna vez a un abogado para asesorarse sobre la forma de proceder cuando se les denegara el registro de residencia permanente. Posteriormente me contacté con la organización internacional y les solicité que intervinieran y que proveyeran asistencia jurídica a las familias romaníes, pero obtuve como respuesta que el problema se había abordado

suficientemente en una instancia internacional en 1999 y que no era más de interés de la organización.

Medido por los estándares del litigio estratégico, los resultados en ambos casos sólo pueden ser aplaudidos. Al mismo tiempo, demuestran claramente que la búsqueda de los defensores de derechos humanos ha hecho caso omiso a los deseos, opiniones o necesidades particulares de las víctimas en cuestión y que sacrificaron el interés real de las víctimas por el objetivo buscado por parte de la organización.

El derecho a hacer lo que hacen y a decir lo que dicen

Una de las preocupaciones que subyace respecto a las cuestiones debatidas hasta aquí, es la cuestión fundamental respecto de la legitimidad de los defensores de derechos humanos a hacer lo que hacen y decir lo que dicen al usar estas metodologías.

La legitimidad ha sido definida como “la posición particular en la que una organización está imbuida y es percibida en un momento dado, lo que le permite operar con el consentimiento de los pueblos, los gobiernos, empresas y grupos no estatales en todo el mundo”, y lo que garantiza que una organización “sea aceptada por sus adversarios para hablar en nombre de su *constituency*”.²⁰ Como tal, la legitimidad de las ONGs internacionales debería derivarse de su arraigo en el territorio y del apoyo de las víctimas.

Sin embargo, con pocas excepciones, la mayoría de las ONGs internacionales de derechos humanos que pretenden representar a grandes masas, claramente no son representantes de grandes grupos de víctimas de derechos humanos sino que sus “representados” son sus donantes, sus empleados, otras organizaciones internacionales y los gobiernos. La mayoría de estas organizaciones son organizaciones profesionales que casi automáticamente excluyen la participación de las personas cuyo bienestar alegan para continuar.²¹

Inexplicable para cualquiera excepto para ellos mismos o sus donantes, ONGs internacionales de derechos humanos a menudo pueden perder contacto con los “indefensos y sin voz” a quienes dicen representar.

Los críticos también señalan que muchos de los activistas de derechos humanos de las organizaciones internacionales provienen de contextos de elites y de clases sociales privilegiadas, a menudo mudándose de una organización a otra, o en su caso trabajando por períodos para el gobierno o en agencias intergubernamentales.²² Como Chidi Odinkalu ha observado, “con la visibilidad de los medios de comunicación y su estilo de vida, los líderes de estas iniciativas disfrutaban de la comodidad y el privilegio, y cada vez más se ponen distantes de una vida de lucha”.²³ Como tal,

*en lugar de ser la moneda de la justicia social o el movimiento impulsado por la conciencia, «los derechos humanos» se han convertido, cada vez más, en un lenguaje especializado de un selecto grupo profesional, con sus propios ritos de paso y métodos de certificación. Lejos de ser una insignia de honor, el activismo en los derechos humanos es, en algunos lugares [...] cada vez más un certificado de privilegio.*²⁴

Los aspectos negativos de estas metodologías son ciertamente perpetuados por aquellos que los utilizan. La presentación de informes sobre derechos humanos, la promoción y el litigio de impacto que persigue sus objetivos sin el amplio apoyo y participación de las víctimas, la circunscripción real parece una forma de “imperialismo”, que coloniza la verdadera lucha de los derechos humanos de las víctimas. Cuando las organizaciones internacionales usan a las víctimas como un medio para la elaboración de sus informes y la presentación de casos en que los que las víctimas son utilizados como objetos, sólo alimentan la crítica por parte de algunos que sostienen que ha surgido un mercado global de los derechos humanos que entiende sobre las situaciones graves de los grupos de individuos oprimidos sólo como una mercancía.

El campo de los derechos humanos está dominado por redes cerradas de elites y profesionales que excluyen a aquellos que están directamente interesados, apenas alentando a la iniciativa independiente de las víctimas. Más probablemente, “debilitará la posibilidad de cualquier tipo de actividad política esencial para resoluciones de largo plazo sobre las desigualdades que cargan [las víctimas de los abusos]”.²⁵

La crítica es fácil pero el arte es difícil

Este artículo no pretende, sin duda, ser una convocatoria para los defensores de derechos humanos y ONGs para que pongan fin a la utilización de las referidas metodologías y no hagan nada más. Sino que se aspira que sean más conscientes de sus debilidades y que desarrollen e implementen una serie de prácticas alternativas. Al considerar estas cuestiones, uno puede encontrar una gran sabiduría en la academia crítica que demanda innovación estratégica y reflexión crítica sobre los medios que utilizan en su trabajo. Su enfoque para la promoción ha sido etiquetado de diversas formas (litigio comunitario, litigio crítico, litigio rebelde y otros similares). Independientemente del término, el aspecto principal de este enfoque es que valora una amplia participación en esfuerzos colectivos para la eliminación de ciertas injusticias o la solución de algunos problemas. Sostiene que, a fin de hacer realidad cambios a largo plazo, los defensores deben reformar su manera de pensar sobre sí mismos y sobre las víctimas o las comunidades para las cuales trabajan. Este enfoque también abarca un mayor respeto por el poder de los marginados y de los individuos y las comunidades oprimidas; una más profunda atención al impacto de la raza, género, clase y cultura en la defensa de los derechos humanos, así como sobre las relaciones entre los profesionales y sus clientes. Como introdujo por primera vez Gerald López, los abogados rebeldes o de la comunidad “respetan la energía y el compromiso de los miembros de la comunidad trabajando juntos y [...] con ellos para un cambio significativo, que provenga de movimientos políticos y de base en vez originarse en esfuerzos de llevados a cabo por abogados de traje”.²⁶

A pesar de que esta forma de activismo también ha generado cierto escepticismo por su “visión idealizada” o por la dificultad de aplicar sus ideas²⁷, creo que este modelo de promoción y defensa no sería contradictorio con la profesionalización, ya que los abogados se verían a sí mismos como parte de las comunidades o grupos para quienes trabajan y compartirían con ellos conocimiento específico y la habilidad que han adquirido a través de su educación y experiencia. Ellos pondrían a las violaciones

de derechos humanos en el centro de atención, pero de una manera que mejore la autonomía de las víctimas y su derecho a controlar sus propias vidas.

Lograr el equilibrio entre diferentes intereses no es una tarea fácil, pero los defensores internacionales de derechos humanos no deben renunciar a la búsqueda de dicho equilibrio. Al final, después de todo, los instrumentos de derechos humanos fueron diseñados para proteger los derechos de las personas y no para servir a los intereses de sus defensores o las organizaciones que dicen representarlos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFIERI, A. Reconstructing Poverty Law Practice: Learning Lessons of Client Narrative. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 100, p. 2107, 1991.
- BELOW, G. & KETTLESON, J. From ethics to politics: confronting scarcity and fairness in public interest practice. *Boston University Law Review*, v. 58, p. 337, 1978.
- BLITT, R. C. Who will watch the watchdogs? Human rights Nongovernmental Organizations and the case for regulation. *Buffalo Human Rights Law Review*, Buffalo, v. 10, p. 261, 2004.
- CORTE SUPREMA DE ESTADOS UNIDOS. **Roe v. Wade**. 410 U.S. 113, Cláusula de Debido Proceso de la Decimocuarta Enmienda, Fiscal de Distrito del Condado de Dallas Apelación de los Estados Unidos, Tribunal de Distrito para el Distrito Norte de Texas, n. 70-18, el 22 de enero de 1973.
- DIAMOND, M. & O'TOOLE, A. Leaders, followers, and free riders: the community lawyer's dilemma when representing non-democratic client organizations. *Fordham Urban Law Journal*, Fordham Law School, v. 31, p. 481, 2004.
- FOSTER, J. The real "Jane Roe": famed abortion lawsuit plaintiff says uncaring attorneys "used" her. *WorldNetDaily*, 4 de feb. de 2001. Disponible en: <http://www.worldnetdaily.com/news/article.asp?ARTICLE_ID=21598>. Sitio visitado el: 11 de oct. de 2008.
- GAMSON, W. **The Strategy of Social Protest**. Belmont: Wadsworth Publishing Company, 2ª edición, 357 p., enero de 1990.
- KENNEDY, D. **The dark sides of virtue: reassessing international humanitarianism**. New Jersey: Princeton University Press, 400 p., 2004.
- LAMB, S. **The trouble with blame: victims, perpetrators and responsibility**. London: Harvard University Press, 1ª edición, 256 p., 1996.
- LEHR-LEHNARDT, R. **NGO legitimacy: reassessing democracy, accountability and**

- transparency.** Ithaca: Cornell Law School Paper Series, paper 6, 2005.
- LOPEZ, G. **Rebellious Lawyering: one Chicano's vision of progressive law practice.** Westview Pr - Short Disc, 288 p., 1992.
- MARSICO, R. Working for social change and preserving client autonomy: is there a role for "facilitative" lawyering?. **Clinical Law Review**, New York School of Law, v. 1, p. 639, 1995.
- MCDUGALL, G. J. A decade in human rights law: decade of NGO struggle. **Human Rights Brief**, Washington D.C., v. 11, n. 3, p. 12, 2004.
- MILLER, B. Give them back their lives: recognizing client narrative in case theory. **Michigan Law Review**, v. 93, p. 485, 1994.
- MUTUA, M. Savages, victims, and saviors: the metaphor of human rights. **Harvard International Law Journal**, Cambridge, v. 42, n. 1, p. 201-245, Invierno de 2001.
- NACIONES UNIDAS. Comité de la Discriminación Racial, Comunicación N° 13/1998, **Anna Koptová v. the Slovak Republic**, UN Doc. CERD/C/57/D/13/1998, 8 de ago. de 2000 (respecto a la falta de vivienda y la disponibilidad de tierras para viviendas móviles para miembros de la minoría romaní en violación del artículo 5 (d) (1)).
- ODINKALU, C. A. Why more Africans don't use human rights language. **Human Rights Dialogue – Carnegie Council of Ethics and International Affairs**, New York, v. 2, n.1, Invierno de 2000.
- ORENTLICHER, D. Bearing witness: the art and science of human rights. **Harvard Human Rights Journal**, Cambridge, v. 3, n. 83, p. 83-135, Primavera de 1990.
- RAMCHARAN, B. **International Law and Fact-Finding in the Field of Human Rights.** The Hague: Martinus Nijhoff, 259 p., 1982.
- ROSENTHAL, D. **Lawyer and Client: who is in charge?.** New York: Russell Sage Foundation Publications, 228 p., 1974.
- SIMMONS, P. J. Learning to live with NGOs. **Foreign Policy**, Washington D.C., v. 112, p. 82-96, Otoño de 1998.
- SIMON, W. Lawyer Advice and Client Autonomy: Mrs. Jones's Case. **Maryland Law Review**, v. 50, 1991.
- SCHUCK, P. Public law litigation and social reform. **Yale Law Journal**, New Haven, v. 102, p. 1763, 1993.
- SOUTHWORTH, A. Taking the lawyer out of progressive lawyering. **Stanford Law Review**, Stanford, v. 46, p. 213, 1993.
- The New Shorter Oxford English Dictionary**, 1993, p. 3575, definición de "víctima".
- TREMBLAY, P. Rebellious lawyering, regnant lawyering, and street-level bureaucracy. **Hastings Law Journal**, San Francisco, v. 43, p. 947, 1992.

- UVIN, P. **Human Rights and Development**. Streling: Kumarian Press, 256 p., mayo de 2004.
- WEISSBRODT, D. & MCCARTHY, J. Fact-Finding by International Nongovernmental Human Rights Organizations. **Virginia Journal of International Law**, v. 22, n. 1, 1981.
- WHITE, L. Representing "The Real Deal". **University of Miami Law Review**, Miami, v. 45, 1991.
- WHITE, L. Mobilization on the margins of the lawsuit: making space for clients to speak. **New York University Review of Law & Social Change**, New York, v. 16, 1987/88.
- WOMEN'S LINK WORLDWIDE. Using the Courts to produce social change: impact litigation. In: FEDERACIÓN DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR DE ESPAÑA. **Bridging the Divide**, 2002. Disponible en: <http://www.womenslinkworldwide.org/pdf_pubs/pub_bridging1.pdf>. Sitio visitado el: 11 de oct. de 2008.

NOTAS

1. La crítica académica jurídica ha desarrollado los conceptos de activismo legal "comunitario", "político" o "rebelde". Ver, por ejemplo, los trabajos de Anthony Alfieri, Gerard Lopez, Lucie White, and Binny Miller, including: ALFIERI, A. Reconstructing Poverty Law Practice: Learning Lessons of Client Narrative. **Yale Law Journal**, New Haven, v. 100, 1991, p. 2107; LOPEZ, G. **Rebellious Lawyering: one Chicano's vision of progressive law practice**. Westview Pr - Short Disc, 288 p., 1992; WHITE, L. Mobilization on the Margins of the Lawsuit: Making Space for Clients to Speak. **New York University Review of Law & Social Change**, New York, v. 16, 1987/88, p. 535; WHITE, L. Representing "The Real Deal". **University of Miami Law Review**, Miami, v. 45, 1991, p. 271; MILLER, B. Give them back their lives: recognizing client narrative in case theory. **Michigan Law Review**, v. 93, 1994.
2. LOPEZ, 1992, p. 38.
3. Ver WEISSBRODT, D. & MCCARTHY, J. Fact-Finding by International Nongovernmental Human Rights Organizations. **Virginia Journal of International Law**, v. 22, n. 1, 1981 y RAMCHARAN, B. **International Law and Fact-Finding in the Field of Human Rights**, The Hague: Martinus Nijhoff, 259 p., 1982, p. 1.
4. Ver ORENTLICHER, D. Bearing witness: the art and science of human rights. **Harvard Human Rights Journal**, Cambridge, v. 3, n. 83, p. 83-135, Primavera de 1990, p. 84. Orentlicher identifica tres etapas: (a) meticulosa documentación de los abusos alegados, (b) una clara manifestación sobre la rendición de cuentas del Estado sobre los abusos en virtud del derecho internacional, y (c) el desarrollo de un mecanismo eficaz para exponer el abuso tanto a nivel nacional como internacional.
5. Definición de víctima, **The New Shorter Oxford English Dictionary**, 1993, p. 3575.
6. LAMB, S. **The trouble with blame: victims, perpetrators and responsibility**. London: Harvard University Press, 1ª edición, 256 p., 1996, p. 41.
7. Ver KENNEDY, D. **The dark sides of virtue: reassessing international humanitarianism**. New Jersey: Princeton University Press, 400 p., 2004, p. 29.
8. Ver MUTUA, M. Savages, victims, and saviors: the metaphor of human rights. **Harvard International Law Journal**, Cambridge, v. 42, n. 1, p. 201-245, Invierno de 2001.
9. Ver BLITT, R. C. Who will watch the watchdogs? Human rights Nongovernmental Organizations and the case for regulation. **Buffalo Human Rights Law Review**, Buffalo, v. 10, p. 261, 2004, p. 355.

10. Ver SIMMONS, P. J. Learning to live with NGOs. *Foreign Policy*, Washington D.C., v. 112, p. 82-96, Otoño de 1998, p. 83.
11. KENNEDY, 2004, p. 29.
12. WHITE, 1987/88, p. 542
13. Comunicación por correo electrónico del representante de una organización internacional, 12 de nov. de 2005.
14. Ver WOMEN'S LINK WORLDWIDE. Using the Courts to Produce Social Change: Impact Litigation. In: FEDERACIÓN DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR DE ESPAÑA. *Bridging the Divide*, 2002. Disponible en: <http://www.womenslinkworldwide.org/pdf_pubs/pub_bridging1.pdf>. Sitio visitado el: 11 de oct. de 2008.
15. Ver, por ejemplo, ROSENTHAL, D. *Lawyer and Client: who is in charge?*. New York: Russell Sage Foundation Publications, 228 p., 1974, p. 38-59. SIMON, W. Lawyer advice and client autonomy: Mrs. Jones's Case. *Maryland Law Review*, v. 50, 1991, p. 213.
16. CORTE SUPREMA DE ESTADOS UNIDOS. *Roe v. Wade*. 410 U.S. 113, Cláusula de Debido Proceso de la Decimocuarta Enmienda, Fiscal de Distrito del Condado de Dallas Apelación de los Estados Unidos, Tribunal de Distrito para el Distrito Norte de Texas, n. 70-18, 22 de enero de 1973. Fue un caso que llevó la Corte Suprema de Justicia de los EE.UU, que dictaminó que la mayoría de las leyes contra el aborto en los Estados Unidos violaban el derecho constitucional a la intimidad en virtud de la cláusula sobre debido proceso de la Decimocuarta Enmienda y anuló todas las leyes estatales y federales que prohibían o restringían el aborto que fueran incompatibles con sus disposiciones.
17. Ver FOSTER, J. The real "Jane Roe": famed abortion lawsuit plaintiff says uncaring attorneys "used" her. *WorldNetDaily*, 4 de feb. de 2001. Disponible en: <http://www.worldnetdaily.com/news/article.asp?ARTICLE_ID=21598>. Sitio visitado el: 11 de oct. de 2008.
18. NACIONES UNIDAS. Comité de la Discriminación Racial, Comunicación N° 13/1998, *Anna Koptová v. the Slovak Republic*, UN Doc. CERD/C/57/D/13/1998, 8 de ago. de 2000 (respecto a la falta de vivienda y la disponibilidad de tierras para viviendas móviles para miembros de la minoría romaní en violación del artículo 5 (d) (1)).
19. UN Doc. CERD/C/57/D/13/1998, párr. 10.3.
20. Ver, por ejemplo, GAMSON, W. *The strategy of social protest*. Belmont: Wadsworth Publishing Company, 2da sub.edición, 357 p., enero de 1990, p. 45.
21. Ver ODINKALU, C. A. Why more Africans don't use human rights language. *Human Rights Dialogue – Carnegie Council of Ethics and International Affairs*, New York, v. 2, n.1, Invierno de 2000. Ver también, UVIN, P. *Human rights and development*. Streling: Kumarian Press, 256 p., mayo de 2004, p. 100-101.
22. LEHR-LEHNARDT, R. *NGO legitimacy: reassessing democracy, accountability and transparency*. Ithaca: Cornell Law School Paper Series, paper 6, 2005, p. 23. Ver también MCDUGALL, G. J. A decade in human rights law: decade of NGO struggle. *Human Rights Brief*, Washington D.C., v. 11, n 3, p. 12, 2004, p. 15.
23. ODINKALU, 2000, p. 4.
24. Ibid, p.1.
25. BELOW, G. & KETTLESON, J. From ethics to politics: confronting scarcity and fairness in public interest practice. *Boston University Law Review*, v. 58, 1978, p. 384.
26. LOPEZ, 1992, p. 196.
27. Ver, por ejemplo, DIAMOND, M. & O'TOOLE, A. Leaders, followers, and free riders: the community lawyer's dilemma when representing non-democratic client organizations. *Fordham Urban Law Journal*, Georgetown University, v. 31, p. 481, 2004; SCHUCK, P. Public law litigation and social reform. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 102, p. 1763, 1993; SOUTHWORTH, A. Taking the lawyer out of progressive lawyering. *Stanford Law Review*, Stanford, v. 46, p. 213, 1993; MARSICO, R. Working for social change and preserving client autonomy: is there a role for "facilitative" lawyering?. *Clinical Law Review*, New York School of Law, v. 1, p. 639, 1995 and TREMBLAY, P. Rebellious lawyering, regnant lawyering, and street-level bureaucracy. *Hastings Law Journal*, San Francisco, v. 43, p. 947, 1992.

ABSTRACT

The article analyzes the negative impact of popular strategies used by international human rights organizations when promoting human rights causes; namely human rights reporting, advocacy and strategic litigation. It critically assesses these strategies, and questions whether they are working and if so, for whom. At the same time, the author questions the legitimacy of international human rights organizations to represent victims of human rights violations and their lack of accountability towards the victims. The author argues that the means used by human rights advocates in their work might be damaging and counterproductive for the victims as their methods often falsify the true experience of victims of human rights violations and end up suppressing their independence, competence and solidarity. Rather than eliminating power relations and domination over those they aim to help, human rights advocates often sustain power imbalances and use human rights violations as a commodity. The article calls for broader cooperation of human rights advocates with victims, by embracing more holistic models of activism.

KEYWORDS

Perils of international advocacy – Accountability - Human rights organizations – Victims - Critical lawyering

RESUMO

O artigo analisa o impacto negativo de estratégias comumente usadas por organizações de direitos humanos na promoção de suas causas, nomeadamente: relatórios de direitos humanos, *advocacy* e litígio estratégico. Este artigo questiona se tais estratégias funcionam e para quem funcionam. Questiona ainda a legitimidade de organizações internacionais na representação de vítimas de violações de direitos humanos e a ausência de responsabilidade por parte daquelas organizações em relação às vítimas. A autora argumenta que os meios usados por defensores de direitos humanos podem ser prejudiciais e contra-producentes para as vítimas: seus métodos frequentemente falsificam a verdadeira experiência vivida pelas vítimas, suprimindo sua independência, competência e solidariedade. Ao invés de eliminar relações de poder e de dominação sobre aqueles que desejam ajudar, o que se faz é sustentar desníveis de poder e utilizar violações como uma mercadoria. O artigo propõe uma cooperação mais ampla entre defensores e vítimas por meio de modelos mais holísticos de ativismo.

PALAVRAS-CHAVE

Perigos do litígio internacional – Responsabilidade – Organizações de direitos humanos – Vítimas – Advocacia crítica



JEREMY SARKIN

Jeremy Sarkin es egresado e hizo estudios de postgrado en la Universidad de Natal, Durban. Es Magíster en Derecho de la Facultad de Derecho de Harvard y Doctor en Derecho de la Universidad Western Cape, Ciudad del Cabo. Ejerce como abogado en Sudáfrica y en Nueva York. Actualmente se desempeña como Profesor de Derecho Visitante Distinguido en la Universidad Ostra, Hempstead, Nueva York. En marzo de 2008 fue elegido Relator Especial e integrante del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

Email: JSarkin@post.harvard.edu

RESUMEN

Sarkin afirma que las cárceles están en crisis en diversas partes del mundo y que nunca antes han habido tantos problemas en los lugares de encierro ni tanta gente privada de su libertad. En este contexto, el artículo examina el desarrollo histórico de las cárceles de África desde la época colonial y considera el legado del colonialismo en las prisiones del continente. También examina una gama de problemas en estas cárceles, que incluyen la privación de libertad sin juicio previo, el hacinamiento, la escasez de recursos y la deficiente gestión de los asuntos carcelarios, la situación de las mujeres y los niños en las cárceles, y la cuestión de la rehabilitación. Este trabajo dedica un espacio substancial a las reformas que se están impulsando en todo el continente, y enuncia también recomendaciones sobre otras reformas necesarias. Analiza el papel de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, así como del Relator Especial sobre las Cárceles y Condiciones de Detención en África.

Original en inglés. Traducido por Andrea Pochak.

PALABRAS CLAVE

África - Derechos humanos – Cárceles – Colonialismo - Presos sin juicio previo – Superpoblación – Mujeres – Niños - Gestión de asuntos carcelarios – Recursos - Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos – Rehabilitación - Reforma carcelaria



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.revistasur.org>.

LAS CÁRCELES EN ÁFRICA: UNA EVALUACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

Jeremy Sarkin

Introducción

En términos generales, las personas privadas de su libertad en las cárceles africanas enfrentan años de encierro, a menudo hacinados en celdas sucias, con escasa provisión de alimentos, higiene inadecuada y poco o nada de vestimenta o de otras necesidades. Aunque estas condiciones no son uniformes en todo el continente, su predominio es preocupante y precisa ser tratado por medio de reformas carcelarias y desde un abordaje de derechos humanos. Por otra parte, también hay diversos obstáculos —incluyendo la cultura de secreto del Estado, la debilidad de la sociedad civil y la falta de interés público en la temática— que inhiben la recolección de datos confiables sobre las cárceles africanas.¹ Este velo de ignorancia en cuanto a las condiciones carcelarias no hace más que alimentar la negligencia y el abuso sobre las personas privadas de su libertad en África. Es entonces imperativo analizar el estado de situación de las cárceles africanas para generar información sobre los problemas que afectan al sistema penal del continente.²

El artículo detalla varios progresos importantes a lo largo de la historia de las cárceles africanas. Examina ciertas áreas en las que las cárceles de toda África no cumplen con los estándares mínimos de derechos humanos. Aunque es cierto que África comprende 53 países profundamente diversos, del análisis regional emergen algunos temas comunes sobre violaciones de derechos humanos, tales como la falta de recursos, la gestión inadecuada de los asuntos penitenciarios, la superpoblación y las malas condiciones de las instituciones carcelarias, la violación de los derechos de los detenidos que aún no han sido juzgados, de las mujeres y los niños, el potencial no explotado de las penas alternativas al encierro, y el

Ver las notas del texto a partir de la página 47.

incumplimiento del objetivo de rehabilitación o resocialización. El trabajo considera luego varias fuentes posibles de supervisión y reforma, como la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y el Relator Especial sobre Cárceles y Condiciones de Detención en África.

Es claro que las cárceles africanas enfrentan un conjunto de desafíos, entre los que se incluyen los déficits de una buena gestión de asuntos carcelarios, de financiación y de otros recursos. Tales insuficiencias han dado lugar a condiciones de hacinamiento y a los consecuentes abusos. Sin embargo, también es claro que varios gobiernos y organizaciones se han comprometido a mejorar la situación de las personas privadas de libertad en África promoviendo sus derechos. Como resultado, África ha incorporado varios instrumentos e instituciones innovadoras dirigidos a la protección de los derechos de quienes están tras las rejas. Lo que se necesita ahora es la voluntad política y los recursos para traducir estas declaraciones a la práctica.

Las cárceles de África: otro legado del colonialismo

Antes de emprender cualquier análisis sobre el estado actual de las cárceles africanas, es esencial mirar hacia el pasado para considerar el desarrollo de las instituciones penales en todo el continente. Porque la cárcel no es una institución nativa de África. Por el contrario, como tantos otros elementos de la burocracia africana actual, es un resabio de las épocas coloniales, una importación europea diseñada para aislar y castigar a los opositores políticos, ejercer superioridad racial y administrar castigo capital y corporal.

El encierro como castigo era desconocido en África cuando llegaron los primeros europeos. Aunque la privación de libertad sin juicio previo era común, la mala conducta se reparaba con restitución y no con castigo. Los sistemas de justicia locales se centraban más en la víctima que en el victimario, y su objetivo final era la compensación en vez del encarcelamiento. Incluso en los Estados con gobiernos centralizados que establecieron cárceles, el objetivo seguía siendo el asegurar la compensación para las víctimas más que el castigo a los delincuentes.³ Dentro de los sistemas judiciales africanos, el encarcelamiento y el castigo capital se consideraban como un último recurso, y se utilizaban sólo cuando los victimarios, tales como los delincuentes reincidentes y las brujas, planteaban un riesgo identificable para las comunidades locales.⁴

Aunque el encarcelamiento como castigo no se arraigó en África sino hasta fines de 1800,⁵ hubo dos excepciones a esta caracterización. Primero, sí se utilizaron cárceles en relación con el Comercio de Esclavos del Atlántico.⁶ Segundo, las naciones de África austral comenzaron a confiar en el encarcelamiento mucho antes que el resto del continente, en algunos casos incluso desde principios del siglo XIX.

Aún más. Cuando los poderes coloniales llegaron de Europa, la privación de libertad no se usó para castigar la comisión de delitos comunes sino para controlar y explotar las poblaciones locales potencialmente rebeldes. Por lo tanto, la experiencia más temprana de África con las cárceles formales no estaba dirigida a la rehabilitación o la resocialización de criminales sino a la subyugación económica, política y social

de los pueblos indígenas. En estas primeras cárceles hasta los delincuentes de menor importancia eran sometidos a un confinamiento brutal y reclutados como fuente de mano de obra barata.

Las cárceles africanas de fines del siglo XIX no eran simples vertederos para las víctimas de la opresión colonial, también eran manifestaciones de la superioridad racial europea. Los colonos y conquistadores europeos consideraban a los pueblos africanos como infrahumanos, salvajes que no podían ser “civilizados”.⁷ Por ejemplo, los prisioneros blancos —a diferencia de sus compañeros negros— gozaban de ropa, alimento e instalaciones de mejor calidad, así como de una capacitación dirigida a prepararlos para la liberación, la rehabilitación y la reintegración social.⁸ Además, mientras las cárceles europeas eliminaron la tortura a fines de 1800, las cárceles coloniales confiaban cada vez más en su práctica como un medio para contener a los pueblos indígenas y reforzar el dogma racista. La caracterización de los africanos como incivilizados, infantiles y salvajes⁹ por parte de los europeos, legitimó la tortura y el castigo capital.

Sin embargo, a pesar de la conexión entre la brutalidad de la cárcel y las políticas racistas y coloniales de fines de 1800, en el África postcolonial persiste la opresión penal en proporciones alarmantes y su penetración es espantosa. Es más, problemas concomitantes tales como el subdesarrollo, la dependencia de la ayuda exterior, la opresión política y la degradación humana continúan plagando el continente a pesar del retiro de los poderes coloniales ocurrido décadas atrás. Dentro de las cárceles, el hacinamiento, las fallas de infraestructura, el castigo corporal y capital, la corrupción, la prisión sin juicio previo generalizada, la cultura de las mafias y la atención inadecuada a mujeres y jóvenes no logran revertirse, pese a que los arquitectos penales de África partieron hace más de 40 años.

Como evidencia la historia de las cárceles africanas, el encierro fue traído al continente desde Europa como un medio para subyugar y castigar a quienes se oponían a la autoridad colonial. El principal objetivo de las primeras cárceles en África fue el empleo del castigo corporal y capital para sofocar la rebelión política. Entonces, teniendo en cuenta su origen, no debe sorprender que las cárceles africanas actuales no puedan cumplir con sus objetivos declarados de rehabilitación, y que de hecho continúen satisfaciendo los propósitos y cometiendo los mismos abusos que los de siglos atrás.

La privación de libertad sin juicio previo

Antes de analizar la situación de los presos africanos, vale la pena explorar las causas que motivan su detención. Ello pues una gran proporción de la población carcelaria en los países africanos comprende individuos que esperan ser juzgados y sentenciados. Por ejemplo, dos tercios de los 18.000 internos en Uganda todavía no han sido juzgados.¹⁰ En la cárcel de Johannesburgo, Sudáfrica, algunos internos no han visto a un juez desde hace unos siete años.¹¹ Tales demoras conducen al endurecimiento de la cárcel y de las poblaciones de detenidos, y dan lugar al fenómeno del hacinamiento, que será considerado más adelante.

A pesar de la afirmación de tener algunas de las cárceles de mayor superpoblación del mundo, las cárceles africanas están cerca del promedio global de detenidos sin juicio previo. En África el promedio de presos en espera de juicio es de 45 cada 100.000, mientras que la proporción global es de 44 cada 100.000.¹² Mientras la proporción global de detenidos en espera de juicio promedia el 29 %, en África es del 36 %.¹³ En algunos países latinoamericanos, como Paraguay y Honduras, la proporción alcanza el 90 %.¹⁴

Si bien la detención sin juicio previo en sí no constituye una violación de derechos humanos, aquélla debe ocurrir bajo ciertas condiciones, por un período breve y como último recurso. Aunque en África es difícil obtener estadísticas sobre la duración de la detención sin juicio previo, la evidencia sugiere que las esperas son mayores en las naciones de África central y occidental y que, en general, tal detención es arbitraria, extensa y bajo condiciones terribles. Más importante, estos detenidos son en su gran mayoría pobres que no pueden pagar abogados o los sobornos necesarios para asegurarse una rápida liberación. Por otra parte, la extendida prisión sin juicio no sólo repercute en la situación de las personas detenidas, sino también en la del sistema carcelario en su conjunto por las altas tasas de prisionización. Por ejemplo, el índice más alto de presos encarcelados sin juicio previo en el mundo es el de Liberia (97.3%), seguida por Malí con el 88.7%; Benin se encuentra en el cuarto lugar con el 79,6% y Nigeria en el quinto, con el 76%.¹⁵ Sin dudas, el hacinamiento en dichos sistemas penitenciarios podría aliviarse reformando el sistema procesal que permite estas detenciones sin juicio previo.

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha propiciado una reforma en tal sentido, y ha publicado varios documentos estableciendo lineamientos para que las audiencias previas al juicio sean eficaces. La Comisión además ha adoptado diversos instrumentos para fortalecer estas recomendaciones, tales como: la Resolución sobre el Derecho al Recurso y al Debido Proceso de 1997, la Declaración de Kampala sobre las Condiciones Carcelarias en África, la Resolución sobre Directrices y Medidas para la Prohibición y Prevención de la Tortura y de Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes en África de 2002, el Plan de Acción de Ouagadougou de 2002, y los Principios y Directrices sobre el Derecho al Debido Proceso y la Defensa Legal en África de 2003. Aunque esos documentos sostienen la promesa de futuras “buenas prácticas”, se necesita mucho más para aliviar el tratamiento arbitrario, dispar e inhumano de los detenidos sin juicio previo en África.¹⁶

Las condiciones de las cárceles africanas: superpoblación y recursos insuficientes

La superpoblación es quizá la preocupación más urgente que enfrentan las cárceles africanas. Las naciones africanas como Camerún, Zambia, Burundi, Kenia y Rwanda lideran la lista de países con las cárceles más superpobladas del mundo.¹⁷ También la superpoblación carcelaria tiene sus raíces en el pasado colonial del

continente. Casi desde sus inicios, las cárceles africanas han estado en o por sobre su capacidad. Teniendo en cuenta los numerosos desafíos pendientes en el África postcolonial, no sorprende que las cárceles hayan quedado, para muchos gobiernos postcoloniales, fuera de las interminables listas de prioridades para el desarrollo.

Previo a examinar la situación de la población carcelaria en África, debemos referirnos brevemente a las condiciones físicas en las cuales se mantiene a dicha población. No es de extrañar que las cárceles en África se encuentren en mal estado. Los edificios son viejos, con mala ventilación, con sistemas cloacales inadecuados. Esas condiciones son propicias para la transmisión de enfermedades contagiosas. Con frecuencia los presos carecen de espacio suficiente para dormir o sentarse, la higiene es pobre y el alimento y la ropa son inadecuados.¹⁸ Entre tal decadencia y privación, al sobrecargado personal de la cárcel le resulta difícil supervisar a los presos o proporcionarles niveles más altos de saneamiento y nutrición.

Hacinamiento: las causas

La superpoblación carcelaria africana es producto, entre otras cosas, de la escasez de recursos del sistema judicial. En este sentido, aunque las cárceles africanas no alberguen a tantos presos como las de otras partes del mundo, la superpoblación carcelaria se debe, en particular, a la falta de policías y jueces,¹⁹ que ha provocado el incremento de detenidos y reincidentes sin juicio previo.²⁰

Hacinamiento: las consecuencias

A veces las cárceles africanas tienen “celdas superpobladas donde los internos duermen por turnos; [...] guardiacárceles que ‘venden’ a los delincuentes juveniles para el sexo con otros internos; y [...] guardias que contrabandean armas, drogas y alcohol para las bandas paramilitares de presos”.²¹ En la última década, las muertes en las cárceles relacionadas con el VIH/SIDA se han incrementado exponencialmente.²² Las celdas de confinamiento y las de reclusión, al estar superpobladas, también llevan a la agresión sexual y al suicidio. Aunque muchas cárceles africanas no sufren de problemas de salud y violencia extremos, la presencia de estas tendencias en muchas de ellas provoca preocupación.²³

En 2004, al denunciar las condiciones de las cárceles africanas, el periodista Michael Wines sostuvo que:

[l]a inhumanidad de las cárceles africanas es una vergüenza oculta a primera vista. La cárcel Black Beach en Guinea Ecuatorial es notoria por la tortura. En las cárceles de Zambia el alimento es tan escaso que las bandas lo manejan como instrumento de poder. Las cárceles del Congo han albergado niños de hasta 8 años de edad. Los presos de Kenia mueren por enfermedades fácilmente tratables como la gastroenteritis.²⁴

En la cárcel de Maula, en Malawi, muere aproximadamente uno de cada 60

presos mientras cumple su condena cuando, en comparación, en Estados Unidos muere uno cada 330.²⁵ Además, es común la violación entre la población carcelaria, mayormente seropositiva, que funciona como un supuesto método de control por parte de las bandas dentro de las cárceles.²⁶

Aunque las condiciones inhumanas en las que viven los presos africanos son injustificables, es importante mencionar que tales circunstancias deben ubicarse dentro del contexto de privación de derechos generalizada que se evidencia en todo el continente. Considerando que la pobreza es la regla para la mayoría de los africanos, no llama la atención que las condiciones de vida sigan siendo pobres tras las paredes de la cárcel. Sin embargo, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos persiste en condenar el estado de las cárceles africanas:

*Las condiciones de las cárceles y de los presos en muchos países africanos están agravadas por severas insuficiencias, incluyendo, entre otras, el hacinamiento, condiciones físicas, de salud y sanitarias pobres, programas de recreación, vocacionales y de rehabilitación inadecuados, contacto restringido con el mundo exterior, y grandes porcentajes de personas que aún no fueron juzgadas.*²⁷

En cuanto a la salud dentro de las cárceles, aunque los datos no están tan fácilmente disponibles como en Estados Unidos, la evidencia sugiere que las tendencias son similares. Las investigaciones de académicos y ONG indican que la enfermedad es más frecuente entre las poblaciones africanas encarceladas en comparación con las poblaciones en libertad.²⁸ Por ejemplo, algunas estimaciones de Sudáfrica sostienen que la tasa de infección de VIH es el doble entre los presos que en la población en general.²⁹ En Ghana se ha observado que la tasa de VIH es hasta mayor entre los oficiales penitenciarios que en la población en general.³⁰

Además de enfermedades, los presos africanos también están más expuestos a muertes anormales en forma desproporcionada. En 2002, por ejemplo, al menos 100 presos ghaneses murieron por desnutrición y enfermedades resultantes del hacinamiento y la falta de saneamiento.³¹ Del mismo modo, cientos de presos en Kenia, Nigeria, y Etiopía murieron como resultado de condiciones similares.³²

Hacinamiento: las soluciones

A pesar de que el hacinamiento carcelario implica una amenaza a la protección y seguridad social, los tribunales africanos no han hecho cumplir el derecho de los presos a un espacio suficiente. Las decisiones judiciales sólo se han referido a la duración del encierro, el nivel de ventilación de las celdas, a la cantidad de ejercicio y de luz natural permitidos a los presos, a la calidad de la comida, a las oportunidades de recreación y entrenamiento, al ambiente general o a las condiciones de trabajo existentes.³³ En ausencia de una respuesta judicial, deberían establecerse “condiciones mínimas de detención” que “fijen estándares específicos

que puedan exigirse judicialmente si fuera necesario”.³⁴ Por ejemplo, una decisión de un tribunal sudafricano ha establecido que:

*los remedios “usuales”, tal como el “declarator”, el interdicto prohibitorio, el ordenamiento judicial y los fallos por daños pueden no ser capaces de remediar [...] fallas sistemáticas o el cumplimiento inadecuado de las obligaciones constitucionales, particularmente si se trata de la protección, la promoción o el cumplimiento de los derechos de naturaleza programática.*³⁵

Esto revela la capacidad limitada de la justicia para entender en el tema del hacinamiento. La decisión de un tribunal al otorgar un “amparo estructural”, un remedio que ordene a un órgano del Estado cumplir con sus obligaciones constitucionales e informar periódicamente [a la corte] sus progresos al respecto”³⁶ sugiere, sin embargo, que los tribunales africanos podrían ser más proactivos y desempeñar un papel más importante para mitigar las pobres condiciones carcelarias.

Además de la falta de respuestas judiciales para los abusos resultantes del hacinamiento, tampoco han existido respuestas políticas al problema. A pesar de la gravedad de la situación, no se ha incrementado la capacidad del cupo carcelario ni se han privatizado o renovado las cárceles, como sí ha ocurrido en Norteamérica y Europa.

Aunque en África aún no se avanzó en la privatización del sistema carcelario, se está discutiendo otro tipo de reformas. Por ejemplo, en enero de 2006, Nigeria liberó 25.000 presos, algunos de los cuales habían estado esperando juicio durante una década. El gobierno también estableció juntas —conformadas por abogados de derechos humanos y representantes del sistema judicial— en cada una de las 227 cárceles del país. Además, creó un nuevo cargo penitenciario —inspector en jefe de cárceles— que reporta directamente al presidente, y nombró personal para esa posición. Según el ex Ministro de Justicia, Bayo Ojo, esas medidas se implementaron porque las “condiciones de las cárceles [eran] demasiado terribles. Las condiciones niegan la esencia del encarcelamiento, que es reformar”.³⁷ Por su parte, el Presidente de Tanzania, Jakaya Mrisho Kikwete, también prometió mejorar las condiciones carcelarias de su país, al sostener que “la situación es terrible”. Asimismo ordenó realizar una investigación sobre el hacinamiento de las cárceles y declaró “Hay mucho para hacer para asegurarse de que se trate a los internos como a seres humanos”.³⁸

A nivel regional, se adoptaron las Declaraciones de Kampala sobre las Condiciones Penitenciarias en África, y de Ouagadougou sobre la Aceleración de la Reforma Penal y Carcelaria en África, en 1996 y en 2002 respectivamente. Ambos instrumentos se esfuerzan por mejorar las condiciones de las cárceles africanas. A nivel internacional, el Consejo de Europa adoptó el Reglamento de Prisiones Europeo en 2006. Aunque este reglamento no obliga a los Estados africanos, proporciona lineamientos útiles para el desarrollo de políticas carcelarias transparentes y consistentes. Sin embargo, aún si la Unión Africana adoptara pautas

similares, lo cierto es que los recursos insuficientes y la inestabilidad institucional afectarían la implementación de cualquier reforma propuesta.

El fracaso en proteger a los vulnerables: mujeres y niños en las cárceles africanas

La situación de las mujeres y los niños en las cárceles africanas ha sido un problema totalmente ignorado tanto por académicos como por los responsables de las políticas penales. Como resultado, estas poblaciones vulnerables están particularmente marginadas en condiciones de vida de nivel inferior al normal. Si bien los sistemas penales europeos, norteamericanos y australianos han comenzado a impulsar medidas para resolver la especial situación de mujeres y niños privados de libertad, en África el tema recibe poco o nada de atención, en tanto la administración penitenciaria, como varias otras esferas, sigue siendo un entorno decididamente masculino y dominado por los adultos.

Mujeres

África se encuentra en la mitad del promedio global de mujeres presas, en relación con la población carcelaria total: el porcentaje promedio de las cárceles africanas oscila entre el 1 y el 6 % de mujeres en relación con el total de las personas privadas de su libertad.³⁹ Aunque el promedio continental es más bajo que el de otras partes del mundo, los promedios nacionales varían en tasas tan altas como el 4.5 % en algunos países de África del norte, 5 % en África occidental (Cabo Verde) y África austral (Botswana), 3.3 % en África central (Angola) y 6.3 % en África del este (Mozambique), a tasas menores como el 1.7 % en África del norte (Sudán), 1 % en África occidental (Burkina Faso) y central (Santo Tomé y Príncipe), 1.2 % en África del este (Malawi), y 1.8 % en África austral (Namibia).⁴⁰

Antes de examinar las condiciones de encarcelamiento de las mujeres africanas, vale la pena observar las causas de su detención. La población femenina de las cárceles africanas es, en su gran mayoría, pobre y analfabeta. Por lo general, las mujeres son encarceladas por los delitos de homicidio, tentativa de homicidio, infanticidio, aborto y hurto. El sexismo es evidente en la criminalización de ciertas conductas. Por ejemplo, en muchos países, el aborto —que sólo criminaliza a las mujeres— se castiga hasta con cadena perpetua.⁴¹

Una vez detenidas, persiste la discriminación contra ellas. A menudo a las mujeres presas se les niega el acceso a programas vocacionales y de recreación; y no se les proporcionan las provisiones sanitarias adecuadas para la menstruación.

Aún más. Aunque algunos sistemas penitenciarios tienen instalaciones separadas para las mujeres, en la mayoría de los países africanos, las mujeres están encarceladas en las mismas instalaciones que los hombres.⁴² Ello las hace más vulnerables al abuso físico y psicológico de los presos, abusos que el escaso personal carcelario no puede evitar o en el que, de hecho, participa.

Incluso en los casos en que las mujeres están detenidas en lugares diferentes a

los hombres, también padecen violencia y abuso similares a los que se evidencian en las instalaciones masculinas.⁴³ Las presas son particularmente vulnerables a los abusos sexuales de los guardiacárceles, tanto en prisiones para mujeres como en las mixtas.

Afortunadamente, la situación de las mujeres presas está siendo abordada por el movimiento regional que impulsa una reforma penal. Por ejemplo, la Declaración de Kampala procura mejorar las condiciones de detención de las mujeres africanas. No obstante ello, la declaración simplemente pide una “atención especial” y un “tratamiento apropiado” de las “necesidades especiales” de las mujeres. Esas aspiraciones tan vagas —por no decir nada sobre la terrible omisión de las mujeres embarazadas— reflejan la falta de voluntad política y de una conciencia del género hacia la reforma de las cárceles africanas que abarque a todas las personas que están detrás de las rejas.

Niños

Aunque en África hay muchos menos niños que mujeres en la cárcel, ciertas instalaciones en particular albergan grandes poblaciones de jóvenes. Además, muchos sistemas penales deliberadamente esconden parte de su población juvenil para evitar un escrutinio y una crítica más estrecha de sus políticas. Según los datos disponibles, los niños representan entre el 0.5 y el 2.5 % de la población carcelaria general; y la mayoría de esos niños se encuentra detenida en espera de un juicio durante meses e incluso años. Las cárceles sudafricanas albergan el mayor número de presos juveniles en África: 3.600. Las cárceles de Namibia albergan el mayor porcentaje de niños en relación con la población carcelaria total del país: el 5.5 %.⁴⁴

En África los niños son privados de libertad por dos caminos diferentes: nacen de mujeres encarceladas, o son detenidos por la supuesta comisión de un delito.⁴⁵ A menudo estas conductas criminales son ofensas y delitos menores, tales como vagancia, falta de identificación adecuada, callejeo, ausentismo escolar, mendicidad o falta de control paterno. Por estas ofensas leves, los niños pueden permanecer detenidos durante los años más importantes para su formación y desarrollo, en espera de un juicio.

Al igual que en el caso de las mujeres, la mayoría de los sistemas carcelarios africanos —con excepción de los de Sudáfrica, Costa de Marfil, Mali y Angola—, carecen de recursos para albergar a los niños separados de la población de varones adultos. La mezcla de niños con la población carcelaria general puede provocar consecuencias desastrosas. En primer lugar, porque los niños detenidos deben competir con los adultos por recursos escasos, tales como los alimentos. En segundo lugar, porque como las cárceles africanas no cumplen ni con los estándares mínimos más básicos para los adultos, tampoco cumplen con los estándares internacionales para la detención juvenil. Por ejemplo, el hacinamiento compromete la salud y la higiene de los niños presos y los expone al riesgo creciente del abuso sexual. Tampoco las necesidades educacionales, de desarrollo, salud y nutrición de los jóvenes detenidos son debidamente atendidas.

Aunque algunos países, particularmente los antes mencionados, han hecho

algunos avances para separar a los niños presos de los adultos, es necesario hacer aún más. Egipto, por ejemplo, está experimentando con programas de justicia restaurativa, y con reformas que proponen medidas alternativas al encarcelamiento de los jóvenes.⁴⁶ Los programas de liberación anticipada, así como las políticas de rehabilitación y reintegración también deberían comprender a los niños delincuentes, a fin de que éstos no pierdan sus preciosos años de desarrollo en la cárcel.

Rehabilitación: una meta poco clara

Entre los diversos fines del encarcelamiento —retribución, disuasión, desaprobación pública, incapacitación, rehabilitación y reintegración— las dos últimas metas siguen siendo algunas de las más indefinidas y polémicas, particularmente en África.

Para muchas cárceles africanas, la rehabilitación es un objetivo difícil de alcanzar, en gran parte, debido a la falta de recursos. La superpoblación y la escasez de fondos obstaculizan la implementación de esquemas de resocialización eficaces. Si bien la rehabilitación sigue siendo el objetivo que aducen muchos responsables de las políticas penales en África, la falta de voluntad política impide su definitiva realización. Esto es lamentable pues la poca investigación disponible sobre el tema indica que en África las tasas de reincidencia disminuyen considerablemente con programas de rehabilitación sólidos y efectivos.⁴⁷ Para que ello ocurra son fundamentales los vínculos entre los presos y sus familiares u otros miembros de la comunidad; estos vínculos pueden apoyar a los detenidos en los procesos de reintegración y ayudan a evitar la reincidencia.

La rehabilitación está contemplada en muchos instrumentos regionales dirigidos a mejorar las condiciones carcelarias en toda África. Por ejemplo, la Declaración de Ouagadougou sobre la Aceleración de la Reforma Penal y Carcelaria en África de 2002 requiere la promoción de la rehabilitación y la reintegración para exdelincuentes. El Plan de Acción que acompaña la Declaración también especificó las medidas que podrían tomar los gobiernos y las ONG para aumentar la eficacia de la rehabilitación de delincuentes y detenidos sin juicio previo. En varias naciones africanas —como Gambia, Camerún, y Santo Tomé y Príncipe— la legislación también ha intentado promover los derechos humanos de los presos.⁴⁸ Sin embargo, estas medidas se centran en el hacinamiento, la carencia de personal y entrenamiento y los estándares carcelarios mínimos y no se dedican a la rehabilitación.

Afortunadamente, países tales como Sudáfrica, Uganda y Botswana han tomado medidas para mejorar sus programas de rehabilitación. Si bien aún enfrentan varios desafíos para implementar sus programas de rehabilitación y reintegración adecuadamente, se esfuerzan por adherirse al Plan de Acción. Sus programas se enfocan en la formación educativa y vocacional, el apoyo psicológico, la promoción del contacto familiar fuera de la cárcel, el acceso a servicios religiosos y la participación de la sociedad civil para rehabilitar a los presos y reintegrarlos a la comunidad.

Es difícil medir el logro de esos esfuerzos por la falta de consenso respecto de los estándares e indicadores para dimensionar el éxito. Sin embargo, hasta la fecha, la práctica ha revelado algunas concordancias clave entre programas exitosos; como

por ejemplo: la especial atención puesta a las habilidades relacionadas con el empleo, la flexibilidad suficiente para abastecer las necesidades individuales identificadas, servicios multidimensionales integrados para tratar una amplia gama de factores, supervisión y seguimiento continuos, equilibrio entre calidad y cantidad, colaboración con las familias y las comunidades, los componentes judiciales restaurativos en los que los delincuentes aceptan su responsabilidad, y períodos mínimos de 9 a 12 meses. Aunque los programas de rehabilitación y reintegración aún son nuevos en África, los progresos positivos que ya han logrado exigen que estas iniciativas reciban más apoyo.

Los recursos y la gestión de los asuntos penitenciarios

Las condiciones antes descritas se deben, en parte, a la escasez de recursos y a la falta de una buena gestión de los asuntos penitenciarios. De hecho, la escasez de recursos es uno de los desafíos más significativos que hoy enfrentan las cárceles africanas. En un continente con tantas necesidades sociales, la protección de los presos está lejos de los primeros lugares en muchas listas de prioridades. Es más, la opinión pública en general sostiene que la cárcel es un lugar de detención, castigo y disuasión, y se opone a la rehabilitación y la reintegración.⁴⁹ Como resultado, las cárceles africanas experimentan una alta tasa de reincidencia, que perjudica aún más los recursos sociales y financieros de las naciones ya-empobrecidas.⁵⁰ Además, la escasez de recursos provoca privaciones para los presos.

Es difícil definir y evaluar qué implica una buena gestión de los asuntos carcelarios, en parte porque ha habido muy poca investigación sobre la identificación de las buenas prácticas en África, en particular en las áreas de administración, gerenciamiento y funcionamiento. Varios instrumentos internacionales describen el consenso internacional sobre temas tales como objetivos, condiciones y tratamiento aceptables para los criminales encarcelados.⁵¹ Además, el incremento del delito en África, la disminución de los recursos y la creencia que el encarcelamiento es una forma de disciplina, han conspirado en algunas naciones para convertir las condiciones carcelarias en absolutas atrocidades.

En las cárceles africanas, la escasez de personal bien entrenado también obstaculiza la gestión de los asuntos carcelarios. La falta de personal suficiente puede sobrecargar al personal de la cárcel ya en tensión, produciendo desafíos adicionales en instituciones con suficientes problemas. El personal incompetente también puede empeorar el estado de las dificultades ya existentes. Cuando las cárceles carecen de personal suficiente, los presos deben estar confinados a sus celdas, empeorando así los problemas asociados con el hacinamiento antes descrito. El personal inadecuado también obstaculiza el diseño de y el acceso a los programas de rehabilitación. Finalmente, la buena gestión de los asuntos carcelarios es esencial para mantener los lineamientos básicos de la salud pública dentro de cárceles africanas. Se necesita una mayor cantidad de personal y métodos más eficientes para asegurar la eliminación de desperdicios, mejor alimentación, mayores raciones y medidas adecuadas para combatir el contagio de enfermedades, en especial de

VIH/SIDA. Es preciso que los educadores de la salud pública enseñen a los presos cómo evitar contraer el VIH, se deben proveer preservativos, y los presos seropositivos deben recibir cuidado médico adecuado.

Estos desafíos pueden ser atenuados implementando programas de entrenamiento adecuados, contratando personal adicional, fomentando la camaradería entre el personal, aumentando los sueldos y los beneficios del personal, supervisando, dirigiendo, y disciplinando al personal en forma apropiada, e incentivando al personal con carreras laborales de ascenso móvil. Estas medidas no sólo aliviarán los problemas del personal y promoverán una mejor gestión de los asuntos carcelarios, sino también construirán un clima de respeto por los derechos de los presos.

A pesar de esta situación calamitosa de la gestión de los asuntos carcelarios y de la escasez de recursos en las cárceles africanas, durante la última década se han hecho algunas incursiones positivas hacia la mejora de la vida de los encarcelados en África. Por ejemplo, los donantes han contribuido con dinero y asistencia técnica para apoyar a los sistemas penales africanos.⁵² La mayoría de los gobiernos africanos ha demostrado su compromiso con los derechos de los presos por medio de la adopción de instrumentos, organización de eventos e impulso de instituciones regionales tales como la Declaración de Kampala sobre las Condiciones Penitenciarias en África, la Cuarta Conferencia de Directores de Servicios Correccionales de África central, del este y austral, la Declaración de Arusha sobre Buenas Prácticas Penitenciarias, y el Plan de Acción de Ouagadougou.

Esos instrumentos subrayan la importancia de una administración carcelaria eficaz y de una dirección carcelaria competente. La dirección de la cárcel tiene todo el sistema penitenciario, mientras que la administración eficiente es crucial para asegurar que las instalaciones se manejen mejor. La contratación, entrenamiento y educación de personal eficiente también mejora la gestión de los asuntos carcelarios. Lamentablemente, muchas administraciones de cárceles africanas están subordinadas a la policía o a los militares, que pueden crear estructuras autoritarias y duras políticas disciplinarias. Si el manejo de las cárceles no está centralizado se puede afectar su buen gerenciamiento, en particular, por la falta de una autoridad carcelaria nacional.

La recuperación de la dignidad en las cárceles africanas: caminos hacia la reforma

Desde mediados de la década de 1990, se ha subido el perfil de la reforma carcelaria gracias a los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales y gubernamentales que han denunciado los abusos provocados por el hacinamiento en las cárceles africanas como violaciones del derecho de los derechos humanos. Entre las estrategias que se desarrollaron para mejorar la protección de los derechos de los presos en el continente, debemos mencionar las tendencias nacionales hacia las penas alternativas, las iniciativas regionales para fortalecer la supervisión, y algunos compromisos políticos para impulsar reformas. Más adelante consideramos varias de estas iniciativas.

Penas alternativas: ¿una válvula de seguridad para la superpoblación?

Las penas alternativas pueden ser un medio para evitar la superpoblación, y por lo tanto para respetar los derechos humanos en las cárceles africanas. Varios sistemas penales africanos ya han comenzado a experimentar esta práctica y, aunque es pronto para generalizar a partir de unas pocas experiencias positivas aisladas bajo condiciones particulares, los primeros indicios sugieren que la práctica amerita aplicaciones y estudios adicionales.

La forma más común de penas alternativas es una en la cual los culpables de delitos menores son condenados a cumplir servicio comunitario por un tiempo, en vez de ir a la cárcel. Obviamente, esta práctica reduciría el hacinamiento de las cárceles africanas. Sin embargo, la aplicación de penas alternativas requiere de supervisión y administración, costos que las naciones africanas pobres en recursos todavía no pueden pagar. En consecuencia, también se han propuesto como penas alternativas al encierro la imposición de multas y compensaciones.

La falta de fondos no es el único obstáculo en la exploración de las penas alternativas en África. Sigue habiendo varias barreras administrativas que inhiben la implementación e integración de estos programas, así como desafíos importantes para armonizar los intereses entre los diversos grupos —los medios, los partidos políticos, las víctimas, los delincuentes y la población en general—, en particular cuando las sentencias omiten el período de encarcelamiento. Una definición clara de los delitos y de las penas alternativas que les corresponden a cada uno podría ayudar a dimensionar la viabilidad política de emplear las penas alternativas para aliviar el hacinamiento carcelario.

Otros desafíos para la implementación de las penas alternativas son la falta de una gestión transparente de los asuntos carcelarios y la corrupción, presentes en muchos estados africanos. El éxito de estos esquemas de condena —en realidad de cualquier esquema de condena— reside en parte en la transparencia y la integridad del sistema de justicia penal. Lamentablemente, y aunque se están tomando medidas para abordar este problema, muchos sistemas de justicia penal africanos están plagados de corrupción.

Seguramente, las penas alternativas no curarán todas las falencias que padecen las cárceles africanas. Sin embargo, con el apoyo de organismos internacionales, ONG, gobiernos e individuos, se podrían superar las barreras de esta práctica y la aplicación de las penas alternativas podría atenuar, en parte importante, el hacinamiento carcelario.

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos: su potencial en la protección

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que desde 2002 opera bajo el auspicio de la Unión Africana, ha desempeñado un papel significativo en la mejora de las condiciones carcelarias en todo África. La investigación y sanción por las violaciones a los derechos ha sido un método con el que la Comisión ha

contribuido a mejorar la vida de los presos. La Comisión también ha investigado las condiciones de las cárceles africanas por medio de la designación de Relatores Especiales, la formación de grupos de trabajo y el trámite de casos individuales. La Comisión además interpela a los gobiernos y redacta resoluciones sobre las condiciones de las cárceles en el continente.

Varios de los Relatores Especiales y grupos de trabajo designados por la Comisión han sido significativos para impulsar una reforma carcelaria en África. Por ejemplo, la Comisión ha designado a un Relator Especial sobre los Derechos de las Mujeres en África, un Grupo de Trabajo sobre la Pena de Muerte, un Grupo de Trabajo sobre Temas Específicos relacionados con el Trabajo de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, un Grupo de Trabajo sobre los Pueblos Indígenas, un Relator Especial sobre los Defensores de los Derechos Humanos, un Relator Especial sobre la Libertad de Expresión, y un Relator Especial sobre Cárceles y Condiciones de Detención.⁵³ El trabajo de este último Relator Especial será analizado en detalle más adelante.

Los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos desempeñan un papel importante en el trabajo de la Comisión y sus órganos subsidiarios en materia de condiciones carcelarias africanas. Por ejemplo, la Comisión ha hecho uso de las Reglas Mínimas de la ONU para el Tratamiento de los Reclusos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, y el Protocolo sobre los Derechos de la Mujer.⁵⁴ Además, en 1995, la Comisión adoptó la Resolución sobre las Cárceles en África, que extendió a todos los presos los derechos y las garantías dispuestas en la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos.

La Comisión se esfuerza por acentuar la responsabilidad de cada uno de los Estados de proteger a sus presos y garantizarles un estándar mínimo de los derechos. Sin embargo, la Comisión todavía no ha establecido estándares coherentes en forma de lineamientos en cuanto a las violaciones a los derechos de las personas privadas de libertad. En este sentido, al entender en casos individuales, la Comisión generalmente oye la evidencia de un denunciante y evalúa la respuesta de un gobierno; y ante la falta de una respuesta gubernamental, simplemente resuelve a favor del denunciante.⁵⁵

La Comisión ha adoptado, no obstante, varias resoluciones sobre estándares para las cárceles de África, incluyendo la Resolución sobre la Adopción de la Declaración y el Plan de Acción de Ouagadougou sobre la Aceleración de la Reforma Penal y Carcelaria en África. Ambos instrumentos contienen recomendaciones para reducir la superpoblación, lograr que las administraciones de las cárceles sean más responsables respecto de sus acciones, estimular mejores prácticas, promover la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, y para apoyar el desarrollo de una declaración universal sobre los derechos fundamentales de los presos.

Los Estados tienen a su disposición diversas medidas que deberían adoptar

para satisfacer los estándares establecidos en las resoluciones de la Comisión. Por ejemplo, las penas alternativas a la privación de la libertad, la reparación como forma de hacer justicia, y la vinculación entre la costumbre y los sistemas de justicia penal formales, ayudarían a solucionar el problema del hacinamiento en las cárceles africanas. La superpoblación también podría aliviarse descriminalizando algunos delitos de menor importancia, intentando acelerar los juicios, estableciendo multas a los abogados para castigar demoras, y restringiendo el tiempo en custodia policial a 48 horas. Las cárceles podrían llegar a ser más autosuficientes si, como sugiere el Plan de Acción, se entrenara mejor al personal. Los objetivos de la rehabilitación y la reintegración podrían alcanzarse mejor si los presos pudieran trabajar, si sus perspectivas de trabajo aumentaran con la educación, y si se fortaleciera la interacción con sus familias y la comunidad. Finalmente, como aconseja el Plan de Acción, los administradores de las cárceles deberían rendir cuentas sobre sus abusos a los presos, y para ello se debería adecuar la legislación nacional a las obligaciones internacionales de derechos humanos y se deberían garantizar inspecciones independientes en las cárceles.

Un instrumento adicional, las Pautas de la Isla Robben adoptadas por la Comisión en 2002, alienta a las naciones africanas a adoptar los estándares internacionales mínimos para las condiciones carcelarias y da instrucciones detalladas sobre el modo de lograrlo. Las Pautas también incluyen recomendaciones específicas para combatir muchos de los desafíos detallados en este artículo, incluyendo las condiciones físicas de las cárceles, el uso de las penas alternativas para atenuar el hacinamiento, el papel de las ONG, la independencia judicial, la mayor concientización y entrenamiento del personal, y la separación de los grupos vulnerables tales como mujeres y niños. Las Pautas también establecieron un comité de seguimiento para difundir el contenido de las Pautas por todo África.

Por lo demás, la Comisión no debe ser entendida como la única institución encargada de supervisar y llevar adelante una reforma de las cárceles en África. Por ejemplo, varios países han establecido instituciones nacionales de derechos humanos que, aunque de eficacia variable, pueden supervisar las condiciones carcelarias internamente. No obstante, en estos casos, el desafío a enfrentar es su alcance. Así, muchas instituciones nacionales de derechos humanos están encargadas de supervisar y monitorear la situación de todos los derechos humanos, no sólo de quienes están privados de libertad. Asimismo, por ejemplo, aunque Sudáfrica ha designado un Juez de Inspección de Cárceles para recibir e investigar las quejas de los presos y una Dirección de Reclamos Independiente para investigar las denuncias de los detenidos sin juicio previo demorados por la policía, desde 1994 han muerto más de 500 personas en custodia policial en el país por año. Ocasionalmente, este número ha sido tan elevado como 700 detenidos sin juicio previo por año.⁵⁶ Por lo tanto, se sugiere que la supervisión de las cárceles sea continua y diferenciada de otras instancias de monitoreo de derechos humanos.

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha adoptado un enfoque polifacético —que incluye Relatores Especiales, casos y resoluciones— para hacer frente a los problemas que hoy padecen las cárceles africanas. Sin

embargo, la carencia de estructura amenaza la efectividad de la Comisión. Se necesita más coordinación entre las estrategias y la unificación de todos los esfuerzos hacia una reforma, para que las cárceles africanas puedan mejorar sus condiciones. La Comisión ha creado los cimientos para el respeto de los derechos de los presos: aquéllos ahora deberían organizarse más eficientemente.

Relator Especial sobre Cárceles y Condiciones de Detención en África

Ya mencionamos que la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha establecido diversos relatores especiales cuyo trabajo impacta en la situación de los derechos de los presos: en especial, el Relator Especial sobre Cárceles y Condiciones de Detención (Relator Especial), designado en 1996. Esta designación se realizó según el artículo 45 (1)(a) de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que permite a la Comisión investigar y promover los derechos humanos en el continente. Según el artículo 46 de la Carta, la Comisión puede cumplir este mandato mediante el método que considere más apropiado. La ventaja de designar un Relator Especial conforme al artículo 45 (1)(a) es que de esta forma, el mandato está asociado a la función de promoción de la Comisión, lo que permite ser ejercido con acciones públicas.

La Relatoría es ocupada por un miembro de la Comisión, y su mandato dura dos años. El primer Relator Especial sobre Cárceles y Condiciones de Detención fue el Comisionado Victor Dankwa de Ghana, seguido por la Comisionada Vera Chirwa de Malawi, y actualmente se desempeña como tal el Comisionado Mumba Malila de Zambia.

El papel de este Relator Especial es examinar y elaborar informes sobre las condiciones carcelarias para proteger los derechos de los internos. El Relator investiga las condiciones carcelarias, se comunica con los gobiernos africanos y le traslada sus inquietudes al respecto, recibe denuncias individuales sobre las condiciones de detención, y presenta un informe anualmente a la Comisión. El Relator también sugiere soluciones a los desafíos que enfrentan las cárceles africanas. Por último, el Relator Especial organiza actividades de capacitación para policías, guardias y administradores de cárceles y abogados, para mejorar las condiciones de las cárceles.

Como parte de su mandato, la Relatoría realiza visitas a los países, en las que inspecciona las cárceles, y luego produce informes sobre las condiciones que observó en ellas. A veces también realiza visitas de seguimiento. Hasta la fecha, el Relator Especial ha realizado 16 visitas a 13 países africanos, en una proporción de dos por año. En general, todas las visitas siguen una agenda similar: primero el Relator se entrevista con los funcionarios del gobierno y realiza una conferencia de prensa antes de visitar varias cárceles, comisarías y reformatorios durante aproximadamente 10 días. En cada lugar se reúne con los administradores, visita las instalaciones y se entrevista con las personas detenidas a solas o en presencia de los funcionarios de la cárcel. Una vez que el Relator concluye su visita, se reúne nuevamente con los

funcionarios públicos para hacer recomendaciones sobre los problemas más urgentes. Después de su visita, el Relator elabora un informe que el gobierno puede contestar. Luego se elabora la versión final del informe, que incluye las observaciones del gobierno. Es importante destacar que la versión anterior del informe se encuentra disponible para el público, pero la versión que incluye las observaciones del Estado deja de estarlo. Esto debería cambiarse.⁵⁷

Aunque los informes de la Relatoría varían de acuerdo con el país de que se trata, en general todos han solicitado en forma categórica que se dediquen recursos adicionales a las cárceles. El Relator Especial casi siempre ha recomendado también que se capacite a los funcionarios penitenciarios en temas de derechos humanos. Asimismo, los informes del Relator a menudo han destacado la necesidad de mejorar las relaciones entre los presos como un medio de proteger los derechos humanos.⁵⁸

Además de examinar las instalaciones carcelarias, esta Relatoría analiza la legislación penal nacional para verificar su adecuación con la normativa internacional y regional africana. El informe que presenta sobre esta materia a la Comisión, también debería ser público.

En teoría, la Relatoría Especial sobre Cárceles y Condiciones de Detención es una herramienta útil para proteger los derechos de los presos. Sin embargo, un sinnúmero de barreras ha obstaculizado su alcance y su significación práctica. Primero, carece de fondos suficientes por no recibir financiación específica y por depender de un Comisionado. Como resultado, el Relator sólo ha podido visitar una fracción de los Estados africanos. Segundo, el Relator requiere el consentimiento del país a inspeccionar, lo que también ha limitado el número de visitas. Obviamente, recibir la visita del Relator exige para los Estados un mayor nivel de cumplimiento sobre los estándares de derechos humanos, que incluye también el seguimiento de las recomendaciones subsecuentes. En tal sentido, para fortalecer la capacidad de la Relatoría como institución de derechos humanos, más Estados africanos deberían conceder permisos para los pedidos de visita.⁵⁹

A pesar de estos desafíos, la Relatoría ha alcanzado un cierto éxito en su corta existencia. En primer lugar, su creación misma ha mejorado el perfil de los derechos de los presos en la agenda de la Comisión. Así, aunque el progreso es lento, el tema se mantiene en la agenda de la Comisión y continuará estándolo durante los próximos años. En segundo lugar, aunque el número de visitas no ha sido tan grande como se esperaba, en la década pasada se han examinado aproximadamente 250 lugares de detención. Éste es el puntapié inicial para realizar muchas más visitas. En tercer lugar, el Relator ha hecho visibles problemas antes ignorados. Por ejemplo, al finalizar su mandato, Vera Chirwa condenó el castigo capital; y el actual Relator, Mumba Malila, se pronunció en contra del castigo corporal.⁶⁰

Sin duda, el Relator Especial sobre Cárceles y Condiciones de Detención debería ser fortalecido mediante la adopción de medidas tales como el aumento de los recursos financieros, el incremento de la comunicación entre las ONG y otras organizaciones internacionales, más comunicación entre el Relator y los países visitados, la mejor integración de la Relatoría en la Comisión, y la mejora de la estructura y la legalidad del mandato del Relator.

La reforma de las cárceles africanas

Afortunadamente, el movimiento para impulsar una reforma en las cárceles y mejorar la protección de los derechos de los presos ha recibido una creciente atención en África. A diferencia del pasado, cuando la reforma carcelaria no formaba parte de la agenda política de los Estados africanos, hoy muchos gobiernos y ONG se encuentran trabajando activamente para alcanzar esos objetivos.⁶¹ Sin embargo, como mencionamos antes, los Estados africanos enfrentan una panoplia de desafíos para toda la población tal como enfermedades, educación insuficiente, vivienda inadecuada, desempleo e inestabilidad política. Todo ello genera presiones financieras que hacen que para los Estados priorizar la reforma carcelaria sea todo un desafío político.

No obstante, se han hecho mejoras positivas para lograr cambios en los sistemas penales y de justicia penal africanos. Esto ha sido facilitado, en parte, por la ayuda internacional. Sólo en el año 2002 las donaciones a los países africanos para realizar la reforma del sector de justicia alcanzaron los USD 110 millones.⁶² Como resultado de esta priorización y financiación, varios Estados africanos han podido dar algunos pasos importantes hacia el alivio del hacinamiento carcelario. Por ejemplo, Sudáfrica ha reducido las sentencias carcelarias en seis meses para millares de presos. Kenia ha comenzado a utilizar penas alternativas —como servicios comunitarios, multas y libertad condicional— para los condenados por delitos menores.⁶³ Las cárceles de Kenia también han emprendido iniciativas para la liberación temprana de modo de mitigar la superpoblación, y están ampliando los servicios médicos para mejorar la salud de los presos.⁶⁴ En Uganda, el Acta de Servicio Comunitario permite, ante la comisión de ciertas ofensas, la utilización del servicio comunitario en lugar del encarcelamiento. Algo similar ocurre en Malawi.⁶⁵ Legislación similar está pendiente en Malí y Nigeria. Angola abrió recientemente una unidad carcelaria para mujeres.

La reforma ha llegado más lentamente a África del norte, aunque el Comité de Derechos Humanos de la ONU observó varios avances, por ejemplo, en Marruecos.⁶⁶ Además, el Comité contra la Tortura de la ONU destacó la disposición del gobierno marroquí respecto de la capacitación sobre derechos humanos para los funcionarios de las cárceles.⁶⁷ Marruecos también reformó su Código Carcelario en 1999 y sus Códigos Penal y de Procedimientos Penales en 2003. De todos modos, las altas tasas de mortalidad, hacinamiento y de violencia en las cárceles marroquíes siguen siendo preocupantes.⁶⁸ Recientemente se permitió a Amnistía Internacional y a Human Rights Watch que entraran a Libia para examinar las cárceles después de 15 años de prohibición. El Ministerio de la Justicia libio también aceptó la ayuda del Centro Internacional de Estudios Carcelarios del Reino Unido para mejorar el gerenciamiento carcelario y la protección de los derechos de los presos. Además, el manual *Enfoque de Derechos Humanos en la Administración Carcelaria* se tradujo al árabe para ayudar a los funcionarios de las cárceles en la concientización de los derechos humanos.⁶⁹ En 2001, Túnez aprobó una ley de reforma carcelaria y un año más tarde estableció una comisión para controlar las cárceles nacionales.

Además de las reformas normativas y del fortalecimiento de los mecanismos de control, algunos países han aumentado la ayuda a los presos. Por ejemplo, en Sierra Leona se mejoraron las condiciones carcelarias como resultado de un programa de

reconstrucción y rehabilitación financiado por el Programa de Desarrollo de la ONU (PNUD). Ahora también se permiten en estas cárceles las visitas de los familiares de los detenidos. Además, algunas ONG (como Reforma Penal Internacional) han estado asistiendo a los sistemas penitenciarios africanos en áreas tales como la enseñanza pública. Junto con su tarea de supervisión, el Comité Internacional de la Cruz Roja también ha estado distribuyendo algunos productos a los internos —como jabón, en el Congo; agua potable, saneamiento, cocinas y otros bienes en Guinea—; y asistiendo de diversas formas a más de 40 cárceles en otros países africanos.⁷⁰

Los altos funcionarios penitenciarios africanos demostraron recientemente su compromiso con el alivio de la superpoblación carcelaria formando la Conferencia de Directores de Servicios Correccionales de África central, del este y austral (CESCA). La Conferencia se formó como resultado de una reunión de ministros, directores de cárceles y otros funcionarios de alto nivel de 13 Estados africanos, celebrada en septiembre de 2006 en Sudáfrica.⁷¹ La misión de la CESCA es promover buenas prácticas carcelarias que cumplan con estándares internacionales en materia de tratamiento humano de los presos y el respeto y protección de los derechos y la dignidad de los presos.⁷² La Conferencia trabajará en varias áreas críticas para mejorar las cárceles africanas, y priorizará áreas específicas tales como “marcos de gestión de los asuntos carcelarios, asistencia técnica, desarrollo de recursos humanos, educación y formación, recolección de datos y de investigaciones, intercambio de aprendizaje y conocimientos, y premios a la excelencia de los servicios correccionales”.⁷³ Por supuesto, la CESCA también tratará el hacinamiento.

En 2007, se estableció un Grupo de Trabajo Estratégico y Técnico, formado por funcionarios de Namibia, Sudáfrica, Tanzania, Kenia y Swazilandia, para implementar la CESCA. Según el ministro sudafricano de servicios correccionales:

*Los países africanos no pueden continuar siendo condenados internacionalmente por su incapacidad para adecuar sus sistemas carcelarios a los estándares internacionales, si no tienen el apoyo o el estímulo para hacerlo por parte de alguna estructura de coordinación de nivel internacional y continental, donde sus opiniones e intereses sean escuchados, representados y puestos en práctica.*⁷⁴

Así, la CESCA intenta llenar la brecha en la coordinación y cooperación entre los sistemas penitenciarios de África. Tal cooperación se ejemplifica en el Acuerdo de Mayo de 2006 entre Sudáfrica y Zambia para “promover e institucionalizar la cooperación en diversas áreas administrativas de las prisiones, incluyendo la buena gestión de los asuntos carcelarios, el desarrollo de recursos humanos, la distribución de información y experiencias, industrias y asociaciones agrícolas y carcelarias para abordar temas multilaterales de interés común”.⁷⁵

Tal como vimos, existen diversas iniciativas internacionales, regionales, y nacionales en curso para mejorar las condiciones carcelarias y para proteger los derechos de los presos en África. Sin embargo, estos esfuerzos requieren de financiación, ayuda y voluntad política adicionales para efectivamente aliviar el abuso que padecen los presos de África.

Conclusión

Los medios de comunicación se la pasan advirtiendo los desafíos que se enfrentan en África. Un artículo de 2000 en *The Economist* llegó tan lejos como para etiquetarlo como el “continente sin esperanza”.⁷⁶ Sin embargo, y aunque en forma lenta y aislada, algo parece estar cambiando en la situación de los derechos de los presos africanos. Es irónico que en un contexto general de abusos a los presos, el “continente sin esperanza” esté tomando la delantera en algunos aspectos hacia la protección y promoción de los derechos de los presos.

Ese progreso no sugiere que los problemas que enfrentan las cárceles africanas no sean calamitosos. De hecho lo son. Por ejemplo, en el continente hay miles de presos políticos. En Argelia, “los detenidos son apaleados, sometidos a descargas eléctricas y forzados a beber agua sucia, orina o productos químicos”.⁷⁷ Más aún, las mejoras que ha hecho África para suprimir el abuso en las cárceles, se ven amenazadas por la globalización. La tendencia mundial hacia penas más severas, incentivada en parte por la Guerra contra el Terrorismo encabezada por Estados Unidos, puede volver el tiempo atrás para las pequeñas reformas adoptadas por los sistemas penales africanos.

Además, la superpoblación carcelaria aún no ha sido abordada eficazmente. Los presos africanos continúan sufriendo la violencia, la enfermedad, la muerte y la humillación como resultado del amontonamiento en las celdas, que supera ampliamente su capacidad. Los índices de prisionización cada vez son mayores y la cada vez más extensa duración de las penas sólo exacerban este fenómeno. El hacinamiento amenaza tanto a los presos como a la sociedad en general y, por ello el tema merece ser abordado con más urgencia y profundidad de lo que se ha hecho hasta la fecha.

Con todo, frente a desafíos insuperables tales como la escasez de recursos, varias naciones africanas persisten en impulsar reformas en sus sistemas carcelarios, que reduzcan las poblaciones carcelarias y promuevan los derechos de los presos. De hecho, la tendencia a la reforma está alcanzando a los propios sistemas penitenciarios africanos. De todos modos, las buenas intenciones no alcanzan. Se necesita un cambio inmediato de primer nivel. El principal interrogante que subsiste es cómo hacer efectivas las políticas ya anunciadas.

BIBLIOGRAFÍA:

- ACHIENG, C. **Involvement of NGOs in prisons**. Trabajo presentado en Workshop on Good Prison Practice, Arusha, Tanzania, 23 de feb. de 1999. Disponible en: <<http://www.penalreform.org/english/article-ngosafrika.htm>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
- ADJEI, A. *et al.*. Prevalence of Human Immunodeficiency Virus, Hepatitis B Virus, Hepatitis C Virus and Syphilis among Prison Inmates and Officers at Nsawam and Accra, Ghana. **Journal of Medical Microbiology**, Great Britain/Ireland, v. 55, p. 593-597, mayo de 2006.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. **Unrestrained powers: Torture by Algeria's Military Security**. AI Index: MDE 28/004/2006, julio de 2006.
- BAH, T. Captivity and Incarceration in Nineteenth-Century West Africa. In: BERNAULT, F. (ed.). **A History of Prison and Confinement in Africa**. Portsmouth: Heinemann, 2003.
- BOONE, R.; LEWIS, G. y ZVEKIC, U. Measuring and taking action against crime in Southern Africa. **Forum on Crime and Society**. Centro para la Prevención Internacional del Delito de la ONU, v. 3, n. 1 y 2, dic. de 2003.
- CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS CARCELARIOS. **Annual Report 2006**. London: King's College, 2007.
- CHERUBIN-DOUMBIA, G. African commitments to human rights: a review of eight NEPAD countries. **A monograph for the African Human Security Initiative, 2004**. Disponible en: <www.africanreview.org>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
- CHIRWA, D. The merits and demerits of the African Charter on the rights and welfare of the child. **International Journal of Children's Rights**, Martinus Nijhoff Publishers, v. 10, n. 157, 2002.
- CLIFFORD, W. Zambia. In: MILNER, A. (ed.). **African Penal Systems**. London: Routledge y Kegan Paul, 1969.
- COMISIÓN AFRICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS. **Declaración de Arusha sobre buenas prácticas penitenciarias**, feb. de 1999.
- COMISIÓN AFRICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS. **Declaración de Kampala sobre las condiciones penitenciarias en África**, sept. de 1996.
- COMISIÓN AFRICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS. **Resolution on Prisons in Africa**, 1995. Disponible en: <www.chr.up.ac.za/hr_docs/african/docs/achpr/achpr26.doc>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
- Declaración de Ouagadougou sobre la Aceleración de la Reforma Penal y Carcelaria en África**, Reforma Penal Internacional, sept. de 2002.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS. **Country Report on Human Rights Practices: 2005 Kenya**. Disponible en: <www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61575.htm>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS. **Country Report on Human Rights Practices: 2005 Uganda**. Disponible en: <www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61598.htm>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.

DISSEL, A. y ELLIS, S. Reform and stasis: transformation in South African prisons. Informe para el Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación, primera publicación: *Ambitions réformatrices et inertie du social dans les prisons Sud-Africaines*. **Critique Internationale**, n. 16, julio de 2002. Disponible en: <<http://www.csvr.org.za/wits/papers/papadse.htm>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.

Hopeless Africa. **The Economist**, 11 de mayo de 2000.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Prisons in the Middle East**, 2006. Disponible en: <<http://hrw.org/prisons/mideast.html>>. Último acceso el: 1 de dic. de 2006.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Human rights abuses against prisoners**, 2006.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Abuses against women in custody**, 1979. Disponible en: <<http://www.hrw.org/about/projects/womrep/General-84.htm>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.

KIBUKA, E. **Prisons in Africa**. Trabalho apresentado no United Nations Programme Network Institutes Technical Assistance Workshop, Viena, 10 de mayo de 2001.

KILLINGRAY, D. Punishment to Fit the Crime? Penal Policy and Practice in British Colonial Africa. In: A History of Prison and Confinement in Africa. In: BERNAULT, F. (ed.). **A history of prison and confinement in Africa**. Portsmouth: Heinemann, 2003.

LEGGETT, T. *et al.* **Why fighting crime can assist development in Africa**. Oficina contra las Drogas y el Delito de la ONU, 2005. Disponible en: <www.iss.co.za/CJM/analysis/unodcmay05.pdf>. Último acceso el: 8 de enero de 2008.

MACKENZIE, D. L. Evidence-based corrections: identifying what works. **Crime and delinquency**. Sage Publications, v. 46, n. 4, 2000.

MURRAY, R. Application of international standards to prisons in Africa: implementation and enforcement. **Penal Reform International Africa Newsletter**, 2000. Disponible en: <http://www.penalreform.org/english/article_stafrica.htm>. Último acceso el: 4 de dic. de 2004.

NACIONES UNIDAS. **Conclusions and recommendations of the Committee against Torture** (Concluding Observations/Comments). U.N. Doc CAT/C/CR/31/2, Marruecos, 22 de mayo de 2004.

NACIONES UNIDAS. **Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos**, adoptadas

por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII), 13 de mayo de 1977.

NACIONES UNIDAS. **Principios básicos para el tratamiento de los reclusos**, adoptados y proclamados por la Asamblea General en su resolución 45/111, 14 de dic. de 1990.

NACIONES UNIDAS. **Reglas mínimas sobre las medidas no privativas de la libertad** (Reglas de Tokio), adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, dic. de 1990;

NACIONES UNIDAS. **Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión**, adoptado por la Asamblea General en su resolución 43/173, 9 de dic. de 1988.

NACIONES UNIDAS. **Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley**, dic. de 1979; Idem, **Reglas mínimas de Naciones Unidas para la administración de justicia de menores** (Reglas de Beijing), nov. de 1985.

Nigeria: Thousands of Prisoners Awaiting Trial to be Freed 2006-01-09. **IRIN – Humanitarian News and Analysis**, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCAH), 5 de enero de 2006. Disponible en: <<http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=50962>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.

PETÉ, S. Punishment and race: the emergence of racially defined punishment in colonial Natal. **Natal University Law and Society Review**, KwaZulu-Natal, v. 1, 1986.

PETÉ, S. & DEVENISH, A. Flogging, fear and food: punishment and race in colonial Natal. **Journal of Southern African Studies**, Routledge, v. 31, n. 1, 2005.

PIRON, L. H. Donor assistance to Justice Sector Reform in Africa: living up to the new agenda. **Open Society Justice Initiative**, 2003. Disponible en: <<http://www.odi.org.uk/rights/Publications.html>>. Último acceso em: 4 de oct. de 2008.

READ, J. S. Kenya, Tanzania and Uganda. In: MILNER, A. (ed.). **African Penal Systems**. Londres: Routledge & Kegan Paul, v. XIII, 1969.

Reforma Penal Internacional, **Annual Report 2005**.

SAMAKAYA-MAKARATI. Female prisoners in “male” prisons. In: MUSENGEZI, C. & STAUNTON, I. (eds.). **A tragedy of lives women in prison in Zimbabwe**. Harare: Weaver Press, 2003.

SARKIN, J. (ed.). **Human Rights in African Prisons**. HSRC: Ohio University Press, 2008.

SARKIN, J. The Development of a human rights culture in South Africa. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 20, n. 3, ago. de 1998.

- SLOTH-NIELSEN, J. y GALLINETTI, J. **Child Justice in Africa: a Guide to Good Practice**. Sudáfrica: Community Law Centre, University of the Western Cape, 2004.
- South Africa: minister calls for body representing African prisons. **All Africa News**, 30 de ago. de 2006.
- South Africa helps Zambia Manage Prisons. **Xinhua General News Service**, 12 de mayo de 2006.
- South African prisons: where life means death. **Economist, London**, v. 370, n. 48, 27 de mar. de 2004.
- STAPLETON, A. **Reducing pre-trial detention. An index on “good practices” developed in Africa and elsewhere**. Londres: Penal Reform International (PRI), 2005. Disponible en: <<http://www.penalreform.org/download/index.pdf>>. Último acceso el: 2 de feb. de 2007.
- STEINBERG, J. **Prison overcrowding and the constitutional right to adequate accommodation in South Africa**, 2005. Disponible en: <<http://www.csvr.org.za/papers/papjonn2.htm>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
- SUDÁFRICA. **Decisión del juez Plasket**. S v. Zuba y 23 casos similares (CA40), 2003.
- Tanzania: Kikwete pledges to improve prison conditions. **IRIN – Humanitarian News and Analysis**, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCAH), 5 de maio de 2006. Disponible en: <<http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=53167>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
- THOMAS, H. **The Slave Trade—The History of the Atlantic Slave Trade 1440–1870**. London: Papermac, 1998.
- TKACHUK, B. y WALMSLEY, R. World prison population: facts, trends and solutions paper n. 15. In: **The European Institute for Crime Prevention and Control** (afiliado às Nações Unidas), Helsinque, 2001. Disponible en: <<http://www.heuni.fi/uploads/6mq2zlwaaw3ut.pdf>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
- TSHIVHIDZO, E. Africa to launch a continental corrections body. **Buanews**, 1 de sept. de 2006. Disponible en: <<http://www.buanews.gov.za/view.php?ID=06090112151002&coll=buanew06>>. Último acceso el: 13 de dic. de 2008.
- UNAIDS. **Prisons**, 2006.
- UNGAR, M. **Elusive reform: democracy and the Rule of Law in Latin America**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002.
- VAN ZYL SMIT, D. Swimming against the tide: controlling the size of the prison population in the New South Africa. In: DIXON, B. y VAN DER SPUY, E. (eds.). **Justice Gained? Crime and Crime Control in South Africa’s transition**. Ciudad del Cabo: UCT Press, 2004.

- VANSINA, J. Confinement in Angola's Past. In: BERNAULT, F. (ed.). **A History of Prison and Confinement in Africa**. Portsmouth: Heinemann, 2003.
- VILJOEN, F. The Special Rapporteur on Prisons (SRP) and conditions of detention in Africa: achievements and possibilities. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 27, n.1, 2005.
- VILJOEN, F. Introduction to the African Commission and the regional human rights system. In: HEYNS, C. (ed.). **Human rights law in Africa**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
- WALMSLEY, R. **World female imprisonment list** (Women and girls in penal institutions, including pre-trial detainees/ remand prisoners). London: International Centre for Prison Studies, King's College, 2006.
- WALMSLEY, R. Prison Health Care and the Extent of Prison Overcrowding. **International Journal of Prisoner Health**, London: Taylor & Francis, v. 1, n. 1, mar. de 2005.
- WINES, M. Wasting away, a million in African jails. **New York Times**, 6 de nov. de 2005.
- World Prison Brief Online**. London: International Centre for Prison Studies, 2008. Disponible en: <<http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
- World Prison Brief Online**. London: International Centre for Prison Studies, 2007. Disponible en: <<http://www.kcl.ac.uk>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
- World Prison Brief Online**. London: Centro Internacional de Estudios Carcelarios, 2005. Disponible en: <<http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/>>. Último acceso el: 18 de feb. de 2006.

NOTAS

1. BOONE, R.; LEWIS, G. y ZVEKIC, U. Measuring and taking action against crime in Southern Africa. **Forum on Crime and Society**. Centro para la Prevención Internacional del Delito de la ONU, v. 3, n. 1 y 2, dic. de 2003, p. 141 y 145.
2. Ver más detalles en SARKIN, J. (ed.). **Human Rights in African Prisons**. HSRC: Ohio University Press, 2008.
3. BAH, T. Captivity and Incarceration in Nineteenth-Century West Africa. In: BERNAULT, F. (ed.). **A History of Prison and Confinement in Africa**. Portsmouth: Heinemann, 2003, p. 71-73.
4. CLIFFORD, W. Zambia. In: MILNER, A. (ed.). **African Penal Systems**. Londres: Routledge y Kegan Paul, 1969, p. 241-242.
5. KILLINGRAY, D. Punishment to Fit the Crime? Penal Policy and Practice in British Colonial Africa. In: A History of Prison and Confinement in Africa. In: BERNAULT, F. (ed.). **A history of prison and confinement in Africa**. Portsmouth: Heinemann, 2003, p. 100.
6. VANSINA, J. Confinement in Angola's Past. In: BERNAULT, F. (ed.). **A History of Prison and Confinement in Africa**. Portsmouth: Heinemann,

- 2003, p. 63. Ver también THOMAS, H. **The Slave Trade—The History of the Atlantic Slave Trade 1440–1870**. Londres: Papermac, 1998, p. 806.
7. READ, J. S. Kenya, Tanzania and Uganda. In: MILNER, A. (ed.). **African Penal Systems**. Londres: Routledge & Kegan Paul, v. XIII, 1969, p. 111.
8. PETÉ, S. Punishment and race: the emergence of racially defined punishment in colonial Natal. **Natal University Law and Society Review**, KwaZulu-Natal, v. 1, 1986, p. 107.
9. Ver PETÉ, S. & DEVENISH, A. Flogging, fear and food: punishment and race in colonial Natal. **Journal of Southern African Studies**, Routledge, v. 31, n. 1, 2005, p. 3–21.
10. Investigación realizada por *Penal Reform International* (Reforma Penal Internacional, PRI, por sus siglas en inglés) y citada en WINES, M. Wasting Away, a million in African jails. **New York Times**, 6 de nov. de 2005, p. 11.
11. Ibid.
12. Ver UNGAR, M. **Elusive reform: democracy and the Rule of Law in Latin America**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002.
13. Ibid.
14. Ibid.
15. **World Prison Brief Online**. Londres: International Centre for Prison Studies, 2008. Disponible en: <<http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
16. STAPLETON, A. Reducing pre-trial detention. An index on “good practices” developed in Africa and elsewhere. Londres: Penal Reform International (PRI), 2005. Disponible en: <<http://www.penalreform.org/download/index.pdf>>. Último acceso el: 2 de feb. de 2007.
17. La lista completa incluye: Barbados (302.4%), Camerún (296.3%), Bangladesh (288.5%), Santa Lucía (278.4%), Grenada (258.3%), Mayotte (Francia) (247.7%), Zambia (245.9%), Irán (243.1%), Tailandia (230.8%), Burundi (230.6%), Kenya (228.1%), Pakistán (222.5%), Belice (219.4%), Polinesia Francesa (Francia) (215.1%) y Rwanda (202.4%) (cf. WALMSLEY, R. Prison Health Care and the Extent of Prison Overcrowding. **International Journal of Prisoner Health**, London: Taylor & Francis, v. 1, n. 1, mar. de 2005, p. 9–12).
18. TKACHUK, B. y WALMSLEY, R. World prison population: facts, trends and solutions paper n. 15. In: **The European Institute for Crime Prevention and Control** (afiliado às Nações Unidas), Helsinki, 2001, p. 6. Disponible en: <<http://www.heuni.fi/uploads/6mq2zlwaaw3ut.pdf>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
19. Leggett, T. *et al.* **Why fighting crime can assist development in Africa**. Oficina contra las Drogas y el Delito de la ONU, 2005. Disponible en: <www.iss.co.za/CJM/analysis/unodcmay05.pdf>. Último acceso el: 8 de enero de 2008.
20. Ibid.
21. South African prisons: where life means death. **Economist**, London, v. 370, n. 48, 27 de mar. de 2004.
22. DISSEL, A. y ELLIS, S. Reform and stasis: transformation in South African prisons. Informe para el Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación, primera publicación: Ambitions réformatrices et inertie du social dans les prisons Sud-Africaines. **Critique Internationale**, n. 16, julio de 2002. Disponible en: <<http://www.csvr.org.za/wits/papers/papadse.htm>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
23. Ibid.
24. WINES, 2005.
25. Ibid.
26. “South African Prisons: Where Life Means Death”, ya citado.
27. Ver COMISIÓN AFRICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS. **Resolution on Prisons in Africa**, 1995. Disponible en: <www.chr.up.ac.za/hr_docs/african/docs/achpr/achpr26.doc>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
28. HUMAN RIGHTS WATCH. Human rights abuses against prisoners, 2006; UNAIDS. Prisons, 2006; ADJEI, A. *et al.*. Prevalence of Human Immunodeficiency Virus, Hepatitis B Virus, Hepatitis C Virus and Syphilis among Prison Inmates and Officers at Nsawam and Accra, Ghana. **Journal of Medical Microbiology**, Great Britain/Ireland, v. 55, p. 593–597, mayo de 2006.
29. ADJEI *et al.*, 2006, p. 593–97.
30. Ibid.
31. Ibid.
32. CHERUBIN-DOUMBIA, G. African commitments to human rights: a review of eight NEPAD countries. **A monograph for the African Human Security Initiative**, 2004. Disponible en: <www.africanreview.org>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
33. STEINBERG, J. Prison overcrowding and the constitutional right to adequate accommodation in South Africa, 2005. Disponible en: <<http://>>

www.csvr.org.za/papers/papjonn2.htm>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.

34. VAN ZYL SMIT, D. Swimming against the tide: controlling the size of the prison population in the New South Africa. In: DIXON, B. y VAN DER SPUY, E. (eds.). **Justice Gained? Crime and Crime Control in South Africa's transition**. Ciudad del Cabo: UCT Press, 2004, p. 240.

35. SUDÁFRICA. **Decisión del juez Plasket**. S v. Zuba y 23 casos similares (CA40), 2003, párr. 37 y 38.

36. Ibid.

37. Nigeria: Thousands of Prisoners Awaiting Trial to be Freed 2006-01-09. **IRIN – Humanitarian News and Analysis**, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCAH), 5 de enero de 2006. Disponible en: <<http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=50962>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.

38. Tanzania: Kikwete pledges to improve prison conditions. **IRIN – Humanitarian News and Analysis**, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCAH), 5 de maio de 2006. Disponible en: <<http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=53167>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.

39. WALMSLEY, R. **World female imprisonment list** (Women and girls in penal institutions, including pre-trial detainees/ remand prisoners). London: International Centre for Prison Studies, King's College, 2006. Y: **World Prison Brief Online**. London: International Centre for Prison Studies, 2007. Disponible en: <<http://www.kcl.ac.uk>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.

40. Ibid.

41. TKACHUK y WALMSLEY, 2001, p. 6.

42. Ver SAMAKAYA-MAKARATI. Female prisoners in "male" prisons. In: MUSENGEZI, C. & STAUNTON, I. (eds.). **A tragedy of lives women in prison in Zimbabwe**. Harare: Weaver Press, 2003.

43. HUMAN RIGHTS WATCH. **Abuses against women in custody**, 1979. Disponible en: <<http://www.hrw.org/about/projects/womrep/General-84.htm>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.

44. **World Prison Brief Online**. London: Centro Internacional de Estudios Carcelarios, 2005. Disponible en: <<http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/>>. Último acceso el: 18 de feb. de 2006.

45. SLOTH-NIELSEN, J. y GALLINETTI, J. **Child Justice in Africa: a Guide to Good Practice**. Sudáfrica: Community Law Centre, University of the Western Cape, 2004.

46. LEGGETT *et al.*, 2005.

47. MACKENZIE, D. L. Evidence-based corrections: identifying what works. **Crime and delinquency**. Sage Publications, v. 46, n. 4, 2000, p. 457–471.

48. LEGGETT *et al.*, 2005.

49. KIBUKA, E. **Prisons in Africa**. Trabajo presentado no United Nations Programme Network Institutes Technical Assistance Workshop, Viena, 10 de mayo de 2001.

50. Ver LEGGETT *et al.*, 2005.

51. Tales instrumentos de la ONU incluyen: NACIONES UNIDAS. **Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos**, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977; Idem, **Reglas mínimas sobre las medidas no privativas de la libertad** (Reglas de Tokio), adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, de dic. de 1990; Idem, **Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley**, dic. de 1979; Idem, **Reglas mínimas de Naciones Unidas para la administración de justicia de menores** (Reglas de Beijing), de nov. de 1985; Idem, **Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión**, adoptado por la Asamblea General en su resolución 43/173, del 9 de diciembre de 1988; Idem, **Principios básicos para el tratamiento de los reclusos**, adoptados y proclamados por la Asamblea General en su resolución 45/111, 14 de dic. de 1990. En el ámbito regional africano: COMISIÓN AFRICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS. **Declaración de Kampala sobre las condiciones penitenciarias en África**, sept. de 1996; Idem, **Declaración de Arusha sobre buenas prácticas penitenciarias**, feb. de 1999 y **Declaración de Ouagadougou sobre la Aceleración de la Reforma Penal y Carcelaria en África**, sept. de 2002; ambas de Reforma Penal Internacional.

52. PIRON, L. H. Donor assistance to Justice Sector Reform in Africa: living up to the new agenda. **Open Society Justice Initiative**, 2003. Disponible en: <<http://www.odi.org.uk/rights/Publications.html>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.

53. Ver VILJOEN, F. Introduction to the African Commission and the regional human rights system. In: HEYNS, C. (ed.). **Human rights law in Africa**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

54. MURRAY, R. Application of international standards to prisons in Africa: implementation and enforcement. **Penal Reform International Africa Newsletter**, 2000. Disponible en: <http://www.penalreform.org/english/article_stafrica.htm>. Último acceso el: 4 de dic. de 2004. CHIRWA, D. The merits and demerits of the African Charter on the rights and welfare of the child. **International Journal of Children's Rights**, Martinus Nijhoff Publishers, v. 10, n. 157, 2002.
55. Ver en general VILJOEN, 2004.
56. SARKIN, J. The development of a human rights culture in South Africa. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 20, n. 3, ago. de 1998, p. 628.
57. VILJOEN, F. The Special Rapporteur on Prisons (SRP) and conditions of detention in Africa: achievements and possibilities. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 27, n.1, 2005, p. 125–171.
58. Ibid.
59. Ibid.
60. VILJOEN, 2005.
61. ACHIENG, C. Involvement of NGOs in prisons. Trabajo presentado en Workshop on Good Prison Practice, Arusha, Tanzania, 23 de feb. de 1999. Disponible en: <<http://www.penalreform.org/english/article-ngosafrica.htm>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
62. PIRON, 2003.
63. DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS. **Country Report on Human Rights Practices: 2005 Kenya**. Disponible en: <www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61575.htm>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
64. Ibid.
65. DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS. **Country Report on Human Rights Practices: 2005 Uganda**. Disponible en: <www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61598.htm>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
66. HUMAN RIGHTS WATCH. **Prisons in the Middle East**, 2006. Disponible en: <<http://hrw.org/prisons/mideast.html>>. Último acceso el: 1 de dic. de 2006.
67. NACIONES UNIDAS. **Conclusions and recommendations of the Committee against Torture (Concluding Observations/Comments)**. U.N. Doc CAT/C/CR/31/2, Marruecos, 22 de mayo de 2004.
68. Ibid.
69. CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS CARCELARIOS. **Annual Report 2006**. London: King's College, 2007, p. 10.
70. Ver Reforma Penal Internacional, **Annual Report 2005**.
71. TSHIVHIDZO, E. Africa to launch a continental corrections body. **Buaneews**, 1 de sept. de 2006. Disponible en: <<http://www.buaneews.gov.za/view.php?ID=06090112151002&coll=buaneew06>>. Último acceso el: 13 de dic. de 2008.
72. South Africa: minister calls for body representing African prisons. **All Africa News**, 30 de ago. de 2006.
73. Ibid.
74. Ibid.
75. South Africa helps Zambia Manage Prisons. **Xinhua General News Service**, 12 de mayo de 2006.
76. Hopeless Africa. **The Economist**, 11 de mayo de 2000.
77. AMNISTÍA INTERNACIONAL. **Unrestrained powers: Torture by Algeria's Military Security**. AI Index: MDE 28/004/2006, julio de 2006.

ABSTRACT

While prisons in Africa are often considered the worst in the world many other prisons systems are worse off in terms of violence, overcrowding and a host of other problems. This is not to argue that African prisons are human rights friendly. Many are in a deficient condition and their practises are at odds with human rights standards. However, prisons in many parts of the world are in crisis. Never before have there been so many problems within penal systems and such large numbers of people in institutions of incarceration.

This article examines the historical development of African prisons from colonial times and considers the legacy that colonialism has left in prisons on the continent. The article also examines a range of issues in prisons throughout Africa including pretrial detention, overcrowding, resources and governance, women and children in prison, and rehabilitation. A substantial amount of space is devoted to the reforms that are occurring across the continent, and recommendations are made with regard to what further reforms are necessary. The role of the African Commission on Human and Peoples' Rights as well as the Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa are also considered.

KEYWORDS

Africa - Human rights - Prisons - Colonialism - Pre-trial prisoners - Overcrowding - Women - Children - Governance - Resources - African Commission on Human and People's Rights - Rehabilitation - Reform

RESUMO

Embora as prisões na África sejam consideradas as piores do mundo, muitos outros sistemas carcerários são ainda piores no que concerne à violência, superlotação e vários outros problemas. Com isso, não se pretende afirmar que as prisões africanas sejam exemplos de direitos humanos. Muitas estão em condições deficientes e suas práticas estão em conflito com os padrões de direitos humanos. No entanto, as prisões em diferentes partes do mundo estão em crise. Nunca antes houve tantos problemas nos sistemas penais e uma população tão grande nas instituições carcerárias.

Este artigo analisa o desenvolvimento histórico das prisões africanas desde os tempos coloniais e avalia o legado que o colonialismo deixou nas prisões do continente. Analisa também um conjunto de questões referentes à situação das prisões na África, como detenções preventivas, superlotação, recursos e governança, aprisionamento de mulheres e crianças, e reabilitação. Um espaço substancial é dedicado às reformas que estão ocorrendo em todo o continente, e a recomendações em relação à necessidade de mais reformas. Examinam-se também os papéis da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos e do Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção na África.

PALAVRAS-CHAVE

África - Direitos humanos – Prisões – Colonialismo - Prisão preventiva – Superlotação – Mulheres – Crianças – Governança – Recursos - Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos – Reabilitação - Reforma



REBECCA SAUNDERS

Rebecca Saunders es profesora de literatura universal, teoría y estudios africanos de la Universidad del Estado de Illinois. Sus publicaciones incluyen: *Lamentation and Modernity in Literature, Philosophy, and Culture* (Lamentación y modernidad en la literatura, filosofía y cultura), *The Concept of the Foreign: An Interdisciplinary Dialogue* (El concepto de lo extranjero: Un diálogo interdisciplinario) y numerosos artículos. Actualmente se encuentra abocada a la elaboración de un libro sobre las comisiones de la verdad, titulado *Scenes of Interrogation: Literature, Philosophy, and the Challenge of Justice* (Escenarios de interrogación: literatura, filosofía y el desafío de la Justicia).

Dirección: rasaund@ilstu.edu

RESUMEN

Este ensayo pone en consideración lo que se gana y lo que se pierde cuando las expresiones referidas al sufrimiento se traducen al lenguaje normalizado de los derechos humanos. La autora sostiene que la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sudáfrica demuestra de qué manera esta traducción torna tanto legible como ilegible al sufrimiento humano.

Mientras que el discurso de derechos humanos fue muy importante para establecer en Sudáfrica una historia no reconocida antes, identificar y garantizar dignidad a las víctimas y hasta para determinar responsabilidades en algunos casos, la autora afirma que, a la vez, este lenguaje desfiguró el testimonio de las víctimas en el sentido de que las alienó de su propia experiencia y, en ocasiones, las retraumatizó; por lo que a menudo resultó ser más útil a los autores que a las víctimas de esas violaciones a los derechos humanos. También mantiene que la promesa de sanación —en la cual la Comisión envolvió su discurso de derechos humanos— priorizó lo nacional por sobre las necesidades individuales y permitió que el gobierno sudafricano sustituyese las medidas simbólicas y espirituales de reparación por las materiales.

Original en inglés. Traducido por Andrea Pochak.

PALABRAS CLAVE

Comisión de verdad – Sudáfrica – Lenguaje de derechos humanos – Trauma – Sanación – Reparación



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en www.revistasur.org.

LO QUE SE PIERDE EN LA TRADUCCIÓN: EXPRESIONES DEL SUFRIMIENTO HUMANO, EL LENGUAJE DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COMISIÓN SUDAFRICANA DE VERDAD Y RECONCILIACIÓN

Rebecca Saunders

Este ensayo analiza qué se gana y qué se pierde cuando las expresiones referidas al sufrimiento humano son volcadas al lenguaje normalizado y universal de los derechos humanos. La Comisión de Verdad y Reconciliación (en adelante CVR, por sus siglas en castellano), formidable apuesta de Sudáfrica en justicia transicional, demuestra los modos en que las traducciones tornan legibles e ilegibles las expresiones del sufrimiento humano y, a su vez, los modos en que el discurso de derechos humanos puede, paradójicamente, ser sostenido con fines tanto liberadores como opresivos. Sostengo que mientras el lenguaje de los derechos humanos funcionó con toda su potencia para establecer una historia previamente no reconocida en Sudáfrica, asignar un significado al trauma cultural, identificar y garantizar dignidad a las víctimas y, en algunos casos, atribuir responsabilidades; a menudo probó ser más útil para los victimarios que para las víctimas, permitió priorizar el interés nacional sobre las necesidades individuales de sanación, y habilitó al gobierno sudafricano a sustituir medidas de reparación materiales por medidas simbólicas y espirituales. Esto fue posible merced a la conversión del partido Congreso Nacional Sudafricano (ANC, por sus siglas en inglés) al modelo económico neoliberal, un cambio político que legitimó y perpetuó la producción sistemática de la pobreza, una de las violaciones más graves de derechos humanos del apartheid.

La CVR estuvo sobrecargada por tareas complejas, tales como ser punto de referencia testigo del sufrimiento humano, implementar alguna forma de justicia transicional y promover una “cultura de los derechos humanos”. Asimismo fue tanto el principal mecanismo de la Sudáfrica post-apartheid en la promoción de una nueva identidad nacional, como un nexo extraordinario entre la experiencia

Ver las notas del texto a partir de la página 72.

local viva y palpable, por un lado, y los principios abstractos y universales de los derechos humanos por el otro. Sin embargo, al final, la CVR fue un escenario en el que la conversión de las particularidades materiales al discurso de los derechos humanos fue favorecida no tanto a través del diálogo y la negociación sino mediante una traducción obligatoria; esto es, la CVR dio lugar a un intercambio compulsivo de hechos particulares y testimonios viscerales a un idioma nacional de consideración y respeto por los derechos humanos.

Si bien esta traducción permitió sin dudas aumentar la visibilidad de las violaciones graves a los derechos humanos y ponderarlas más acertadamente, en muchas ocasiones ello se logró a expensas de apropiarse y desfigurar las expresiones del sufrimiento de las víctimas con el propósito de mantener la estabilidad nacional; o, como podría agregar un cínico, en pos de una “paz” ilusoria, suficientemente convincente como para atraer inversiones extranjeras. La Comisión tradujo las narrativas crudas y fracturadas de las víctimas sobre el daño, al lenguaje austero de los derechos; en el informe final queda muy claro que este idioma es parte del análisis —de las “conclusiones”— más que del registro del testimonio.

Las declaraciones prestadas por las víctimas a la Comisión de Verdad y Reconciliación fueron organizadas en torno a la “dislógica” de la memoria traumática y no a la racionalidad de los principios de los derechos humanos, respondiendo en gran medida, a la naturaleza del testimonio, tal como lo describe la psicoanalista Doris Laub:

En la relación de los hechos, los testimonios parecen estar compuestos de piezas fragmentadas de una memoria que ha sido tan sobrepasada por los sucesos que no se ha asentado en el entendimiento y el recuerdo, actos que no pueden ser contruidos como conocimiento ni asimilados a la plena cognición, eventos que exceden nuestros marcos de referencia [...]. En el testimonio, el lenguaje está en proceso y en juicio, no se posee a sí mismo como una conclusión, como la constatación de un veredicto o de la propia transparencia del conocimiento.¹

A menudo los testimonios de las víctimas están llenos de detalles irrelevantes desde el punto de vista forense, pero de alta significación mnemónica y psicológica: la clase de sopa que una mujer estaba preparando cuando la policía de seguridad llegó hasta su puerta, el momento en que ella sospechaba que algo andaba mal, lo que vestía su hijo cuando lo vio por última vez. A veces el testimonio vacila frente a la angustia allí donde la memoria está aniquilada: “ellos le prendieron fuego al cuerpo de mi marido después de haberlo asesinado”, “vi cómo el policía llevaba los intestinos de mi hijo a la ambulancia”.² En ocasiones la atención se centra en la agonía de algo desconocido o ausente: ¿cómo fue asesinado? ¿dónde está el cuerpo? Los testimonios se convierten en fuente de información efectiva cuando son principalmente reconstrucciones fácticas más que argumentaciones éticas, cortadas en una tela muy distinta al lenguaje codificado de los derechos humanos, fragmentadas y elípticas, plagadas

de todo tipo de recuerdos horribles, percepciones, opiniones y emoción regularmente suprimidas por la racionalidad de la ley.

La CVR muchas veces facilitó de manera admirable ese tipo de testimonios.³ Las audiencias de las víctimas —menos limitadas por aspectos procesales, reglas probatorias, por las formas admisibles del discurso o de los conceptos de relevancia que tienen los tribunales penales— regular y dolorosamente aceptaron testigos con esa clase de testimonios. Más aún, en su versión televisada nocturna, las audiencias de las víctimas tuvieron un impacto innegable y significativo sobre muchas mentes sudafricanas. Durante el primer año de la Comisión, esas declaraciones fueron las que dominaron las noticias radiales y televisivas y, como Robert Rotberg y Dennis Thompson sostienen, “educaron a la sociedad en directo, mucho antes de que las conclusiones oficiales de la Comisión pudiesen ser presentadas al parlamento y al presidente”.⁴ Esas audiencias fueron ampliamente difundidas como una especie de ritual catártico de sanación; su intensidad emocional colaboró a representar una reconciliación simbólica entre individuos que habría de funcionar como una terapia explícita para la nación. Sin embargo, aunque esas audiencias realizaron ciertas tareas pedagógicas y catárticas, se mantuvieron en el plano expresivo y funcionaron, en palabras de Richard Wilson, como una especie de “cortina de una ventana emocional”: las audiencias no fueron estructuralmente transformadoras, pues tuvieron escasa influencia en los procedimientos de reparación, en el proceso de amnistía y en la subsiguiente política nacional.⁵ Las responsabilidades más graves, por el contrario, fueron confiadas al lenguaje de los derechos humanos.

Más aún, los violadores de derechos humanos estaban más dispuestos a invocar el discurso de derechos que las propias víctimas. Fue usual que recurrieran a los principios del debido proceso, al derecho a la protección judicial, en búsqueda de ser beneficiados por una amnistía por parte de la Comisión, y al “ordenamiento jurídico nacional” para protegerse de la persecución.⁶

Hubo quienes apelaron a las remanidas fórmulas del apartheid que, después de todo, había llevado los venerables ropajes de la ley y el orden. Los solicitantes de amnistía usaron los tribunales para suprimir sus nombres de las audiencias y para evitar que las familias de las víctimas testificaran; el ex Presidente F.W. de Klerk, por medio de un requerimiento judicial obtenido en el último momento, censuró dos páginas incriminatorias del Informe Final; y el Partido Nacional acusó formalmente a la CVR de sostener estándares legales en forma inadecuada, de examinar testimonios de manera inapropiada, de “minar la competencia de un partido político legítimo de participar de forma equitativa en el proceso democrático”, de intrometerse ilícitamente en áreas ajenas a su jurisdicción (tales como la profesión médica o los medios de comunicación), y de no haber condenado las violaciones a los derechos humanos cometidas por el ANC y sus aliados.⁷

Por lo demás, es importante tener en cuenta que, aún en la descripción que hizo el Presidente de la “doble responsabilidad” que tenía la Comisión —

”proporcionar el espacio dentro del cual las víctimas puedan compartir la historia de su trauma con la nación” y “reconocer la importancia del debido proceso legal a los supuestos victimarios”⁸— esos “derechos” se concebían como el privilegio de los “supuestos victimarios” mientras, ostensiblemente, las víctimas debían contentarse con un “espacio para compartir”.

Aparte de la traducción al discurso de los derechos humanos (y de múltiples idiomas al inglés), los testimonios de las víctimas ante la CVR sufrieron otra nueva serie de selecciones y transformaciones: sólo se seleccionó a una fracción de los testimonios —en general los correspondientes a los casos de más alto perfil o “simbólicos”— para las audiencias públicas (8% aproximadamente); sólo se eligieron ciertos pedidos “calificados” del Comité de Violaciones a los Derechos Humanos para que fueran pasados al Comité de Reparaciones; y, en el Informe Final, se extrajeron apenas algunos pasajes de los testimonios para ser usados como ejemplos de un *tipo* de violación a los derechos humanos (detención, deportación, tortura, muerte en custodia, etc.). Esta sucesión de traducciones significó que la mayoría de los testimonios no tuviera difusión pública, que se seleccionaran algunas voces y temas y no otros para ser dados a publicidad, y que las experiencias individuales con frecuencia se desintegraran en fragmentos de evidencia aparentemente no relacionados, extraídos de entre la maraña del ámbito local para ser rearticulados en el contexto controlado y limpio de los estándares abstractos de derechos humanos.

Además la CVR empleó una determinada tecnología para traducir las expresiones de sufrimiento en un lenguaje de derechos humanos con alcance a nivel nacional: se trató de un sistema de información llamado *Infocomm*, adoptado por la Comisión a fines de 1996.⁹ Ello hizo que la CVR se inclinara paulatinamente hacia la metodología de procesamiento de datos y a un “vocabulario controlado” determinado por los requisitos de codificación de la información, según el protocolo *Infocomm*. Para poder aplicar esa tecnología, la CVR se vio obligada a traducir una gran cantidad y variedad de testimonios en otro lenguaje: hechos históricos, justicia, verdad utilizable, la narrativa de las conclusiones para la nueva Sudáfrica. Así fue como la Comisión instituyó un formato para registrar las narraciones de las víctimas, y este formulario (que fue modificado cuatro veces durante el todo el proceso) gradualmente dio forma a una lista de preguntas, tipo encuesta masiva, que se podía descifrar eficientemente con procesadores de datos para que los analistas la convirtieran en información estadística. En la última versión de ese formulario se eliminó la primera sección narrativa de la declaración, razón por la cual, a veces, el testimonio terminaba en forma abrupta debido a que la página ya se había llenado. El declarante podía completar el formulario en unos treinta minutos, de modo que resultaba innecesaria la presencia de un interlocutor entrenado o atento —o hasta un interlocutor de cualquier tipo—. Con la imposición del protocolo *Infocomm*, la CVR ofreció un entorno cada vez menos acogedor para ayudar a los testigos sufrientes, pues —como insiste con razón Minow— “los beneficios de decir la verdad dependen, en

gran medida, de la presencia de testigos compasivos [...]. El reconocimiento por parte de otros de los daños morales de las víctimas es el elemento central del proceso de sanación”.¹⁰

Aunque las personas que recibían las declaraciones habían sido entrenadas previamente por psicólogos para atender de manera razonable los testimonios de las víctimas, operar como consejeros de apoyo, responder a las necesidades psicológicas y facilitar el proceso inter-subjetivo de la reconstrucción de la narración, esta capacitación no servía para saber extraer la información fáctica necesaria para establecer patrones amplios de abuso de los derechos humanos que debía documentar la Comisión. Por lo tanto, bajo el nuevo protocolo de declaraciones, las personas encargadas de tomarlas luego debieron ser entrenadas como componentes especializados y eficientes de un sistema de producción de conocimiento, y no como testigos abiertos al testimonio de personas traumatizadas, como describe Thema Kubheka, jefa del área encargada del procesamiento de los datos:

*Cuando comenzamos era narrativo. Dejábamos que la gente nos contara su historia. Hacia fines de 1997, la entrevista se dirigía con un cuestionario corto en vez de dejar que las personas hablaran sobre sí mismos [...] el cuestionario distorsionaba toda la narración [...] destruía el significado. [...] la parte emocional de la historia no iba a la computadora, hay que recordar que sólo era una máquina. Se perdía mucho, no podíamos dar estilo o emoción al resumen. Ingresábamos datos con el propósito de que los contabilizaran. Perdimos toda la narrativa [...] perdimos el significado del relato. Era trágico, patético. Llegaron a ser hechos fríos.*¹¹

Las respuestas al cuestionario de la Comisión (que sólo burdamente pueden llamarse “testimonios”) se pasaban luego a procesadores de datos que los traducían de acuerdo con un sistema de clasificación llamado “de vocabulario controlado”, que comprendía 48 actos de violación y tres posiciones del sujeto (víctima, perpetrador o testigo). La experiencia, las percepciones o la emoción no formaban parte de este sistema de clasificación, no se tomaban en cuenta. Finalmente, este despliegue de lenguaje de derechos humanos, refinado y normalizado en una tecnología legalista de derechos, y la información sobre la evidencia requerida para que esos testimonios fueran seleccionados, convirtió en invisibles numerosas formas y aspectos del sufrimiento, y tal vez fue en especial perjudicial precisamente porque, según declaraba, se suponía que exponía el sufrimiento humano. Así, con el objetivo de identificar *patrones* de violaciones a los derechos humanos, la CVR hizo visible el grado cuantitativo de ciertas categorías de sufrimiento, pero dejó abierto poco margen de negociación para decidir qué sufrimiento se podía elegir como visible; lo que “calificaba” estaba predeterminado por los estándares internacionales de derechos humanos antes que por las exigencias locales o por algo tan simple como la experiencia humana.

Entonces, el mandato de la CVR de identificar patrones de violaciones de derechos humanos permitió, por un lado, reconocer tanto la escala como la

naturaleza sistemática del trauma nacional. En este sentido, la CVR también reenfocó los análisis de la patogénesis de los síntomas traumáticos —como aconsejó Frantz Fanon hace un siglo—, desde la psique individual a la falta de humanidad invasiva y difusa de los mecanismos sociales de opresión (tal como el colonialismo, el racismo o el apartheid).¹² Sin embargo, por otro lado, la retórica de la sanación en la que confiaba la CVR, facilitó una sustitución desviada y a veces cruelmente engañosa de este análisis social por la rehabilitación individual.

En su discurso de apertura, Desmond Tutu declaró que “Somos un pueblo herido [...] Todos reclamamos nuestra necesidad de una cura”: una fórmula que, recurriendo a la larga tradición metafórica de un cuerpo político antropomorfizado, fusionó convenientemente la sanación de una nación con la sanación de los individuos, sugiriendo que ambos debían ser coincidentes. Como observa Martha Minow, tales sugerencias no son raras en la retórica de las comisiones por la verdad. Esa autora sostiene que “la hipótesis de trabajo es que los testimonios de las víctimas y los victimarios ofrecidos públicamente a una comisión por la verdad, ofrecen posibilidades de sanación para los individuos y para la nación como un todo[...]. Haciéndose eco de las suposiciones de la psicoterapia, las confesiones religiosas y los ataques del periodismo sensacionalista, las comisiones por la verdad deducen que decir y escuchar la verdad es sanar.”¹³ Pero al presentar a la nación como herida por las atrocidades del apartheid y debilitada por la enfermedad del racismo, la promesa de sanación de la CVR mantuvo la ambigüedad respecto de si la recuperación que se estaba buscando era la de la nación en tanto unidad política o la de los individuos. De hecho, la imposición de reconciliación predominante de la Comisión —la de sanar el cuerpo político— era la que en general prevalecía, a veces debilitando la sanación de los individuos; a muchos de los cuales se les pidió que sacrificaran su recuperación personal por la de la nación. En tanto esta ideología permitió una estabilidad política que podía pasar por reconciliación nacional, la CVR hizo poco por mejorar la miseria psicológica o física de las personas afectadas.

El discurso de derechos humanos que se refiere a la libertad de la tiranía y la opresión, las relaciones amistosas entre las naciones, la necesidad de garantizar un estándar común de provecho para todos los pueblos y naciones, y un orden social e internacional en el que los derechos y las libertades puedan lograrse plenamente, está dirigido a responder a las responsabilidades políticas de los Estados antes que a las responsabilidades criminales de los violadores de los derechos humanos.¹⁴ En este sentido, la Declaración Universal de Derechos Humanos, por ejemplo, excluye del derecho de asilo las persecuciones que emerjan de “una acción judicial realmente originada por delitos comunes” (artículo 14); y en su artículo 29 estipula que el ejercicio de los derechos y las libertades está sujeto a “las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la

moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”.¹⁵ Este lenguaje pone énfasis en las acciones y la responsabilidad de los Estados y sus líderes políticos, antes que en los individuos, y prioriza el orden público y el bienestar general sobre la justicia o el bienestar individual; concibe a las personas como ciudadanos de una nación o miembros de un “pueblo”. Es importante recordar que la CVR, incluso, identificaba a los declarantes según el partido político o el grupo racial al que pertenecían, una categorización que respondía al mandato de la comisión que exigía la “motivación política” como requisito para otorgar la amnistía.

De esta manera, por una parte, fue sumamente significativo —tanto para la justicia como para la construcción de la historia— el reconocer la imbricación de los individuos en los sistemas sociales y políticos. Al respecto, Minow insiste en que “Al identificar el sufrimiento individual como una acusación al contexto social, en vez de tratarlo como una experiencia privada que debería olvidarse, una comisión puede ayudar a un sobreviviente a hacer lugar a nuevas experiencias”.¹⁶ Pero, por otra parte, la práctica de clasificar individuos en términos de categorías de afiliación partidaria o de raza (estilo apartheid), presentó un análisis histórico y social groseramente inapropiado en varios aspectos: no logró comprender la acción humana fuera de las políticas partidaria y racial; interpretó a los individuos como manifestaciones de una ideología política; fracasó en reconocer y documentar la magnitud del sufrimiento producido por formas de discriminación e injusticia sólo semi-institucionalizadas; concibió grupos e individuos como portadores de identidades estáticas, sin reconocer que los procesos de realización de la identidad son cambiantes, evolutivos, interdependientes y a veces oportunistas; y prestó poca atención a las dinámicas del poder local que, en Sudáfrica, eran con frecuencia más determinantes que las propias políticas nacionales.

Si la CVR, entonces, tuvo un éxito relativo al exponer y condenar el sufrimiento producido por la miope adherencia a una ideología política, fue mucho menos eficaz para capturar la miseria persistente provocada por un sistema racista de medios de comunicación y de educación, o condicionada por complejas y con frecuencia inextricables motivaciones personales, políticas, familiares y/o sociales. “Al determinar la motivación política”, escribe Wilson, “la membresía en una organización política llegó a superar todo otro factor. Lo ‘político’ fue entendido en el estrecho sentido liberal de la membresía formal a un partido político”.¹⁷ La CVR tampoco poseía un mecanismo adecuado para analizar el vasto campo de los daños que se produjeron por las complejas negociaciones sobre la identidad, la ideología y la acción pragmática que tienen lugar *entre* individuos y grupos, así como también *dentro* de los grupos y los individuos. De hecho, como ha demostrado Wilson, la CVR no tomó muy en cuenta los vínculos o redes de la comunidad ni las dinámicas de los partidos políticos locales que, para muchos, eran mucho más significativos que los partidos nacionales o la afiliación racial. La Comisión no le dio mucha importancia a la elaboración hermenéutica de las políticas de los partidos en

diferentes regiones, locaciones y circunstancias personales, y con frecuencia supuso —y a veces requirió explícitamente— que los individuos hablaran en nombre y representación de todo un grupo. De este modo, al sugerir (tanto en forma deliberada como inadvertida) que el sufrimiento de un grupo o de una comunidad había sido escuchado e incluido en el registro histórico nacional, la CVR también volvió invisible la angustia de muchas personas relacionadas (por sí mismas o por otras) con ese grupo, cuyo sufrimiento pudo no haberse conformado al ejemplo, o cuya ideología, posición social o experiencia podía haber diferido.

Es más, en las audiencias de derechos humanos los comisionados traducían de manera normal y rápida el testimonio de las víctimas a la lección de que todos los sudafricanos habían sufrido por el apartheid, que dicho sufrimiento era necesario para la lucha por la liberación y que la reconciliación, y hasta el perdón, era el resultado correcto por haber participado en la CVR. Como observa Wilson, mientras “los individuos con frecuencia ponían énfasis en la singularidad y especificidad de su sufrimiento de un modo que excluía todo otro significado más amplio; en contraste, en las audiencias de la CVR los comisionados les decían que ‘usted no sufre solo, su sufrimiento no es único sino compartido con otros’”.¹⁸ Por lo tanto, no es de extrañar que muchas víctimas sintieran poca afinidad tanto con la verdad como con la justicia que produjo la Comisión, y que se sintieran alienadas de su propio testimonio.¹⁹ Aunque el testimonio de las víctimas se refería a la justicia en términos de inserción comunitaria y responsabilidad hacia los demás, y aunque las víctimas se erigieron como sujetos interdependientes, emotivos y corporizados, los procesos de traducción que hemos estado describiendo destilaron y sacaron de contexto esos testimonios llevándolos hacia el dominio incorpóreo de las leyes abstractas y la calculabilidad. Las víctimas, en contra de sus propias declaraciones personales, se convirtieron en sujetos legales autónomos, estrictamente racionales y posicionados como iguales: fueron removidas por la fuerza de un ámbito de relaciones personales, respuestas y *responsabilidad* a un lugar extraño con leyes abstractas, adecuación, contabilización y *accountability*.

Esta alienación de las palabras y experiencias propias es similar a la falta de reconocimiento que, según Julie Mertus, se produce en un tribunal de justicia:

*El tribunal de justicia puede ser significativo para los abogados que redactan documentos legales pleonásticos en La Haya, para los diplomáticos que declaran con éxito la estabilización de conflictos, y para los políticos locales que arriesgan sus reclamos de poder en medio de las cenizas humeantes de comunidades destruidas. Pero brindarán poca satisfacción a los sobrevivientes[...]. Aún cuando el tribunal dé nombre a su delito, el sobreviviente apenas podrá reconocerlo si el proceso y el lenguaje de la ley transmutan las experiencias individuales en algo mucho más prolijo.*²⁰

El lenguaje del tribunal de justicia, al igual que el de los derechos humanos, hace que el sufrimiento esté disponible para ciertos actores del poder nacionales

e internacionales, pero no garantiza de ningún modo que será representado, usado, o respondido del modo en que la persona que sufre necesita o desea. De hecho, una vez que el sufrimiento ha sido traducido a un lenguaje internacionalmente normalizado, que opera por sus propias reglas, ya no está más en manos de quien sufre: él o ella, deseándolo o no, cedieron el poder a distantes “autoridades”.

Replicando irónicamente la subjetividad dividida, característica de la experiencia traumática, este sentido de alineación de la experiencia y el lenguaje propios de la persona —un reconocimiento erróneo de la propia identidad de la persona creado por la Comisión— significa que para muchos de quienes testificaron ante la CVR no fue ni una experiencia de sanación ni una experiencia catártica. “La palabra catarsis se usa con demasiada frecuencia dentro de la CVR”, escribe el psicólogo Brandon Hamber. “Existe la percepción de que si una persona llora entonces debe estar pasando por una sanación. Pero para la mayoría, llorar es sólo el primer paso y no ha habido seguimiento alguno después de las audiencias. De hecho, la adrenalina de dar testimonio en la televisión nacional oculta problemas psicológicos que surgen más tarde.”²¹ El *Cape Town Trauma Center for Victims of Violence and Torture* (“Centro Especializado en Trauma para las Víctimas de la Violencia y la Tortura de Ciudad del Cabo”) informó que entre el 50 y el 60 por ciento de las víctimas que trataron, habían sufrido serias dificultades después de haber prestado testimonio.²² A partir de su trabajo con presos políticos que habían sido torturados bajo custodia, el psicólogo Ashraf Kagee advirtió que la participación en la CVR no había reducido la angustia ni aliviado los síntomas traumáticos y que muchos, incluso, expresaron un “resentimiento considerable” por la CVR “por no responder en forma correcta a las necesidades de las víctimas”.²³ Ruth Picker, junto con el *Centre for the Study of Violence and Reconciliation* (“Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación”), el *Khulumani Support Group* (“Grupo de Apoyo Khulumani”) y el *KwaZulu Natal Programme for Survivors of Violence* (“Programa para los Sobrevivientes de la Violencia KwaZulu Natal”), encontraron que mientras las víctimas de las violaciones a los derechos humanos que participaron en la CVR apreciaron que se conociera la verdad, la oportunidad de decir su historia, y la posibilidad de confrontar a los victimarios, muchas de ellas también se sintieron re-traumatizadas por la experiencia y sufrieron un “significativo deterioro de su salud general física y psicológica después de testificar”. Específicamente, los entrevistados por Picker manifestaron que la CVR había faltado a su promesa en cuanto a las reparaciones, que ello implicaba una “falta de respeto, una pérdida de confianza, y explotación”; agregaron que se habían visto vulnerados al declarar públicamente, y que se sintieron defraudados porque sus palabras y sus experiencias habían sido apropiadas por la Comisión y por otros “expertos” para otros propósitos; que con frecuencia los victimarios no decían la verdad y se mostraban arrogantes y no arrepentidos; y que la Comisión había

contribuido a su trauma al no proporcionarles información de seguimiento en sus casos o servicios de apoyo psicológico después de sus testimonios.²⁴ Una nota de prensa de Khulumani lo expresa claramente:

*La CVR ha comprometido nuestro derecho a la justicia y a presentar reclamos civiles. Nos presentamos de buena fe y sufrimos la re-traumatización de exponer nuestras heridas en público bajo el entendimiento de que esto era necesario para ser considerados para la reparación. Ahora sentimos que hemos sido usados en un proceso cínico de conveniencia política.*²⁵

Este sentimiento fue exacerbado por la percepción de que la CVR había beneficiado a los victimarios con amnistías, y que a las víctimas les había ofrecido poca compensación, justicia o posibilidades de recuperación. No llama la atención entonces que en los talleres para víctimas se expresara vehementemente la opinión de que la CVR había tenido más éxito a nivel nacional que a nivel local o personal.²⁶ Lo que se había perdido en la traducción había sido la propia sanación de las víctimas: muchas se dieron cuenta, con amarga percepción, que aquella se había sacrificado a favor de la sanación de la nación.

Otra forma de analizar la confrontación discursiva de la CVR entre el lenguaje normalizado de los derechos humanos y las expresiones particulares y corporizadas del sufrimiento individual, es la que realizan Patricia Ewick y Susan Silbey. Ellas distinguen entre *relatos hegemónicos* “que reproducen las relaciones existentes de poder e injusticia”, y *relatos subversivos* “que desafían la hegemonía dada por sentada al hacer visibles y explícitas las conexiones entre vidas particulares y organización social”.²⁷ Al examinar cómo “las narrativas pueden funcionar para sostener la hegemonía o, alternativamente, subvertir el poder”, Ewick y Silbey consideran que los relatos hegemónicos son aquéllos que no sólo reproducen ideologías y relaciones de poder existentes, sino que además funcionan como mecanismos de control social, organizan la experiencia en una ideología coherente que resiste desafíos, y “ocultan la organización social de su propia producción y plausibilidad”.²⁸ En contraste, definen los relatos subversivos como aquéllos que “no agregan a lo general, no recolectan particularidades como ejemplos de un fenómeno o regla común”, y que “recuentan experiencias particulares como enraizadas en y como parte de un mundo cultural, material y político abarcativo que se extiende más allá de lo local”.²⁹ Desde esta perspectiva, se puede argumentar que el discurso de derechos humanos funcionó inicialmente en Sudáfrica como un importante relato subversivo, pero que en la era post-apartheid asumió el papel de un relato hegemónico. La CVR fue esencial en este cambio de status. Porque aunque tuvo éxito en remover el relato hegemónico del apartheid con un relato subversivo de violaciones de derechos humanos, también funcionó para establecer una narrativa hegemónica de una nueva Sudáfrica basada en una justicia reparadora, la reconciliación, una sociedad multirracial y una ciudadanía inclusiva. A pesar de ser un relato hegemónico infinitamente más benigno, esta nueva ideología hizo difícil que la CVR

incorporara y respondiera a historias que eran no-conciliatorias, que destacaban las exclusiones sociales y económicas perpetuadas bajo los nuevos términos de ciudadanía, o que proporcionaban evidencias de las profundas divisiones y las abruptas desigualdades que han persistido, y que han sido perdonadas de varios modos, en la “nueva” Sudáfrica.

La CVR tuvo la misión de “investigar y restablecer ‘un cuadro lo más completo posible de la naturaleza, las causas y el grado de flagrantes violaciones a los derechos humanos’ cometidas bajo el apartheid entre 1960 y 1994”.³⁰

Aunque tales violaciones fueron numerosas y sin dudas ameritaban investigación, exposición y respuesta, el limitado foco de la Comisión sobre las “flagrantes violaciones a los derechos humanos” y la restricción de la categoría de “víctima” a aquellas personas que habían experimentado actos excepcionales de violencia, significó que la CVR evaluó sólo a una fracción de las personas oprimidas por el apartheid y apenas algunos de los daños infligidos. El sufrimiento considerado significativo por la CVR —identificado por ser traducible a los estándares internacionales de derechos humanos— excluyó así la mayoría de las aflicciones producidas por la violencia estructural del apartheid mismo. Lamentablemente esta concepción estrecha del “carácter de víctima” (y por lo tanto del “sufrimiento”) significó que muchos individuos no fueran elegibles para una audiencia con la Comisión; que numerosas formas de persecución (tales como las detenciones sin juicio, las exclusiones forzadas, las violaciones a la libertad de circulación o reunión, la discriminación educativa, económica y legal sistemática) así como también numerosas clases de sufrimiento (por ejemplo las privaciones materiales y los traumas psicológicos) fueran minimizadas o bien tácitamente perdonadas; que muchas personas no fueran consideradas responsables de una variedad de acciones y omisiones que directa o indirectamente causaron tales miserias; que los derechos humanos se definieran fundamentalmente como la *libertad de* (tortura o mal trato severo) antes que el *acceso a* (recursos, servicios, educación u oportunidad); y que la opresión legalizada —que bajo el apartheid, al igual que bajo otros regímenes totalitarios, comprendió la principal fuente de sufrimiento humano— cayera fuera de los límites de la responsabilidad. De esta manera, en tanto importantes resabios de injusticia y opresión no fueron traducibles de modo suficiente al lenguaje de los derechos humanos, no fueron oficialmente reconocidos.

Mahmood Mamdani ha argumentado con persuasión sobre varios aspectos cruciales de este caso. Afirma que al convertir “los límites políticos de un compromiso en los límites analíticos de la búsqueda de la verdad”, la CVR oscureció la co-dependencia del poder basado en la raza y el privilegio basado en la raza, la distinción y complicidad simultánea entre victimarios y beneficiarios, y por lo tanto, la estructura básica del apartheid.³¹ En vez de definir a los victimarios como “agentes del Estado” y a las víctimas como “activistas políticos”, hubiera sido éticamente más adecuado que “hubiera ido más allá de las nociones del daño individual y la responsabilidad individual, y hubiera ubicado a la agencia dentro de los engranajes de un sistema. El resultado

habría sido explicar el apartheid como un sistema perverso, y no reducirlo a sus operativos perversos”.³² Mamdani también acusa a la CVR por haber aceptado “el fetichismo legal del apartheid”, al haber fusionado lo moralmente aceptable con lo legal, al haber desestimado distintas formas del daño legalizadas, y exculpado a aquéllos que obtuvieron beneficios legales a partir del sufrimiento de otros.³³ “La CVR invitó a los beneficiarios a que se unieran a las víctimas en una demostración pública de repudio contra los victimarios”, escribe Mamdani. “Así, los beneficiarios también fueron presentados como víctimas.”³⁴ Esa formulación absolvió a los beneficiarios de la responsabilidad por el apartheid, y conservó intactos no sólo sus beneficios y privilegios, si no también el sistema que los apoya.

Si la retórica de sanación de la CVR opacaba su falta de capacidad para proporcionar efectos terapéuticos reales a los individuos, también era dudoso que el programa de sanación psicológica o la restitución de los bienes y las propiedades perdidas pudieran lograr una recuperación (nacional o individual). La palabra *recuperación*, cabe destacar, significa tanto: sanación —entendida como la restauración de la salud y la normalidad y el proceso de curación—, como reposición —considerada como el retorno de un objeto perdido, el pago de una deuda, la indemnización o la restitución—. De hecho, se puede argumentar que el enfoque de la CVR para la reparación del alma de la nación tuvo lugar principalmente a costa de la restauración de su cuerpo material, como quedó demostrado en el énfasis de la Comisión en lo atinente a la reconciliación espiritual y a la eliminación de las actitudes racistas en lugar de la provisión de reparaciones y el remedio de la inequidad material.

En definitiva, lo que la CVR ofreció a las víctimas en términos de recuperación fue un módico reconocimiento público, ocasionales fragmentos de conocimiento y una bendición espiritual, más que una reparación psicológica, médica o material. En otras palabras, la Comisión en gran medida sustituyó lo espiritual por formas materiales de justicia y recuperación, en una afirmación tácita de que la verdad sanaría el sufrimiento, repararía comunidades y serviría como una compensación para las víctimas.

El mandato y las operaciones del Comité de Reparaciones y Rehabilitación fueron claramente los más frágiles de las tres ramas de la Comisión: no se celebraron audiencias públicas, sólo pudo efectuar recomendaciones al Parlamento, y pudo ofrecer a las víctimas apenas una parte de las indemnizaciones que hubieran recibido en un tribunal penal.

Sin embargo, como reconoce el Informe Final de la Comisión, cuando les preguntaron qué querían de la CVR, “el 38% de las personas que acudieron a la Comisión solicitaron asistencia financiera para mejorar su calidad de vida. Más aún, el 90% de ellas solicitó una gama de servicios que [podría] haberse comprado si el dinero [hubiese] estado disponible: por ejemplo educación, atención médica, vivienda, y cosas así”.³⁵ Las víctimas también fueron tajantes acerca de que los victimarios deberían “contribuir material y financieramente en su reparación y rehabilitación”.

Muchos sentían que no podía haber reconciliación sin reparación.³⁶ Estos pedidos fueron en su mayoría insatisfechos, y la desilusión de las víctimas y su sentimiento de ser tratadas otra vez con desdén, fueron exacerbados por la percepción de que a los victimarios no sólo *no* se les exigió contribuir en las reparaciones, sino que además fueron amnistiados. “En este contexto”, dice Christopher Colvin, “las reparaciones han llegado a significar mucho más que medios de apoyo o una clase de reconocimiento del sufrimiento. Se han convertido en la respuesta insatisfecha a la pregunta de si se hizo o no justicia en el proceso de transición”.³⁷

La CVR reconoció, cabe destacar, este imperativo y en el Informe Final incluyó la siguiente declaración, elegante a pesar de impotente a la vez:

*Si queremos trascender el pasado y construir la unidad y reconciliación nacional, debemos asegurarnos que aquellos cuyos derechos fueron violados sean reconocidos a través del acceso a la reparación y la rehabilitación. Dado que dichas medidas nunca podrán devolver la vida a los muertos, ni compensar el dolor y el sufrimiento adecuadamente, pueden y deben mejorar la calidad de vida de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y/o de los que dependen de ellas[...]. Sin medidas adecuadas de reparación y rehabilitación, no habrá sanación ni reconciliación.*³⁸

Las recomendaciones de la Comisión abarcaron subsidios provisionales de reparación, programas de rehabilitación comunitaria, reparaciones simbólicas (tales como monumentos o nuevos nombres para algunas calles), reformas institucionales e indemnizaciones individuales, así como también un impuesto aplicado por única vez a las empresas para proveer los fondos necesarios para hacer frente a las reparaciones. Lamentablemente, el gobierno del ANC en cuyas manos la CVR depositó estas recomendaciones estaba ocupado redefiniéndose a sí mismo en el ropaje de políticas económicas neoliberales agradables a la mirada de las instituciones capitalistas transnacionales, pero fundamentalmente estaba en desacuerdo con las propuestas de reparación de la CVR (así como también con la histórica política del ANC).

Muy pronto en Sudáfrica se hizo evidente que ni la nueva nación ni la Comisión de Verdad y Reconciliación ejercían el monopolio del discurso de derechos humanos; de hecho, el régimen económico neoliberal hegemónico que conquistaba el país tampoco podría sostener abiertamente estar en contra de la agenda de los derechos humanos. Así como el sufrimiento humano puede traducirse al idioma universal de los derechos humanos, también parecería que lo puede hacer una ideología de mercado que produce sufrimiento a gran escala y que pisotea insensiblemente los derechos humanos. Del mismo modo como el reconocimiento de la protección de los derechos humanos es un requisito para la membresía en la economía global, bajo el régimen económico liberal, como señala Tony Evans, “los derechos humanos se conceptualizan como libertades necesarias para mantener y legitimar formas particulares de producción e intercambio”³⁹ y no como derechos socio-económicos garantizados por la Declaración Universal

de los Derechos Humanos referidos, por ejemplo, a la seguridad social (artículo 22), el trabajo (artículo 23), la educación (artículo 26), y a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar “incluyendo alimentación, vestimenta, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (artículo 25).⁴⁰

Dándole prioridad a los derechos a la propiedad y la libertad frente al control gubernamental (y a menudo combinando erróneamente “libre comercio” con las libertades personales), esta hegemonía de mercado es “re-escrita en formatos de valor universal”⁴¹ por instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que acentúan la libertad, la liberalización, la eliminación de barreras, el crecimiento, la eficiencia, la oportunidad, la disciplina y estabilidad; y obviamente rechazan a sus opuestos, o construyen historias subversivas a tales políticas como recriminablemente opresivas, excluyentes, ineficaces, desestabilizadoras, anti-democráticas y no éticas.⁴²

En Sudáfrica quedó claro que el discurso hegemónico neoliberal había triunfado cuando, en 1996, el ANC convirtió el *Reconstruction and Development Program* (“Programa por la Reconstrucción y el Desarrollo”, RDP por sus siglas en inglés) original —el que mayormente se había guiado según la visión de la Carta de Libertad y había adoptado una política de necesidades básicas orientada al crecimiento a partir de la redistribución— en la política de *Growth, Employment and Redistribution* (“Crecimiento, Empleo y Redistribución”, GEAR, por sus siglas en inglés), que instituyó agresivas estrategias neoliberales de privatización, liberalización y reducción del déficit. El GEAR proclamaba esencialmente un Programa de Reajuste Estructural auto-impuesto, sostenido por el fuerte apoyo del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los intereses comerciales de Sudáfrica —pero opuesto a la sobrecogedora evidencia global—, que suponía que la pobreza y sus estructuras inherentes de sufrimiento podrían ser mejoradas a través de un crecimiento económico guiado por el mercado y de una competitividad global incrementada.⁴³

El presidente Thabo Mbeki describió este dramático giro como “una resistencia a la tentación de sucumbir a las urgencias populistas de intentar lo que hubiera resultado un aventurado y desastroso ‘gran salto adelante’”⁴⁴; en otras palabras, sostuvo que desafiar el discurso hegemónico neoliberal hubiera sido no sólo auto-indulgente e irresponsable, sino comparable a una de las escenas más repugnantes de violación de derechos humanos.

Sin embargo la evidencia aducida por el *Congress of South African Trade Unions* (“Congreso de las Uniones Sudafricanas de Comercio”, COSATU por sus siglas en inglés) y el *South African Communist Party* (“Partido Comunista Sudafricano”, SACP, por sus siglas en inglés), así como también por académicos tales como Patrick Bond, Fantu Cheru y Richard Peet, demostró que el GEAR logró un progreso mínimo en el alivio del sufrimiento sudafricano —el coeficiente Gini del país permanecía segundo, después de Brasil, como la sociedad más desigual del mundo— y que funcionó fundamentalmente para enriquecer a una minúscula élite negra.⁴⁵

Incluso, el involucramiento de la población negra en la economía arrojó

resultados miserables desde 1994 y sólo representó el éxito de un pequeño grupo de hombres de negocios negros, que trabajaban aliados a monopolios corporativos de la era del apartheid. La “Auditoría de Transformaciones Económicas” de 2004 del *Institute for Justice and Reconciliation* (“Instituto por la Justicia y la Reconciliación”) y la comparación de los censos de 1996 y 2001 revelan que en ese período tanto la pobreza por ingresos como la desigualdad en los ingresos, se incrementaron para el conjunto de la población sudafricana, a pesar de que había mejorado el acceso a ciertos servicios básicos. Ese informe sostiene que desde 2001 aumentaron los servicios sociales para los pobres, pero también el desempleo. Más aún, el mayor crecimiento del empleo había tenido lugar en el sector informal, en el que los salarios reales también habían experimentado la mayor caída.⁴⁶

Dado que muchos sudafricanos tenían la mirada fija en los procedimientos de la CVR, se hizo patente que el GEAR no estaba capacitado para llevar adelante las recomendaciones de reparación de la CVR. Como Cheru insiste con toda razón, “toda la confianza puesta en las fuerzas del mercado para compensar los legados del apartheid es desacertada e insostenible en una sociedad marcada por la inequidad y la pobreza extrema. El abismo entre la política macroeconómica del gobierno y su política social es dolorosamente obvio”.⁴⁷

Pero el hecho mismo de que el gobierno pueda defender el GEAR con el lenguaje de los derechos humanos refuerza el argumento de Wilson acerca de que el discurso de los derechos humanos se ha vuelto una forma dominante de legitimación ideológica en la nueva Sudáfrica, y sin embargo es lo suficientemente indiscriminado y elástico como para ser capaz de acomodar posiciones ideológicas múltiples e, incluso, radicalmente contradictorias. Esto también demuestra la importante crítica de Makau Matua al lenguaje de los derechos humanos como un cuerpo de “principios fijos y congelados cuyo contenido y relevancia cultural es incuestionable” y que “prematuramente cercena el debate sobre las raíces políticas y filosóficas, la naturaleza, y la relevancia de los estándares de derechos humanos”.⁴⁸

Si bien la CVR no puede ser considerada responsable por el GEAR, pienso sinceramente que es posible afirmar que la *publicidad* de la Comisión de una economía simbólica facilitó la *privatización* del ANC de la economía material. Al no poseer la fuerza para llevar adelante sus recomendaciones, la Comisión confió en la representación ritual de la reconciliación que, adornada con el lenguaje de los derechos humanos, hizo más para impresionar a los pronosticadores internacionales y asegurar a los inversores extranjeros que para aliviar el sufrimiento en Sudáfrica.

El énfasis de la CVR sobre las formas espirituales y simbólicas de reparación —denunciando actitudes racistas, exhibiendo escenas de reconciliación y perdón, y celebrando una nación de arco iris— ha dado apoyo, aunque inadvertidamente, al ANC en su abrazo a la economía neoliberal. La Comisión ha priorizado la sanación del alma nacional a expensas de la reparación de su cuerpo material; la agonía material de los cuerpos dañados, la falta de cuidados

médicos, de agua potable y de una vivienda adecuada, la desnutrición y los efectos devastadores de la pobreza son las experiencias diarias que, en gran parte, se perdieron en la traducción.

En conclusión, la CVR demuestra la forma en que el discurso de derechos humanos vuelve legible ciertas formas del sufrimiento, al tiempo que convierte a otras en ilegibles. Sus formidables poderes de legitimación pueden incorporar ciertas clases de daños, víctimas y expresiones de sufrimiento a un discurso hegemónico que hace que el reconocimiento de otras clases de daño, otras clases de víctimas, y otros modos de expresar el sufrimiento sea más difícil e incluso amenazante.

Mientras que el uso de la CVR del lenguaje de los derechos humanos permitió un significativo progreso en la corrección de un registro histórico distorsionado, reconociendo y documentando las violaciones graves a los derechos humanos durante el régimen del apartheid, asignando responsabilidades para algunas de estas violaciones, garantizando dignidad a las víctimas, y a veces proporcionando algún tipo de información, también sirvió para desfigurar el testimonio de las víctimas de un modo que las alienó de su propia experiencia y en ocasiones las re-traumatizó.

Para poder traducir testimonios traumáticos a datos estadísticos y documentar “patrones masivos” de violaciones a los derechos humanos, se volvió necesario re-contar historias subversivas con un “vocabulario controlado”, descartar información que no pudiera adaptarse a ese vocabulario, tratar a individuos particulares como miembros de grupos políticos o raciales, y desestimar sus frecuentes y complejas negociaciones de identidad y de auto-representación. Cuando el testimonio no fue traducido al lenguaje de los derechos humanos se mantuvo principalmente expresivo, con escaso poder para influir en políticas, reparaciones o decisiones de amnistía.

Más aún, gran parte de la injusticia y la opresión del apartheid fue simplemente invisible a través del prisma del lenguaje de los derechos humanos, y por eso se mantuvo oficialmente no reconocido.

También he sostenido que los imperativos primordiales de la Comisión de facilitar la reconciliación y establecer la cultura de los derechos humanos, estaban cubiertos con una promesa de sanación que atendía principalmente a la rehabilitación del cuerpo político más que a la sanación de los individuos traumatizados, muchos de los cuales sacrificaron su recuperación personal por la nacional. He sugerido que ese idioma de sanación fue también lo suficientemente resbaladizo como para permitir que formas espirituales y simbólicas de reparación fueran eclipsadas por demandas de reparación material. En una alianza involuntaria con la conversión del ANC al neoliberalismo, el énfasis de la CVR por sanar el alma de la nación socavó la tarea de reparar su cuerpo material. En su traducción del sufrimiento de Sudáfrica al discurso de los derechos humanos, la CVR tuvo serias pérdidas, entre ellas los procesos de sanación psicológica individual, la reparación material de los individuos, hogares y comunidades y el alivio a su dura pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXANDER, N. The 'Moment of Manoeuvre': 'Race', Ethnicity, and Nation in Postapartheid South Africa. In: KAIWAR, V. y MAZUMDAR, S. (eds.). **Antinomies of Modernity: Essays on Race, Orient, Nation**. Durham: Duke University Press, 2003.
- AMADIUME, I. y AN-NA'IM, A. (eds.). **The Politics of Memory: Truth Healing and Social Justice**. Nueva York: Zed Books, 2000.
- BOND, P. **Elite Transition: From Apartheid to Neoliberalism in South Africa**. Londres: Pluto Press, 2000.
- BORAINÉ, A. **A Country Unmasked: Inside South Africa's Truth and Reconciliation Commission**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- BUFORD, W. y VAN DER MERWE, H. Reparations in Southern Africa. **Cahiers d'études africaines**, Johannesburg, v. 444, nº 1-2, 2004.
- CENTRO PARA EL ESTUDIO DE LA VIOLENCIA Y LA RECONCILIACIÓN, Y GRUPO DE APOYO KHULUMANI. **Survivors' Perceptions of the Truth and Reconciliation Commission and Suggestions for the Final Report**, 1998. Disponible en: <www.csvr.org/za/papers/papkhul.htm>. Último acceso: agosto de 2005.
- CHERU, F. Overcoming apartheid's legacy: the Ascendancy of Neoliberalism in South Africa's anti-poverty strategy. **Third World Quarterly**, Londres, v. 22, nº 4, 2001.
- COMISIÓN SUDAFRICANA DE VERDAD Y RECONCILIACIÓN. **Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report**, Ciudad del Cabo, v. 1, 1998.
- COMISIÓN SUDAFRICANA DE VERDAD Y RECONCILIACIÓN. **Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report**, Ciudad del Cabo, v. 5, 1998.
- EVANS, T. International Human Rights Law as Power/Knowledge. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 27, 2005.
- EWICK, P. y SILBEY, S. Subversive Stories and Hegemonic Tales: Toward a Sociology of Narrative. **Law & Society Review**, Universidad de Massachusetts, v. 29, nº 2, 1995.
- FANON, F. **Black Skin, White Masks**. Nueva York: Grove, Charles Lam Markmann (trad.), 1967.
- FANON, F. **The Wretched of the Earth**. Nueva York: Grove, Constance Farrington (trad.), 1963.

- FELMAN, S. y LAUB, D. **Testimony: Crises of Witnessing in Literature, Psychoanalysis, and History**. Nueva York: Routledge, 1992.
- GUTMANN, A. y THOMPSON, D. The Moral Foundations of Truth Commissions. In: ROTBERG, R. I. y THOMPSON, D. (eds.). **Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions**. Princeton, 2000.
- HAMBER, B. Repairing the Irreparable: Dealing with Double-binds of Making Reparations for Crimes of the Past. **Ethnicity and Health**, Routledge, v. 5, nº 3-4, 2000.
- HAMBER, B.; NAGENG, D. y O'MALLEY, G. 'Telling it Like it Is(...)': understanding the truth and reconciliation commission from the perspective of survivors. **Psychology in Society**, Congella (Sudáfrica), v. 26, 2000.
- HAYNER, P. **Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions**. Nueva York: Routledge, 2002.
- INSTITUTO PARA LA JUSTICIA Y LA RECONCILIACIÓN. **South African Reconciliation Barometer**, Ciudad del Cabo, v. 2, nº 4, 2004. Disponible en: <www.ijr.org.za/politicalanalysis/reconbar/newsletters>. Último acceso: agosto de 2005.
- KAGEE, A. The relationship between statement giving at the South African Truth and Reconciliation commission and psychological distress among former political detainees. **South African Journal of Psychology**, Sudáfrica, v. 36, nº 1, 2006.
- KAGEE, A. Conducting research with South African survivors of human rights violations: some considerations. **International Journal for the Advancement of Counselling**, Nueva York, v. 26, nº 2, 2004.
- KLAAREN, J. A second look at the South African Human Rights Commission - access to information, and the promotion of socioeconomic rights. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 27, 2005.
- KROG, A. **Country of my Skull: Guilt, Sorrow, and the Limits of Forgiveness in the New South Africa**. Nueva York: Random House, 1998.
- MAMDANI, M. The truth according to the TRC. **The Politics of Memory**, Londres, Zed Books, 2000.
- MERTUS, J. Truth en Box: The Limits of Justice through Judicial Mechanisms. In: AMADIUME, I. y AN-NA'IM, A. (ed.). **The Politics of Memory: Truth Healing and Social Justice**. Nueva York: Zed Books, 2000.
- MINOW, M. The hope for healing: what can truth commissions do?. In: ROTBERG, R.I y THOMPSON, D. (eds.). **Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions**. Princeton, 2000.
- MINOW, M. **Between vengeance and forgiveness: facing history after genocide and mass violence**. Boston: Beacon Press, 1998.

MUTUA, M. **Human rights: a political and cultural critique**. Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 2002.

NACIONES UNIDAS. **Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948**. Disponible en: <<http://www.un.org/Overview/rights.html>>. Último acceso: el 4 de oct. de 2008.

NACIONES UNIDAS. **Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948**. Disponible en: <<http://www.un.org/Overview/rights.html>>. Último acceso: el 11 de nov. de 2008.

PEET, R. Ideology, discourse, and the geography of hegemony: from socialist to neoliberal development in post apartheid South Africa. *Antipode*, UK/US, Blackwell Publishing, v. 34, nº1, 2002.

PICKER, R. Victims' perspectives about the human rights violations hearings. **Research report written for the Centre for the Study of Violence and Reconciliation**, 2005. Disponible en: <www.wits.ac.za/csvr/papers/pappick.htm>. Último acceso: julio de 2005.

REID, F. y HOFFMANN, D. (directores). *Long Night's Journey into Day* [documental]. Producción de Iris Films/Cinemax Reel Life, South Village, 2000, 94 minutos.

SUDÁFRICA. **Second Submission of the National Party to the Truth and Reconciliation Commission**, 23 de marzo de 1997. Disponible en: <<http://www.doj.gov.za/trc/submit/np2.htm>>. Último acceso: sept. de 2008.

SUDÁFRICA. Presidencia. **Promotion of National Unity and Reconciliation Act. 1**, 1995. Disponible en: <<http://www.doj.gov.za/trc/legal/act9534.htm>>. Último acceso: julio de 2003.

South African Press Association. “‘Estamos en el camino correcto’, dice”, **Independent Online**, Sudáfrica, 12 de agosto de 2005. Disponible en: <http://www.int.iol.co.za/index.php?set_id=1&click_id=594&art_id=qw1123851240475B22>. Último acceso: el 4 de octubre de 2008.

SAUNDERS, R. Disgrace in the Time of a Truth Commission. **Parallax - Special Issue on Visceral Reason**, editado por Karyn Ball, Nueva York, Routledge, v.11, nº 3, 2005.

SAUNDERS, R. **Lamentation and Modernity in Literature, Philosophy, and Culture**. Nueva York: Palgrave, 2007.

SAUNDERS, R. Uncanny Presence: The Foreigner at the Gate of Globalization. **Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East**, Durham (US), Duke University Press, v. 21, nº 2, 2001.

WILSON, R.A. **The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

NOTAS

1. FELMAN, S. y LAUB, D. *Testimony: Crises of Witnessing in Literature, Psychoanalysis, and History*. Nueva York: Routledge, 1992, p. 5.
2. El primer ejemplo se extrajo del testimonio de Nomonde Calata entrevistada en: REID, F. y HOFFMANN, D. (directores). *Long Night's Journey into Day* [documental]. Producción de Iris Films/Cinemax Reel Life, South Village, 2000, 94 minutos. El último ejemplo corresponde a un testimonio anónimo registrado en KROG, A. *Country of my Skull: Guilt, Sorrow, and the Limits of Forgiveness in the New South Africa*. Nueva York: Random House, 1998, p. 40.
3. Con respecto a las diferencias entre las comisiones de la verdad y los juicios penales, ver HAYNER, P. *Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions*. Nueva York: Routledge, 2002, cap. 7 y 13; y MINOW, M. The hope for healing: what can truth commissions do?. In: ROTBERG, R. I. y THOMPSON, D. (eds.). *Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions*. Princeton, 2000, p. 235-260.
4. GUTMANN, A. y THOMPSON, D. The Moral Foundations of Truth Commissions. In: ROTBERG, R. I. y THOMPSON, D. (eds.). *Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions*. Princeton, 2000, ya citado, p. 5.
5. WILSON, R. A. *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 38. Aunque la CVR reconoció oficialmente cuatro clases de verdades — fáctica o forense; personal o narrativa; social o dialógica; y de sanación y reparación —, estas formas de verdad rara vez fueron puestas en diálogo entre sí, y finalmente fue la verdad forense la que se ponderó como la de mayor valor epistemológico. Ver COMISIÓN SUDAFRICANA DE VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, Ciudad del Cabo, v. 1, 1998, p. 110-114.
6. Muchos sudafricanos consideraron a la amnistía como un obstáculo para su derecho a un juicio justo, y las familias de Steve Biko y Griffiths Mxenge, entre otros, desafiaron su constitucionalidad legalmente, aunque sin éxito. Si bien se percibía que la Comisión dispensaba mejor trato a los victimarios que a las víctimas, en los hechos la inmensa mayoría de las solicitudes de amnistía fueron denegadas (5.287 fueron negadas y 568 fueron otorgadas).
7. Ver el Informe de la CVR, v. 1, p. 185; y COMISIÓN SUDAFRICANA DE VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, Ciudad del Cabo, v. 5, 1998, p. 225-6; y SUDÁFRICA. *Second Submission of the National Party to the Truth and Reconciliation Commission*, 23 de marzo de 1997. Disponible en: <<http://www.doj.gov.za/trc/submit/np2.htm>>. Último acceso: sept. de 2008.
8. *Informe de la CVR*, v. 1, p. 2.
9. *Ibid*, p. 158-164 y WILSON, 2001, cap. 2.
10. MINOW, 2000, p. 245.
11. Citado en WILSON, 2000, p. 46.
12. Ver FANON, F. *The Wretched of the Earth*. Nueva York: Grove, Constance Farrington (trad.), 1963 y FANON, F. *Black Skin, White Masks*. Nueva York: Grove, Charles Lam Markmann (trad.), 1967. Ver también SAUNDERS, R. *Lamentation and Modernity in Literature, Philosophy, and Culture*. Nueva York: Palgrave, 2007, p. 13-15.
13. MINOW, M. *Between vengeance and forgiveness: facing history after genocide and mass violence*. Boston: Beacon Press, 1998, p. 61.
14. Este lenguaje es utilizado por Naciones Unidas: NACIONES UNIDAS. *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 1948. Disponible en: <<http://www.un.org/Overview/rights.html>>. Último acceso: el 11 de nov. de 2008.
15. *Ibid*.
16. MINOW, 2000, p. 246.
17. WILSON, 2001, p. 86.
18. *Ibid*, p. 111.
19. Otro problema con esta construcción, como lo señalan Wilson y otros, es la igualación del dolor que, a veces, encontró una fiera resistencia en las audiencias. Ver WILSON, 2001, p. 111-114.
20. MERTUS, J. Truth en Box: The Limits of Justice through Judicial Mechanisms. In: AMADIUME, I. y AN-NA'IM, A. (ed.). *The Politics of Memory: Truth Healing and Social Justice*. Nueva York: Zed Books, 2000, p. 142-150. Sobre la traducción de un testimonio visceral a un valor abstracto, un significado incorpóreo y una recuperación inmaterial, ver

- también SAUNDERS, R. Disgrace in the Time of a Truth Commission. **Parallax - Special Issue on Visceral Reason**, editado por Karyn Ball, Nueva York, Routledge, v.11, n° 3, 2005, p. 99-106.
21. Cf. WILSON, 2001, p. 121.
 22. GUTMANN y THOMPSON, 2000, p. 30.
 23. KAGEE, A. Conducting research with South African survivors of human rights violations: some considerations. **International Journal for the Advancement of Counselling**, Nueva York, v. 26, n° 2, 2004, p. 196. Ver también KAGEE, A. The relationship between statement giving at the South African Truth and Reconciliation commission and psychological distress among former political detainees. **South African Journal of Psychology**, Sudáfrica, v. 36, n° 1, 2006, p. 10-24.
 24. PICKER, R. Victims' perspectives about the human rights violations hearings. **Research report written for the Centre for the Study of Violence and Reconciliation**, 2005. Disponible en: <www.wits.ac.za/csvr/papers/pappick.htm>. Último acceso: julio de 2005. A conclusiones similares llegan HAMBER, B.; NAGENG, D. y O'MALLEY, G. 'Telling it Like it Is (...)': understanding the truth and reconciliation commission from the perspective of survivors. **Psychology in Society**, Congella (Sudáfrica), v. 26, 2000, p. 18-42.
 25. Cf. WILSON, 2001, p. 22.
 26. Ver HAMBER, B. Repairing the Irreparable: Dealing with Double-binds of Making Reparations for Crimes of the Past. **Ethnicity and Health**, Routledge, v. 5, n° 3-4, 2000, p. 215-226.
 27. EWICK, P. y SILBEY, S. Subversive Stories and Hegemonic Tales: Toward a Sociology of Narrative. **Law & Society Review**, Universidad de Massachusetts, v. 29, n° 2, 1995, p. 1.
 28. Ibid, p. 214.
 29. Ibid, p. 219.
 30. SUDÁFRICA. Presidencia. **Promotion of National Unity and Reconciliation Act. 1**, 1995. Disponible en: <<http://www.doj.gov.za/trc/legal/act9534.htm>>. Último acceso: julio de 2003.
 31. MAMDANI, M. The truth according to the TRC. **The Politics of Memory**, Londres, Zed Books, 2000, p. 177-78.
- Neville Alexander desarrolla un punto relacionado e igualmente importante, argumentando que la CVR funcionó como instrumento de la burguesía, oscureciendo y obstruyendo los intereses de clase de los obreros (ver ALEXANDER, N. The 'Moment of Manoeuvre': 'Race', Ethnicity, and Nation in Postapartheid South Africa. In: KAIWAR, V. y MAZUMDAR, S. (eds.). **Antinomies of Modernity: Essays on Race, Orient, Nation**. Durham: Duke University Press, 2003, p. 180-195.
32. MAMDANI, 2000, p. 180.
 33. Ibid, p. 181.
 34. Ibid, p.182.
 35. Informe de la CVR, 1998, v. 5, p. 68.
 36. Ver CENTRO PARA EL ESTUDIO DE LA VIOLENCIA Y LA RECONCILIACIÓN, Y GRUPO DE APOYO KHULUMANI. **Survivors' Perceptions of the Truth and Reconciliation Commission and Suggestions for the Final Report**, 1998. Disponible en: <www.csvr.org/za/papers/papkhul.htm>. Último acceso: agosto de 2005.
- Ver también BORAINÉ, A. A Country Unmasked: Inside South Africa's Truth and Reconciliation Commission. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 333-339.
37. BUFORD, W. y VAN DER MERWE, H. Reparations in Southern Africa. **Cahiers d'études africaines**, Johannesburg, v. 444, n° 1-2, 2004.
 38. *Informe de la CVR*, 1998, v. 5, p. 174-5.
 39. EVANS, T. International Human Rights Law as Power/Knowledge. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 27, 2005, p. 1057.
 40. Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948. Tal vez vale la pena observar que el artículo 184(3) de la Constitución Sudafricana incluye los derechos de acceso a la vivienda, al agua, la nutrición y la salud que fueron litigados exitosamente en el Tribunal Constitucional en tres casos recientes (ver KLAAREN, J. A second look at the South African Human Rights Commission - access to information, and the promotion of socioeconomic rights. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 27, 2005, p. 539-561).
 41. PEET, R. Ideology, discourse, and the geography of hegemony: from socialist to neoliberal development in post apartheid South Africa. **Antipode**, UK/US, Blackwell Publishing, v. 34, n°1, 2002, p. 58.
 42. Para un mayor desarrollo sobre esta crítica del lenguaje de las instituciones financieras internacionales, ver SAUNDERS, R. **Uncanny Presence: The Foreigner at the Gate of Globalization**. **Comparative Studies of South**

Asia, Africa and the Middle East, Durham (US), Duke University Press, v. 21, n° 2, 2001, p. 88-98.

43 Luego de las consultas con el Presidente Thabo Mbeki en 2000, tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional dieron muy buenas calificaciones al gobierno de la ANC por su política macroeconómica, aconsejando que intensificara el ritmo de la reforma por medio de la reducción del gasto público, mayores limitaciones salariales, y la derogación del derecho laboral. El Banco Mundial ha estado asesorando la política sudafricana desde comienzos de la década de 1990 y antes de cesar en sus funciones, De Klerk comisionó varios “documentos de planificación” que — como ha demostrado Patrick Bond— no sólo enfatizaron la estabilidad, resistieron presiones populistas y lograron consenso, sino que además sostuvieron el discurso para implantar las ideas neoliberales a largo plazo (ver BOND, P. *Elite Transition: From Apartheid to Neoliberalism in South Africa*. Londres: Pluto Press, 2000).

44. South African Press Association, “‘Estamos en el camino correcto’, dice”, *Independent Online*, Sudáfrica, 12 de agosto de 2005. Disponible en: <http://www.int.iol.co.za/index.php?set_id=1&click_id=594&art_id=qw1123851240475B22>. Último acceso: el 4 de oct. de 2008.

45. Ver BOND, 2000; PEET, 2002 y CHERU, F. Overcoming apartheid’s legacy: the Ascendancy of Neoliberalism in South Africa’s anti-poverty strategy. *Third World Quarterly*, Londres, v. 22, n° 4, 2001, p. 505-527.

46. Ver INSTITUTO PARA LA JUSTICIA Y LA RECONCILIACIÓN. *South African Reconciliation Barometer*, Ciudad del Cabo, v. 2, n° 4, 2004. Disponible en: <www.ijr.org.za/politicalanalysis/reconcbar/newsletters>. Último acceso: agosto de 2005.

47. CHERU, 2001, p. 521.

48 MUTUA, M. *Human rights: a political and cultural critique*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 2002, p. 4.

ABSTRACT

This essay examines what is gained and lost when expressions of human suffering are translated into a standardized language of human rights. I argue that South Africa's Truth and Reconciliation Commission demonstrates the ways that this translation makes human suffering both legible and illegible. While the language of human rights functioned in powerful ways to establish a previously unacknowledged history in South Africa, identify and grant dignity to victims, and occasionally designate responsibility, I argue that it also disfigured the testimony of victims in ways that alienated them from their own experience and sometimes re-traumatized them, and that it often proved more useful to perpetrators than to victims. I also contend that the promise of healing in which the Commission wrapped its human rights message prioritized national over individual forms of healing, and allowed the South African government to substitute spiritual and symbolic forms of reparation for material ones.

KEYWORDS

Truth commission – South Africa – Human rights language – Trauma – Healing – Reparation

RESUMO

Este ensaio analisa os prós e contras decorrentes da tradução de demonstrações de sofrimento humano para uma linguagem padronizada de direitos humanos. Defendo que a experiência da Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul evidencia de que maneira tal tradução torna o sofrimento humano tanto inteligível, quanto ininteligível. De fato, a linguagem de direitos humanos se mostrou significativamente útil ao viabilizar o reconhecimento, outrora inexistente, de eventos pertencentes à história sul-africana, além de ter identificado as vítimas, proporcionado-lhes dignidade e, eventualmente, reconhecendo a responsabilidade de certos agentes. Não obstante, defendo que esta mesma linguagem desfigurou o depoimento das vítimas de tal maneira que as afastou de suas próprias experiências, além de, por vezes, tê-las traumatizado novamente, o que se revelou, freqüentemente, mais conveniente aos perpetradores do que às vítimas. Afirmo, ainda, que a promessa de reabilitação, sob a qual se reveste o discurso de direitos humanos apresentado pela Comissão, priorizou formas nacionais ou coletivas de reabilitação, em detrimento de reabilitações de caráter individual, bem como possibilitou que o governo da África do Sul substituísse mecanismos incorpóreos e simbólicos de reparação por mecanismos materiais.

PALAVRAS-CHAVE

Comissão de verdade – África do Sul – Linguagem de direitos humanos – Trauma – Reabilitação – Reparação



PAULO SÉRGIO PINHEIRO

Profesor de Ciencias Políticas, Universidad de Sao Paulo - USP (retirado)
Investigador Asociado, Centro de Estudios de la Violencia, NEV/USP, Profesor
Adjunto de Estudios Internacionales, Centro de Estudios Latinoamericanos, CLAS,
Watson Institute, Brown University y Miembro y Relator sobre los Derechos de la
Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, OEA.

Dirección: Av. Professor Lúcio Martins Rodrigues
Travessa 4 - Bloco 2 - Cidade Universitária - CEP 05508-020
São Paulo - SP - Brasil
Email: psdmspin@hotmail.com

RESUMEN

A partir de su experiencia en el Sistema Interamericano y en el Sistema ONU de protección de los derechos humanos, Pinheiro destaca los aspectos principales del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos durante los últimos 60 años.

Original en inglés. Traducido por Leah Tandeter.

PALABRAS CLAVES

Declaración Universal – Sistema Interamericano de Derechos Humanos – Consejo de
Derechos Humanos – Relatores Especiales – Revisión Periódica Universal



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.revistasur.org>.

SESENTA AÑOS DESPUÉS DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL: NAVEGANDO LAS CONTRADICCIONES

Paulo Sérgio Pinheiro

Para Paulo de Mesquita Neto, in memoriam

¿Dónde nos encontramos hoy 60 años después de la Declaración Universal de Derechos Humanos?¹ ¿Tenemos algo para conmemorar? Los festejos de las declaraciones y tratados tienen, en general, cierta carga de frustración, lo que es inevitable cuando comparamos los ideales consagrados en éstos con la atroz realidad contemporánea. Si consideramos el proceso de establecimiento de estándares y convenciones legalmente vinculantes, la respuesta obvia es que ha habido progreso. Tal como reconoció mi ex colega Absjorn Eide, “la Declaración Universal, al inspirar y darle forma a la concepción de valores comunes, ha contribuido más que cualquier otro documento a abrir aquellas posibilidades”.² La creación de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH) en 1946 y más tarde el Consejo de Derechos Humanos (CDH) en 2006, la Corte Penal Internacional, y los tribunales internacionales *ad hoc* constituyeron logros extraordinarios. Desde la perspectiva de los estados democráticos y la sociedad civil, hubo cambios decisivos. Algunas categorías de víctimas –trabajadores, mujeres, niños, gays, indígenas, migrantes, personas con necesidades especiales y afrodescendientes- han visto sus derechos reconocidos, incluso si no han sido completamente protegidos todavía.

Sin embargo, si nos colocamos en los zapatos de las víctimas, hay 4 mil millones de personas excluidas del Estado de Derecho, que ignoran sus derechos, tal como lo indicó la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres, y muchas de las víctimas están sometidas a múltiples violaciones a los derechos humanos, y su posibilidad de salir de la pobreza les ha sido robada. De hecho, “sólo una minoría de personas en el mundo pueden tomar ventaja de las normas y regulaciones legales. La mayoría de la humanidad está afuera mirando hacia adentro, imposibilitada de contar con la protección de la ley.”³ Estimaciones del *Informe Mundial sobre Violencia contra los Niños*⁴ sugieren que 5.7 millones de niños son forzados al trabajo esclavo, 1.8 millones a la prostitución y 1.2 millones son

Ver las notas del texto a partir de la página 84.

víctimas de tráfico. Mientras que comúnmente se piensa que la esclavitud terminó hace décadas, hoy hay más esclavos que en ningún otro momento en la historia. Sólo el 2.4% de los niños del mundo están protegidos legalmente del castigo corporal. De los 11 millones de bebés nacidos cada año en Latinoamérica y el Caribe, 2 millones –en general entre los pobres, Afroamericanos, campesinos e indígenas– nunca serán registrados. Nacen, pero no existen en términos legales o administrativos.

En retrospectiva, el siglo XX no sólo fue un período de guerra y conflicto, holocausto, genocidio, limpieza étnica, apartheid, terrorismo y catástrofes naturales –sombras grises que continúan amenazando la raza humana. Entre estos horrores, sin embargo hubo un progreso inesperado en la lucha por los derechos humanos.

¿Cómo podríamos imaginarnos a principios del siglo XX que el poder supremo del Leviatán, el principio sacrosanto de soberanía, podía ser erosionado por los organismos internacionales y cuestionado por los relatores especiales, debilitando el escudo de la soberanía para proteger violaciones a los derechos humanos nacionales? Incluso si esta evolución ha sido sobresaliente, siempre ha sido afectada por la dimensión opositora del Estado moderno, con su monopolio del ejercicio legítimo de la violencia física. El Estado es tanto el mayor violador y el *defensor pacis*, el protector de los vulnerables. Pero el Estado es también una forma de relaciones sociales contradictorias; sus acciones y su morfología reflejan esta contradicción,⁵ muy presente en el área de protección a los derechos humanos.

Estábamos bajo la ilusión de que estas contradicciones habían sido resueltas de alguna manera en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, llevada a cabo en Viena en 1993, a través de la Declaración y el Programa de Acción, cuando la democracia fue consagrada como el régimen más conducente a la promoción de los derechos humanos. Pero hemos aprendido *à chaud* en Latinoamérica que la democracia no es una panacea que disuelve el autoritarismo y previene las violaciones a los derechos humanos.

La democracia que promociona más fácilmente los derechos humanos, tanto en las democracias consolidadas como en las más jóvenes, no es necesariamente una garantía contra la violación a los derechos humanos. En el sur, la transición política de las dictaduras a la democracia en gran medida ha preservado el *status quo* en lugar de garantizar un cambio real. Las democracias en Sudamérica y Europa del Este son en general un disfraz para la opresión de los pobres, la corrupción y colusión de políticos y agentes estatales con el crimen organizado. En el norte, el gobierno de Estados Unidos ha consentido el uso de la tortura contra los sospechosos de terrorismo y los prisioneros.⁶

Estados democráticos en Europa han colaborado *sotto voce* con la entrega de prisioneros para ser torturados por terceros países.⁷ En este instante, esos gobiernos están implementando directivas sobre repatriación de migrantes económicos e ilegales que estos mismos países anfitriones han explotado económicamente por más de un siglo, confinando a familias con niños en centros de detención (debo decir tristemente que he visitado algunos de estos centros) por un período de hasta 18 meses.⁸ Los países ricos pagan más de \$300 mil millones de dólares al año en subsidios agrícolas, seis veces el valor de su ayuda a los países en desarrollo, incumpliendo el espíritu de los acuerdos de la OIT y tirando productos baratos en los países pobres.⁹ La lucha por los derechos humanos debe enfrentar estas contradicciones.

Habiendo dado el contexto para la conmemoración de la Declaración Universal, limitaré mis comentarios en la segunda parte de este artículo a un breve análisis de dos instituciones en las que estuve involucrado en los últimos trece años, una regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, de la que soy miembro desde 2004, y la otra el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de Naciones Unidas y su predecesora, la Comisión de Derechos Humanos (CDH) para el que trabajé entre 1995 y 2008. En mi conclusión, osaré tratar brevemente de lo que el futuro nos depara.

Estamos celebrando la Declaración Universal, pero debemos incluir en la conmemoración la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada tres meses antes por el voto unánime de la entonces recientemente formada Organización de Estados Americanos (OEA). A pesar de esta precedencia, por 11 años no se realizó ningún esfuerzo para traducir la Declaración Americana a la práctica. Sin embargo, en 1959, tal vez motivado por la Revolución Cubana, la OEA decidió establecer la CIDH siguiendo el modelo que los países fundadores de la CDH habían rechazado: los miembros no son representantes de los Estados miembros de la OEA, sino siete expertos independientes elegidos por la Asamblea General de la OEA. Sin embargo, durante los primeros veinte años los “Comisionados” (un título con sabor soviético) se comportaron como delegados de sus respectivos gobiernos, protegiéndolos de cualquier acusación. Afortunadamente, en la actualidad los Comisionados no pueden participar más en las deliberaciones respecto de su país de origen.

La Comisión es un órgano cuasi-judicial que desempeña el rol de fiscal del Sistema Interamericano. Cuando los países no cumplen con las recomendaciones de la Comisión, el caso es remitido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un cuerpo judicial. En 2007, 115 casos fueron enviados por la Comisión a la Corte. Las sentencias vinculantes de la Corte intentan revindicar los derechos violados e imponer reparaciones e indemnizaciones a los Estados que han reconocido la jurisdicción de la Corte; tales decisiones en general son cumplidas por los gobiernos.

Hay grandes similitudes entre los Sistemas Interamericano y Europeo de Derechos Humanos, pero los temas analizados por ellos en su evolución fueron distintos: la mayoría de los casos en el Sistema Interamericano consideraron desapariciones, masacres, ejecuciones sumarias en los '70 y '80 —características de *la ausencia de Estado de Derecho* que prevaleció hasta mediados de los '80 en prácticamente toda la región. En contraste, en Europa los temas típicamente llevados ante la Corte se referían a una mejora del *existente* Estado de Derecho. Desde la creación de la Comisión Interamericana han habido reformas exitosas en el Sistema Interamericano de derechos humanos que han ampliado las garantías de la población en la región. En la actualidad de los 35 miembros de la OEA, 25 han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, redactada en 1969, el documento básico del sistema, y 22 han reconocido la jurisdicción de la Corte. Pero incluso entre aquellos que han ratificado la Convención y reconocido la jurisdicción de la Corte, muchos han sido ambivalentes y en algunas ocasiones incluso hostiles frente a estos organismos.

Sólo después de la consolidación de regímenes autoritarios en el Cono Sur, la CIDH comenzó a monitorear los derechos humanos, bajo la presión de informes de graves violaciones a los derechos humanos presentados a la Comisión.¹⁰ Este desarrollo

fue muy similar a lo que ocurrió en la CDH; sólo después de las denuncias de tortura a manos de la dictadura militar de Pinochet y del Apartheid en Sudáfrica la CDH comenzó a monitorear los derechos humanos, a fines de los '70. La CIDH también se inspiró en la práctica de la antigua CDH y ha creado puestos para relatores temáticos y de países quienes dan seguimiento a los casos de sus países en discusión en la Comisión o quienes se dedican a una temática específica, realizan visitas y preparan informes.

El verdadero cambio para la Comisión respecto de las nuevas democracias en el continente Sudamericano es que la mayoría de las garantías políticas han sido restauradas, y todavía hay una falta persistente de respeto respecto de los derechos civiles, económicos y sociales para la mayoría de la población. Por ende, los gobiernos responsables deben entablar un diálogo en vista de la continuidad de las evidentes violaciones de derechos humanos en los casos admitidos por la Comisión.

Ahora me gustaría discutir cómo las dimensiones contradictorias del Estado moderno han sido reflejadas en la CDH y luego en el CDH. Es demasiado temprano para comparar la Comisión de Derechos Humanos (CDH), un órgano que ha evolucionado durante 60 años, con el Consejo de Derechos Humanos, que está en su segundo año y su 8va sesión regular.

Durante la última década de la CDH era común ver a algunos Estados acusando a otros de politizar a la Comisión. Pero como observó críticamente mi más querido amigo Sergio Vieira de Mello en su último discurso en la 59na sesión, en abril 2003, unos meses antes de ser matado en Bagdad: “la mayoría de las personas presentes en esta habitación trabajan para el gobierno o buscan afectar las acciones de gobierno. Así es la política. Para algunos acusar a otros de ser políticos es un poco como los peces criticándose unos a otros por estar mojados. Se ha transformado en una manera de expresar desaprobación sin decir verdaderamente lo que uno piensa”. Considerando que la CDH así como el CDH son órganos multilaterales constituidos por representantes de los Estados que continúan protegiendo sus intereses, la naturaleza política del CDH es un elemento esencial para su funcionamiento. Sería ingenuo pretender que este comportamiento político de los Estados miembros cambiara sólo porque la estructura del órgano ha cambiado.

De hecho, la Comisión fue politizada inmediatamente después de su creación en 1946 y particularmente en los '70 y '80, profundamente dividida entre los bloques Occidental y Socialista. Desde aquella época el abismo entre los países en desarrollo y desarrollados se hizo evidente. Observando los votos en el CDH, esta división ha permanecido y algunas veces se ha hecho más pronunciada que en el caso de su predecesora, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Hay una sospecha generalizada y creciente de los países del Sur hacia cualquier iniciativa del Grupo Regional de Europa Occidental y Otros Estados (WEOG, por sus siglas en inglés).

Otro blanco de crítica han sido los relatores especiales, la “joya de la corona” de la CDH, como una vez dijo de manera acertada Kofi Annan, un mecanismo único en la ONU, que puede monitorear los derechos humanos y tener algún impacto en la vida de las víctimas. Por supuesto que han operado en un marco muy contradictorio y frágil porque al mismo tiempo están obligados a hacer público lo que ven e intentar convencer a los gobiernos de cumplir y establecer algún tipo de cooperación con la CDH (y ahora

con el Consejo). En cierto sentido esta contradicción es análoga a la otra contradicción entre la faceta “represiva” del Estado, que comete violaciones a los derechos humanos, y su faceta “benevolente”, que implementa políticas de derechos humanos: los relatores están obligados a informar *prima facie* e intentar establecer un diálogo constructivo con la faceta “benevolente”, positiva. El trabajo de los relatores especiales es delicado y muchas veces ingrato, por decirlo suavemente, pero es esencial y el sistema en sí mismo un gran logro que debe ser protegido. La lucha es continua y el éxito no está asegurado.

En la actualidad hay un poco de preocupación sobre el rol de las organizaciones de la sociedad civil en el Consejo de Derechos Humanos. Durante la última y 8va sesión del Consejo, hubo repetidos intentos de algunos países para silenciar a las ONG, dependiendo de sus opiniones. Su objetivo ya no es cuestionar el principio de participación de las ONG o incluso reducir el tiempo que pueden utilizar para hablar, sino amordazarlas y solicitar la interrupción de sus representantes y la supresión de párrafos enteros de los registros de las reuniones.

El rol del CDH de fortalecer el diálogo y la cooperación en temas de derechos humanos también ha sido reforzado, particularmente “hacia la prevención de violaciones de derechos humanos y para responder rápidamente a las emergencias de derechos humanos”,¹¹ con la posibilidad de convocar a Sesiones Especiales. Hasta ahora, hubo siete Sesiones Especiales: tres trataron sobre Israel y los Territorios Palestinos Ocupados mientras que las otras trataron sobre Líbano, Darfur, Myanmar y el derecho a la alimentación. Parece que la elección del Consejo de Derechos Humanos de convocar a Sesiones Especiales también incluye criterios relacionados al derecho internacional humanitario, abriendo un rol más activo para el Consejo después de los desastres naturales.

Pero los resultados de esas Sesiones Especiales fueron muy exigüos. Por ejemplo, la 5ta Sesión Especial sobre Myanmar fue una rápida respuesta a las medidas extremas de la junta militar contra las protestas de monjes y la población en general. A pesar de un notable consenso sobre la necesidad de adoptar medidas, el gobierno de Myanmar apenas invitó al Relator Especial para realizar una visita al país pero no implementó ninguna de las recomendaciones del CDH, sin consecuencia alguna. Creo que esta aparente irrelevancia será un fuerte estímulo para que otros países autoritarios no teman la celebración de sesiones especiales o las resoluciones aprobadas por el CDH.

No se puede negar que ha habido una mejora en el principal foro interestatal de ONU encargado de derechos humanos. La CDH sólo era una comisión funcional (como la Comisión sobre el Estatus de la Mujer) y un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC, por sus siglas en inglés), pero su órgano sucesor, el CDH, ha sido elevado al estatus de órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU. El mecanismo más innovador establecido por el CDH es, por supuesto, el Examen Periódico Universal (EPU) considerado la mejor herramienta para destacar los problemas críticos de derechos humanos en todos los Estados miembros. Se espera que el EPU presione al CDH a observar el grado de cooperación con los mecanismos de derechos humanos e implementación de normas y estándares de derechos humanos de manera universal. Esta es una empresa relativamente de largo plazo, así que hay que esperar a ver cuáles serán los resultados.

Hasta aquí, he tratado con el pasado y el presente. ¿Qué tendrá el Ángel de la historia reservado para nosotros?

Una pintura de [Paul] Klee llamada Angelus Novus muestra un ángel que parece estar alejándose de algo que está contemplando fijamente. Sus ojos están mirando fijo, su boca está abierta, sus alas están extendidas. Su cara está girada hacia el pasado. Donde percibimos una cadena de eventos, él ve una sola catástrofe que sigue acumulando ruinas sobre ruinas y las arroja frente a sus pies. El Ángel quisiera quedarse, despertar a los muertos, y reunir los destrosos. Pero una tormenta sopla desde el Paraíso; se ha metido dentro de sus alas con tanta violencia que el Ángel no las puede cerrar. Esta tormenta lo propulsa irresistiblemente al futuro hacia el cual su espalda está girada, mientras que el montón de escombros enfrente suyo crece hacia el cielo. La tormenta es lo que llamamos progreso.¹²

Esta tesis IX sobre historia formulada por Walter Benjamin puede ser una metáfora de las luchas por los derechos humanos, de las ruinas del pasado hacia el progreso y tal vez con nuevas catástrofes, incluso más destructivas, en el futuro.

Por supuesto que mi contacto con el Ángel de la Historia es relativamente limitado y sería demasiado arriesgado hacer predicciones sobre los eventos de los próximos 60 años. Seamos modestos y pensemos sólo respecto de los próximos 10 años.

En la próxima década, tal vez continuemos navegando las contradicciones, tomando ventaja de todas las “ambigüedades constructivas” en la institucionalización del CDH, citando una expresión del Embajador Luis Alfonso de Alba,¹³ el primer presidente del CDH, para implementar los derechos humanos. Nunca debemos perder de vista las cuatro mil millones de personas excluidas de la alegría de nuestra celebración. Es momento de que los principios de la Declaración Universal y los otros instrumentos de derechos humanos que contribuyeron a la creación de una red de seguridad mundial de derechos sean aplicables a todas las personas, en todos los lugares y más allá de cualquier “excepcionalidad” cultural.¹⁴ Hay temas que deben ser enfrentados urgentemente en todo el mundo tales como la falta de implementación de decisiones judiciales, la detención, la migración, el cambio climático y el crimen transnacional organizado. Los sistemas de derechos humanos de la ONU o los órganos regionales en los hemisferios norte y sur nunca serán completamente eficientes para aquellos excluidos si sus países no pueden superar el déficit en la legislación nacional, la ineficiencia del poder judicial, de los aparatos represivos y la precaria implementación de derechos a nivel nacional. Los obstáculos a la protección de los derechos humanos continuarán si el derecho al desarrollo y la eliminación de la pobreza extrema y el derecho a la alimentación y a la salud, no son abordados como temas cruciales para los cuatro mil millones de necesitados pero también para el mundo desarrollado, que también contiene un tercer mundo, continuamente inmovilizado por el temor, la discriminación y el racismo. La privación social y la explotación económica deben ser consideradas serias violaciones a los derechos humanos, junto con la opresión política, la tortura y la discriminación racial.¹⁵ Sólo la indivisibilidad de los derechos humanos puede reforzar su universalidad.

Definitivamente, como Daw Aung Sang Suu Kyi dijo alguna vez, “No es suficiente

pedir por la libertad, la democracia y los derechos humanos. Debe haber determinación de perseverar en la lucha, para hacer sacrificios en nombre de verdades duraderas, para resistir la influencia del deseo, la mala voluntad, la ignorancia y el miedo [...] Es la visión del hombre de un mundo preparado para una humanidad racional y civilizada la que lo llevará a estar dispuesto a sufrir para construir sociedades libres de necesidad o miedo.”¹⁶

BIBLIOGRAFÍA:

ACTION AID. **Report 2002**. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/marty_08_06_07.pdf>. Último acceso: el 21 de sept. de 2008.

BENJAMIN, W. *Theses on the Philosophy of History. Illuminations*. New York: Schocken Books, p.257-258, 1969.

COMMISSION ON LEGAL EMPOWERMENT OF THE POOR AND UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). **Making the Law for Everyone — Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor**, New York, v. 1, 2008.

COUNCIL OF EUROPE. Parliamentary Assembly. Committee on Legal Affairs. **Secret Detentions and illegal transfers of detainees involving Council of Europe Member States: Second Report**, 7 de junio de 2007. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/marty_08_06_07.pdf> Último acceso: el 11 de nov. de 2008.

EIDE, A. The Historical Significance of the Universal Declaration. **International Social Science Journal**, UNESCO, v. 50, n. 158, p. 475-97, dic. de 1998.

FRANCK. Are Human Rights Universal?. **Foreign Affairs**, New York, v. 80, n.1, enero-feb. de 2001.

GREEN, J. **We cannot remain silent: opposition to the Brazilian military dictatorship in the United States, 1964-85**. Durham: Duke University Press, publicación en 2009.

En portugués:

GREEN, J. **Apesar de vocês: a oposição à ditadura militar nos Estados Unidos, 1964-85**. São Paulo: Companhia das Letras, publicación en 2009.

GOUREVICH, P. & MORRIS, E. **Standard Operating Procedure Inside Abu Ghraib**. New York: The Penguin Press, 304 p., 2008.

HUMAN RIGHTS WATCH. **The Road to Abu Ghraib**, New York, 2004. Disponible en: <<http://hrw.org/reports/2004/usa0604/>>. Último acceso: el 21 de sept. de 2008.

ICC POSTION PAPERS/NATION HAUMN RIGHTS INSTITUTIONS AND THE UNHRC. **GA Resolution 60/251**, 22 de sept. de 2006.

- KYI, A.S. **Freedom from Fear Speech**, 1990. Disponible en: <<http://www.thirdworldtraveler.com/Burma/FreedomFromFearSpeech.html>>. Último acceso: el 21 de sept. de 2008.
- KYI, A. S. **Freedom from Fear and other writings: revised editon** [with Vaclav Havel, Desmond Tutu, Michael Aris]. New York: The Penguin Books, 401 p., 1996.
- LÖWY, M. **Walter Benjamin. Avertissement d'incendie. Une lecture des thèses Sur le concept d'histoire**. Paris : PUF, 2001.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Inter-American Commission on Human Rights. **Resolution 03/08 Human Rights of Migrants, International Standards and the Return Directive of the EU**, junio de 2008.
- PINHEIRO, P. S. Independent Expert of the UN Secretary-General for the study on violence against children. **World Report on Violence against Children**. Ginebra: UNHRC, 22 de junio de 2006. Disponible en: <www.violencestudy.org>. Último acceso: el 21 de sept. de 2008.
- REY, M. T. The State as a contradiction. **Capital and Class**, Londres, Conference of Socialist Economists, n. 85, Primavera de 2005. Disponible en: <http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3780/is_200504/ai_n13498475>. Último acceso: el 21 de sept. de 2008.
- TAROOR, S. Are Human Rights Universal?. **World Policy**, Cambridge, v. XVI, n. 4, Invierno de 1999-2000.

NOTAS

1. Otra versión de este texto fue presentado en el Panel de Alto-Nivel sobre el 60 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ¿Dónde nos encontramos ahora? Desarrollo en la Protección Internacional de los Derechos Humanos", 7 de julio de 2008, Human Rights: Interpretation and Implementation, An Alumni Conference on the occasion of the 25th Anniversary of the Human Rights Centre, University of Essex.

Quisiera agradecer a mis amigos, Michael Hall, departamento de historia, State University of Campinas, UNICAMP y Profesor John Packer, director del Human Rights Centre, University of Essex, por sus comentarios y sugerencias a este texto. Por supuesto, soy responsable de la última versión. Este texto fue preparado con el apoyo de FAPESP y CNPq, Brazil.

2. EIDE, A. The Historical Significance of the Universal Declaration. **International Social Science Journal**, UNESCO, v. 50, n. 158, p. 475-97, dic. de

1998, p. 497.

3. COMMISSION ON LEGAL EMPOWERMENT OF THE POOR AND UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). **Making the Law for Everyone — Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor**, New York, v. 1, 2008, p. 16.

4. PINHEIRO, P. S. Independent Expert of the UN Secretary-General for the study on violence against children. **World Report on Violence against Children**. Ginebra: UNHRC, 22 de junio de 2006, p. 364. Disponible en: <www.violencestudy.org>. Último acceso: el 21 de sept. de 2008.

5. REY, M. T. The State as a contradiction. **Capital and Class**, Londres, Conference of Socialist Economists, n. 85, Primavera de 2005. Disponible en: <http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3780/is_200504/ai_n13498475>. Último acceso: el 21 de sept. de 2008.

6. Ver HUMAN RIGHTS WATCH. **The Road to Abu Ghraib**, New York, 2004. Disponible en: <<http://>>

hrw.org/reports/2004/usa0604/>. Último acceso: el 21 de sept. de 2008.

Y: GOUREVICH, P. & MORRIS, E. **Standard Operating Procedure Inside Abu Ghraib**. New York: The Penguin Press, 304 p., 2008, p. 368.

7. Ver COUNCIL OF EUROPE. Parliamentary Assembly. Committee on Legal Affairs. **Secret Detentions and illegal transfers of detainees involving Council of Europe Member States: Second Report**, 7 de junio de 2007. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/marty_08_06_07.pdf>. Último acceso: el 11 de nov. de 2008.

8. Ver ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Inter-American Commission on Human Rights. **Resolution 03/08 Human Rights of Migrants, International Standards and the Return Directive of the EU**, junio de 2008.

9. ACTION AID. **Report 2002**. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/marty_08_06_07.pdf>. Último acceso: el 21 de sept. de 2008.

10. Esta evolución está magníficamente documentada en el libro del Profesor James Green a ser publicado en breve: GREEN, J. **We cannot remain silent: opposition to the Brazilian military dictatorship in the United States, 1964-85**. Durham: Duke University Press, 2009. Y en portugués: GREEN, J. **Apesar de vocês: a oposição à ditadura militar nos Estados Unidos, 1964-85**.

São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

11. ICC POSTION PAPERS/NATION HAUMN RIGHTS INSTITUTIONS AND THE UNHRC. **GA Resolution 60/251**, 22 de sept. de 2006, par. 5-f.

12. Ver BENJAMIN, W. *Theses on the Philosophy of History. Illuminations*. New York: Schocken Books, p. 257-258, 1969; LÖWY, M. *Walter Benjamin. Avertissement d'incendie. Une lecture des thèses sur le concept d'histoire*. Paris : PUF, 2001, p. 75.

13. El Embajador Luis Alfonso de Alba es el Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales en Ginebra y fue el primer presidente del Consejo de Derechos Humanos, presidiendo con gran habilidad el proceso de definición de la institucionalización del órgano en 2006.

14. FRANCK. *Are Human Rights Universal?*. **Foreign Affairs**, New York, v. 80, n.1, enero-feb. de 2001.

15. TAROOR, S. *Are Human Rights Universal?*. **World Policy**, Cambridge, v. XVI, n. 4, Invierno de 1999-2000.

16. KYI, A. S. **Freedom from Fear Speech**, 1990. Disponible en: <<http://www.thirdworldtraveler.com/Burma/FreedomFromFearSpeech.html>>. Último acceso: 21 sept. 2008. Ver Idem. **Freedom from Fear and other writings: revised edition** [with Vaclav Havel, Desmond Tutu, Michael Aris]. New York: Penguin Books, 401 p., 1996, p. 416.

ABSTRACT

Taking his work experience in the UN and in the Inter-American System of Human Rights into account, Pinheiro highlights some of the main achievements and challenges in the development of International Human Rights Law in the last 60 years.

KEYWORDS

Universal Declarations – Inter-American System of Human Rights – Human Rights Council – Special Rapporteurs – Universal Periodical Review

RESUMO

Pinheiro resalta alguns dos pontos principais no desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos no últimos 60 anos, a partir de sua experiência de trabalho tanto no Sistema Interamericano quanto no Sistema das ONU de Direitos Humanos.

PALAVRAS-CHAVE

Declaração Universal - Sistema Interamericano de Direitos Humanos – Conselho de Direitos Humanos – Relatores Especiais - Revisão Periódica Universal



FERNANDA DOZ COSTA

Abogada, LLM de la Universidad de Nueva York. Becaria de Fulbright y Global Public Service Law. Trabajó en el litigio internacional de casos de derechos humanos especializándose en DESC en CEJIL (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional), CEDHA (Centro de Derechos Humanos y Ambiente) y ANDHES (Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales). En la actualidad es investigadora en DESC del Programa de las Américas en el Secretariado Internacional, Amnistía Internacional.

Email: fernandadozcosta@hotmail.com

RESUMEN

Todavía hay una falta de claridad conceptual en la noción de la pobreza como violación a los derechos humanos. Esto es un problema para los abogados de derechos humanos que se toman en serio la indivisibilidad de los derechos humanos, que entienden la centralidad de la pobreza en la situación apremiante de muchas víctimas de violaciones a los derechos humanos y que quieren trabajar de manera profesional, a través de las obligaciones vinculantes de derechos humanos reconocidas internacionalmente, en la lucha contra la pobreza. Este artículo intenta clarificar el vacío conceptual. Presenta un resumen crítico de los intentos más importantes de clarificar la conexión entre pobreza y derechos humanos desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos. Analiza diferentes marcos conceptuales, sus fortalezas y sus debilidades. El artículo identifica tres modelos diferentes para vincular ambos conceptos: (1) teorías que conciben a la pobreza como una violación de derechos humanos *en sí misma*; (2) teorías que conceptualizan a la pobreza como una violación a *un derecho humano específico*, a saber el derecho a un nivel adecuado de vida o al desarrollo; y (3) teorías que conciben a la pobreza como una *causa o consecuencia de violaciones a los derechos humanos*. El ensayo concluye que el tercer enfoque es el más útil en el estado actual de desarrollo del derecho y la jurisprudencia internacional de los derechos humanos, pero que el segundo enfoque tiene mucho potencial para empujar hacia adelante la agenda de pobreza y derechos humanos y que debe continuar siendo desarrollada.

Original en inglés. Traducido por Leah Tandeter.

PALABRAS CLAVE

Pobreza - Derechos humanos - Desarrollo - Nivel adecuado de vida - Obligaciones legales



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.revistasur.org>.

POBREZA Y DERECHOS HUMANOS: DESDE LA RETÓRICA A LAS OBLIGACIONES LEGALES - UNA DESCRIPCIÓN CRÍTICA DE LOS MARCOS CONCEPTUALES¹

Fernanda Doz Costa

Este mundo, que ofrece el banquete a todos y cierra la puerta en las narices de tantos es, al mismo tiempo, igualador y desigual: igualador en las ideas y en las costumbres que impone, y desigual en las oportunidades que brinda. (Eduardo Galeano)²

Introducción

La afirmación frecuentemente citada que “la pobreza en sí misma es una violación a numerosos derechos humanos básicos”,³ expresa la intuición moral de que en un mundo rico en recursos y acumulación de conocimiento, todos deberían tener garantizados los medios básicos para sostener una vida, y que a quiénes se les niega esto constituyen víctimas de una injusticia fundamental.⁴ Esto se ve fortalecido por otra intuición, que consiste en que el promedio de opulencia en casi todas las sociedades, y definitivamente en los países desarrollados, es más que suficiente para erradicar la pobreza de la faz de la tierra.⁵ A pesar de que estas intuiciones pueden ser verdad, una afirmación tan amplia puede caer en la llamada “*falacia de la exageración*”. Esta falacia identifica toda situación de privación (a saber, toda situación donde una necesidad humana básica no está satisfecha) como una violación de derechos humanos.⁶ Sin embargo, desde una perspectiva de derecho internacional de los derechos humanos, no toda privación constituye una violación de derechos humanos. Cuándo esto ocurre, es una discusión conceptual subdesarrollada en la literatura y práctica de los derechos humanos. Este vacío tiene una razón histórica e ideológica.

Inmediatamente después de la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos —que proclamó tanto el derecho a no sufrir necesidad como el derecho a vivir sin temor— el movimiento de derechos humanos y de reducción de la pobreza —o desarrollo— avanzó en distintos caminos conceptuales. La política de guerra fría influyó

Ver las notas del texto a partir de la página 109.

esto fuertemente. Expertos en derechos humanos y desarrollo trabajaron a través de un grupo paralelo de instituciones intergubernamentales sin superponerse, y también lo hicieron la mayoría de las organizaciones no gubernamentales en ambas materias.⁷

Desde mediados de los 90, ha habido un creciente reconocimiento de la pobreza como un problema de derechos humanos. El movimiento de derechos humanos ha comenzado a tomar en serio a los derechos económicos, sociales y culturales y a reconocer la centralidad de la pobreza y sus peores consecuencias en muchas violaciones de derechos humanos. Por otro lado, el movimiento para el desarrollo ha adoptado para su trabajo un enfoque de derechos. Dentro de las Naciones Unidas (NU) esto ocurrió particularmente después de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en Viena en 1993, donde se afirmó la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos.⁸ A esto le siguieron diversas declaraciones y resoluciones reconociendo la preocupación internacional sobre la pobreza mundial como un tema de derechos humanos.⁹

De todas maneras, estos eran reclamos muy amplios que no ayudaron a clarificar el complejo problema de clasificar a la pobreza o la pobreza extrema como una violación de derechos humanos. Los intentos más importantes en este sentido fueron hechos en NU por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la antigua Comisión de Derechos Humanos (sustituida por el Consejo de Derechos Humanos), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).¹⁰ Casi todos estos esfuerzos fueron hechos dentro del marco de reformas introducidas por la Secretaría General en 1997 de “integración de los derechos humanos”¹¹ y el entendimiento común de NU sobre el Enfoque de Derechos Humanos para el Desarrollo.¹²

En consecuencia, los materiales de NU están dirigidos principalmente hacia la reducción de la pobreza y a los oficiales de desarrollo explicando cómo el enfoque de integración de derechos humanos debe ser aplicado a su trabajo en la vida real.¹³ De todas maneras, los abogados de derechos humanos todavía tienen una falta de claridad conceptual respecto de lo que significa la afirmación que *la pobreza viola derechos humanos*, especialmente desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos. ¿Es una declaración retórica que expresa condena moral o es una reivindicación legal? En el último caso, ¿cuáles serían las consecuencias legales para los estados y otros titulares de deberes? ¿Puede describirse la negación de ciertos derechos como pobreza? ¿Estos derechos están codificados en el derecho de los derechos humanos? ¿Acarrean obligaciones vinculantes para los portadores de obligaciones identificados? ¿Estos deberes son de posible cumplimiento?

Todas estas preguntas son complicadas, y si no pueden ser resueltas tanto en teoría como en práctica, “la noción de pobreza como una violación de derechos humanos no puede ser considerada como algo más que un eslogan vacío e infructuoso”.¹⁴ Esto es un problema para los abogados de derechos humanos que se toman en serio la indivisibilidad de los derechos humanos, que entienden la centralidad de la pobreza en la situación apremiante de muchas víctimas de derechos humanos y que quieren trabajar de manera profesional, a través de las obligaciones vinculantes de derechos humanos reconocidas internacionalmente, en la lucha contra la pobreza. Hay una falta notable

de literatura dirigida a defensores y abogados de derechos humanos para ayudarlos en su trabajo.¹⁵ También hay muchas simplificaciones desinformadas o ideológicamente sesgadas que han contribuido a la confusión.¹⁶

Este artículo intenta clarificar el vacío conceptual, presentando un resumen crítico de los intentos más importantes de clarificar la conexión entre pobreza y derechos humanos desde la perspectiva del derecho de los derechos humanos. Su objetivo es analizar diferentes marcos conceptuales, sus fortalezas y sus debilidades, y sugerir cuál es el enfoque más certero desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos. El Capítulo I tratará las definiciones de pobreza y derechos humanos como un primer paso hacia la construcción de claridad conceptual. El Capítulo II explorará los marcos conceptuales desarrollados para explicar la pobreza como una violación a los derechos humanos o una negación y hará un análisis crítico de cada uno. Estos serán divididos en tres grupos por razones de claridad. El primer grupo contendrá las teorías que conciben a la pobreza como una violación de derechos humanos *en sí misma*. El segundo grupo incluirá la conceptualización de la pobreza como una violación a *un derecho humano específico*, a saber el derecho a un nivel adecuado de vida o al desarrollo. Aquí dividiré las reivindicaciones entre derechos humanos morales y legales. Finalmente, el tercer grupo incluirá aquellas teorías que conciben a la pobreza como una *causa o consecuencia de violaciones a los derechos humanos*. Concluiré que el tercer enfoque es el más útil en el estado actual de desarrollo del derecho y jurisprudencia internacional de los derechos humanos, pero que el segundo enfoque tiene mucho potencial para empujar hacia adelante la agenda de pobreza y derechos humanos y que debe continuar siendo desarrollada.

I. Hacia la claridad conceptual: las nociones de “pobreza” y de derechos humanos

A nivel conceptual, uno puede definir el trabajo hacia la reducción de la pobreza y la protección de los derechos humanos con un grado suficiente de abstracción para que sean prácticamente idénticos.¹⁷ Una mirada más cercana demostrará que hay superposiciones significativas y objetivos comunes pero que son distintos a pesar de entrecruzarse.¹⁸ Por ende, parte de la confusión conceptual se debe a la falta de claridad sobre qué se quiere decir con el término *pobreza* y con el término *derechos humanos*. En esta sección analizaré los principales significados posibles de ambos términos que deben ser tomados en cuenta por los abogados de derechos humanos al analizar y comprender los tres diferentes enfoques hacia la pobreza y los derechos humanos que se desarrollarán en la próxima sección.

I.A. El concepto de pobreza

Algunos de los científicos políticos más ilustres han estado tratando de definir la pobreza por más de 200 años.¹⁹ Las divergencias significativas entre los distintos conceptos de pobreza tienen impacto en el supuesto vínculo entre pobreza y derechos humanos. Cuando algunas personas hablan sobre pobreza se refieren a *pobreza de ingresos*, otros a *privación de capacidades* y otros a *exclusión social*.

I.A.1. Pobreza de ingresos

La pobreza ha sido vista tradicionalmente como la falta de ingreso o poder de compra.²⁰ De acuerdo con Jeffrey Sachs, hay acuerdo en la distinción de tres tipos diferentes de pobreza de ingresos: Extrema (o absoluta) pobreza, pobreza moderada, y pobreza relativa.

“*Pobreza extrema* significa que los hogares no pueden satisfacer sus necesidades básicas para sobrevivir. Están crónicamente hambrientos, imposibilitados de acceder a cuidados de salud, les faltan las amenidades de agua potable y sanidad, no pueden pagar la educación de algunos o todos sus hijos, y tal vez les falta vivienda rudimentaria y artículos de vestimenta básicos, como zapatos. A diferencia de la pobreza moderada o relativa, la pobreza extrema ocurre sólo en los países en desarrollo. La *pobreza moderada* en general se refiere a las condiciones de vida en las que las necesidades básicas se encuentran satisfechas, pero sólo apenas. La *pobreza relativa* es interpretada en general como un nivel de ingreso por hogar por debajo de un promedio nacional de ingreso. Los pobres relativos, en países de altos ingresos, no tienen acceso a bienes culturales, entretenimiento, recreación, y cuidado de salud de alta calidad, educación, y otros pre-requisitos para una movilidad social ascendente.”²¹

El Banco Mundial utiliza este paradigma al medir los ingresos de una persona y estableciendo una “línea de pobreza” (Un dólar por día medido en paridad de poder adquisitivo), que representa un ingreso por debajo del cual una persona es considerada en extrema pobreza.²² Otra categoría del Banco Mundial, ingreso entre uno y dos dólares por día, puede ser usado para medir la *pobreza moderada*.²³

I.A.2. Privación de capacidades

En las dos últimas décadas, el discurso de la pobreza ha avanzado más allá del criterio sobre el ingreso hacia el concepto de bienestar.²⁴ Esto se debió principalmente al Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) del PNUD, influenciado claramente por el “enfoque de capacidades” de Amartya Sen, donde la pobreza es vista como una “*privación de capacidades*”. Este enfoque relaciona la noción de pobreza con la noción de “vidas empobrecidas” y las privaciones de las libertades básicas que las personas pueden disfrutar y disfrutan. Estas privaciones incluyen el derecho a una alimentación adecuada, el derecho a disfrutar de un nivel adecuado de vida, el derecho a tener una esperanza de vida normal, el derecho a leer y escribir.²⁵ Reconoce que las privaciones de estas libertades básicas están asociadas no sólo con deficiencias en el ingreso sino también con privaciones sistemáticas en el acceso a otros bienes, servicios y recursos necesarios para la supervivencia humana y el desarrollo, así como con variables contextuales e interpersonales.²⁶

El Índice de Pobreza Humana (IPH) del PNUD por ejemplo, es un promedio de tres medidas de privaciones: vulnerabilidad a la muerte, privación de conocimiento y falta de condiciones adecuadas de vida.²⁷

I.A.3. Exclusión social

En los '70 el concepto de exclusión social apareció en la literatura para analizar la condición de quienes no son necesariamente pobres en el ingreso —a pesar de que muchos también lo son— pero que están impedidos de integrarse a la sociedad.²⁸ La Fundación Europea lo describió como “el proceso a través del cual individuos o grupos están completa o parcialmente excluidos de la plena participación en la sociedad en la que viven.”²⁹ En el IPH, el indicador de exclusión social es desempleo y es medido exclusivamente en países industrializados.

I.B. El concepto de derechos humanos

Otra dificultad cuando se intenta clarificar los vínculos entre pobreza y derechos humanos es la confusión entre referirse a los derechos humanos en el sentido moral o jurídico. Esto es de gran importancia para los abogados de derechos humanos. A pesar de que la retórica de derechos humanos es muy poderosa, la mayor parte de su trabajo se basa en enfatizar las obligaciones legalmente vinculantes de los estados y otros actores respecto del derecho internacional de los derechos humanos. De todos modos, el movimiento de derechos humanos es más amplio que la arena jurídica internacional. Hay una tendencia creciente a utilizar lenguaje de derechos humanos como un discurso moral legitimante que evoca universalidad y consenso de valores fundamentales entre tradiciones que de otra manera compiten sobre un mínimo estándar de dignidad humana.³⁰

A pesar de que ambas nociones de derechos humanos pueden co-existir en armonía, es claro que las consecuencias de hablar de la pobreza como una violación de derechos humanos en el sentido moral o en el sentido jurídico son distintas. Las discrepancias se recuerdan con frecuencia respecto de las discusiones sobre derechos económicos y sociales, principalmente por la conocida posición de EEUU y sus actores internacionales quienes no han aceptado a los derechos económicos y sociales como derechos legalmente vinculantes, a pesar de las diversas declaraciones internacionales respecto de la indivisibilidad de todos los derechos humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), entre otros instrumentos legalmente vinculantes. Sin embargo, la mayoría de las instituciones y estados que no aceptan estas obligaciones legalmente vinculantes no niegan la moralidad de estos reclamos como prerrogativas éticas de todos los miembros civilizados de la comunidad.³¹

Mientras que la pobreza no puede ser vista como la negación de derechos económicos y sociales exclusivamente (porque también se ven comprometidos derechos civiles y políticos), su conexión con los derechos humanos es tratada principalmente a través de ellos. En consecuencia, las discusiones respecto de si los derechos económicos y sociales crean obligaciones jurídicas o morales resultan particularmente relevantes para las discusiones sobre pobreza y derechos humanos. Desafortunadamente esto no siempre es claro en las posiciones de aquellos que han trabajado en este tema, particularmente en el contexto de NU. Estas posiciones a veces mezclan declaraciones

políticas con normas legalmente vinculantes cuando se refieren a los vínculos entre pobreza y derechos humanos, creando más confusión que claridad.³²

Por ende, es importante tener en mente esta confusión cuando se analizan los distintos enfoques respecto de la pobreza como una violación de derechos humanos. En mi análisis, siempre me referiré a derechos humanos en el sentido jurídico, como un conjunto de normas internacionales legalmente vinculantes basadas en tratados internacionales así como interpretaciones acordadas y/o autorizadas de esos instrumentos.

II. El vínculo entre pobreza y derechos humanos: tres marcos conceptuales

Cuando los expertos e investigadores se refieren al vínculo entre pobreza y derechos humanos, escasamente se refieren a la pobreza exclusivamente como “falta de ingresos”, sino como un concepto complejo de pobreza que también involucra “privación de capacidades”. Esto se debe a que el ‘enfoque de capacidades’ es ampliamente reconocido como el “puente” conceptual entre pobreza y derechos humanos, dado que incorpora nuevas variables económicas que reflejan el valor intrínseco e instrumental de las libertades básicas y los derechos humanos.³³

Explorando la literatura sobre pobreza y derechos humanos, encontré distintos enfoques que pueden ser clasificados mas o menos en tres marcos conceptuales. Uno considera la pobreza como una violación a todos o algunos derechos humanos en sí misma. El segundo considera el derecho a no vivir en la pobreza como un derecho humano independiente. Finalmente, se ve a la pobreza como una causa o consecuencia de la violación de algunos derechos humanos. Los tres enfoques no son incompatibles. De hecho, a veces se superponen. Sin embargo, hay diferencias claras entre ellos, especialmente en relación con las obligaciones legales de los estados y otros actores. Por ende, por el bien de la claridad conceptual, he considerado útil dividir su análisis en tres categorías.

II.A. *La pobreza como una negación (o violación) de derechos humanos en sí misma*

Este enfoque ve a la pobreza como incompatible con la dignidad humana. Dado que la dignidad humana es la base de los derechos humanos, la pobreza es por ende una negación de todos los derechos humanos. En palabras de Mary Robinson:

La pobreza extrema es para mí la mayor negación del ejercicio de los derechos. Uno no vota, no participa en ninguna actividad política, tus puntos de vista no son escuchados, no tenés comida, no tenés refugio, tus hijos se están muriendo de enfermedades prevenibles –ni siquiera tenés el derecho a agua potable. Es una negación de la dignidad y el valor de cada individuo que es lo que proclama la declaración universal.³⁴

El PNUD ha seguido este enfoque, declarando que “la pobreza constituye una negación de derechos humanos” y que la “eliminación de la pobreza debe ser tratada como una

prerrogativa básica y un derecho humano – no meramente como un acto de caridad”.³⁵

La versión más desarrollada de este enfoque fue elaborada por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACDH); entonces concentraré mi análisis en su raconto de ese enfoque. “La pobreza puede ser definida igualmente como el fracaso de libertades fundamentales –desde la perspectiva de las capacidades– o el no cumplimiento de derechos para esas libertades –desde la perspectiva de derechos humanos.”³⁶ De todas maneras, de acuerdo con la OACDH el no cumplimiento de los derechos humanos constituye pobreza sólo cuando:

- Los derechos humanos involucrados son aquellos que corresponden a las capacidades que se consideran *básicas* por una sociedad determinada; y
- El dominio inadecuado de los recursos económicos juega un rol en la cadena informal que lleva al no cumplimiento de los derechos humanos.³⁷

La OACDH argumenta que el uso extendido del “*enfoque de capacidades*” de Sen constituye una conceptualización de la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos y que hay una “*transición natural desde capacidades a derechos*”.³⁸ El foco sobre la *libertad humana* es el elemento común que vincula los dos enfoques de acuerdo con ellos.³⁹ Ellos explican que bajo el enfoque de capacidades, la pobreza es “la *insuficiencia de capacidades básicas* para lograr ciertos niveles mínimos aceptables”⁴⁰ y también es “la ausencia o *inadecuada realización de ciertas libertades básicas*”.⁴¹ Bajo esta explicación, parece lógico asumir que “capacidades básicas” y “libertades básicas” son términos equivalentes. En consecuencia, siendo que los derechos son el elemento común que vincula los dos enfoques, hay una equivalencia conceptual entre *libertades básicas* (o *capacidades básicas*) y *derechos*, de acuerdo con ellos.

Encuentro algunas dificultades en esta correspondencia teórica. Primero, el concepto de capacidades básicas es contingente (a saber, lo que es básico en una sociedad puede no ser básico en otra), mientras que los derechos humanos no lo son. Segundo, el contenido de cada capacidad básica también es contingente (a saber, lo que constituye vivienda básica en una sociedad puede ser menos o más básica en otra), mientras que el derecho internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia están definiendo el núcleo del contenido mínimo universal de los derechos.⁴² Analizaré en detalle estas dificultades más abajo.

De acuerdo con la OACDH “dado que la pobreza denota una forma extrema de privación, sólo esas fallas en las capacidades podrían ser consideradas como pobreza que se consideran básicas en algún orden de prioridad”.⁴³ La OACDH argumenta que diferentes comunidades pueden *por supuesto* tener distintas interpretaciones respecto de qué califica como una capacidad “básica”.⁴⁴ Hay una tensión aquí con el discurso de derechos humanos que pone en riesgo la supuesta equivalencia conceptual. El “conjunto de capacidades” que cada sociedad listará como básico no puede equivaler a derechos humanos; porque la universalidad del catálogo de los derechos humanos va más allá de cualquier discusión política y preferencias comunitarias. La OACDH implícitamente reconoce este conflicto argumentando que a pesar de que haya algún grado de relatividad en el concepto de pobreza; desde la observación empírica es posible identificar ciertas capacidades que serían comunes a todos.⁴⁵ Pero aún aquí hay un riesgo conceptual

porque el discurso de derechos humanos no proclama la universalidad basada en la observación empírica sino en un imperativo moral y jurídico.

Anticipando algunas de estas críticas, la OACDH sostiene que la definición de derechos humanos como fenómeno social no necesita referirse a todos los derechos humanos para no violar el principio de indivisibilidad.⁴⁶ Por ende, la caracterización de la pobreza no necesariamente tiene que incluir a todos los derechos humanos para ser compatible con la indivisibilidad de estos derechos. Esto es perfectamente lógico. Pero esta es precisamente otra razón para evitar considerar el concepto de *capacidades básicas* como equivalente a la noción de *derechos humanos*.

En mi opinión, la propuesta equivalencia conceptual entre *capacidades básicas* y *derechos humanos* es inexacta y demasiado riesgosa. Tener una definición contingente de las capacidades básicas que constituyen la pobreza es aceptable. Sin embargo, una vez que entramos dentro del discurso de derechos humanos, el catálogo de derechos no es contingente de diferentes preferencias comunitarias, estilos de vida o recursos. Si lo que es considerado “básico” en una sociedad no es “básico” en otra, entonces es muy riesgoso considerar que este concepto contingente de “capacidades básicas” es equivalente a los derechos humanos sin clarificación alguna.

Mi segunda preocupación con la propuesta equivalencia conceptual se refiere a la definición del contenido de las capacidades básicas y los derechos humanos. De acuerdo con la OACDH, en relación con el enfoque de capacidades, “las personas viviendo en diferentes contextos culturales pueden sentir que necesitan diferentes cantidades de vestimenta para tener la capacidad de estar vestidos en un nivel mínimo aceptable [...] Por ende, sería un error definir y medir la pobreza en términos de un nivel uniformemente bajo de control sobre los recursos económicos, cuando la preocupación fundamental es sobre las capacidades de una persona”.⁴⁷ El movimiento de derechos humanos está, por otro lado, luchando para definir y crear consenso sobre el *núcleo de contenido mínimo* de los derechos económicos y sociales. El uso de este concepto relativo de capacidades básicas como equivalente a derechos humanos puede ser contraproducente en este intento.

En este sentido, la OACDH sostiene que mientras que el enfoque de derechos humanos impone obligaciones a los titulares de deberes para trabajar hacia la reducción de la pobreza, no realiza la demanda poco razonable de que todos los derechos humanos deben ser realizados inmediatamente, sino que progresivamente y sujetos a la disponibilidad de recursos. Por consiguiente, las obligaciones precisas que surgen de aquellos derechos humanos varían a través del tiempo en relación al mismo Estado (realización progresiva) y de un Estado al otro (debido a la distinta disponibilidad de recursos).

A pesar de que esto es cierto, todavía encuentro una dificultad conceptual aquí. Hay una diferencia entre el *contenido* de un derecho humano y las *obligaciones* que surgen para el Estado. El concepto de realización progresiva no quiere decir que el contenido de los derechos son variables. Los derechos tienen diferentes componentes, algunos caracterizados como “contenido mínimo esencial”, los que se definen como “el nivel mínimo esencial de cada derecho”⁴⁸ y que constituyen la naturaleza o esencia del derecho. Este contenido mínimo esencial debe ser

garantizado inmediatamente por cada Estado parte del PIDESC⁴⁹. Sin embargo, todos los componentes del derecho son importantes y el fin último es la completa implementación. Es por esto que los estados tienen obligaciones progresivas hacia la completa realización del derecho. Aquellas obligaciones progresivas son las que pueden variar de estado a estado, la naturaleza y el contenido esencial de estos derechos no son contingentes dependiendo de los recursos de un estado y tampoco varían dentro o entre estados tal como se ha sugerido.

Mi opinión es que este intento valioso de cerrar el vacío entre el lenguaje de ambos movimientos va demasiado lejos y puede ser contraproducente para el reclamo de universalidad e igual exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. “Desde la perspectiva de los derechos humanos, es sumamente importante clarificar las normas (vagas) de los tratados para dejar en claro a los gobiernos y otros actores involucrados el significado preciso de las obligaciones de tratados.”⁵⁰ Vinculando a los derechos humanos con un concepto esencialmente contingente de ‘capacidad básica’ sin más clarificación parece ir exactamente en la dirección opuesta. Como veremos más abajo (en II.B.2.3: Pobreza como violación del derecho a un nivel adecuado de vida), existe otra manera posible de vincular capacidades y derechos humanos sin comprometer el desarrollo del derecho de los derechos humanos hacia la clarificación de las obligaciones estatales y a la vez fortaleciendo ese esfuerzo.

II.B. El derecho humano a no ser pobre

Esta propuesta viene de la idea de que la pobreza es una clara violación de un derecho humano específico, el “derecho a no vivir en la pobreza”. Esta es la tesis principal que se encuentra en el documento borrador de la UNESCO “Abolviendo la Pobreza a Través del Marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”.⁵¹ A pesar de ser muy similar al paradigma anterior, la principal diferencia es que aquí no se considera a la pobreza como una negación de todos o algunos derechos humanos sino la violación de *un derecho humano específico*. También es distinto al tercer marco conceptual dado que el último considera a la pobreza como *causa* o *resultado* de violaciones a los derechos humanos, mientras que aquí la pobreza es *en sí misma* una violación a los derechos humanos.

Esta propuesta se concentra en la llamada *pobreza absoluta (o extrema)*, definida como la privación de lo que se requiere para vivir una vida que vale la pena vivir.⁵² En este sentido, sostiene que todas las personas tienen derecho a los medios básicos de subsistencia. En este enfoque, el reclamo moral está claramente diferenciado del reclamo jurídico; por lo tanto los voy a analizar por separado.

II.B.1. Libertad de no ser pobre como un derecho humano moral

Vizard argumenta que muchas teorías políticas influyentes –tanto en la tradición libertaria como en la liberal– no han incluido a la pobreza en la caracterización de los

derechos humanos.⁵³ De acuerdo a su opinión, tales teorías han buscado la imparcialidad en la ética (como respuesta a la crítica relativista) y dicen ser independientes de cualquier concepción del bien o de cualquier visión particular del fin hacia el cual la libertad puede servir. Han construido una teoría exclusivamente negativa sobre libertades y derechos humanos. A pesar de que la libertad de la pobreza entra dentro de una teoría de libertades negativas (a saber, la tesis de Pogge que se explica más abajo), tradicionalmente fue rechazada, básicamente porque la teoría se extendió hasta requerir necesariamente obligaciones negativas de no intervención y no interferencia, mientras que la libertad de la pobreza también requiere libertades positivas.⁵⁴ Esta es claramente la base sobre la que se construyó la diferenciación categórica entre derechos civiles y políticos (los llamados derechos negativos) y los derechos económicos y sociales (o los llamados derechos positivos).

La tradición liberal influenció en gran medida la práctica y teoría de los derechos humanos, y no sorprende que la pobreza haya sido concebida, en el mejor de los casos, como un problema nacional de injusticia social pero no como una violación universal a los derechos humanos. Sin embargo, el liberalismo no es el único fundamento filosófico de los derechos humanos. En efecto, no es posible encontrar un único fundamento filosófico para los derechos humanos. Ni siquiera su piedra angular, la Declaración Universal de Derechos Humanos, tiene un único fundamento filosófico porque fue el resultado de un compromiso político, no de una verdad autoevidente.⁵⁵ Sin embargo, la influencia de la tradición liberal en el discurso de derechos humanos no puede ser negada. En este sentido, las teorías agrupadas aquí son esenciales para refutar las presunciones liberales relacionadas con la pobreza y para abogar por la inclusión de la libertad de la pobreza como una preocupación fundamental de derechos humanos.

En este contexto, la tesis de Pogge en *Pobreza Mundial y Derechos Humanos* es un gran intento de avanzar el debate, ubicando su teoría dentro de la tradicional idea liberal de las obligaciones negativas. En esta colección, incluyendo varios ensayos sobre justicia global, argumenta a favor de *un derecho humano moral que todas las personas tienen a un nivel de vida para la salud y el bienestar*.⁵⁶ El autor va más allá y le da significado a este derecho, proponiendo que los gobiernos y ciudadanos de las democracias prósperas tienen un *deber negativo* hacia la pobreza mundial, principalmente un deber de no mantener una estructura global que viole los derechos humanos.⁵⁷ Pogge refuta la tesis de Rawls de que la igualdad es una demanda política que sólo es aplicable al Estado-Nación,⁵⁸ argumentando que el orden mundial en el que participan todos los gobiernos nacionales, junto con instituciones nacionales y supranacionales, genera injusticias.⁵⁹ En efecto, argumenta que la pobreza en los países en desarrollo no puede ser vista como desconectada de la opulencia de los países industrializados.⁶⁰

Amartya Sen también ha contribuido a superar los obstáculos teóricos en los debates de teoría ética y política para ver a la pobreza mundial como una violación a los derechos humanos.⁶¹ Su “enfoque de capacidades” parte de muchos otros marcos y va más allá de la posición de Rawls en muchas maneras.⁶² Aquí resulta particularmente relevante que Sen, a diferencia de Pogge, refuta la presunción liberal

de que las libertades sólo implican obligaciones negativas. Sen construye una teoría amplia que incorpora obligaciones positivas de asistencia y ayuda hacia la pobreza mundial y apoya una sub-clase de libertades fundamentales y derechos humanos que se focaliza directamente en las cosas valiosas que las personas pueden hacer o ser.⁶³

Ambos Pogge y Sen han desarrollado teorías políticas y morales que incluyen la libertad de la pobreza como una importante preocupación de derechos humanos. No existe duda que aquellas teorías tendrán mayor impacto en el desarrollo de un derecho humano jurídico a no ser pobre en el futuro. Especialmente dado que, tal como sostendré en la siguiente sección, el derecho humano jurídico a no ser pobre necesita de mayor desarrollo.

II.B.2. Libertad de la pobreza como un derecho humano jurídico

Dado que el “*derecho a no vivir en la pobreza*” no está reconocido como tal en el derecho internacional de los derechos humanos; la dimensión jurídica de este enfoque se construye desde una o diversas obligaciones legalmente vinculantes que ya han sido reconocidas en el derecho internacional de los derechos humanos. Hay varias versiones de este enfoque que resumiré más abajo. Por un lado, los que construyen un derecho a no vivir en la pobreza *extrema* con *diversas* obligaciones de derechos humanos que ya han sido reconocidas (ver II.B.2.1). Por otro lado, los que argumentan que el derecho a no vivir en la pobreza es la otra cara lógica del *derecho a un nivel adecuado de vida* (ver II.B.2.2) o el *derecho al desarrollo* (ver II.B.2.3).⁶⁴

II.B.2.1. Un derecho humano jurídico a no vivir en la pobreza extrema

El ex Experto Independiente de ONU sobre la Pobreza Extrema sostuvo que la pobreza no debe ser definida como la ausencia de derechos humanos, dado que estos dos conceptos no son equivalentes (esta posición será analizada en el tercer enfoque, la pobreza como una causa o consecuencia de violaciones de derechos humanos). Sin embargo, cuando el análisis se limita a la extrema pobreza, él argumenta que hay una obligación legalmente vinculante sobre los estados para terminar con la pobreza.⁶⁵ Es por esto que su posición respecto de la pobreza *extrema* será analizada bajo este segundo enfoque.

La extrema pobreza es la privación extrema de ingreso, capacidad y exclusión social.⁶⁶ Al limitar el análisis, está tratando de restringir el número de personas involucradas en el concepto, con una mirada pragmática⁶⁷. Desde su perspectiva, la comunidad internacional estará más dispuesta a aceptar esta obligación vinculante si hay un número más manejable de personas (los extremadamente pobres), que son claramente y de manera demostrable los más vulnerables a sufrir todas las formas de privación.⁶⁸ Fortalece su posición argumentando que las negaciones relacionadas a la extrema pobreza son fácilmente identificables con obligaciones de derechos humanos ya reconocidas⁶⁹ y que los procedimientos de erradicación de la pobreza calificaría

como derecho consuetudinario.⁷⁰ “La remoción de las condiciones de la pobreza extrema entonces deberá ser tratada como una obligación ‘esencial’ que debe ser realizada inmediatamente y que no debe estar sujeta a la realización progresiva.”⁷¹

A pesar de ser muy atractiva, entiendo que esta posición es problemática desde una perspectiva de derechos humanos porque se presume que a pesar de que se están negando o violando muchos derechos humanos de las personas pobres, para lograr resultados es necesario lograr un acuerdo. Por ende, para convencer a la comunidad internacional (un eufemismo para los países donantes) de aceptar esta obligación legalmente vinculante, está dispuesto a “dejar afuera del acuerdo” a un grupo de personas que está sufriendo violaciones de derechos humanos. Esto es problemático en dos sentidos. Primero, porque es claro que al reducir el número de personas involucradas en el concepto de una violación de derechos humanos, los gobiernos estarán más dispuestos a aceptar sus obligaciones. De hecho, en el mismo informe el Relator Independiente reconoce que la principal razón por la que los programas de erradicación de la pobreza no han sido adoptados es que los países no han demostrado voluntad política y debido a los grupos que presionan por objetivos que compiten.⁷² Segundo, estoy de acuerdo con que las estrategias de reducción de la pobreza necesitan sacrificar algunas cosas y el movimiento de derechos humanos debe reconocerlo. Sin embargo, creo que es inaceptable si el sacrificio se hace en un reclamo normativo como en este caso. Es aceptable reconocer la necesidad de priorizar cuando se están asignando recursos como una cuestión de política, pero es inaceptable hacer que la definición de una violación a los derechos humanos dependa de este sacrificio. Incluso en la hipótesis de que su definición de pobreza extrema sea correcta desde una perspectiva de derechos humanos, yo creo que no es aceptable justificar un reclamo normativo por razones pragmáticas dudosas.

No me convence la idea de que la mejor manera de erradicar la pobreza, y las violaciones de derechos humanos vinculadas a ella, sea establecer una nueva definición de pobreza. Coincido con que hacer reclamos de derechos humanos y definir obligaciones legalmente vinculantes para los estados y otros actores es deseable y constituye un recurso convincente para la lucha contra la pobreza. Sin embargo, pienso que lo que se necesita aquí es claridad conceptual de estos vínculos entre dos campos ya desarrollados y no una redefinición de ellos.

II.B.2.2. La pobreza como una violación del derecho al desarrollo

En un artículo reciente, Sengupta⁷³ se mostró a favor de considerar a la pobreza como una violación al derecho humano al desarrollo. Este derecho ha sido reconocido por la comunidad internacional en la Declaración de NU sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 y en la Declaración de Viena de 1993, pero no ha sido codificado en un documento legalmente vinculante.⁷⁴ “Este es el *derecho a un proceso de desarrollo* en el que todos los derechos humanos y libertades fundamentales son realizados, y es visto como un arreglo social evolutivo y un orden internacional que facilita la realización de, y realiza de manera progresiva,

todos esos derechos.”⁷⁵ En esta definición, el derecho al desarrollo es un derecho humano en sí mismo pero también es un derecho compuesto, constituido por otros derechos humanos que forman el núcleo de su contenido. Por ende, “el derecho compuesto mejora, es decir, es realizado de manera creciente, si algunos derechos son mejorados, pero ningún derecho retrocede o se viola”.⁷⁶

Esta última característica del derecho al desarrollo es vista como la ventaja comparativa de reconocer a la pobreza como una violación de un derecho humano específico pero complejo. Ayuda a determinar que el derecho al desarrollo se viola cuando alguno de los derechos compuestos han retrocedido o se han deteriorado. Al mismo tiempo, evita tener que definir a la pobreza en grandes términos no razonables de derechos humanos (a saber, como una violación de todos los derechos humanos), convirtiendo al reclamo prácticamente en inútil. Por último, la obligación del titular del deber (que consiste en adoptar una política de desarrollo que realice progresivamente los derechos compuestos sin retroceder ninguno de ellos) es realizable de manera progresiva y es más claramente identificable.

A pesar de que este es un argumento muy convincente, los problemas con esta postura son claros. Ya es difícil lograr consenso internacional respecto del alcance, contenido mínimo y naturaleza de muchos derechos económicos y sociales que están codificados en el derecho internacional de los derechos humanos y que tienen organismos de control que lentamente están construyendo su sustancia. Por ende, es mucho más difícil defender el derecho al desarrollo, una discusión que enfrenta muchas dificultades en la comunidad internacional y que ha sido extremadamente politizada. De todas maneras, es claro que existe un derecho al desarrollo reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos y; dado que en el futuro se logrará acuerdo sobre su alcance, sus claras obligaciones, titulares de deberes y derechos, este enfoque tiene importante potencial para explicar el vínculo entre pobreza y derechos humanos.

II.B.2.3. La pobreza como violación al derecho a un nivel adecuado de vida

Vizard también realiza un reclamo respecto de la pobreza como violación a los derechos humanos.⁷⁷ Su trabajo es un intento valorable y útil para justificar una obligación legalmente vinculante sobre los estados y otros actores para erradicar la pobreza. De acuerdo con ella, el enfoque de capacidades otorga un marco en el que “la capacidad para lograr un nivel adecuado de vida para sobrevivir y desarrollarse –incluyendo alimentación adecuada, agua segura y sanidad, refugio y vivienda, acceso a servicios sociales y de salud básica y educación –es caracterizada como un derecho humano básico que los gobiernos y otros actores tiene la obligación individual y colectiva de defender y apoyar”.⁷⁸

Ella justifica una concepción amplia de derechos humanos jurídicos que toma en cuenta a la pobreza mundial en diversas normas internacionales,⁷⁹ así como regionales y nacionales. También apunta a estándares internacionales

autorizados y otros principios de “derecho blando”. Vizard sostiene que el enfoque de capacidades puede ser usado como un marco conceptual por los abogados de derechos humanos para enfrentar las complejidades de la pobreza y sus implicancias para el goce de los derechos humanos.⁸⁰ Ella refuerza esta afirmación resaltando ocho correlaciones entre el “enfoque de capacidades” y estándares en desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia.⁸¹

A diferencia del artículo de la OACDH discutido en el capítulo II.A, ella reconoce que su propuesta no es una consecuencia *necesaria* del “enfoque de capacidades” y que Sen mismo ha minimizado la necesidad del derecho internacional de los derechos humanos de codificar y fortalecer los derechos humanos.⁸² Tomando nota de que el “enfoque de capacidades” es sustancialmente incompleto y que puede ser consistente y combinable con varias teorías de valor diferentes, ella propone usar el derecho internacional de derechos humanos y los estándares como una *teoría de fondo*.⁸³ Las consecuencias prácticas de esta propuesta serán darle al concepto contingente de “conjunto de capacidades básicas” un trasfondo normativo. De esta manera, ambas listas de capacidades básicas y su contenido tendrán universalidad a través de normas del derecho internacional de los derechos humanos. Si esta propuesta es adoptada, la lista de capacidades básicas no dependerá más de las preferencias de los distintos estados sino que será especificada por el catálogo de derechos humanos vinculante para ese estado. El contenido de esas capacidades básicas a su vez será especificado a través de los estándares del derecho de los derechos humanos.

Creo que esta es una propuesta muy atractiva y que debe ser aún más desarrollada. Sin embargo, la obvia dificultad aquí es que el conjunto de estándares e indicadores para medir el cumplimiento estatal en relación con los derechos económicos y sociales, que son necesarios para dar contenido universal a algunas capacidades básicas, está notablemente subdesarrollado. Las razones políticas e ideológicas de esta realidad han sido resaltadas en distintas oportunidades, así como los diferentes “obstáculos” intelectuales para dar a estos derechos plena implementación han sido refutados exitosamente.⁸⁴ Sin embargo, dada la situación actual de la cuestión, desafortunadamente es un campo subdesarrollado. De todas maneras la propuesta puede ser instrumental para poner presión sobre los organismos de control y otros actores relevantes para desarrollar completamente estándares e indicadores claros. Otra cuestión para desarrollar aún más en esta teoría es el vínculo de la pobreza con la violación de varios derechos civiles y políticos.

El trabajo de Vizard está dirigido a los derechos humanos y comunidades de desarrollo. Ella resalta que el derecho internacional de los derechos humanos y el “enfoque de capacidades” tienen elementos complementarios e implementadores y que estos elementos proveen las bases para un marco multidisciplinario para analizar la pobreza como un tema de derechos humanos. Creo que ella provee un marco importante y claridad conceptual a los vínculos entre

la idea de “conjunto de capacidades básicas”, derecho internacional de los derechos humanos y mecanismo internacional de control e implementación.

Esto es particularmente importante para la comunidad de derechos humanos. Debe reconocerse que una de las principales dificultades para los especialistas de derechos humanos es la falta de herramientas analíticas para manejar cuestiones políticas complejas relacionadas con derechos sociales y económicos. Estas cuestiones requieren trabajo interdisciplinario, incorporar nociones de economía, sociología y políticas públicas en el análisis de los derechos humanos. En este sentido, la monografía de Vizard es un importante trabajo conceptual para abogados de derechos humanos, que ayuda a entender cómo aplicar algunos conceptos económicos básicos.

II.C. La pobreza como una causa o consecuencia de negaciones (o violaciones) de derechos humanos

El tercer enfoque conceptual considera a la pobreza como la causa de muchas violaciones de derechos humanos, principalmente de los derechos económicos y sociales, pero también de los derechos civiles y políticos. La diferencia con el primer enfoque es que la pobreza no es considerada *a priori* una violación de derechos humanos sino una *causa* de violaciones a los derechos humanos (porque excluye socialmente a un grupo de personas cuyos derechos humanos son violados sistemáticamente).

Tampoco se considera un *resultado* necesario de las violaciones a los derechos humanos, remarcando sin embargo que algunas violaciones a los derechos humanos llevan a la pobreza⁸⁵. La diferencia con el segundo enfoque por otro lado; es que la pobreza no es la violación de un derecho humano tal como el derecho al desarrollo; el derecho a un nivel adecuado de vida o una combinación de varios otros; sino como una situación fáctica que puede causar o ser el resultado de varias violaciones a los derechos humanos.

La Declaración de Viena ha caracterizado a la *pobreza extrema como una violación a la dignidad humana*⁸⁶ pero evitó identificarla como una violación a los derechos humanos, podría decirse que debido a la resistencia de los gobiernos para aceptar responsabilidad legal.⁸⁷ Reconoce que la “existencia de pobreza extrema extendida inhibe el completo y efectivo goce de los derechos humanos”⁸⁸

Parece que la pobreza es conceptualizada como una situación donde los derechos humanos difícilmente serán satisfechos y la lucha contra la pobreza es un ambiente beneficioso para el logro de los derechos humanos. Sin embargo, la pobreza no es *en sí misma* una violación a los derechos humanos, dado que hay varios pasos conceptuales antes de identificar a la pobreza como una violación a los derechos humanos. Por ejemplo, Philip Alston considera que la pobreza es una violación a los derechos humanos sólo:

- en la medida en que un gobierno u otros actores relevantes han fracasado en tomar medidas que hubieran sido factibles (“al máximo de sus recursos

- disponibles”, como lo dice en lenguaje del PIDESC); y
- donde esas medidas podrían haber tenido el efecto de evitar o mitigar la situación apremiante en la que se encuentra un individuo que vive en la pobreza.⁸⁹

En un sentido similar, el ex Experto Independiente de NU sobre la Pobreza Extrema sostuvo que la pobreza no puede ser definida como la ausencia de derechos humanos dado que estos dos conceptos no son equivalentes.⁹⁰ En su opinión, el vínculo entre los dos conceptos no es claro dado que el espacio de la “capacidad” (cuya negación constituye pobreza) es mucho más amplia que los derechos humanos.⁹¹ La pobreza puede ser aliviada y los derechos humanos continuar siendo violados. Sin embargo, si los derechos humanos son realizados no habrá pobreza.⁹² El sugiere que sería más preciso considerar que la erradicación de la pobreza juega un rol instrumental en la creación de las condiciones de bienestar para los titulares de derechos.⁹³

Señala que aquí la discusión de políticas se centrará en el cumplimiento de aquellos derechos que pueden ser suficiente o no para erradicar la pobreza. El defendió esta propuesta argumentando que “puede ser demostrado, tanto empírica como lógicamente, que una violación de derechos humanos causaría y sería instrumental para la creación de un estado de pobreza”.⁹⁴ Por ende, hay diversos pasos desde la negación hacia la violación:⁹⁵

- Primero, identificar programas concretos de acción que sean posibles técnicamente e institucionalmente viables (tales como restricciones de recursos y reglas internacionales de transacciones).
- Segundo, identificar a los titulares de los deberes y sus deberes específicos, los que si son llevados a cabo completamente implementarían aquellos programas (incluso si no tienen responsabilidad directa en la creación de condiciones de pobreza sería posible decir que los titulares de deberes están violando sus obligaciones de cumplir con los derechos si hay programas factibles y no los están implementando).

Esta posición parece ser más realista y legalmente acertada que las dos anteriores. Las complejidades del fenómeno de la pobreza, especialmente las diversas causas que no están siempre dentro del control del estado, hacen que sea muy difícil asumir que la pobreza implica violaciones de derechos humanos sin más preguntas. Es claro que los derechos civiles, políticos, económicos y sociales no serán todos realizados en un escenario de pobreza. Sin embargo, con el actual desarrollo del derecho internacional y los estándares de los derechos humanos, parece razonable requerir evidencia empírica y analítica para establecer que una privación específica, que claramente se caracteriza como pobreza, es al mismo tiempo una violación de derechos humanos. El esfuerzo analítico que se necesita es probar que el estado ha violado una obligación concreta de derechos humanos que era posible y podría haber tenido un impacto positivo.

Conclusión

Los distintos enfoques resumidos en este artículo comparten la convicción de que la pobreza no es sólo la privación de recursos económicos o materiales sino también una violación a la dignidad humana. En este sentido, es indiscutible que hay vínculos entre las violaciones a los derechos humanos y los complejos aspectos sociales, culturales, políticos y económicos del fenómeno de la pobreza. En consecuencia, el campo del desarrollo y los derechos humanos están comenzando a superponerse. Por motivos morales, legales y prácticos que van más allá del alcance de este artículo, hay consenso entre los distintos marcos conceptuales analizados respecto de que un enfoque de derechos sobre la reducción de la pobreza es la mejor manera de enfocar el tema y fortalecerá la lucha contra la pobreza en muchas maneras distintas. Este es el fundamento detrás de los esfuerzos de NU para integrar los derechos humanos en todas sus actividades; particularmente en el trabajo de las agencias para el desarrollo. Con distintos niveles de éxito, desde la adhesión incondicional del PNUD a este principio hasta la absoluta ignorancia del FMI, es verdad que la discusión está viva y que se ha arribado a muchas conclusiones interesantes. En particular, el *Borrador sobre los Principios Rectores* de la OACDH⁹⁶ y un trabajo reciente del PNUD sobre indicadores,⁹⁷ así como el trabajo de varios investigadores, son importantes esfuerzos para darle forma concreta y principios rectores a los reclamos de un enfoque de derechos humanos hacia el desarrollo.

Sin embargo, resultan claras las implicancias que tienen para los abogados de derechos humanos este enfoque de derechos humanos hacia el desarrollo. Todavía hay una falta de claridad sobre las nociones conceptuales básicas de las violaciones a los derechos humanos que están relacionadas de alguna manera o que son causadas por la pobreza. Tal como se afirmó en este artículo, esto se debió principalmente a un prejuicio de la comunidad de derechos humanos, exacerbada por la falsa dicotomía de la Guerra Fría entre los derechos civiles y políticos por un lado, y los derechos económicos y sociales por otro.

Por ende, hay una necesidad imperante de desarrollar materiales analíticos y estratégicos que vincularán el fenómeno de la pobreza a las violaciones de derechos humanos. Esto resulta especialmente importante para los abogados de derechos humanos que toman en serio la indivisibilidad de los derechos humanos y que tienen evidencia empírica del alcance de las violaciones de derechos humanos que sufren de manera desproporcionada las personas que viven en la pobreza, comparando con aquellos que no viven en la pobreza. Desde ese punto de vista, este artículo resume tres enfoques diferentes que explican el vínculo entre pobreza y derechos humanos. Fueron analizados críticamente no solamente respecto de su acierto conceptual desde la perspectiva del derecho de los derechos humanos; sino tomando en cuenta cuán útiles son para los abogados de derechos humanos.

En mi opinión, el primero es el menos preciso y útil; a saber, considerar a la pobreza una violación a los derechos humanos *en sí misma*. Corre el riesgo de sobresimplificar el asunto y perder claridad e impacto en el intento de vincular ambos campos. En el estado actual de la cuestión, el tercer enfoque, que consiste

en considerar a la pobreza como una causa de las violaciones a los derechos humanos, parece ser el más seguro y claro. No requiere más elaboración por parte de la comunidad internacional dado el consenso que ha sido expresado, al menos retóricamente, muchas veces. También presenta cuestiones desafiantes tales como definir obligaciones claras para los titulares de deberes, y presenta una oportunidad de seguir desarrollando los indicadores, estándares y otras herramientas analíticas para medir el cumplimiento de las obligaciones concernientes a los derechos económicos y sociales. Sin embargo, el segundo enfoque –considerar a la pobreza como la violación de un derecho humano específico- es posible normativamente y es el más ambicioso. Entre las diferentes propuestas, creo que el esfuerzo de Vizard de conceptualizar a la pobreza como la violación del derecho humano a un nivel adecuado de vida es el más poderoso y el más promisorio. En este sentido, dado que el derecho de los derechos humanos es una disciplina evolutiva y que el movimiento de derechos humanos ha sido efectivo y poderoso en fijar objetivos ambiciosos que empujarán el cambio social hacia adelante, este es un enfoque que debe ser desarrollado y al que el movimiento de derechos humanos debería prestar atención.

Se necesita más investigación. En particular, se deben responder algunas de las preguntas sobre la definición de obligaciones legales, titulares de derechos y titulares de obligaciones. Asimismo, si existe un derecho a una acción en particular o a una política razonable y cómo se debe definir la razonabilidad. Además, necesitamos examinar si el tradicional análisis de resultados de políticas de derechos humanos necesita ser revisado, particularmente cuando una política razonable no está produciendo el cumplimiento de los derechos humanos por otras disposiciones sociales (o internacionales), que están fuera del control del estado. Finalmente, los países donantes, las agencias intergubernamentales y los actores privados influyen fuertemente en los esfuerzos para erradicar la pobreza y en las decisiones de políticas asociadas, por lo que su responsabilidad necesita ser atendida. Un tema tan importante como este es desarrollar la naturaleza de sus obligaciones.

En el mundo de hoy, el movimiento de derechos humanos está arriesgando su credibilidad y fortaleza moral si no logra tomar nota del sufrimiento de millones de personas viviendo en la pobreza e identificar ese sufrimiento como una violación de derechos humanos. No se puede seguir utilizando los obstáculos intelectuales como excusa. El poderoso sistema de derechos humanos necesita ser puesto al servicio de aquellos que todavía aguardan ser invitados al banquete de este mundo opulento.

BIBLIOGRAFÍA:

- ABRAMOVICH, V. & COURTIS, C. **Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles**. Buenos Aires: Trotta Ed., 255 p., 2002.
- ALLEN, T. & THOMAS, A. (eds.). **Poverty and Development into the 21st Century**. Oxford, Oxford University Press, 2000.
- ALSTON, P. Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, v. 27, n. 3, p. 755-829, ago. de 2005.
- BEETHAM, D. What Future for Economic and Social Rights?. **Political Studies Association**, Sheffield, v. XLIII, p. 41-60, 1995.
- CAMPBELL, T. Poverty as a violation of Human Rights: Inhumanity or Injustice? In: POGGE, T. (ed.). **Freedom from poverty as a human right – Who owes what to the very poor?**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- CHAPMAN, A. & RUSSELL, S. (eds.). **Core Obligations: building a framework for economic, social and cultural rights**. Brussels: Intersentia, 2002.
- COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights and extreme poverty. **Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty by Arjun Sengupta**. UN DOC: E/CN.4/2005, 2 de mar. de 2006.
- COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights and extreme poverty. **Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty by Arjun Sengupta**. UN DOC: E/CN.4/2005, 11 de feb. de 2005.
- COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. **The nature of States parties obligations**. General Comment 3, UN Doc. HR1/GEN/1/Rev.1 at 45, 1990.
- DRÈZE, J. & SEN, A.K. **India: Development and Participation**. New Delhi: Oxford University Press, citado en VIZARD, P. **Poverty and human rights, Sen's capability perspective explored**. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. **Public welfare Services and Social Exclusion: the Development of Consumer Oriented Initiatives in the European Union**. Dublin, 1995.
- GALEANO, E. **Upside Down: A Primer for the Looking-Glass World**. Nueva York: Metropolitan Books, 2000.
- HUNT, P.; NOWAK, M. & OSMANI, S. **Human Rights and Poverty Reduction, a conceptual framework**. OHCHR, HR/PUB/04/1, 2004.

- INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE COUNCIL. Comparative Research Programmed on Poverty (CROP), UNESCO Sector for the Social and Human Sciences/CROP consultation on the Draft Document **Abolishing Poverty Through the International Human Rights Framework: Towards an Integrated Strategy for the Social and Human Sciences**. Draft V.3 24.03.03, Report, 2003.
- KUNNEMANN, R. A coherent Approach to Human Rights. **Human Rights Quarterly**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, v. 17, 1995.
- MARKS, S.P. The Human Rights Framework for Development: Seven Approaches. In: BASU, MUSHUMI, ARCHNA NEGI & SENGUPTA (eds.). **Reflections on the Right to Development**. New Delhi: Sage Publications, p. 23-60, 2005. Disponible en: <<http://www.hsph.harvard.edu/fxbcenter>>. Último acceso en: ago. de 2006.
- MORSINK, J. **The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent**. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, p. 88-91, 1999.
- NACIONES UNIDAS. The Human Rights Based Approach to Development: Towards a Common Understanding Among UN Agencies. **Inter-Agency workshop on Human Rights Based Approach in the context of UN Reform**, Stamford, 5 y 7 de mayo de 2003.
- NACIONES UNIDAS – SECRETARIO GENERAL. **Renewing the United Nations: A Programme for Reform**, A/51/950, 14 de julio de 1997. Disponible en: <<http://www.unhchr.ch/development/mainstreaming-01.html>>. Último acceso en: ago. de 2006.
- NACIONES UNIDAS. **Convención sobre los Derechos del Niño**. 1989.
- NACIONES UNIDAS. **Declaración sobre el Derecho al Desarrollo**. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, 4 de dic. de 1986.
- NACIONES UNIDAS. **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**. 1979.
- NACIONES UNIDAS. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. 1966.
- NACIONES UNIDAS. **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**. 1966.
- NACIONES UNIDAS. **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial**. 1965.
- NACIONES UNIDAS. **Declaración Universal de los Derechos Humanos**. 1948.
- NACIONES UNIDAS. **Carta de las Naciones Unidas**. San Francisco, 1945.
- NAGEL, T. The Problem of Global Justice. **Philosophy and Public Affairs**, Backwell Publishing, v. 33, n. 2, 1999.

- NELSON, P. J. **New rights advocacy: changing strategies of development and human rights NGOs**. Washington DC: Georgetown University Press, 2008.
- OHCHR. **Draft guidelines: a human rights approach to poverty reduction strategies**. Geneva, 2002. Disponible en: <www.unhchr.ch/development/povertyfinal.html>. Último acceso en: ago. de 2008.
- POGGE, T. (ed.). **Freedom from poverty as a human right – Who owes what to the very poor?** Oxford: Oxford University Press, 2007.
- POGGE, T. **World poverty and human rights: Cosmopolitan responsibilities and reforms**. Cambridge: Polity Press, 2002.
- RAWLS, J. **The Law of Peoples; with, The Idea of Public Reason Revisited**. Cambridge: Harvard University Press, 1999.
- RAWLS, J. **Political Liberalism**. Nueva York: Columbia University Press, 504 p., 1996.
- REDDY, S.G. & POGGE, T. **Unknown: The Extent, Distribution, and Trend of Global Income Poverty**. Disponible en: <<http://www.socialanalysis.org/>>. Último acceso en: ago. de 2006.
- Righting wrongs. **THE ECONOMIST**, London, 16 de agosto de 2001.
- ROBINSON, M. In: VIZARD, P. **Poverty and human rights, Sen's capability perspective explored**. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- ROBINSON, M. **BBC NEWS**, Jueves, 21 de nov. de 2002. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/low/talking_point/forum/1673034.stm>. Último acceso en: ago. de 2006.
- SACHS, J. D. **The end of poverty, economic possibilities for our time**. Nueva York: The Penguin Press, 2005.
- SACHS, J. D. **Human Rights Perspectives on the Millennium Development Goals: Conference Report**. Center for Human Rights and Global Justice/New York: NYU School of Law, p.10-11, 2003. Disponible en: <<http://www.nyuhr.org/images/NYUCHRGJMDGREPORT2003.pdf>>. Último acceso en: ago. de 2006.
- SAUNDERS, P. **Towards a Credible Poverty Framework: From income Poverty to Deprivation. Social Policy Research Center Discussion Paper**. Sydney: University of New South Wales, n. 131, enero de 2004.
- SEN, A. **Inequality Re-examined**. Cambridge: Harvard University Press, 1992, citado en HUNT, NOWAK & OSMANI, HR/PUB/04/1, 2004.
- SENGUPTA, A. **Poverty Eradication and Human Rights**. In: POGGE, T. (ed.). **Freedom from poverty as a human right – Who owes what to the very poor?**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

- SENGUPTA, A. **Poverty Eradication and Human Rights. UNESCO Poverty Project, Ethical and Human Rights Dimensions of Poverty: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty.** Philosophy Seminar, sept. de 2003. Disponible en: <www.unesco.org/shs/antipauvrete_concept>. Último acceso en: ago. de 2006.
- SENGUPTA, A. **The Theory and Practice of the Right to Development. Human Rights Quarterly,** The Johns Hopkins University Press, Baltimore, v. 24, n. 4, p. 837-889, nov. de 2002.
- TSAGOURIAS, N. Thomas Pogge - World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms (Book Review). **Leiden Journal of International Law,** The Hague, v. 17, p. 631-644, 2004.
- UNESCO. **Poverty Dimensions Relatives to Ethics and Human Rights: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty,** 2001. Disponible en: <www.unesco.org/shs/antipauvrete_concept>. Último acceso en: ago. de 2006.
- UNDP. **Indicators for human rights based approaches to development in UNDP Programming: a user's guide,** marzo de 2006. Disponible en: <<http://www.undp.org/oslocentre/docs06/HRBA%20indicators%20guide.pdf>>. Último acceso en: ago. de 2006.
- UNDP. **Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: a Compact Among Nations to End Human Poverty.** Nueva York: Oxford University Press, 2003.
- UNDP. **Poverty reduction and human rights: a practice note,** 2003. Disponible en: <<http://www.undp.org/poverty/practicenotes/povertyreduction-humanrights0603.pdf>>. Último acceso en: ago. de 2006.
- UNDP. **Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty.** Disponible en <<http://hdr.undp.org/reports/global/1997/en/>>. Último acceso en: ago. de 2006.
- VIENNA DECLARATION AND PROGRAMMED OF ACTION (U.N. GAOR). **World Conferences on Human Rights,** UN DOC A/CONF.157/24, 1993.
- VIZARD, P. **Poverty and human rights, Sen's capability perspective explored.** Oxford: Oxford University Press, 2006.

NOTAS

1. El presente artículo fue escrito como un proyecto dirigido de investigación bajo la supervisión del Profesor Philip Alston en su seminario "Exigibilidad de los Derechos Humanos" en la Escuela de Derecho de la Universidad de Nueva York, en agosto 2006. Quisiera agradecer al profesor Alston por su orientación y apoyo. La presente versión fue corregida luego de los comentarios de Maria Juarez, Andrew Hudson y Eitan Felner, a quienes también quisiera agradecer. Un agradecimiento especial para Gabriel Pereira, por su apoyo y entusiasmo y por ser una inspiración constante y para mis colegas de ANDHES, quienes me enseñan a diario el valor de la militancia por los derechos humanos con compromiso y profesionalismo. Como siempre se dice, todas las opiniones expresadas son de mi exclusiva responsabilidad. Por favor enviar cualquier comentario a fernandadozcosta@hotmail.com.
2. De su libro: GALEANO, E. **Upside Down: A Primer for the Looking-Glass World**. Nueva York: Metropolitan Books, 2000.
3. ROBINSON, M. In: VIZARD, P. **Poverty and human rights, sen's capability perspective explored**. Oxford University Press, 2006, p. 6.
4. BEETHAM, D. What Future for Economic and Social Rights?. **Political Studies Association**, Sheffield v. XLIII, p. 41-60, 1995, p. 44.
5. SENGUPTA, A. Poverty Eradication and Human Rights. In: POGGE, T. (ed.). **Freedom from poverty as a human right – Who owes what to the very poor?**. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 323.
6. KUNNEMANN, R. A coherent Approach to Human Rights. **Human Rights Quarterly**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, v. 17, 1995, p. 334.
7. NELSON, P. J. **New rights advocacy: changing strategies of development and human rights NGOs**. Washington DC: Georgetown University Press, 2008, p.14.
8. VIENNA DECLARATION AND PROGRAMMED OF ACTION (U.N. GAOR). **World Conferences on Human Rights**, 1993, UN DOC A/CONF.157/24.
9. Resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos sobre Pobreza Extrema: E/CN.4/RES/2004/23, E/CN.4/RES/2003/24, E/CN.4/RES/2002/30, E/CN.4/RES/2000/12, E/CN.4/RES/1999/26, E/CN.4/RES1998/25, E/CN.4/RES/1997/11, E/CN.4/RES1996/10, E/CN.4/RES1995/16, E/CN.4/RES1994/12, E/CN.4/RES/1993/13, E/CN.4/RES/1992/11, E/CN.4/RES/1991/14, E/CN.4/RES/1990/15, E/CN.4/RES/1989/10, E/CN.4/RES/1988/23. Resoluciones relevantes de la Asamblea General: A/RES/57/211, A/RES/53/146, A/RES/47/196, A/RES/46/121. Citado en VIZARD, supra nota 2, FN 12.
10. El PNUD estableció las bases para vincular conceptualmente derechos humanos y pobreza principalmente a través de *The Human Development Reports* (HDR), una serie de informes independientes comisionados por el PNUD y escritos por expertos. Un segundo intento en las NU fue hecho por la Comisión de Derechos Humanos de NU que nombró un *experto independiente sobre la pobreza extrema*. El puesto estuvo a cargo originalmente de la Sra. A. M. Lizin (Bélgica), desde abril 1998 a julio 2004. Desde 2004 está a cargo del Sr. Arjun Sengupta (India), quien era anteriormente el Experto Independiente de NU sobre el Derecho al Desarrollo desde 1999 a 2004. Este nuevo experto produjo dos informes interesantes y mucho más sofisticados, que intentaron cubrir el vacío conceptual. Por otro lado, en 2001, el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales le solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACDH) que desarrolle "*Draft guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*", que apuntan a darle a los abogados involucrados en el diseño e implementación de las estrategias de reducción de la pobreza (ERP) guías operacionales para la adopción de un enfoque de derechos humanos en la reducción de la pobreza. Después de su preparación, tres expertos –los Profesores Paul Hunt, Manfred Nowak y Siddiq Osmani– prepararon un *trabajo de discusión* que identificó algunos de los temas conceptuales y prácticos claves que surgen de la aplicación de los principios de derechos humanos a las estrategias de reducción de la pobreza (HUNT, P. NOWAK, M. & OSMANI, S. **Human Rights and Poverty Reduction, a conceptual framework**, OHCHR, HR/PUB/04/1. 2004). Finalmente, la UNESCO lanzó un importante proyecto en 2001 llamado "*Poverty Dimensions Relatives to Ethics and Human Rights: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty*" (UNESCO. **Poverty Dimensions Relatives to Ethics and Human Rights: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty**, 2001). Este proyecto está dirigido a desarrollar el

marco conceptual para la consideración de la pobreza como una violación de derechos humanos (una compilación de los principales artículos discutidos en ese proyecto fueron publicados: POGGE(ed.), 2007.

11. En 1997 el Secretario General identificó a los derechos humanos como un tema transversal en su programa de reforma (NACIONES UNIDAS – SECRETARIO GENERAL. **Renewing the United Nations: A Programme for Reform**, A/51/950, 14 de julio de 1997. Disponible en: <<http://www.unhcr.ch/development/mainstreaming-01.html>>. Último acceso en: ago. de 2006). Integrar a los derechos humanos se refiere al concepto de fortalecer los programas de derechos humanos e integrarlos dentro del amplio espectro de actividades de Naciones Unidas, también en las áreas de desarrollo y acción humanitaria.

12. NACIONES UNIDAS. **The Human Rights Based Approach to Development: Towards a Common Understanding Among UN Agencies. Inter-Agency workshop on Human Rights Based Approach in the context of UN Reform**, Stamford, 5 y 7 de mayo de 2003.

13. Ver por ejemplo “*Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*”, preparado por Paul Hunt, Manfred Nowak y Siddiq Osmani para la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACDH); UNDP. **Indicators for human rights based approaches to development in UNDP Programming: a user’s guide**, mar. de 2006.

14. SENGUPTA, A. **Poverty Eradication and Human Rights. UNESCO Poverty Project, Ethical and Human Rights Dimensions of Poverty: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty**. Philosophy Seminar, sept. de 2003. Disponible en: <www.unesco.org/shs/antipauvrete_concept>. Último acceso en: ago. de 2006.

15. A pesar de que muchos investigadores han discutido el tema, en la literatura académica hay dos intentos principales para superar esta dificultad y para construir una teoría coherente sobre pobreza y derechos humanos. Uno fue hecho por Thomas Pogge: POGGE, T. **World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms**. Cambridge, Polity Press, 2002. Pogge sostiene que el gobierno y los ciudadanos de Occidente tiene una obligación negativa de aliviar la deplorable situación de los que están en peores condiciones mundialmente, debido a que ellos impusieron un orden mundial coercitivo que perpetúa la pobreza para muchos que no pueden resistir esta imposición,

“privándolos de los objetos de sus derechos básicos”. El otro intento fue hecho por VIZARD, 2006.

En este libro ella analiza cómo el trabajo de Amartya Sen adelantó el pensamiento internacional respecto de la pobreza mundial y los derechos humanos. Su teoría principal en este sentido es que el desarrollo de Sen del “enfoque de capacidades” otorga un marco en el cual la capacidad de lograr un nivel de vida adecuado para la supervivencia y el desarrollo está caracterizado como un derecho humano básico que los gobiernos y otros actores tienen la obligación individual y colectiva de defender.

16. Por ejemplo la revista *The Economist* ha dicho que darle a los derechos económicos y sociales un estatus similar a los civiles y políticos produciría un resultado “moralmente desagradable” debido a que “algunas naciones serían condenadas simplemente por su pobreza, mientras que otras serían procesadas por los resultados de decisiones de políticas tomadas democráticamente”. **Righting wrongs. THE ECONOMIST**, Londres, 16 de ago. de 2001.

17. MARKS, S.P. **The Human Rights Framework for Development: Seven Approaches**. In: BASU, MUSHUMI, ARCHNA NEGI & SENGUPTA (eds.). **Reflections on the Right to Development**. New Delhi: Sage Publications, 2005, p. 23-60. Disponible en: <<http://www.hsph.harvard.edu/fxbcenter>>. Último acceso en: ago. de 2006.

Ver también ALSTON, P. **Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals**. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, v. 27, n. 3, p.755-829, ago. de 2005, p. 799.

18. SACHS, J. **Human Rights Perspectives on the Millennium Development Goals: Conference Report**. Center for Human Rights and Global Justice/Nueva York: NYU School of Law, 10-11 p., 2003. Disponible en: <<http://www.nyuhr.org/images/NYUCHRGJMDGREPORT2003.pdf>>. Último acceso en: ago. de 2006.

19. SAUNDERS, P. **Towards a Credible Poverty Framework: From income Poverty to Deprivation**. **Social Policy Research Center Discussion Paper**, Sydney: University of New South Wales, n. 131, enero de 2004, p. 7.

20. COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. **Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights and extreme poverty. Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty by Arjun Sengupta**.

UN DOC: E/CN.4/2005, 11 de feb. de 2005, § 3. En adelante se citará como "*Independent Expert Report 2005*". Incluso con la definición corriente de pobreza, hay varios desacuerdos en los términos conceptuales e incluso desacuerdos más fuertes respecto de cómo medirla; su análisis supera el alcance de este artículo.

21. SACHS, J. D. *The end of poverty, economic possibilities for our time*. New York: The Penguin Press, 2005, p. 20.

22. ALLEN, T. & THOMAS, A. (eds.). *Poverty and Development into the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 10.

23. SACHS, 2005, p. 20. A pesar de que la línea de pobreza del BM es muy conocida, tanto en círculos escolásticos como populares, también ha sido criticada. Ver por ejemplo REDDY, S.G. & POGGE, T. *Unknown: The Extent, Distribution, and Trend of Global Income Poverty*. Disponible en: <<http://www.socialanalysis.org/>>. Último acceso en: ago. de 2006.

(argumentando que una línea de pobreza internacional no relacionada a una clara concepción de lo que se entiende como pobreza, emplea una medida engañosa e imprecisa de "paridad" de poder adquisitivo que crea dificultades serias e irreparables para la comparación internacional e inter-temporal de pobreza de ingreso, y extrapola incorrectamente información limitada y por ende crea una apariencia de precisión que enmascara el error altamente probable de sus estimaciones). Allan Thomas también ha reconocido que "lo que es considerado como pobreza no es absoluto pero depende del sistema de valores de una sociedad particular". ALLEN & THOMAS (eds.), 2000, p.20.

24. "*Pobreza de ingreso* es sólo un elemento constitutivo del bienestar y juega un rol instrumental en la determinación del disfrute de otros elementos constitutivos del bienestar." UN DOC: E/CN.4/2005, 11 de feb. de 2005, § 8.

25. VIZARD, 2006, p. 3.

26. DRÈZE, J. & SEN, A.K. *India: Development and Participation*. New Delhi: Oxford University Press, citado en VIZARD, 2006, p. 3.

27. Hay dos IPH, uno para países en desarrollo y otro para los industrializados. Utilizan distintos estándares para medir aquellas tres dimensiones y el último incluye una cuarta dimensión: la exclusión social. UNDP. *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: a Compact Among Nations to End Human Poverty*. New York: Oxford University Press, 2003, p. 61.

28. UNDP. *Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty*, p. 17. Disponible en: <<http://hdr.undp.org/reports/global/1997/en/>>. Último acceso en: ago. de 2006.

29. EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. *Public welfare Services and Social Exclusion: the Development of Consumer Oriented Initiatives in the European Union*. Dublin, 1995, citado en ALLEN & THOMAS (eds.), 2000, p.14.

30. RAWLS. The Idea of Public Reason Revisited. In: *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press, 1999, p. 133. Ver también RAWLS. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 1996, cap. xviii y xx, p. 227-230.

31. COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights and extreme poverty. *Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty by Arjun Sengupta*. UN DOC: E/CN.4/2005, 2 de mar. de 2006 and COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights and extreme poverty. *Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty by Arjun Sengupta*. UN DOC: E/CN.4/2006/43, 2 de mar. de 2006, § 55.

32. A nivel conceptual, la discusión moral sobre porqué y cómo la pobreza constituye una violación a los derechos humanos – también una violación a los derechos económicos y sociales en general comprometidos por la pobreza- es particularmente importante debido al desarrollo rudimentario del campo en comparación con la justificación ética y política de los derechos civiles y políticos. En el capítulo II.B se discute un breve resumen de esta dificultad y las principales respuestas.

33. VIZARD, 2006, p. 103.

34. ROBINSON, M. BBC NEWS, Jueves, 21 de nov. de 2002. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/low/talking_point/forum/1673034.stm>. Último acceso en: agosto de 2006.

Este enfoque es reafirmado en su prefacio al documento: OHCHR. *Draft Guidelines: a human rights approach to poverty reduction strategies*, Geneva 2002, preface. Disponible en: <www.unhcr.ch/development/povertyfinal.html>. Último acceso en: ago. de 2006.

35. UNDP. *Poverty reduction and human rights*:

a practice note, 2003. Disponible en: <<http://www.undp.org/poverty/practicenotes/povertyreduction-humanrights0603.pdf>>. Último acceso en: ago. de 2006.

36. OHCHR, 2002.

37. Ibid, p. 10.

38. Ibid, p. 6. Como será demostrado abajo, se sostuvo que la transición desde capacidades a derechos no es "natural" o necesaria.

39. Aquí la libertad está concebida en un sentido amplio, para abarcar tanto libertades positivas y negativas. Por ende, la libertad de una persona de vivir una vida saludable es contingente tanto en el requisito de que nadie obstruye su legítima búsqueda de buena salud – libertades negativas, y también en el éxito de la sociedad de crear un ambiente habilitante en el que se pueda lograr una buena salud – libertad positiva. Ibid, p. 7.

40. SEN, A. *Inequality Re-examined*. Cambridge: Harvard University Press, 1992, p. 109, citado en HUNT, NOWAK & OSMANI, HR/PUB/04/1, 2004, p. 7.

41. OHCHR, 2002, p. 9.

42 "[E]l Comité es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos." COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *The nature of States parties obligations*. General Comment 3, UN Doc. HR1/GEN/1/Rev.1 at 45. 1990, § 1 y 10.

43 HUNT, P.; NOWAK, M. & OSMANI, S. *Human Rights and Poverty Reduction, a conceptual framework*. OHCHR, HR/PUB/04/1. 2004, p. 7. El resaltado me pertenece.

44. Ibid, p. 6.

45. Ibid, p. 8.

46. Ibid, p. 11.

47. Ibid, p. 9.

48. COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *The nature of States parties obligations*. General Comment 3, UN Doc. HR1/GEN/1/Rev.1 at 45, 1990, par.10.

49. Ibid.

50. CHAPMAN, A. & RUSSELL, S. (eds.). *Core Obligations: building a framework for economic, social and cultural rights*. Brussels: Intersentia, 2002, p. 16.

51. INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE

COUNCIL. Comparative Research Programmed on Poverty (CROP), UNESCO Sector for the Social and Human Sciences/CROP consultation on the Draft Document. *Abolishing Poverty Through the International Human Rights Framework: Towards an Integrated Strategy for the Social and Human Sciences*. Draft V.3 24.03.03, Report, 2003, p. 3.

52. CAMPBELL, T. Poverty as a violation of Human Rights: Inhumanity or Injustice?. In: POGGE, T. (ed.). *Freedom from poverty as a human right – Who owes what to the very poor?*. OXFORD: Oxford University Press, 2007, p. 55.

53. VIZARD, 2006, citado supra.

54. Ibid.

55. MORSINK, J. *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999, p. 88-91.

56. POGGE, T. *World poverty and human rights: Cosmopolitan responsibilities and reforms*. Cambridge: Polity Press, 2002, p. 53.

57. Ibid, p.145 y 172.

58 La tesis de la justicia como imparcialidad de Rawls sostiene que los requisitos liberales de justicia incluyen un fuerte componente de igualdad entre ciudadanos, debido a la importancia de la real oportunidad de perseguir sus objetivos. Por ende, el famoso principio de justicia, aspira a (1) igualar las libertades básicas gozadas por todas las personas y (2) maximizar el valor de las libertades básicas iguales de los menos aventajados regulando desigualdades en bienes básicos de acuerdo con los 'principios de diferencia' (RAWLS, J. *Political Liberalism*. Nueva York: Columbia University Press, 1993). Sin embargo, de acuerdo con Rawls el componente de igualdad es una demanda política, no moral, y por ende se aplica sólo al estado nación. (NAGEL, T. *The Problem of Global Justice*. *Philosophy and Public Affairs*, v. 33, n. 2, 2005, p. 144. In: RAWLS, J. *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press, 1999, p. 37). En consecuencia, sostiene que a pesar de que tal vez tengamos un deber de asistir a las 'sociedades apesadumbradas' para superar sus 'condiciones poco favorables', no tenemos responsabilidad por la pobreza en muchos países en desarrollo porque es provocada por la incompetencia, corrupción y tiranía arraigada en sus gobiernos, instituciones y culturas (de acuerdo con TSAGOURIAS, N. Thomas Pogge, *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms* (Book Review). *Leiden Journal of International Law*, The Hague, v. 17, p. 631-644, 2004. Por ende, bajo la teoría

de Rawls no hay un derecho humano universal a no ser pobre.

59. TSAGOURIAS, 2004, citado supra, p. 631-644.

60. Pogge describe una propuesta en la que los gobiernos deben pagar una pequeña parte de sus ingresos por usar o vender los recursos naturales extraídos de su territorio a un fondo de 'dividendos de recursos naturales' (comparable al Impuesto Tobin). Estos ingresos luego son distribuidos a los que están en peores condiciones a nivel mundial para garantizar que puedan cumplir con sus propias necesidades básicas. POGGE, 2002, p. 196-7.

61. VIZARD, 2006, citado supra, p. 25.

62. Vizard sostiene que Sen ha profundizado la postura Rawlsiana al refutar el concepto de 'bienes primarios' del segundo principio de justicia de Rawls, debido a su fracaso para captar las diferencias interpersonales y los fines valorables de distintas personas. Sen sostiene que esta variable puede ser tomada en cuenta sin perder objetividad y que de hecho es esencial a la caracterización de la falta de derechos de alguien. El propone reemplazar el concepto de 'bienes primarios' con la 'capacidad de funciones', que es mejor para alcanzar una oportunidad real o sustantiva. Ibid, p. 65-70.

63. Ibid, p. 81. "Por otro lado, Sen refuta algunas de las presunciones tanto de las tradiciones libertaria como liberal, especialmente a través del apoyo de un sistema de valoración ética sensible a las consecuencias y resultados; el apoyo de las obligaciones positivas de asistencia y ayuda, incluyendo la relajación de la condición de 'co-posibilidad' y el apoyo para la clase general de meta derechos; el apoyo de los derechos humanos en el contexto de 'obligaciones imperfectas y apoyo del universalismo contra las críticas relativistas y culturales'. Para una reseña completa de las contribuciones de Sen al debate ético y político ver Ibid, cap. 2 y 3.

64. PIDCYP, 1966, artículos 1.1 (derecho al desarrollo) y 11 (derecho a un nivel adecuado de vida). Ver por ejemplo CAMPBELL, 2007, p. 60.

65. UN DOC: E/CN.4/2006/43, 2 de mar. de 2006, §41.

66. Ibid, §60.

67. Ibid, §62.

68. Ibid, §70. Argumenta que la "razón principal por la cual la erradicación de la pobreza no se ha convertido en un objetivo general de política en todas las sociedades, reemplazando todos los otros objetivos, como en el caso de las normas de

derechos humanos, sería la imposibilidad de administrar el número total de personas sufriendo de tal pobreza. La definición de la extrema pobreza expuesta en el informe resolvería este problema reduciendo el número total de personas afectadas". Ibid, §62

69. Tal como el derecho a la alimentación, salud, educación, seguridad social y un nivel adecuado de vida del PIDESC; y el derecho de asociación, información y libertad de expresión del PIDCYP. Ibid, §49.

70. Ibid, §61.

71. Ibid, §70.

72. Ibid, §§ 31,33 y 43.

73. Arjun Sengupta fue el Experto Independiente de NU sobre Pobreza Extrema desde agosto 2004 a abril 2008. Su postura como experto de NU fue resumida más arriba. Anteriormente fue Experto Independiente del Derecho al Desarrollo. En un artículo reciente, preparado para el seminario internacional de UNESCO anteriormente mencionado, presenta sus propias opiniones que tienen algunas diferencias de su postura expresada como Experto Independiente en su informe 2005/6.

74. Ver: DECLARATION ON THE RIGHT TO DEVELOPMENT, Adopted by United Nations General Assembly resolution 41/128 de 4 de dic. de 1986 y VIENNA DECLARATION AND PROGRAMMED OF ACTION (U.N. GAOR). *World Conferences on Human Rights*, UN DOC A/CONF.157/24, 1993.

Ver también: SENGUPTA, A. The Theory and Practice of the Right to Development. *Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, v. 24, n. 4, p. 837-889, nov. de 2002.

75. SENGUPTA citado en POGGE (ed.), 2007.

76. Ibid.

77. VIZARD, 2006.

78. Ibid, p. 66.

79. La Carta de las Naciones Unidas artículos 55 y 56; la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) artículos 1(1), 25 y 26; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCYP) preámbulo y artículo 6; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), preámbulo y artículos 11, 12, 13 y 14; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5 (e); the Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), artículo 11,

12, 13, 14(1-2) y la Convención sobre Derechos del Niño, artículos 1, 24, 26, 27, 28, 29. VIZARD, 2006, p. 143.

80. En este sentido, a pesar de que su posición está categorizada dentro de este tercer grupo de propuestas conceptuales, que defienden la noción de un derecho humano independiente de no vivir en la pobreza, su trabajo es más amplio y útil para clarificar las consecuencias del contenido y alcance de muchos derechos económicos y sociales.

81. Las conexiones son: (1) una concepción amplia de derechos humanos que toma en cuenta la pobreza mundial; (2) el rechazo del "absolutismo" y la opinión de que la limitación de recursos representa un obstáculo teórico para establecer obligaciones internacionales legalmente vinculantes en el campo de la pobreza mundial y los derechos humanos; (3) el reconocimiento de obligaciones positivas de protección y promoción; (4) el reconocimiento de objetivos generales (así como acciones específicas) como el objeto de derechos humanos; (5) la evaluación de la 'razonabilidad' de acciones estatales; (6) la importancia de los derechos para las políticas y los programas (o 'meta derechos') cuando los límites de recursos son vinculantes; (7) el reconocimiento de obligaciones internacionales colectivas de cooperación, asistencia y ayuda; (8) el reconocimiento de la importancia de los resultados de la evaluación de los derechos humanos. VIZARD, 2006, p. 141.

82. Ibid, p. 242-3.

83. Ibid, p. 244.

84. Es particularmente útil BEETHAM, D. What Future for Economic and Social Rights?. *Political Studies*, Sheffield, v. XLIII, p. 41-60, 1995. Para un completo racconto crítico y respuestas a todos los obstáculos a la justiciabilidad de los derechos económicos y sociales ver ABRAMOVICH, V. & COURTIS, C. *Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles*.

Buenos Aires: Trotta Ed., 255 p., 2002.

85. CAMPBELL, 2007, p. 60.

86. VIENNA DECLARATION, 1993.

87. ALSTON, 2005, p. 787.

88. VIENNA DECLARATION, 1993, citado en ALSTON, 2005, p. 786.

89. ALSTON, 2005, p. 787.

90. UN DOC: E/CN.4/2006/43, 2 de mar. de 2006, §41.

91. Ibid, §27.

92. Ibid.

93. Ibid.

94. UN DOC: E/CN.4/2005, 11 de feb. de 2005, §29. Sin embargo, en su informe de 2006 se pronuncia a favor de considerar a la *extrema pobreza* como una violación al derecho humano a un nivel adecuado de vida (UN DOC: E/CN.4/2006/43, 2 de mar. de 2006, §48.). Este enfoque fue analizado arriba en el segundo grupo de teorías: un derecho humano a no vivir en la pobreza.

95. UN DOC: E/CN.4/2005, 11 de feb. de 2005, §27.

96. OHCHR, 2002. Apunta a darle a los abogados involucrados en el diseño e implementación de las estrategia de reducción de la pobreza (ERP) lineamientos operacionales para la adopción de un enfoque de derechos humanos para la reducción de la pobreza.

97. UNDP, *A users's guide*, mar. de 2006. Esta guía práctica dirigida a los Oficiales de País del PNUD contiene diferentes aspectos relacionando desarrollo y uso de indicadores a través de elementos clave de programación de derechos humanos, resumiendo los principales indicadores de derechos humanos y discutiendo su límite para el desarrollo programático.

ABSTRACT

There is still lack of conceptual clarity in the notion of poverty as a violation of human rights. This is a problem for human rights practitioners that take the indivisibility of human rights seriously, understand the centrality of poverty in the plight of many human rights victims and want to work professionally, through binding internationally recognized human rights obligations, in the fight against poverty. This paper tries to clarify the conceptual gap. It presents a critical summary of the most important attempts to conceptually clarify the connection between poverty and human rights from an international human rights law perspective. It analyzes different conceptual frameworks, their strengths and weaknesses. The paper identifies three different models for linking both concepts: (1) theories that conceive poverty as *per se* a violation of human rights; (2) theories that conceptualize poverty as a violation of *one specific human right*, namely the right to an adequate standard of living or to development; and (3) theories that conceive poverty as a *cause or consequence of human rights violations*. The paper concludes that the third approach is the most useful in the current state of development of international human rights law and jurisprudence, but that the second approach has a lot of potential to push the poverty and human rights agenda forward and it should be developed further.

KEYWORDS

Poverty - Human rights - Development - Adequate standard of living - Legal obligations.

RESUMO

Definir a pobreza como uma violação de direitos humanos envolve conceitos ainda pouco claros. Isto é especialmente problemático para aqueles que trabalham em direitos humanos e levam a sério a indivisibilidade própria destes direitos; para aqueles que procuram entender o papel central da pobreza no sofrimento de muitas vítimas de direitos humanos e se preocupam em atuar de maneira profissional neste tema, utilizando como ferramenta na luta contra a pobreza as obrigações de direitos humanos já reconhecidas internacionalmente. O presente artigo procura esclarecer esta lacuna conceitual, apresentando um resumo crítico das principais propostas para elucidar, a partir de uma perspectiva jurídica dos direitos humanos, os conceitos pertinentes à relação entre pobreza e direitos humanos. Este artigo identifica três formas distintas de relacionar estes conceitos: (1) teorias que concebem a pobreza, *por si só*, como uma violação de direitos humanos; (2) teorias que definem a pobreza como uma violação de *um direito humano específico*, a saber, o direito a um nível de vida adequado ou o direito ao desenvolvimento; e (3) teorias que consideram a pobreza como *causa ou consequência de violações de direitos humanos*. Defenderei, em minha conclusão, que a terceira abordagem é a mais útil diante do atual estágio do direito e da jurisprudência internacionais de direitos humanos. A segunda perspectiva, no entanto, tende fortemente a promover o debate sobre pobreza e direitos humanos e, portanto, deveria ser melhor elaborada.

PALAVRAS-CHAVE

Pobreza – Direitos humanos – Desenvolvimento – Nível de vida adequado – Obrigações jurídicas



EITAN FELNER

Eitan Felner fue Director Ejecutivo del Centro de Derechos Económicos y Sociales (CESR), desde 2004 a 2008. También se desempeñó como Director de B'Tselem, el Centro de Información Israelí para los Derechos Humanos en los Territorios Ocupados, y Presidente de la Sección israelí de Amnistía Internacional. Felner tiene un Master en Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Oxford. Ha publicado varios artículos sobre derechos humanos en The International Herald Tribune, Le Monde, Le Monde Diplomatique y en otras publicaciones.

Email: eitanfelner@yahoo.com

RESUMEN

A pesar de los progresos positivos de los últimos 60 años, la promoción y protección de los derechos económicos y sociales en todo el mundo siguen siendo un gran desafío. Aunque millones de personas carecen de agua potable, cuidado médico primario y educación básica, la mayoría de los Estados no reconoce los derechos económicos y sociales como algo más que una declaración abstracta de principios. Por otra parte, los gobiernos y los organismos internacionales consideran estos problemas generalmente como retos del desarrollo, ignorando su relación con las obligaciones de derechos humanos. Este artículo, intenta establecer un marco metodológico para ilustrar cómo algunos métodos cuantitativos simples pueden usarse en situaciones concretas para determinar si un Estado está violando o no sus compromisos en materia de derechos humanos. Las herramientas cuantitativas pueden ayudarnos a los defensores de derechos humanos no sólo a demostrar persuasivamente el alcance y la magnitud de las diversas formas de negación de los derechos, sino también a revelar y enfrentar las fallas de las políticas que contribuyen a perpetuar esas privaciones y desigualdades.

Original en inglés. Traducido por Andrea Pochak.

PALABRAS CLAVE

Responsabilidad y rendición de cuentas - Métodos cuantitativos - Derechos económicos y sociales - Centro de Derechos Económicos y Sociales



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.revistasur.org>.

¿UNA NUEVA FRONTERA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES? CONVIRTIENDO LOS DATOS CUANTITATIVOS EN UNA HERRAMIENTA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN DERECHOS HUMANOS

Eitan Felner¹

I. Introducción

1. Un balance sobre los derechos económicos y sociales

A menudo los aniversarios son una oportunidad para la introspección. Este año la comunidad internacional celebra el 60° aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Hace también 15 años de la Conferencia Mundial de la ONU sobre Derechos Humanos de Viena, en la que todos los Estados afirmaron la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos y se comprometieron a renovar sus esfuerzos para asegurar el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en los niveles nacional, regional e internacional.

Es por lo tanto un momento adecuado para evaluar el progreso realizado en el campo de los derechos económicos y sociales desde entonces. La comunidad internacional ha reconocido cada vez más la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Al mismo tiempo, los académicos y los defensores de los derechos humanos han realizado avances extraordinarios al articular el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales (los DESC) con la naturaleza de las correspondientes obligaciones del Estado.

A pesar de estos avances, la promoción y la protección mundial de los derechos económicos y sociales sigue siendo un tremendo desafío. Mientras millones de personas están privadas de agua potable, cuidado médico primario y educación básica, la mayoría de los Estados no reconoce los derechos económicos y sociales como algo

Ver las notas del texto a partir de la página 160.

más que declaraciones abstractas de principios. Cuando los gobiernos y las instituciones internacionales consideran temas de salud, educación, agua potable y vivienda, en general los abordan sólo como desafíos del desarrollo, ignorando su relación con las obligaciones de derechos humanos. Éste fue el caso, hace más de una década, de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, y lo sigue siendo hoy en día, según demuestran los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en los que las vinculaciones a los derechos humanos se establecieron solamente a posteriori.

Que haya pocos caminos abiertos por los defensores de derechos humanos en los debates sobre desarrollo se debe, en parte, a la renuencia de los Estados a aceptar que deben rendir cuentas en las áreas de política económica y social. Pero también a la falla del movimiento de derechos humanos en elaborar herramientas eficaces para supervisar estos temas.

2. El desafío de hacer que los derechos económicos y sociales sean operativos

La construcción de herramientas rigurosas de monitoreo ha sido una tarea cuesta arriba para los defensores de los derechos humanos que trabajan en derechos económicos y sociales. Un obstáculo importante en el desarrollo de dichas herramientas ha sido la forma en que se han definido las obligaciones de los Estados con respecto a los derechos económicos y sociales. Según el derecho internacional, los Estados deben tomar medidas “para lograr progresivamente la plena efectividad” de los derechos económicos y sociales “hasta el máximo de los recursos de que dispongan”.²

Asimismo ha resultado difícil monitorear algunas obligaciones estatales de efecto inmediato. Éstas incluyen obligaciones fundamentales para asegurar, al menos, los “niveles mínimos” de ejercicio de ciertos derechos económicos y sociales, tales como el acceso a alimentos básicos, cuidado médico esencial y educación primaria.³ O la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación, en especial para reducir las disparidades resultantes de una distribución de bienes y servicios injusta.

La supervisión de estas dimensiones de las obligaciones del Estado requiere una metodología que no esté basada exclusivamente en la investigación cualitativa: la metodología también debería incluir herramientas cuantitativas. En general, estas herramientas no son parte de las estrategias de investigación de las organizaciones de derechos humanos que, en muchos casos, fueron desarrolladas originalmente para supervisar derechos civiles y políticos.⁴ Como señalan Michael Ignatieff y Kate Desormeau,

Incluso cuando con el tiempo los datos relevantes están disponibles, no estamos seguros de cómo interpretarlos, de cómo utilizarlos para dirigir nuestras discusiones sobre derechos humanos. Muchos activistas están inseguros de cómo conducir sus propios estudios; también muchos tienen dudas de dónde encontrar estadísticas relevantes, e inseguros de lo que hacer con ellas después de haberlas encontrado.⁵

Dada la dificultad de supervisar las dimensiones de las obligaciones del Estado en materia de DESC que requieren el uso de herramientas cuantitativas, tales como medir la efectividad progresiva de acuerdo con los máximos recursos disponibles, tanto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de la ONU como las ONG de derechos humanos han sido renuentes —al evaluar a países específicos—, a abordar temas de DESC relacionados con los requisitos de efectividad progresiva y limitaciones de recursos;⁶ enfocándose, en cambio, en diversas obligaciones inmediatas relacionadas con los DESC que no dependen de la disponibilidad de recursos.⁷ Estas obligaciones incluyen el *deber de respetar* —que requiere que el Estado se abstenga de interferir en el ejercicio de un derecho por parte de las personas—, el *deber de proteger* —que requiere que el Estado asegure la no interferencia de terceros sobre todo a través de reglamentaciones y soluciones eficaces—,⁸ así como los aspectos más tangibles del *deber de garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación*, en particular la discriminación formalmente protegida por la ley o las prácticas discriminatorias ejercidas por funcionarios tales como médicos, docentes, etc.

Por ejemplo, en los últimos años las ONG internacionales han documentado violaciones tales como la negación del acceso a la salud y la educación a comunidades minoritarias,⁹ fallas en llevar a cabo o hacer cumplir leyes sobre el derecho a la propiedad de las mujeres,¹⁰ la ejecución de desalojos forzados arbitrarios,¹¹ o la restricción del acceso de agencias humanitarias a campos de refugiados para entregar alimentos en situaciones de emergencias.¹²

Aunque este enfoque ha sido eficaz en varios aspectos, eludir los estándares de la disponibilidad de recursos y la efectividad progresiva —y hasta cierto punto, también el estándar de las obligaciones fundamentales mínimas—¹³ ha limitado seriamente la capacidad del movimiento de derechos humanos de abordar temas más amplios de políticas públicas con fuerte impacto en la efectividad de los DESC. Millones de personas en todo el mundo son víctimas de privaciones evitables tales como el analfabetismo, las enfermedades curables, la desnutrición y la falta de vivienda, que no necesariamente son resultado de interferencias en el ejercicio de los DESC por parte del Estado o de terceros. Estas privaciones evitables no pueden atribuirse a las violaciones de los deberes de respetar o proteger los derechos humanos. Sin embargo, que estas personas puedan o no ejercer sus DESC depende con frecuencia de si tienen o no acceso a un cuidado de salud adecuado o a una educación de calidad, y ello depende en gran parte (pero no solamente) de la disponibilidad de recursos.¹⁴

Además, sin una metodología de supervisión para abordar estos temas cruciales, los esfuerzos en la promoción también se ven socavados. Los gobiernos pueden afirmar fácilmente, por ejemplo, que la falta de progreso se debe a la escasez de recursos cuando, de hecho, a menudo el problema no es la *disponibilidad*, sino la *distribución* de los recursos.

3. El uso de indicadores para supervisar los derechos económicos y sociales

En los últimos años, ha habido un reconocimiento cada vez mayor del valor de usar indicadores para supervisar los derechos humanos.¹⁵ La idea ha sido objeto

de numerosas conferencias académicas internacionales y de un sinnúmero de artículos. Mientras tanto, la maquinaria de derechos humanos de la ONU ha solicitado cada vez más la producción y el uso de indicadores de derechos humanos, y diversos mecanismos de derechos humanos de la ONU han respondido presentando un conjunto de indicadores para supervisar el cumplimiento de las normas de derechos humanos sobre derechos económicos y sociales.¹⁶

Todos estos esfuerzos han ayudado a establecer la base para usar datos cuantitativos para supervisar los DESC. En especial, estos esfuerzos han contribuido a aclarar los beneficios potenciales de aplicar indicadores para la supervisión de derechos económicos y sociales, de precisar una tipología para el desarrollo y selección de indicadores de derechos humanos y de proponer indicadores específicos relacionados con derechos específicos.

Sin embargo, a pesar de todos estos progresos a nivel conceptual, los diferentes conjuntos de indicadores propuestos apenas se han utilizado en las evaluaciones realizadas sobre los distintos países.¹⁷ Hasta ahora, hay más conferencias y artículos acerca de los indicadores de derechos humanos que usos reales de ellos en la supervisión del cumplimiento de los DESC por parte de un determinado Estado.

Lo que podría estar faltando para convertir los indicadores en instrumentos operativos para supervisar los derechos económicos y sociales en situaciones específicas es una caja de herramientas metodológica que explique específicamente cómo y cuándo usar esos indicadores. Así como tener una lista de compras para la despensa no es suficiente para preparar una comida, tener una lista de indicadores de derechos humanos no es suficiente para evaluar su cumplimiento. Como en la cocina, lo que también se necesita es un conjunto de recetas, o una caja de herramientas de métodos simples que explique cómo se podrían utilizar los indicadores para determinar el cumplimiento por parte de países específicos de las múltiples dimensiones de las obligaciones de los derechos. Sólo después de desarrollar tales herramientas, será posible aplicar realmente los diversos indicadores propuestos en estos últimos años en la supervisión de los distintos derechos en determinados países.

En el resto de este trabajo, intentaré precisar el marco metodológico para esta caja de herramientas, e ilustrar cómo algunos métodos cuantitativos simples pueden usarse, tanto solos como combinados con la investigación cualitativa, en situaciones concretas para determinar si un Estado está violando o no sus compromisos en materia de derechos humanos. Las herramientas cuantitativas presentadas en este artículo son apenas algunos pocos ejemplos de los actuales esfuerzos llevados adelante por el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CESR) para elaborar un conjunto de estrategias metodológicas para supervisar la vigencia de los derechos económicos y sociales. Actualmente, esta caja de herramientas se está desarrollando sólo para dos derechos —el derecho a la educación y el derecho a la salud— tanto porque son fundamentales para muchos esfuerzos de supervisión y promoción, como porque éstas son dos de las áreas de las políticas públicas relacionadas con los DESC que cuentan con más datos disponibles. Debe señalarse que las

herramientas aquí presentadas sólo reflejan los esfuerzos iniciales en el desarrollo de la caja de herramientas; ilustran un trabajo en progreso y deben tratarse como tales. El CESR se encuentra dispuesto a recibir críticas a los supuestos fundamentales, a las herramientas metodológicas y a las conclusiones, para corregir o refinar las herramientas para su uso futuro.

Hablar de herramientas cuantitativas puede despertar en muchos defensores de derechos humanos una cierta preocupación, pues pueden entender que lo que este artículo propone es un conjunto de métodos complicados que no están al alcance de la mayoría de las ONG de derechos humanos o de los mecanismos internacionales de supervisión, y que convierten el sufrimiento humano y a la injusticia en técnicas estadísticas enrarecidas, disminuyendo así el potencial de los números como una herramienta de defensa poderosa. Pero los métodos cuantitativos no necesariamente tienen que ser complejos para ser herramientas de supervisión y defensa eficaces. Llevando la analogía de la cocina un poco más lejos, así como es posible preparar recetas tanto sofisticadas como simples, también es posible medir los esfuerzos de los Estados por cumplir con sus obligaciones respecto de los derechos humanos usando tanto herramientas simples como sofisticadas (como el análisis de incidencia del beneficio, encuestas de seguimiento del gasto público o complejos ejercicios de cálculo de costos).

Así, este trabajo presenta algunas herramientas cuantitativas simples basadas en estadísticas descriptivas, que todo defensor de derechos humanos podría utilizar sin conocimientos técnicos avanzados.

II. Temas conceptuales y metodológicos

Antes de considerar las herramientas específicas que pueden utilizarse para el monitoreo de los DESC, es necesario aclarar algunos temas conceptuales y metodológicos relacionados con la naturaleza de los indicadores de derechos humanos y los diversos propósitos para los que podrían ser utilizados.

1. Indicadores de derechos humanos: múltiples usos y usuarios

Las diferencias entre los diversos marcos propuestos para utilizar indicadores en la supervisión de derechos económicos y sociales podrían atribuirse, en parte, a las discrepancias en las premisas conceptuales y metodológicas; aunque también se relacionan con los diversos objetivos finales de cada una de esas iniciativas. En el campo de los derechos económicos y sociales, al igual que en otros campos, los indicadores y los datos son usados con frecuencia para más de un propósito y por más de un tipo de usuario (ya sea una organización o un individuo).

Por ejemplo, las herramientas cuantitativas que un Comité de Naciones Unidas utilizaría para supervisar el cumplimiento de un tratado de derechos humanos serían probablemente muy diferentes a las usadas por una agencia de desarrollo internacional interesada en evaluar el progreso en los derechos humanos en diversos

países para ayudarlos a determinar sus prioridades de asistencia.¹⁸ Es más, el uso de herramientas cuantitativas por parte de un gobierno comprometido en aplicar los principios de derechos humanos en sus políticas públicas,¹⁹ será muy diferente al de una ONG de derechos humanos interesada en exponer, y quizá “nombrar y desacreditar”, a un gobierno renuente a adoptar políticas conformes con sus obligaciones de derechos humanos.

Las herramientas que aquí se presentan tienen la intención fundamental de servir a las ONG nacionales e internacionales, así como a los organismos internacionales de supervisión, para supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos económicos y sociales. Sin embargo, nuestra esperanza es que las herramientas también sirvan a otros usuarios y puedan adaptarse para diversos propósitos.

2. Un enfoque sobre la rendición de cuentas por las privaciones evitables

La mayoría de los indicadores propuestos por varios autores para supervisar los DESC son, de hecho, indicadores de desarrollo, usados generalmente por agencias internacionales tales como el Banco Mundial, UNICEF o la OMS para analizar y realizar investigaciones sobre temas tales como la salud, la educación y la seguridad alimentaria. Éste no sólo es el caso de los “indicadores de resultado” —que miden el grado en que una población goza de un derecho específico, como las tasas crónicas de desnutrición o tasas de analfabetismo—, sino también de los “los indicadores de proceso” —que miden los diversos tipos de esfuerzos llevados a cabo por el Estado en tanto responsable principal de los DESC, para la implementación de sus obligaciones, tal como la proporción de nacimientos atendidos por personal de la salud calificado—.²⁰ Ambos tipos de indicadores son los elementos esenciales de todo análisis realizado por los economistas del desarrollo, epidemiólogos y otros científicos sociales que conducen investigaciones y análisis de políticas públicas.

Aunque los indicadores para supervisar los DESC podrían ser los mismos que en general se usan en el campo del desarrollo, dependerá del propósito para el cual se utilizan la posibilidad de que se puedan transformar ciertos indicadores (por ejemplo, las tasas de mortalidad infantil o de relación alumno-docente), en genuinos indicadores de derechos humanos. Ésta sería la contribución fundamental que la perspectiva de derechos humanos puede brindar al campo del desarrollo.

Está ampliamente reconocido que una de las contribuciones clave de la perspectiva de derechos humanos al campo del desarrollo es su enfoque en la rendición de cuentas (*accountability*).²¹ Los derechos humanos pueden ayudar a hacer responsables a los gobiernos por las privaciones evitables de las necesidades básicas, por ser aquéllos responsables principales de cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos.

Es claro que hay numerosas razones por las que millones de personas en todo el mundo se ven privadas de educación básica, cuidado médico, vivienda o alimentación. Algunas de estas razones —tales como desastres naturales, crisis humanitarias o escasez

de recursos— a veces no están bajo el control de los gobiernos y, por ello, no pueden ser consideradas violaciones a los derechos humanos. No obstante, el uso del enfoque de derechos humanos presta atención al hecho demasiado frecuente de que las privaciones generalizadas no son inevitables, sino que a menudo son generadas o exacerbadas por la carencia de voluntad política de los gobiernos.

El fracaso de un gobierno en la prevención o rectificación de privaciones evitables puede tener muchas formas. En algunos casos, estos fracasos son resultado de políticas deliberadas de agentes de gobierno; por ejemplo, las prácticas corruptas que reducen los recursos disponibles para la efectividad progresiva de los derechos económicos y sociales, o la distribución discriminatoria de los recursos de los servicios sociales al proporcionar menos recursos a aquellas áreas donde la mayoría de las personas pertenece a un grupo étnico minoritario. En otros casos, la privación a grupos marginados de los programas y recursos necesarios para gozar de sus derechos económicos y sociales se debe simplemente a la indiferencia de élites políticas y económicas.²²

Para hacer que los derechos económicos y sociales sean realidad para las personas comunes de todo el mundo es crucial considerar las privaciones evitables en la seguridad de la alimentación, cuidado médico, educación o vivienda, tal como señala un documento de Amnistía Internacional sobre este conjunto de derechos: “Mucho del escepticismo sobre los derechos económicos, sociales y culturales es resultado de los sentimientos de desamparo o de resignación frente a las aplastantes estadísticas sobre las privaciones”.²³

El desafío más importante es cómo distinguir entre las privaciones que son resultado de factores externos al control de los gobiernos nacionales, y las privaciones en las que las políticas de gobierno juegan un papel importante. En otras palabras, debemos distinguir entre los casos en los que los gobiernos son incapaces de cumplir con sus deberes y aquellos en los que los gobiernos carecen de la voluntad política para cumplir con ellos.²⁴

III. Marco metodológico

Las herramientas cuantitativas pueden desempeñar un papel crucial para hacer responsables a los gobiernos por las políticas y las prácticas que conducen a privaciones evitables, incumpliendo así con sus compromisos en materia de derechos humanos. Tales herramientas podrían ayudar a determinar si los niveles de privación o de desigualdades en los campos de la educación, la salud, la vivienda, y la seguridad alimentaria son creados, perpetuados o exacerbados por acciones u omisiones específicas²⁵ de la política estatal.

Para poder analizar los datos para supervisar los derechos económicos y sociales, no es suficiente con tener sólo un conjunto de indicadores. En general, los datos sobre un único indicador no muestran demasiado. Por ejemplo, si una persona nunca oyó estadísticas sobre mortalidad materna y se le dice que el país X tiene una tasa de mortalidad materna de 76 cada 100.000 nacimientos vivos, podría intuir que las 76 mujeres muertas son muchas, pero no podría decir nada más

significativo. No sería posible, por ejemplo, decir si 76 es un número muy alto o muy bajo con relación al nivel de desarrollo del país, o si el país ha hecho progresos en la reducción de la mortalidad materna. Por lo tanto, las herramientas básicas aquí propuestas comparan un indicador con los diversos tipos de puntos de referencia o de patrones objetivos contra los que puede ser evaluado.²⁶ Para realizar supervisiones sobre derechos humanos, es aconsejable comparar los indicadores de derechos humanos con uno de los siguientes tipos de patrones:

- (1) *Estándares internacionales de derechos humanos.* Por ejemplo, la obligación de garantizar educación primaria universal fija un patrón de tasa del 100% para la terminación de la educación primaria. La comparación de las tasas en el país investigado con la obligación internacional de derechos humanos relacionada puede revelar en ese país déficit en el goce de un derecho.
- (2) *Un compromiso asumido por un Estado o un gobierno específico.* Este patrón puede incluir, por ejemplo, un compromiso legal consagrado por la constitución o la legislación de educación básica de un Estado de destinar cierto porcentaje de su presupuesto gubernamental a la educación; el compromiso asumido por un Estado cuando adopta el ODM de reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de menores de cinco años entre 1990 y 2015; o el compromiso de aumentar la vivienda de protección oficial en un 20% en dos años hecho públicamente por el presidente de un Estado. Tales comparaciones revelarían las disparidades del indicador relevante del país investigado con el compromiso asumido por el Estado o el gobierno específico. También debe ser estudiado el compromiso en sí, pues podría ser inconsistente desde la perspectiva de derechos humanos.
- (3) *Un valor anterior de un indicador de resultado o de un indicador de proceso.* En el caso de un indicador de resultado, estas comparaciones revelan si el Estado ha hecho progresos o ha retrocedido en el nivel de vigencia de los DESC. En el caso de un indicador de proceso, éste demuestra si un Estado ha avanzado o ha retrocedido en la proporción de personas que acceden a algún bien o servicio esencial para ejercer un derecho.
- (4) *Países con niveles de desarrollo similares al del país en cuestión.*²⁷ Las comparaciones entre países pueden revelar si los niveles de privación del país investigado son más bajos que los esperados para el nivel de desarrollo del país. Esto podría relacionarse con un aspecto de un DESC (indicador de resultado) o con la proporción de personas que hace uso de algún bien o servicio considerado esencial para disfrutar de un derecho (indicador de proceso).
- (5) *Datos nacionales desagregados (hombre/mujer, indígena/no-indígena, pobre/no pobre, etc).* Este tipo de comparación podría ayudar a identificar disparidades, y por lo tanto una posible discriminación en el acceso y disfrute de los derechos económicos y sociales entre grupos de personas.

1. Una metodología de tres pasos²⁸

El enfoque propuesto consiste en tres pasos básicos: en primer lugar, el uso de datos cuantitativos para identificar las privaciones y disparidades de los derechos económicos y sociales, desde la perspectiva de las obligaciones fundamentales, la efectividad progresiva y la no-discriminación; en segundo lugar, el análisis de las causas principales de esos resultados, de modo de identificar las respuestas de las políticas que pueden esperarse razonablemente del Estado; y en tercer lugar, el uso de datos cuantitativos combinados con información cualitativa, para determinar en qué medida las privaciones, las disparidades y la falta de avances pueden deberse a fallas de las políticas del gobierno.²⁹

Paso N° 1: Identificación de las privaciones y disparidades en el goce de los derechos económicos y sociales

El primer paso de la metodología propuesta utiliza *indicadores de resultado*, tales como tasas de finalización de la educación primaria, tasas de mortalidad materna o tasas de desnutrición infantil, para identificar privaciones y disparidades en el goce de los derechos económicos y sociales. La selección de indicadores de resultado relevantes debe determinarse basándose fundamentalmente en los estándares legales o normativos de cada derecho, pero también de acuerdo con la disponibilidad de datos.

El análisis de los indicadores de resultado no sólo proporciona una instantánea del nivel de goce de los derechos económicos y sociales en un país dado, sino también ayuda a evaluar si los Estados —como responsables principales de los derechos humanos— cumplen o no con los aspectos clave de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Estos indicadores específicamente pueden ayudar a evaluar si un Estado cumple o no con sus “obligaciones mínimas”, ya que revelan el nivel de privación de los elementos más básicos del derecho a la salud, la educación, la alimentación y otros derechos económicos y sociales. Las comparaciones internacionales proporcionan un patrón útil de lo alcanzado por países con recursos similares.

Este paso también sirve para medir el logro progresivo de acuerdo con los máximos recursos disponibles, ya que permite analizar el progreso o el retroceso de los derechos humanos en el tiempo según el nivel de desarrollo del país. Es más, los datos desagregados pueden revelar amplias disparidades en el ejercicio de los derechos económicos y sociales por sexo, pertenencia étnica, estado socio-económico o localización geográfica (por ejemplo, urbano/rural) que pueden ser resultado de los efectos discriminatorios de las políticas públicas.

La siguiente tabla proporciona una lista ilustrativa de herramientas simples que usan indicadores de resultado para supervisar las diversas dimensiones de las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos y sociales.

Identificación de privaciones y disparidades en resultados: Métodos ilustrativos		
Medición	Métodos	Preguntas ilustrativas
Medición de los niveles mínimos esenciales de goce de los DESC	Examinar los indicadores de resultado claves para cada derecho (salud, educación, vivienda, etc.) contra el Producto Bruto Interno per cápita, estableciendo la comparación entre el país investigado y otros países de la misma región. Mostrar como diagrama de dispersión.	Los niveles del indicador de resultado relevante en el país investigado, ¿están por debajo del nivel típico observado en otros países con niveles similares de Producto Bruto Interno per capita?
	Comparar los indicadores de resultado claves con los compromisos legales o políticos relevantes realizados por el país investigado.	El país investigado, ¿ha alcanzado los niveles de desnutrición infantil o mortalidad materna prometidos por el gobierno? Si no es así, ¿cuán grande es el déficit?
Medición de la efectividad progresiva en el tiempo	Examinar las tasas de progreso del país investigado en la mejora de los indicadores de resultados, en comparación con otros países de la misma región.	El país investigado, ¿ha hecho progresos o ha retrocedido en el tiempo en el logro de los indicadores de resultado deseados? Si el país investigado ha hecho progresos en el tiempo, ¿el progreso logrado es mayor o menor que el de otros países de la misma región?
	Comparar las tasas de progreso con los objetivos a los que se ha comprometido el país investigado	¿El país investigado alcanzará la reducción de la mortalidad infantil en 2015 en los MDG si continúa con esta tasa de progreso?
	Calcular el tiempo necesario para alcanzar el patrón deseado, según la tasa de progreso existente (y ajustada al crecimiento de la población) para demostrar la falta de adecuación de una efectividad progresiva ³⁰	¿Cuánto tiempo tomará alcanzar el patrón deseado (por ejemplo, el patrón internacionalmente acordado o el nivel promedio entre los países de la misma región) según la tasa de progreso existente?
Medición de los recursos disponibles con relación a la efectividad progresiva.	Comparar los indicadores de resultado en el tiempo contra el crecimiento del Producto Bruto Interno per capita en el país investigado con otros países de la región.	¿Por qué la tasa de progreso en el indicador de resultado (por ejemplo, la declinación de la tasa de mortalidad infantil) ha sido tan baja en el país investigado comparada con los países vecinos más pobres, especialmente cuando se contrasta con su (impresionante) crecimiento económico?

Identificación de privaciones y disparidades en resultados: Métodos ilustrativos		
Medición	Métodos	Preguntas ilustrativas
Medición de la desigualdad en el goce de los derechos económicos y sociales en diferentes grupos sociales, incluyendo: • Grupos por sexo • Grupos étnicos • Indígenas/No-indígenas • Rural/Urbano • Regiones o departamentos • Grupos económicos (quintiles de riqueza)	Comparar los resultados desagregados por cada grupo social para identificar disparidades.	Las posibilidades de terminar la escuela ¿son más altas para los varones que para las niñas? En el país investigado, ¿cuánto más alto (en promedio) es el riesgo de los niños pobres de morir antes de los cinco años de edad que el de los niños ricos? ¿Las desigualdades son mayores o menores que en otros países de la región?
	Comparar los niveles de disparidad en el tiempo.	¿Están empeorando las disparidades en el país investigado?
	Si los niveles de disparidad del indicador de resultado en el país investigado se están reduciendo, comparar la tasa de progreso con las de otros países de la misma región.	El progreso en la reducción de la <i>desigualdad realizado en el país investigado</i> , ¿ha sido mayor o menor que el de los otros países de la misma región?
	Examinar las formas compuestas de desigualdad ³¹ comparando los niveles de los indicadores de resultado de varios grupos de personas al mismo tiempo en el país investigado. Identificar los países que, en promedio, tienen niveles similares de indicadores de resultado que los encontrados entre las personas pertenecientes a varios grupos en el país investigado.	¿Cuál es la tasa de desnutrición infantil en el país investigado entre varones urbanos no-indígenas en comparación con la de las niñas rurales indígenas? ¿Las tasas son similares al promedio nacional de desnutrición infantil en otros países?

Debe señalarse que la evidencia de privación o disparidades en el goce de los DESC no proporciona en sí misma ni por sí misma evidencias concluyentes de que un Estado ha violado un derecho. Ello pues, según lo observado antes, las privaciones o disparidades podrían ser resultado de factores externos al gobierno. En algunos casos, un Estado puede haber hecho más esfuerzos que sus Estados vecinos para reducir las privaciones o desigualdades en educación, salud, y seguridad de alimentación y, sin embargo, debido a circunstancias más allá de su control, los niveles de privación o desigualdades han empeorado.³²

Del mismo modo, las disparidades en los indicadores de resultado por sexo o pertenencia étnica no son en sí mismos una prueba de discriminación. En algunos casos, pueden deberse a factores económicos, históricos o de otro tipo, y podrían

existir a pesar de los esfuerzos genuinos de un gobierno por cerrar esas brechas perdurables. Sin embargo, la evidencia de privación o disparidades puede sugerir violaciones específicas a los derechos humanos y puede servir como un primer paso crucial para una evaluación más amplia de la situación de los derechos humanos.

Paso Nº 2: Identificación de las causas principales de las privaciones y desigualdades³³

El segundo paso es identificar las diversas causas de esas privaciones y desigualdades en el goce de los derechos económicos y sociales. Es necesario comprender la naturaleza y el alcance de los obstáculos que impiden el goce de los derechos económicos y sociales para determinar la adecuación de las intervenciones de las políticas llevadas a cabo por el Estado al tratar dichos obstáculos. Mientras el primer paso se relaciona más directamente con la efectividad del derecho, desde la perspectiva de su titular, éste y el próximo paso ayudan a definir el grado en que el Estado, como garante primordial de dichos derechos, cumple o no con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Muchos factores convergen para afectar el nivel de goce de los derechos económicos y sociales. En el caso de la salud, el derecho de los derechos humanos reconoce explícitamente que el derecho a la salud se extiende no sólo a un cuidado médico oportuno y apropiado, sino que también abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven condiciones en las que las personas pueden llevar una vida sana. Esto incluye determinantes fundamentales de la salud tales como alimentación y nutrición, vivienda, acceso al agua potable y a un saneamiento adecuado, condiciones de trabajo seguras y sanas, y a un medio ambiente saludable.³⁴ Factores similares afectan también a otros derechos. Por ejemplo, los factores socioeconómicos y culturales, así como una gama de determinantes fundamentales relacionados con otros derechos, afectan el goce del derecho a la educación, a la alimentación y a una vivienda adecuada.

Durante años, economistas, especialistas en educación, expertos en salud y otros expertos en ciencias sociales han producido una extensa literatura sobre los factores que determinan los indicadores de resultados. La revisión de esta literatura está más allá de los alcances de este artículo, pero vale precisar algunas distinciones básicas encontradas respecto de los diferentes tipos de factores que afectan áreas clave de la educación, la salud o la seguridad alimentaria, produciendo altos niveles de tasas de deserción escolar, mortalidad infantil o materna, y desnutrición crónica.

I. Factores del lado de la oferta y del lado de la demanda:³⁵ Los determinantes de la salud y de la educación pueden clasificarse ampliamente como factores de oferta o factores de demanda. Los factores del lado de la oferta están asociados a la *provisión* de servicios de salud y educación. Están directamente relacionados con las políticas y las intervenciones del gobierno, e incluyen esfuerzos aportados por el gobierno como hospitales y escuelas, provisión de materiales y equipamiento médico y escolar, docentes y médicos, etc. Los indicadores de la oferta miden típicamente uno de los elementos

definidos como características esenciales o elementos de un derecho, a saber: la *disponibilidad* de bienes y servicios, la *accesibilidad* física a servicios e instalaciones (como la distancia a las escuelas y los hospitales) y la *asequibilidad* (accesibilidad económica) a los servicios, la *adaptabilidad* o aceptación cultural de los servicios (como la susceptibilidad al sexo y la adecuación cultural de los servicios) y la calidad de los servicios.³⁶

Al mismo tiempo, los servicios o los bienes pueden estar disponibles, pero pueden no ser utilizados con frecuencia debido a los factores del lado de demanda que determinan la *utilización* (o el uso) de los servicios de salud y de educación. Aunque su influencia en los resultados de salud y educación es más indirecta que la de los factores del lado de la oferta, los factores de demanda son, no obstante, elementos críticos de lo que puede ser “un camino causal largo y complejo” que lleva a un determinado resultado.³⁷

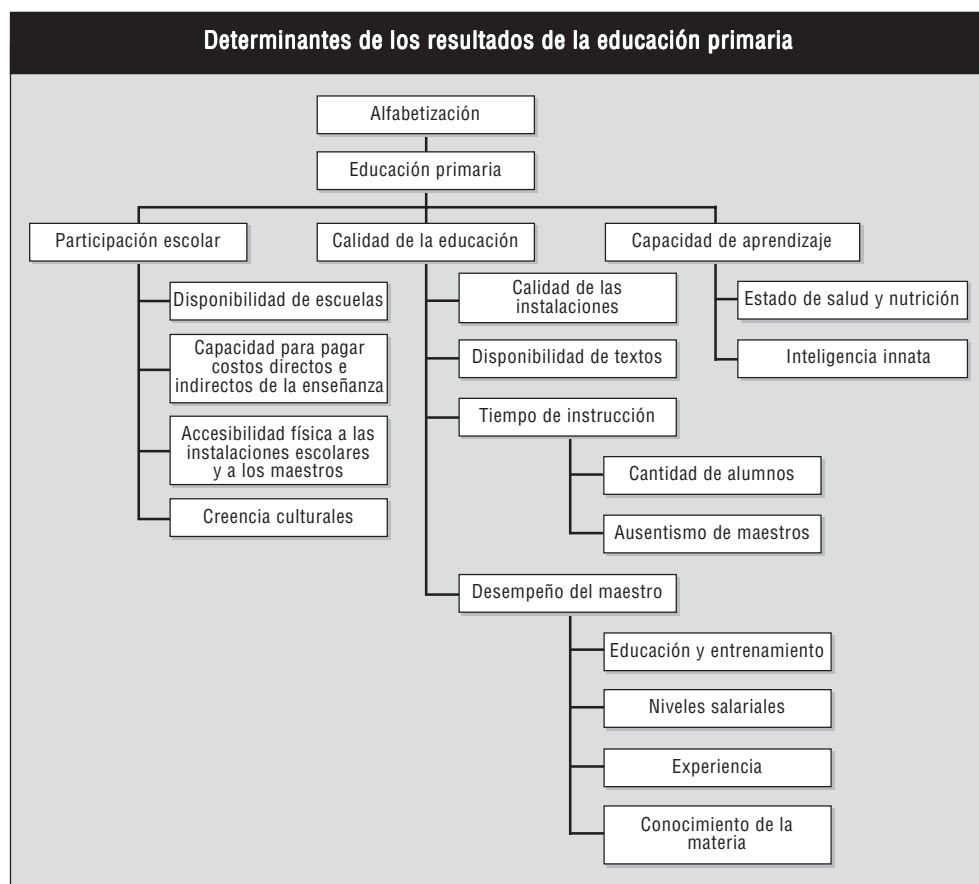
Los dos determinantes principales de la demanda de servicios sociales son la pobreza y las barreras culturales. La *pobreza* puede definir si un hogar puede o no pagar los servicios médicos o enviar a sus niños a la escuela. Con frecuencia los costos asociados con la escolaridad —incluyendo tanto el costo directo de asistir a clase (tal como uniformes, libros, útiles y transporte), como el costo indirecto de enviar a niños a la escuela en vez de a trabajar— son demasiado altos para los pobres. Estos costos son la causa principal por la que en muchos países pobres los niños no pueden asistir o terminan abandonando la escuela.

Los efectos de los bajos ingresos, sin embargo, van más allá de la poca capacidad para afrontar los gastos de cuidados médicos y educación. En tanto la gente pobre no puede acceder a agua potable y al saneamiento, a la calefacción o a combustible no contaminante para cocinar, se encuentra más expuesta a enfermedades y con menos resistencia para enfrentarlas. Además es probable que estas personas estén mal alimentadas, lo que también reduce su resistencia a las enfermedades.³⁸ A su vez, la pobreza de ingresos suele asociarse con la desnutrición y con las viviendas de condición precaria e insalubre, y en general ambas inhiben la capacidad de aprendizaje de los niños.

A veces las *creencias o barreras culturales* pueden ser determinantes clave de quién requiere y utiliza los servicios de salud y educación. Esto se observa, en particular, en los roles de los hombres y las mujeres definidos culturalmente. Por ejemplo, la dedicación de las niñas a las tareas de hogar y el cuidado familiar (es decir, de hermanos, enfermos y ancianos) afecta negativamente la participación de las niñas en la escuela. Del mismo modo, las preocupaciones tales como la percepción de un ambiente escolar inseguro, la preferencia por los hijos varones, la falta de docentes de sexo femenino que pueden servir como modelo, etc., son todos factores que influyen la decisión en un hogar de enviar a sus hijas a la escuela. Las barreras culturales también pueden impedir que las mujeres usen servicios de atención médica porque los proveedores de asistencia sanitaria son hombres, o porque las mujeres tienen una movilidad limitada. Del mismo modo, la preferencia por los hijos varones, con frecuencia, implica que el hogar no invierte en el cuidado médico de las hijas y las mujeres.

II. Determinantes directos e indirectos: No todos los factores que afectan estos resultados sociales (causando o exacerbando los niveles de privación o desigualdad en el disfrute de los derechos) lo hacen en forma directa. De hecho, varios autores se refieren a una larga secuencia de causas interrelacionadas que llevan a un determinado producto o resultado. Se han desarrollado varios marcos conceptuales para comprender la relación entre los diversos determinantes. De acuerdo con la proximidad del efecto que tienen en el resultado, podríamos distinguir entre *determinantes directos* (los determinantes que afectan un resultado social en forma directa) y *determinantes indirectos* (los determinantes que afectan el resultado a través de su efecto sobre un determinante directo o sobre otro determinante indirecto).³⁹

El siguiente diagrama ilustra estos diversos tipos de determinantes en un resultado social deseado. Si aprender a escribir y a sumar es un resultado deseado de la educación primaria —que constituye ciertamente un aspecto clave del ejercicio del derecho a la educación— podría decirse, en base a la literatura sobre los determinantes de los resultados de la educación primaria, que los *determinantes directos* de este resultado deseado que afectan a cada estudiante en forma diferente según sus circunstancias, son la participación en la escuela, la calidad de la educación y las capacidades de aprendizaje del estudiante.



A su vez, cada uno de estos determinantes inmediatos está influenciado por un conjunto de determinantes indirectos. La participación escolar depende no sólo de la disponibilidad y la accesibilidad física de los estudiantes a las instalaciones escolares y a los docentes, sino también de factores de demanda tales como la capacidad de las familias pobres de pagar el costo directo e indirecto de la escolaridad, las creencias culturales de los hogares (como el prejuicio de los padres contra la inversión en el aprendizaje de las hijas). La calidad de la educación depende de todo un conjunto de factores, incluyendo la calidad de las instalaciones de la escuela,⁴⁰ la disponibilidad de libros de textos,⁴¹ el tiempo de instrucción y el desempeño del docente. Las capacidades de aprendizaje de los estudiantes dependen, entre otros factores, de su estado de salud y nutrición,⁴² y de las características específicas del estudiante, tales como la inteligencia innata.

Cada uno de estos determinantes o factores indirectos está influenciado, a su vez, por otros factores indirectos. Así, el tiempo de instrucción se ve afectado por el tamaño de la clase, por el ausentismo del docente,⁴³ y el desempeño del docente se ve afectado por su educación y entrenamiento, su nivel salarial, su experiencia, y su conocimiento de la materia.

Según lo reflejado en este breve e incompleto recuento de los factores que determinan los resultados de la educación primaria, navegar por la red de los determinantes que pueden afectar un solo resultado es un emprendimiento complejo. En la realidad, las cosas son aún más complicadas debido a que el grado de impacto de cualquier factor puede cambiar de país en país, y resultados diferentes pueden tener un impacto entre sí. Es más, a veces la falta de un progreso significativo en la reducción de las privaciones es resultado de una confluencia de factores, de los cuales sólo algunos pueden ser atribuidos —total o parcialmente— al Estado. Por ejemplo, en su *Informe sobre la Salud en el Mundo de 2005*, la OMS precisó que en muchos países la falta de progreso significativo en la salud de madres y niños se relacionaba tanto con temas contextuales, tales como las crisis humanitarias y los efectos directos e indirectos del VIH/SIDA, como con las fallas de los sistemas de salud en proporcionar cuidados y servicios de buena calidad a todas las madres y niños.⁴⁴

Debido a éstas y otras complejidades, un análisis serio sobre las causas de la privación o disparidades en un determinado país (por qué, por ejemplo, el país X tiene una incidencia tan alta de niños que no completan la escuela primaria y el impacto relativo de cada factor, o el grado en que diversos factores fundamentales pueden explicar las profundas disparidades en las tasas de mortalidad materna entre diversos grupos de población en el país Y) exige, en general, un uso algo sofisticado de conocimientos y herramientas técnicos (tales como el análisis estadístico complejo) que la mayoría de los actores del movimiento de derechos humanos que trabajan en DESC —ya sea trabajadores en ONG nacionales o internacionales, miembros de un comité de Naciones Unidas o Relatores Especiales— no están preparados para llevar a cabo.⁴⁵

Pero afortunadamente, para los propósitos de la defensa de derechos humanos, no hay necesidad de establecer nexos causales firmes entre un resultado y toda una gama de determinantes, ni es necesario estimar tan precisamente el impacto exacto de factores específicos en ciertos resultados. Por el contrario, los defensores de derechos humanos pueden confiar en gran parte en la mirada de estudios realizados por los

expertos de las ciencias sociales que ya han identificado las razones principales de la privación y las desigualdades existentes en áreas tales como la nutrición, la mortalidad materna y la enseñanza.

Paso N° 3: Determinación de la adecuación de los esfuerzos de las políticas públicas para tratar esos determinantes

Este paso en la metodología propuesta identifica y expone los casos en los que las acciones o las omisiones específicas de las políticas estatales contribuyen a crear, perpetuar o exacerbar los altos niveles de privación o desigualdad en el goce de los derechos económicos y sociales, según lo identificado en el paso N° 1. Las herramientas propuestas en este paso podrían ayudar a identificar los casos en los que el gobierno tenía la capacidad de enfrentar algunos de los determinantes de privaciones y desigualdades específicos identificados en el paso N° 2, pero falló en hacerlo. Así, este paso es crucial para demostrar en un caso que efectivamente ha habido una violación a los derechos económicos y sociales.

Las herramientas propuestas están destinadas a identificar los determinantes principales de privación y desigualdad: A) los factores del lado de la oferta y B) los factores del lado de demanda. También determinan el compromiso del Estado de proporcionar los recursos adecuados y equitativos necesarios para tratar estos factores (C).

A. Identificación de las fallas de las políticas en proporcionar bienes y servicios esenciales (factores del lado de la oferta)

La adecuación de los bienes y servicios públicos que afectan los resultados de salud y educación se puede evaluar en relación con ciertas características esenciales que, según el Comité DESC, deben estar presentes en los derechos sociales: disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad.

La siguiente es una lista de las herramientas cuantitativas ilustrativas que podrían utilizarse con este fin.

I. Medición de la disponibilidad de los servicios

El Comité DESC estableció que las instituciones y programas educativos, así como las instalaciones para el cuidado médico, los bienes, los servicios y los determinantes fundamentales de la salud, deben estar disponibles en cantidad suficiente dentro de un Estado. Los bienes y servicios esenciales para la efectividad del derecho a la educación incluyen, por ejemplo, edificios para escuelas, instalaciones de saneamiento para ambos sexos, agua potable segura, docentes entrenados, material didáctico, etc. Los determinantes fundamentales de la salud necesarios para la efectividad del derecho a la salud incluyen agua potable segura, instalaciones de saneamiento adecuadas, hospitales y clínicas, personal médico y profesional entrenado, y medicamentos esenciales.

En el caso de algunos de estos bienes y servicios podría ser relativamente sencillo determinar si están o no disponibles “en cantidad suficiente dentro de un Estado”, ya que “en cantidad suficiente” significaría que la persona o el hogar los tienen. Ése es el

supuesto, por ejemplo, de servicios tales como instalaciones de saneamiento adecuadas y agua potable. Pero en el caso de muchos otros servicios puede ser más complejo: por ejemplo, saber el número de camas de hospital por cada 1.000 personas o la proporción de nacimientos asistidos por personal de salud capacitado, pueden no ser datos suficientes para determinar si están o no “disponibles en cantidad suficiente dentro de un Estado”. Para este propósito, podrían ser útiles dos herramientas simples:

Patrones internacionalmente aceptados: Una herramienta de uso simple, cuando está disponible, es recurrir a patrones objetivos sobre los servicios específicos de educación o salud. Estos patrones suelen construirse en función de la evidencia empírica sobre su eficacia en un resultado deseado en salud o en educación. Entre los ejemplos sobre estos patrones, podemos mencionar:

- a) La iniciativa “Vía Rápida de Educación para Todos” lanzada por el Banco Mundial para ayudar a los países de bajos ingresos a satisfacer la educación según los Desafíos de Desarrollo del Milenio, tiene un patrón indicativo de un docente entrenado por cada 40 niños en edad de escolaridad primaria, y otro de entre de 850 y 1000 horas de instrucción anuales por alumno.⁴⁶
- b) Los lineamientos desarrollados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), UNICEF y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) para supervisar la disponibilidad y el uso de servicios obstétricos consideran que para cada 500.000 personas debe haber, como mínimo, cuatro instalaciones básicas de cuidado de emergencia y al menos una instalación de emergencia completa.⁴⁷
- c) La iniciativa “*Joint Learning Initiative*”, un proyecto que impulsan más de 100 líderes mundiales de la salud para establecer recursos humanos para la salud, sugiere —en base a evidencia empírica—, que una densidad de 2.5 trabajadores sanitarios por cada 1.000 personas puede considerarse un piso suficiente para lograr la cobertura adecuada de algunas intervenciones esenciales y de servicios de salud fundamentales relacionados con los ODM. Estas intervenciones y servicios pueden incluir el 80% de la cobertura de inmunización contra el sarampión y el 80% de los nacimientos atendidos por profesionales expertos.⁴⁸

Comparaciones entre países: Comparar los niveles de bienes y servicios en el país investigado con los de otros países en la misma región. Por ejemplo, si el país investigado tiene una proporción mucho más baja de tasa de inmunización, menos camas de hospital por cada 1.000 personas, una proporción más baja de personas con acceso a una fuente de agua potable, un porcentaje más bajo de libros de texto por alumno, o una relación alumno-docente más alta que la mayor parte de los países en la misma región, esto sugeriría que estos niveles son insuficientes dado su nivel de desarrollo; y también que el país bajo análisis no ha podido asegurar la disponibilidad de estos servicios esenciales en cantidad suficiente. Similares a las

comparaciones entre países de los indicadores de resultado realizadas en el paso N° 1, las comparaciones entre países en el tiempo también pueden ser útiles para determinar si el progreso que ha hecho un determinado país ha sido o no mayor o menor que el de otros países en la misma región.⁴⁹

II. Medición de la accesibilidad a los servicios

Las herramientas cuantitativas se pueden utilizar para determinar desigualdades en la accesibilidad de varios sectores de una población a los servicios esenciales necesarios para el goce de los derechos económicos y sociales.

El método más simple es examinar si el grupo social desfavorecido o marginado, tal como las mujeres, las minorías étnicas, la población indígena, los residentes rurales o los pobres, tiene menos acceso a un determinado servicio o a un determinado bien esencial que sus contrapartes relevantes (es decir hombres, mayoría étnica, población no-indígena, residentes urbanos o gente no-pobre). Por ejemplo, un estudio de las causas de las infecciones parasitarias en los niños en edad escolar en el oeste de Costa de Marfil demostró que los alumnos de hogares más pobres vivían significativamente más lejos de las instalaciones de cuidado médico en comparación con los alumnos de hogares más ricos;⁵⁰ y otro estudio ha demostrado que la desigualdad en la cobertura de inmunización entre los niños ricos y los niños pobres en la India es más alta que para cualquier otro país asiático del que se disponen datos.⁵¹

III. Medición de la calidad de los servicios

Los indicadores cuantitativos también podrían ser útiles para medir la calidad de los servicios provistos. Por ejemplo, la información sobre las condiciones de las clínicas de salud o las instalaciones escolares podría revelar que un país tiene una alta proporción de clínicas de salud o de instalaciones escolares en malas condiciones (por ejemplo con techos con goteras, sin saneamiento adecuado o sin acceso al agua potable, etc). Asimismo, revisando las pruebas estandarizadas para los docentes, se podrían conocer algunos aspectos clave de las calificaciones del docente, un determinante primario de la calidad de la educación. También sería relevante analizar las evaluaciones realizadas por los profesionales de la salud.

El uso de las herramientas cuantitativas también permite identificar disparidades en la calidad de los servicios proporcionados. Aunque no siempre existen datos disponibles que demuestren explícitamente que los sectores vulnerables o marginados de la población reciben servicios de peor calidad que otros segmentos de la población, a menudo es posible llegar a esa conclusión comparando los datos desagregados sobre la calidad de un servicio esencial por región o municipio (por ejemplo, la calidad de los docentes o de los profesionales de salud, las condiciones de las instalaciones escolares o de las clínicas, etc.) con los datos de población sobre las mismas regiones o municipios desagregados por grupos étnicos o niveles de pobreza. Esto podría mostrar, por ejemplo, que las condiciones de las clínicas médicas en las áreas más pobladas por una minoría étnica o personas pobres son peores que las que están disponibles para el grupo étnico mayoritario o los no-pobres.

B. Identificación de las fallas de las políticas para enfrentar los obstáculos en el acceso a bienes y servicios esenciales para el goce de los derechos económicos y sociales (factores del lado de la demanda)

De acuerdo con lo antes expuesto, las razones de las privaciones evitables y las desigualdades en el goce de los DESC a menudo se relacionan también con factores de la demanda, tales como el costo de la escolaridad y el cuidado médico. Por lo tanto, el análisis sobre las políticas públicas debe ir más allá de la supervisión de la adecuación de los *factores de la oferta*; y debe comprender el estudio sobre el grado en que un Estado tiene políticas y programas adecuados para enfrentar los factores que posiblemente impiden que la gente utilice los bienes y servicios necesarios para disfrutar de los derechos económicos y sociales.

El tratamiento de los problemas del factor-demanda puede emprenderse adoptando los diversos tipos de intervenciones o programas de políticas, implementados en general por las distintas agencias gubernamentales. Así, cuando los costos de la educación y la salud impiden que la gente pobre utilice estos servicios, el Estado debería abordar este problema a través de *políticas directas* (por ejemplo subvencionando con becas los costos de la educación para los pobres, o proporcionando alimento en los comedores escolares) o a través de *políticas indirectas* (por ejemplo adoptando políticas macroeconómicas dirigidas a la reducción de la pobreza).

I. La intervención a través de políticas directas

Las políticas directas para enfrentar los obstáculos del lado de la demanda en el goce de los derechos económicos y sociales se dirigen específicamente a la remoción de un determinado obstáculo. Este tipo de intervenciones generalmente se lleva a cabo por medio de programas dirigidos por la agencia estatal con la responsabilidad global sobre el sector relevante (es decir, el Ministerio de Educación para enfrentar un obstáculo al derecho a la educación, o el Ministerio de Salud para enfrentar un obstáculo al derecho a la salud).

La evidencia empírica muestra que las intervenciones directas para enfrentar problemas del lado de la demanda con frecuencia son eficaces cuando se financian adecuadamente y se enfocan especialmente a los que más lo necesitan. Por ejemplo, los programas diseñados para mitigar los efectos de la pobreza en los resultados educativos, tales como la provisión de becas o libros de texto gratuitos a los niños desfavorecidos, o la provisión de comidas escolares para estimular a los niños a asistir o permanecer en la escuela, han demostrado ser eficaces en muchos países en tanto compensan los costos directos (uniformes, cuadernos, libros de texto, transporte, etc.) y los costos indirectos (el costo que implica para el hogar que el niño vaya a la escuela y no salga a trabajar) de la educación.⁵²

Las siguientes son algunas sugerencias iniciales sobre las herramientas cuantitativas que pueden ser útiles para determinar si estos programas implementados por un determinado Estado, son adecuados o no en aspectos clave, tales como cobertura, financiación y la distribución de sus beneficios.

Para determinar si la cobertura del programa es adecuada: Para determinar si la cobertura de un programa destinado a enfrentar un obstáculo al goce de los derechos económicos y sociales del lado de la demanda es suficiente, lo más simple es comparar el número de personas cubiertas por el programa con el número de personas afectadas por ese obstáculo específico. Por ejemplo, si un programa de becas destinado a compensar los costos de la educación alcanza a sólo el 10% de las familias pobres que no envían a sus niños a la escuela debido a esos costos, entonces la cobertura del programa es obviamente insuficiente.

Para determinar si el financiamiento del programa es suficiente: La comparación internacional puede mostrar si el país investigado está gastando suficientes recursos en un programa dirigido a enfrentar un obstáculo del lado de demanda. Para ello, es preciso realizar una doble comparación: comparar los recursos que un país dedica a un programa específico, con lo gastado en programas similares en otros países equiparables de la misma región, con relación a los niveles de privación de ese derecho que se supone enfrentan esos programas en esos otros países.⁵³

Para medir si las ventajas del programa se distribuyen justamente: Analizar la distribución de los beneficios de un programa destinado a impulsar la demanda de un determinado grupo (por ejemplo indígena/no-indígena, pobre/no-pobre) o lugar (por ejemplo provincia o municipio) y contrastarlos con los niveles de privación que supuestamente enfrentan los mismos grupos o lugares, puede ayudar a identificar patrones de distribución injustos que benefician a quienes no están más necesitados por esos programas.⁵⁴

II. La intervención a través de políticas indirectas

Las políticas indirectas están dirigidas a cambiar los factores socio-económicos o culturales que originan los obstáculos en la demanda. A diferencia de las políticas directas, que en general se concentran en un programa específico y se implementan por la agencia estatal con mayor responsabilidad en dicho tema, las políticas indirectas se diseñan para enfrentar factores socio-económicos o culturales más amplios, y requieren a menudo todo un conjunto de programas llevados a cabo por todo un conjunto de agencias gubernamentales. Por ejemplo, una estrategia abarcativa para la reducción de la pobreza requiere un enfoque multi-sectorial que comprenda todo un conjunto de políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales.

Determinar cuáles de estas políticas indirectas hay que examinar al supervisar los esfuerzos estatales por cumplir con sus obligaciones de derechos económicos y sociales depende, en gran parte, de determinar cuáles son los factores que están impidiendo que las personas ejerzan sus derechos en una circunstancia específica.

Imaginemos por ejemplo que durante el paso N° 1 del marco metodológico propuesto, encontramos que en determinado país hay una gran proporción de niñas que abandona la escuela, mientras la mayoría de los varones completan la escuela primaria. Si en el paso N° 2 advertimos que las costumbres y las normas sociales pueden estar influenciando las decisiones de los padres de no enviar a las

niñas a la escuela, entonces en el paso N° 3 deberíamos considerar si el gobierno ha hecho esfuerzos o no para contrarrestar estas normas sociales arraigadas. Esto podría requerir la promoción de reformas legislativas sobre derechos matrimoniales y de herencia,⁵⁵ o el impulso de campañas de concientización pública sobre los beneficios de la educación femenina. Pero en el paso N° 2 podríamos advertir que el principal motivo por el que muchos padres no envían a sus hijas a la escuela no se debe a las normas culturales o sociales, sino más bien a razones económicas. Por ejemplo, en ese país, los varones educados suelen recibir mayores ingresos que las mujeres con igual educación; de modo que los hogares pobres sin medios suficientes para enviar a todos sus hijos a la escuela, eligen enviar a los varones y no a las niñas. En ese caso, durante este tercer paso, lo que debemos determinar es si los gobiernos han hecho o no esfuerzos específicos para cambiar las circunstancias del mercado laboral para que no discrimine a las mujeres, y para que las oportunidades y ventajas conseguidas por todos los niños con ciertos los niveles de educación y logros sean iguales.⁵⁶

C. Evaluación sobre la asignación de recursos

Como parte de las políticas que los Estados deben adoptar, se incluyen medidas legislativas, administrativas y financieras.⁵⁷ Un aspecto fundamental para medir el éxito del esfuerzo político es el grado en que se asignan recursos suficientes a los programas sociales, tales como el sistema educativo o de salud, y si esta asignación está distribuida o no conforme a las necesidades.

Para este propósito, lo ideal es realizar un análisis profundo del presupuesto. Algunas ONG han sido pioneras, al integrar rigurosos análisis de presupuesto al marco de los derechos humanos.⁵⁸ Pero muchos activistas de derechos humanos no tienen las habilidades técnicas, el tiempo o los recursos requeridos para emprender tan compleja tarea. Sin embargo, es posible adoptar algunas herramientas cuantitativas simples y útiles para determinar la adecuación de los recursos dedicados a lograr la efectividad de los derechos económicos y sociales y la equidad de su distribución. Para este objetivo, el esquema de los cuatro índices desarrollados inicialmente por el PNUD —Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo— para analizar el gasto público en el desarrollo humano puede ser muy útil.⁵⁹ Para el PNUD estas proporciones son “una poderosa herramienta operativa que permite que los responsables políticos que quieren reestructurar sus presupuestos vean los desequilibrios existentes y las opciones disponibles”.⁶⁰ Pero estas proporciones también podrían ser una poderosa herramienta de supervisión para permitir a los defensores de derechos humanos identificar cuando:

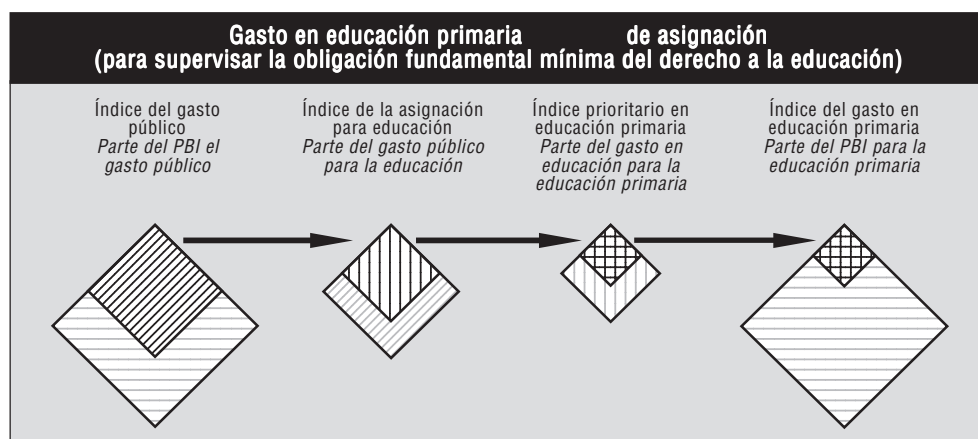
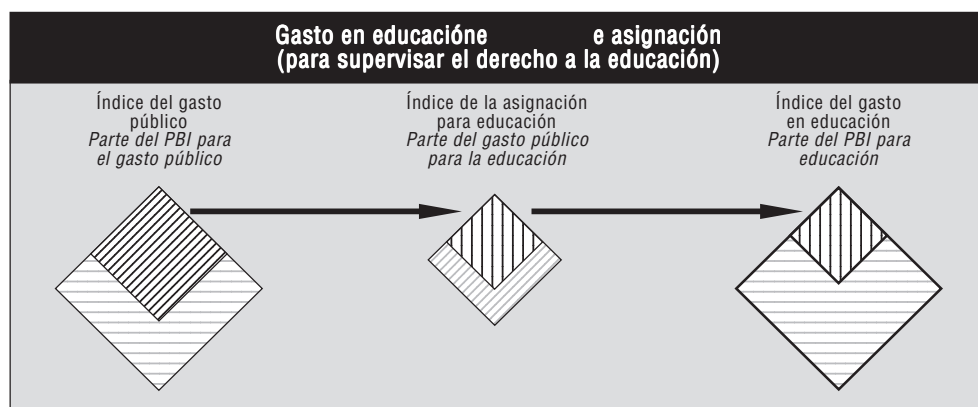
- un gobierno dedica recursos insuficientes a un área relacionada con un derecho específico, tal como la educación, la salud, la seguridad alimentaria, etc;
- un gobierno parece no recaudar ingresos suficientes para financiar adecuadamente las obligaciones del Estado.
- dentro de un sector relacionado con los DESC, un gobierno asigna recursos

desproporcionadamente limitados a los ítems presupuestarios que deberían ser prioritarios, en tanto podrían tener mayor impacto en asegurar los niveles esenciales mínimos de goce de derechos en las áreas relacionadas con los elementos fundamentales del derecho a la salud, a la educación, etc. (por ejemplo un gasto desproporcionado en educación terciaria versus educación primaria, o en hospitales metropolitanos en comparación con servicios rurales de cuidado médico primarios).

Definiciones de índices

1. **Índice de gastos** se refieren al porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) destinado a gastos públicos, sociales o educación/salud. Ejemplos:
Gasto público como % del PBI = proporción del gasto público.
Gasto social como % del PBI = proporción del gasto social.
Gasto en educación como % del PBI = proporción del gasto en educación.
Gasto en salud como % del PBI = proporción del gasto en salud.
2. **Índice de asignación** se refiere al porcentaje del gasto público destinado a gastos sociales, educación, salud, etc. Ejemplos:
Gasto social como partida asignada del gasto público = proporción de la asignación social.
Gasto en educación como partida asignada del gasto público = proporción de la asignación para la educación.
Gasto en salud como partida asignada del gasto público = proporción de la asignación para la salud.
3. **Índice prioritario de obligaciones fundamentales** se refieren a la parte del gasto en educación, en salud o en otro sector social que está destinada a las obligaciones fundamentales mínimas tales como educación primaria o cuidado médico materno. Ejemplos:
Gasto en educación primaria como parte de la partida de educación = proporción prioritaria para la educación primaria.
Salud materna como parte de la partida de salud = proporción prioritaria para la salud materna.
4. **Índice del gasto en obligaciones fundamentales** se refiere al gasto en aquellas áreas de las obligaciones fundamentales como un porcentaje del PBI. Ejemplos:
Gasto en educación primaria como parte del PBI = proporción del gasto en educación primaria.
Gasto en salud materna como parte del PBI = proporción del gasto en salud materna.

Para explicar la utilidad de este sistema de proporciones, tomaremos como ejemplo el derecho a la educación.



1. *Índice del gasto público* (parte del PBI destinado al gasto público)

Este índice determina la dimensión del presupuesto de un gobierno con relación a la dimensión de su economía (usando el PBI como parámetro). Indica el “tamaño de la torta” de recursos que tiene un gobierno a su disposición para llevar adelante todas sus funciones. Como en general los impuestos son la principal fuente de financiación para el gasto público, a menudo esta proporción depende en gran parte del nivel de recaudación impositiva. Aunque las posibilidades de aumentar los impuestos pueden depender en parte de las capacidades del Estado,⁶¹ también dependen en distinto grado de las decisiones políticas estatales.

Si este índice fuera demasiado alto, podría dificultar el crecimiento económico lo que, a su vez, podría comprometer la vigencia de los derechos económicos y sociales.⁶²

Si este índice fuera demasiado bajo, debilitaría demasiado al Estado pues sería incapaz de proporcionar adecuadamente los recursos para las numerosas competencias y funciones que tiene, por lo general, esenciales. Si este índice fuera siempre bajo se estaría reflejando un problema estructural del Estado — por ejemplo, la cooptación estatal por parte de una élite económica que resiste cualquier incremento impositivo sustancial o que debilita el Estado—⁶³ que podría deteriorar seriamente la capacidad estatal de cumplir con sus obligaciones en materia de derechos económicos y sociales.

2. Índice del gasto en educación **(parte del PBI destinado a la educación)**

Éste es el índice más básico del gasto relacionado con el derecho a la educación. Provee una instantánea del grado de compromiso estatal con la educación, y refleja el nivel de recursos que un Estado está dispuesto a invertir en su vigencia. Si hubiera que escoger sólo un índice para supervisar el gasto que destina un Estado para asegurar el derecho a la educación, probablemente deberíamos elegir ésta.

Una proporción baja del gasto en educación significaría que los recursos pueden ser insuficientes para el sistema educativo en su conjunto como para enfrentar de manera eficaz los diversos obstáculos, los factores tanto de la oferta como de la demanda, que pueden inhibir el acceso de los niños a una educación de calidad. Es más, cuando esta proporción es muy baja, podría minar seriamente cualquier esfuerzo o programa llevado a cabo por el Estado para mejorar la disponibilidad, asequibilidad o calidad del sistema educativo, y podría disminuir severamente la eficacia de cualquier programa adoptado para enfrentar los factores de la demanda relacionados con la deserción escolar.

3. Índice de la asignación para la educación **(parte del gasto público destinado a la educación)**

Este índice refleja la prioridad relativa dada a la educación entre todas las necesidades presupuestarias.

Para determinar si un bajo índice de la asignación para la educación es problemática desde la perspectiva de los derechos humanos hay que tener en cuenta las circunstancias. Un Estado que ha satisfecho sus obligaciones fundamentales mínimas respecto del derecho a la educación (por ejemplo, si la mayor parte de la población está alfabetizada y prácticamente todos los niños disfrutan del acceso a la educación primaria) podría estar justificado a reducir su gasto en educación para reasignarlo a otro sector social, por ejemplo, porque aún tiene una significativa proporción de personas privadas de los niveles esenciales de cuidado médico o de vivienda. Incluso si estos otros sectores no están peor que el sector de la educación, el Estado todavía podría estar legitimado a invertir relativamente más en viviendas que en educación, o más en educación que en salud. Según el derecho internacional,

los gobiernos son soberanos y tienen un amplio margen de discreción para seleccionar las medidas apropiadas para efectivizar los derechos económicos, sociales y culturales. Por supuesto esto abarca asignar prioridades en el gasto.⁶⁴

Pero si hubiera un alto nivel del analfabetismo o profundas disparidades en cuanto a la relación de varones y niñas que completan la educación primaria, no estaría justificada la baja proporción de la asignación para la educación. También es necesario buscar en el presupuesto los gastos extravagantes que demuestran que el Estado malgasta los recursos en áreas innecesarias.⁶⁵

4. Índice prioritario para la educación primaria (parte del gasto en educación destinado a la educación primaria)

Este índice refleja las prioridades dentro del sistema educativo. La interpretación sobre eventuales niveles bajos de esta proporción dependerá una vez más de las circunstancias. En los países donde una proporción significativa de la población es analfabeta o donde muchos niños están privados de los niveles más básicos de educación, una baja proporción prioritaria para la educación primaria podría interpretarse como una violación de ese Estado a las obligaciones fundamentales mínimas en materia de derecho a la educación.

Como señala Philip Alston, en un país con recursos muy limitados, la máxima “la pobreza es la negación de los derechos humanos” a menudo sería válida en términos legales si el gobierno “no ha tomado las medidas posibles para mejorar la situación y, en cambio, ha optado por dedicar los escasos recursos a otros objetivos no directamente dirigidos a la vigencia de los derechos fundamentales”.⁶⁶ Esto es exactamente lo que está sucediendo en muchos países pobres, donde la gente más empobrecida carece de cuidados médicos primarios o de educación básica, pero el Estado asigna la mayor parte de su gasto social al sector no-pobre.

Un patrón regresivo del gasto también puede considerarse una forma encubierta de discriminación cuando, por ejemplo, las inversiones “favorecen desproporcionadamente a los servicios médicos curativos que, con frecuencia, son accesibles sólo para una pequeña fracción privilegiada de la población, antes que a un cuidado médico primario y preventivo que beneficie a una mayor parte la población”.⁶⁷ Por otra parte, en los países que ya han alcanzado mayores niveles en educación primaria bien podría justificarse la priorización de los niveles superiores de educación.

5. Índice del gasto en educación primaria (parte del PBI destinado a la educación primaria)

Este índice refleja el nivel de recursos que un Estado destina a cumplir con su obligación fundamental de asegurar la satisfacción de la forma más básica de educación, a partir del “máximo de sus recursos disponibles” (usando el PBI

como parámetro). Es el resultado de tres decisiones políticas clave: (1) el índice del gasto público; (2) el índice de la asignación destinada a la educación; (3) el índice prioritario para la educación primaria.

La elección de cuál índices o combinación de índices usar en el proceso de monitoreo depende de un conjunto de factores:

- El foco del monitoreo: ¿Es toda la gama de los derechos económicos y sociales, sólo un derecho, o un aspecto específico de un derecho (tal como la educación primaria o la mortalidad materna)?
- El alcance y el propósito del ejercicio de monitoreo: ¿Es una investigación profunda de un derecho específico, un informe sombra o es un análisis realizado por un órgano de un tratado?
- El tipo de obligación que se supervisa: ¿Obligaciones fundamentales mínimas, el deber de efectividad progresiva de acuerdo con los recursos disponibles, o la obligación de asegurar la no discriminación en el goce de derechos?
- La disponibilidad de datos.

I. Cómo utilizar los índices

No hay una prescripción universal para usar cada uno de estos índices, y ello depende en gran parte de las circunstancias. Pero hay un método básico para determinar si los niveles de proporción en un país dado son relativamente altos o bajos.

Una vez más, este enfoque compara el nivel de los índices con un punto de referencia o un patrón objetivo contra el que pueda ser juzgado. Específicamente, puede utilizarse como herramienta sencilla para identificar la insuficiencia de recursos presupuestarios básicos para la efectividad de los derechos económicos y sociales la comparación con:

- a) el compromiso estatal, tal como la Constitución, los planes nacionales, o los acuerdos políticos. Por ejemplo, en los Acuerdos de Paz de 1996 de Guatemala, el gobierno se comprometió a “incrementar el gasto público para educación hasta por lo menos un 50% sobre su nivel de 1995, en la proporción del producto bruto interno”.⁶⁸
- b) el nivel de la misma proporción en otros países de la misma región.⁶⁹
- c) un patrón sugerido basado en evidencia empírica. Por ejemplo, cuando el PNUD recomendó ciertos patrones o pautas para analizar el gasto público desde la perspectiva humana del desarrollo, a saber: el 25% para la proporción del gasto público, el 40% para la proporción de la asignación social, y el 50% para la proporción prioritaria social,⁷⁰ lo que conduce a una proporción para el gasto humano del 5%.⁷¹ Del mismo modo, la OMS ha fijado un objetivo global mínimo del 5% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional para el gasto en salud.⁷²

IV. Desafíos y limitaciones de la metodología propuesta

Las herramientas cuantitativas propuestas están sujetas a un número de desafíos y limitaciones importantes que necesitan ser reconocidos y considerados para que puedan ser utilizadas en el monitoreo de los distintos países.

El primer desafío es que estas herramientas simples funcionan mejor en casos extremos, donde las privaciones y disparidades del resultado son mucho mayores que aquellas de los países vecinos, mientras los recursos asignados a los sectores de salud y de educación son mucho más bajos. Estas herramientas pueden ser menos útiles en sus conclusiones sobre países que no se desempeñen excepcionalmente mal. Para tales países de rango medio, las herramientas simples todavía pueden ser útiles para señalar las posibles preocupaciones que se presentan cuando las estadísticas de desarrollo se analizan a la luz de estándares internacionales de derechos humanos, pero no para proporcionar pruebas concluyentes del cumplimiento de estas obligaciones por parte del Estado.⁷³ Para alcanzar conclusiones más complejas, se precisan herramientas más sofisticadas. En general, las herramientas usadas en el campo del desarrollo para medir temas relacionados con la igualdad (tales como el análisis de la incidencia del beneficio, usado para evaluar la equidad del gasto público)⁷⁴ pueden ser particularmente relevantes para los países con un desempeño razonablemente bueno a nivel agregado, aunque todavía varios grupos de su población sufran serias desigualdades en el goce de los DESC.

El segundo desafío de la metodología propuesta es que, como para toda herramienta cuantitativa, su aplicabilidad dependerá de la disponibilidad de datos, que varía significativamente por país. Este problema es particularmente agudo para los datos desagregados por sexo, pertenencia étnica, estado socio-económico y lugar geográfico, tal como zonas rurales y urbanas. La escasez de datos es obviamente un problema no sólo para este marco metodológico en particular, sino también para casi todo esfuerzo de monitoreo. Ésta es la razón por la cual los órganos de tratados de derechos humanos invitan con frecuencia a los Estados parte a presentar más datos, sin los cuales todo ejercicio de supervisión se debilita seriamente.

Aunque en muchos países haya un problema grave de disponibilidad de datos para hacer una evaluación apropiada sobre el cumplimiento de un gobierno de sus obligaciones de DESC, el movimiento de derechos humanos todavía no ha hecho uso de todos los datos relevantes ya disponibles. Un ejemplo son los informes sobre DESC en países específicos que en general no utilizan o analizan las encuestas de hogares que tienen datos abundantes para el análisis de los derechos humanos.

Es claro que el análisis de las encuestas de hogares o el uso de métodos cuantitativos más sofisticados que los aquí propuestos —posiblemente necesarios para conclusiones sobre países que no son casos extremos por su bajo desempeño— requieren un entrenamiento considerable. Sin embargo, las iniciativas que pueda tener la comunidad de derechos humanos sobre este tema pueden ser valiosas. De acuerdo con algunos buenos ejemplos de los últimos años, el análisis de los presupuestos para supervisar la vigencia de los DESC, puede consolidar la capacidad colectiva para responsabilizar a los gobiernos (y eventualmente a otros actores importantes) por las violaciones de derechos humanos.

V. El impacto potencial de las herramientas cuantitativas para la defensa de los derechos económicos y sociales

La combinación entre las estrategias tradicionales de defensa de derechos humanos y las del análisis socio-económico empleadas por economistas y otros expertos en ciencias sociales, puede contribuir a transformar la capacidad del movimiento de derechos humanos de exigir de los Estados una adecuada rendición de cuentas por las violaciones de derechos económicos y sociales.

Luego de que sea probado y refinado, un marco metodológico que utilice herramientas cuantitativas de acuerdo a los lineamientos arriba sugeridos, podría ser usado en forma más extensiva por una variedad de actores del movimiento de derechos humanos. Por ejemplo, las ONG nacionales e internacionales podrían adoptarlo para monitorear y denunciar distintas situaciones; los comités de Naciones Unidas y los relatores especiales podrían utilizarla para promover un diálogo más sustantivo con los países que afirman no tener recursos suficientes para mejorar la salud o educación de sus habitantes;⁷⁵ y los abogados podrían contar con más datos para exigir judicialmente (ante tribunales nacionales o regionales) los derechos económicos y sociales.

Una de las ventajas de este enfoque multidisciplinario para el monitoreo de los derechos económicos y sociales es su versatilidad, la que le permite ser desarrollado y adaptado a diversos tipos de temas con niveles de complejidad disímiles. El próximo paso sería desarrollar herramientas de análisis para poder monitorear otros DESC (tales como el derecho a la alimentación, el derecho a la vivienda o el derecho a un trabajo decente), agregándolas a la caja de herramientas metodológica que fue desarrollada inicialmente (aplicable al derecho a la salud, el derecho a la educación, etc). Luego sería útil explorar cómo esta caja de herramientas se puede utilizar para supervisar violaciones a los DESC en países desarrollados, ayudando a tratar críticamente problemas complejos tales como el sistema de salud en Estados Unidos, o los efectos de las políticas sociales en países de la Unión Europea sobre el goce de derechos económicos y sociales de los Romanís o de la población inmigrante.

Estas herramientas metodológicas podrían ser también útiles para medir el impacto de agentes externos —tales como las instituciones financieras internacionales y las naciones industrializadas en el Norte global—, en la efectividad de los DESC en países en vías de desarrollo. Entre las cuestiones a analizar se deben considerar los subsidios a la agricultura, la deuda externa o los efectos de las leyes de propiedad intelectual sobre el acceso a los medicamentos. Este enfoque multidisciplinario —que combina una investigación económica rigurosa con un análisis de los derechos humanos— también puede ser utilizado para explorar las implicaciones de los acuerdos comerciales, el impacto en los derechos del trabajador de los flujos financieros no regulados en una economía globalizada, y la forma en que los programas de ajuste estructural han llevado a drásticos recortes del gasto social, obstruyendo la capacidad del Estado de responder a necesidades básicas tales como el cuidado médico y educación.

Todo análisis complejo que pretenda ser riguroso —algo esencial para ser eficaz— requerirá un esfuerzo concertado entre personas de diversas disciplinas. Ninguna disciplina por sí misma tiene la experiencia o la perspectiva holística requerida como para implementar este enfoque. Exige de una colaboración interdisciplinaria que vaya más allá del compromiso retórico que muchas veces caracteriza el movimiento de defensa de los DESC. No obstante, estos esfuerzos podrían tener un efecto significativo en demostrar concretamente el valor añadido del enfoque de derechos humanos en cuestiones de pobreza y desarrollo.

VI. Conclusiones

1. El uso de herramientas cuantitativas para forjar nuevas fronteras en la defensa de los derechos económicos y sociales

Las herramientas cuantitativas no son una panacea para la supervisión de los derechos económicos y sociales. Cuando personas no son atendidos por médicos porque pertenecen a una minoría étnica, no se informa a las mujeres sobre sus derechos reproductivos o se desaloja violentamente toda una aldea sin respetar el debido proceso, los métodos tradicionales de monitoreo que tanto han servido al movimiento de derechos humanos —las investigaciones sobre lo sucedido, basadas en la recopilación de testimonios y en el análisis legal— pueden ser más eficaces para construir un caso de violaciones de derechos humanos que el analizar indicadores de resultados y de proceso.

Pero las herramientas cuantitativas son imprescindibles para evaluar el impacto de las políticas públicas en la efectividad de los DESC. Cuando se utilizan en forma estratégica —y en combinación con la investigación cualitativa— las herramientas cuantitativas pueden ser particularmente cruciales para demostrar la responsabilidad de los Estados por la falta de prevención o reparación de privaciones y desigualdades evitables en el goce de los derechos económicos y sociales. Pueden ayudarnos a los defensores de derechos humanos no sólo a demostrar persuasivamente el alcance y la magnitud de las distintas formas de negación de los derechos, sino también a revelar y desafiar las fallas de las políticas que contribuyen a la perpetuación de esas privaciones y desigualdades.

Con este tipo de herramientas podemos expandir la agenda temática de nuestro trabajo en derechos humanos, y las áreas de las políticas pública que podemos someter al escrutinio y rendición de cuentas en materia de derechos humanos. En particular, nos permiten supervisar el impacto de las políticas públicas relacionadas con la asignación y distribución de recursos para el goce y la efectividad de los derechos económicos y sociales.

Al mismo tiempo, al interpretar los datos obtenidos desde una perspectiva de derechos humanos que se enfoque en la rendición de cuentas, estos métodos se convierten en poderosas herramientas para exponer las múltiples manifestaciones de la injusticia social. Así, al demostrar los recortes arbitrarios en los servicios sociales o las políticas discriminatorias que privan a vastos sectores de la población del acceso a bienes básicos, esta metodología puede ayudarnos a identificar, exponer y desafiar

los problemas relacionados con la pobreza que, en general, son percibidos como inherentemente estructurales y por lo tanto insalvables: las causas que se deben a las acciones (u omisiones) de agencias estatales.

2. Sumarse a la revolución de las mediciones

En 2005, Michael Ignatieff y Kate Desormeau observaron que se estaba desarrollando una, “una revolución de las mediciones” en el ámbito del desarrollo y de la gobernabilidad. Por revolución de las mediciones entendían la difusión exponencial y la creciente influencia de las mediciones estandarizadas y cuantificables sobre el desempeño en las políticas públicas internacionales. Sin embargo, advirtieron que a medida que esta revolución cuantitativa se difunde —dimensionando cada vez más todos los aspectos del bienestar humano, cambiando el modo en que las organizaciones internacionales supervisan la conducta de los gobiernos, y el modo en que los gobiernos se evalúan entre sí y orientan su ayuda y sus políticas de desarrollo—, el movimiento de derechos humanos se ha mantenido apartado.⁷⁶

El fracaso de muchos gobiernos en avanzar significativamente en la erradicación de los abismales niveles de desigualdad y privación, exige esfuerzos renovados para demostrar cuándo y cómo se pueden rastrear estos fenómenos en acciones u omisiones específicas de la política estatal, y cómo pueden ser categorizados como violaciones a las obligaciones de derechos humanos reconocidas internacionalmente.

Sesenta años después de la Declaración Universal, es momento de sumarnos a la revolución y de abrir nuevos frentes de lucha en la batalla contra la injusticia económica y social.

Apéndice I. Ilustraciones del marco metodológico

Los siguientes ejemplos ilustran cómo algunas de las herramientas antes establecidas pueden ser útiles para determinar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos en determinadas situaciones. Todos se refieren al derecho a la educación en Guatemala y se basan en un proyecto de investigación sobre Guatemala que el Centro de Derechos Económicos y Sociales está realizando actualmente junto con el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.⁷⁷ El estudio —que investiga el vínculo entre los pobres resultados en desarrollo humano y las deficiencias en las políticas públicas en Guatemala durante la década pasada— demuestra que la enorme privación y las flagrantes disparidades en el acceso a la salud y a la educación son, en gran parte, evitables; y evidencia una clara falta de voluntad política para efectivizar el derecho a la salud y a la educación de todos los sectores de la población.

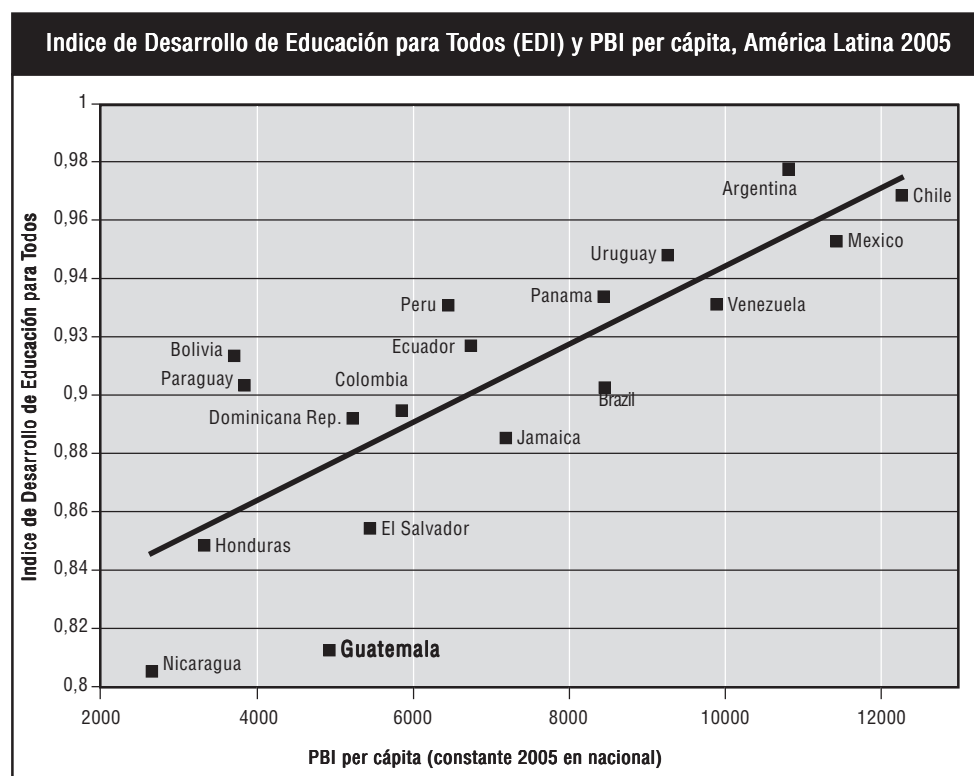
Al aplicar una gama de herramientas cuantitativas y cualitativas de análisis socio-económico en la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, el enfoque adoptado en este proyecto intenta lograr que el marco de los derechos humanos sea operativo de modo de aumentar su utilidad como instrumento para acrecentar la rendición de cuentas y para el diseño de las políticas públicas.⁷⁸

1. Identificación y exposición de las altas privaciones y desigualdades en los indicadores de resultado

Guatemala tiene algunos de los peores resultados en educación de América Latina. Esto se evidencia al emplear algunas de las herramientas descritas en la sección anterior.

i. Medición de los niveles de privación según los niveles de desarrollo según comparaciones entre países

El siguiente gráfico compara el *Índice de Desarrollo de Educación para Todos*, un indicador compuesto desarrollado por UNESCO para capturar el estado de la educación en un determinado país con el PBI per cápita en América Latina.⁷⁹ Esta comparación no sólo revela que Guatemala tiene uno de los niveles más altos de privación educativa en la región, sino también que estas privaciones son significativamente más altas que en Bolivia, Honduras o Paraguay, los países con los menores niveles de desarrollo económico. Esto sugiere —pues no es posible llegar a una conclusión sólo a partir de este hecho— que Guatemala puede estar violando su obligación de hacer efectivo progresivamente el derecho a la educación según el máximo de los recursos disponibles.

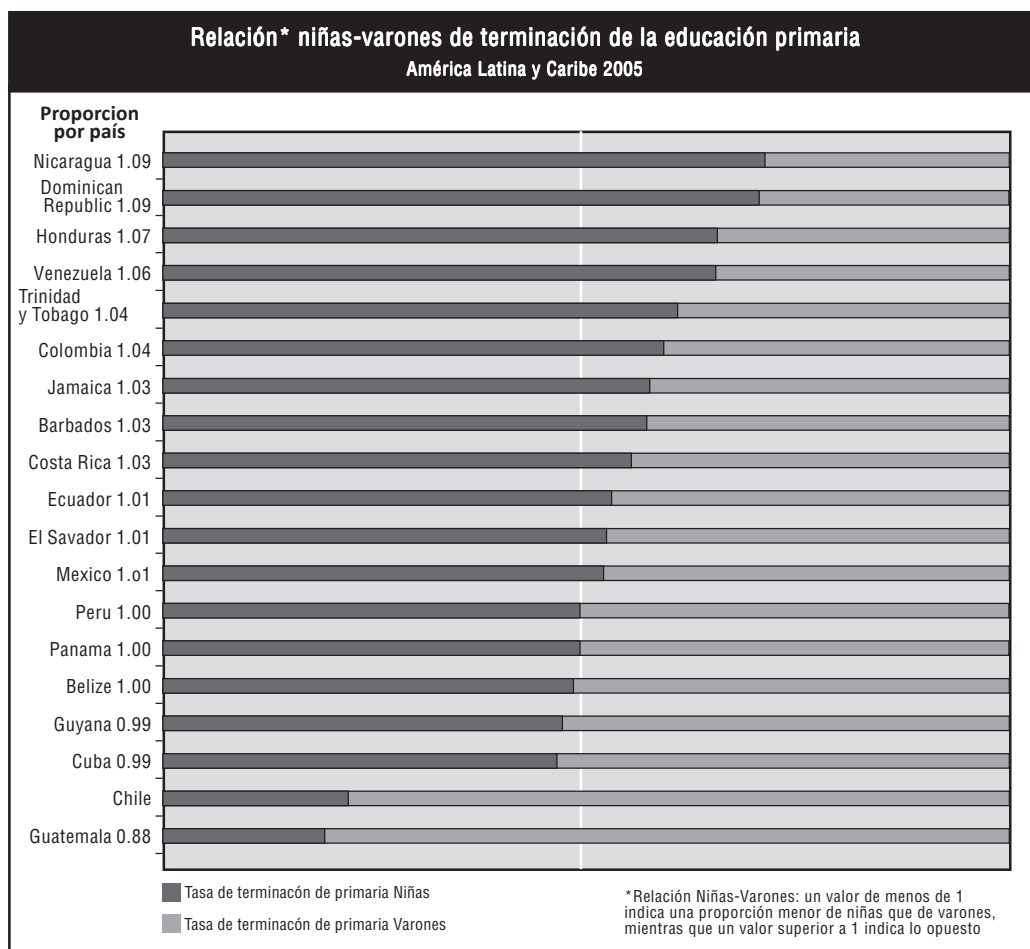


Fuente: WDI 2008 y UNESCO EFA Informe de Supervisión Global 2008

ii. Identificación de desigualdades en el goce del derecho a la educación usando datos desagregados

Los datos desagregados permiten identificar desigualdades en el goce de los derechos económicos y sociales entre varios grupos sociales. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos de 2004 en Guatemala, encontró que era dos veces más probable que los niños en el 20% más rico de la sociedad completara la escuela primaria que los niños del 20% más pobre; y que sólo el 42% de los niños rurales tienen posibilidades de completar la escuela primaria, casi la mitad del porcentaje de niños urbanos.⁸⁰

El siguiente paso es evaluar si los niveles de desigualdad en un país son similares, mejores o peores que el nivel de desigualdad en otros países vecinos. El siguiente gráfico muestra que a diferencia de la mayoría de los países de América Latina, donde completa la primaria una proporción menor de varones que de niñas, Guatemala es uno de los pocos países de la región donde menos niñas que varones completan la escuela primaria. Es más, como indica el gráfico, la desventaja de las niñas es aún más marcada para Guatemala que para cualquier otro país de la región.



Fuente: Banco Mundial, 2008

2. Identificación de la insuficiencia de los esfuerzos de las políticas en el sistema de educación de Guatemala

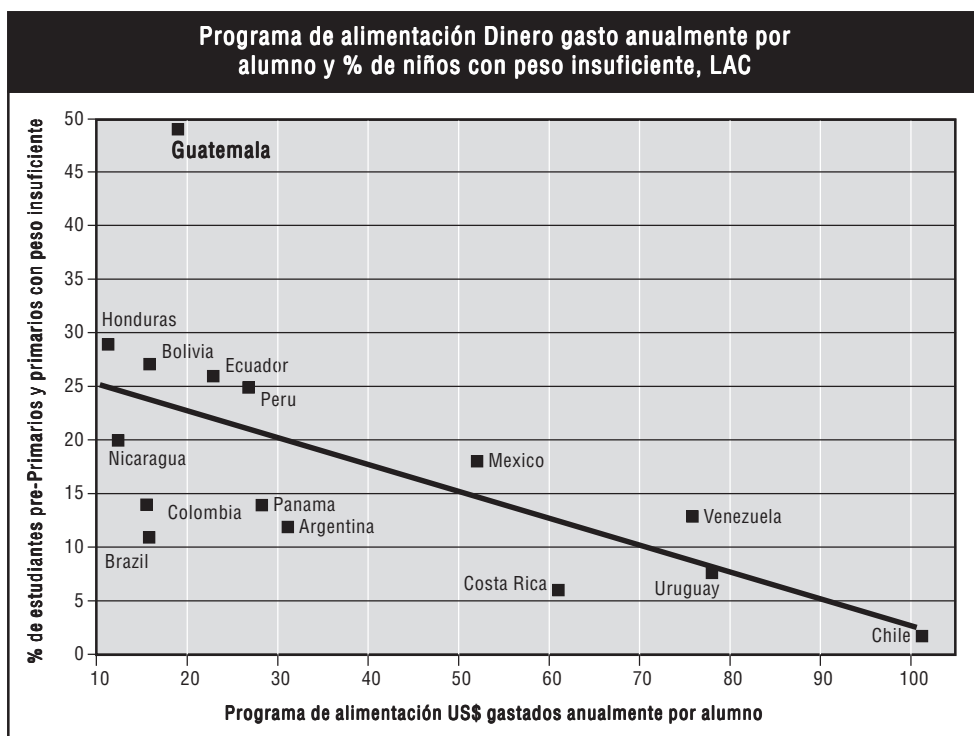
Los pobres resultados educativos de Guatemala son resultado, en gran parte, de la negligencia persistente del Estado. Los gobiernos consecutivos han fracasado en eliminar los principales obstáculos que impiden a cientos de miles de niños obtener una educación primaria, e incluso una educación primaria de buena calidad. Esta falla es una violación de su derecho a la educación.

La presentación de toda la evidencia que permite arribar a esta conclusión está más allá del alcance de este artículo.⁸¹ Sin embargo, se pueden usar métodos cuantitativos simples, ya sea solos o combinados con una investigación cualitativa, para determinar la adecuación de los esfuerzos de las políticas guatemaltecas para enfrentar algunos de los obstáculos más importantes que impiden que muchos niños disfruten de su derecho fundamental a la educación primaria. Debe enfatizarse que cada herramienta por sí misma no es suficiente para llegar a una conclusión general, pero su combinación proporciona un cuadro innegable de la naturaleza inadecuada, insuficiente y no equitativa de la respuesta de los distintos gobiernos a esos obstáculos.

Las causas principales por las que muchos niños guatemaltecos no completan la escuela primaria no son factores de la oferta, tales como la escasez de escuelas o de docentes, sino factores del lado de la demanda, relacionados con los costos directos e indirectos de la escolaridad, que la mayoría de las familias pobres no puede permitirse pagar. Las herramientas aquí presentadas se utilizan para evaluar la adecuación de los programas que intentan enfrentar esos factores del lado de la demanda. A éstos le siguen algunos gráficos que ilustran las herramientas usadas para medir aspectos clave en la calidad de la educación, el principal problema del lado de la oferta del sistema educativo del país.

i. Fondos insuficientes para los programas de ayuda a niños pobres

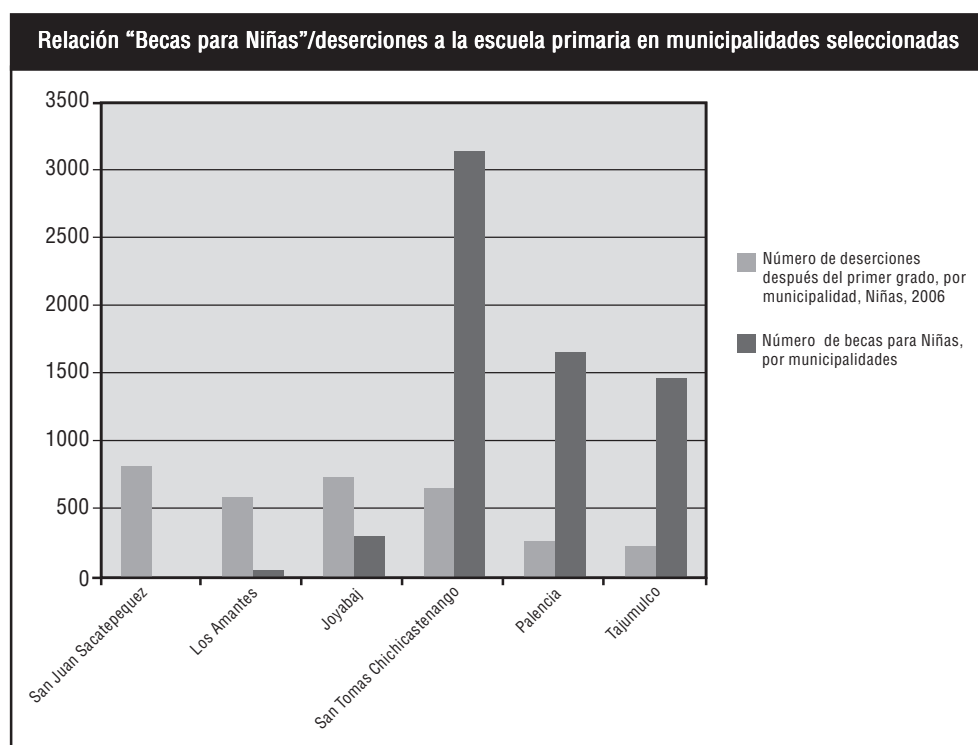
El siguiente gráfico muestra cuánto dinero por cada estudiante dedica Guatemala para su actual programa de comedores escolares (un programa que declara como meta la reducción de la desnutrición infantil),⁸² en comparación con programas similares de otros países de la región. Luego las cifras se contrastan con la magnitud de los problemas que los programas supuestamente intentan superar. Las comparaciones sugieren que el compromiso financiero de Guatemala con este programa es totalmente desproporcionado respecto de la enormidad de las privaciones.



Fuente: Barros 2005

ii. Distribución injusta de los beneficios de los programas

El siguiente gráfico muestra que la asignación de recursos de “Becas para niñas” de Guatemala —establecidas para reducir los sorprendentes índices de repetición y deserción en el primer grado de éstas—, es en muchos casos distorsionado. Algunos de los municipios con menor nivel de deserción femenina después del primer grado en 2005, recibieron una gran cantidad de “Becas para niñas” el año siguiente. Otros, con niveles mucho más altos de deserción femenina después del primer grado, recibieron menos becas el año siguiente.



Fuente: Mineduc 2005 y 2006.

iii. Pobre calidad de la educación

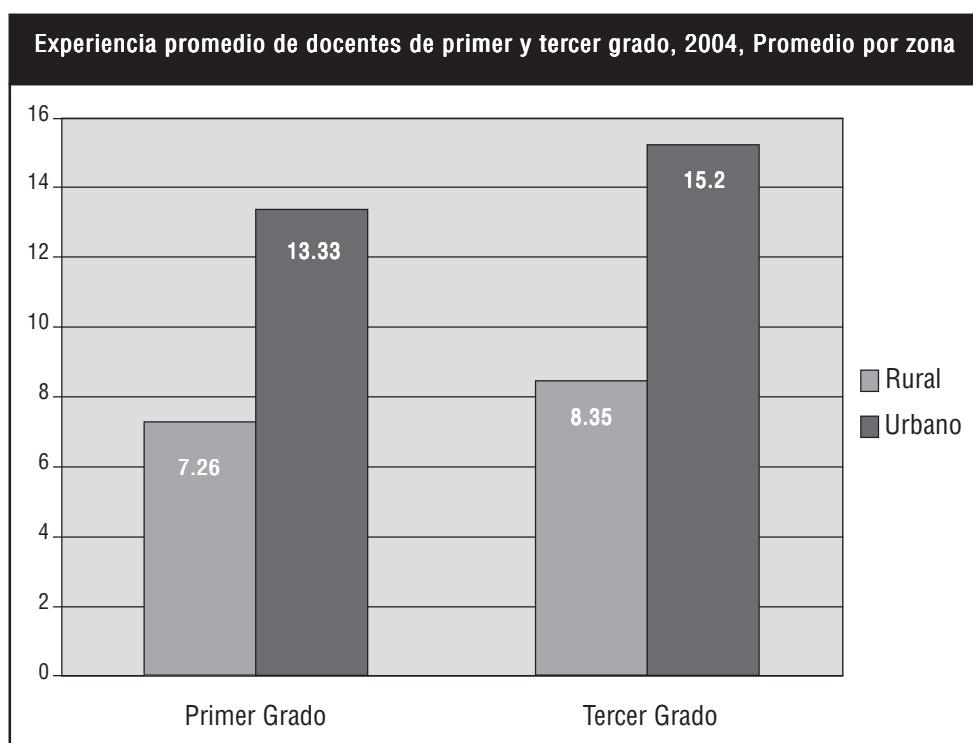
En Guatemala, la primera evaluación nacional de docentes primarios, realizada en 2004, reveló algunos aspectos clave de su capacitación docente: el desempeño del docente promedio para lectura en español era bajo (58 en 100) y muy bajo para matemáticas (26 en 100). Estos pésimos resultados sugieren que en Guatemala muchos docentes no sólo son incapaces de enseñar correctamente estos temas, sino también que muchos de ellos no tienen las habilidades de lectura básicas necesarias como para beneficiarse realmente con las inversiones del gobierno en el servicio de capacitación o profesionalización.⁸³

iv. Desigualdades en la calidad de la educación

Comparar los datos de varios conjuntos de datos puede revelar información importante sobre las violaciones a los derechos económicos y sociales. El siguiente gráfico muestra que si se contrastan los resultados de la evaluación de docentes guatemaltecos por departamento,⁸⁴ con la incidencia de la pobreza y la concentración de población indígena en cada departamento, se revela que los docentes menos calificados están enseñando a los niños más desfavorecidos. Los tres departamentos en los que los docentes tuvieron las calificaciones más bajas en las pruebas de lectura son los tres departamentos con la incidencia más alta de pobreza. También están entre los departamentos con mayor concentración de población indígena.

Calificaciones de las pruebas de lectura de los docentes, incidencia de la pobreza y concentración de población indígena, por departamento					
Incidencia de la pobreza		Calificaciones de las Pruebas de lectura de los docentes		Concentración de población indígena	
Departamento	Pobreza	Departamento	Calificación	Departamento	% Pop. Indig.
Quiché	81	Sacatepéquez	72.6	Totonicapán	98%
Alta Verpaz	78.8	Guatemala	66.5	Sololá	96%
Sololá	74.6	Chimaltenango	66	Alta Verapaz	93%
Totonicapán	71.9	El Progreso	61.4	Quiché	89%
Huehuetenango	71.3	Retalhuleu	60.5	Chimaltenango	79%
Baja Verapaz	70.4	Petén	60.5	Huehuetenango	65%
San Marcos	65.5	San Marcos	60.2	Baja Verapaz	59%
Jalapa	61.2	Zacapa	59.9	Quetzaltenango	54%
Chimaltenango	60.5	Jalapa	59.8	Suchitepéquez	52%
Chiquimula	59.5	Chiquimula	59.3	Sacateéquez	42%
Santa Rosa	57.9	Escuintla	58.8	San Marcos	31%
Petén	5.7	Suchiteéquez	57.4	Petén	31%
Suchitepequez	54.7	Quetzaltenango	56.8	Retalhuleu	23%
Zacapa	53.9	Baja Verapaz	56.2	Jalapa	19%
Retalhuleu	50.4	Jutiapa	55.6	Chiquimula	17%
Jutiapa	47.3	Totonicapán	54.2	Guatemala	14%
Quetzaltenango	44	Huehuetenango	53.5	Escuintla	7%
El Progreso	41.8	Santa Rosa	52.5	Jutiapa	3%
Escuintla	41.4	Sololá	51.4	Santa Rosa	3%
Sacatepéquez	36.5	Quiché	51.2	El Progreso	1%
Guatemala	16.3	Alta Verapaz	50.9	Zacapa	1%

La injusticia del sistema educativo guatemalteco también se puede determinar comparando los diversos grados de experiencia de los docentes por región. La comparación de la experiencia promedio de los docentes de escuela primaria de zonas urbanas con la de los docentes de zonas rurales demuestra que los docentes urbanos tienen, en promedio, casi el doble de experiencia que los docentes rurales. Puesto que la evidencia empírica en Guatemala demuestra que los docentes con más experiencia tienen mayor capacidad para proporcionar una educación de una mejor calidad,⁸⁵ la comparación de la experiencia promedio de los docentes según los diversos sectores de la población ayuda a evaluar un aspecto de la desigualdad en la calidad de la educación.

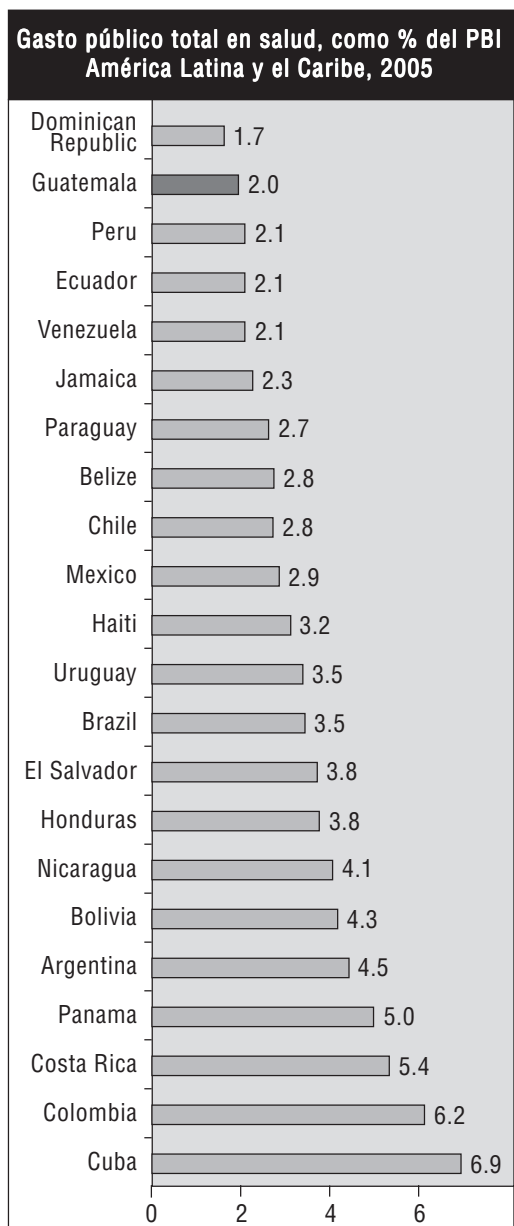


Esta disparidad contribuye a la desigualdad de oportunidades para los niños guatemaltecos. La educación de calidad no está básicamente disponible para los niños pobres y los niños indígenas, dos grupos que viven en general en zonas rurales, ya que hay poca oportunidad de que sea impartida por docentes más experimentados.

La combinación de estos datos sobre las disparidades de la experiencia de los docentes con la información cualitativa comparable en otros países sugiere que las disparidades urbano-rurales son resultado de las decisiones políticas de Guatemala. Otros países de la región —como El Salvador, Honduras y Nicaragua— han introducido incentivos salariales para estimular a los docentes a trabajar en áreas rurales o desfavorecidas.⁸⁶ Al momento de escribir este artículo, Guatemala aún no había adoptado ningún sistema de incentivos que pudiera asegurar docentes más capaces para las zonas rurales.

V. Gastos insuficientes en educación y salud

La siguiente comparación del nivel del gasto público en la educación y la salud en Guatemala con los de otros países de América latina, revela que los niveles de gasto en salud y educación de Guatemala con relación al PBI están entre los niveles más bajos de América Latina y el Caribe.



Fuente: Banco Mundial 2008



Fuente: Banco Mundial 2008

BIBLIOGRAFÍA:

- ALSTON, P. *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals*. *Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, v. 27, n. 3, 2005.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Human Rights for Human Dignity: A primer on economic, social and cultural rights*, 2005.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Myanmar: The Rohingya Minority – Fundamental Rights Denied*, 2004.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Democratic People's Republic of Korea: starved of rights- human rights and the food crisis in the democratic people's republic of Korea*, 2004.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Serbia and Montenegro (Kosovo/a) "Prisoners in our own homes": Amnesty International's concerns for the human rights of minorities in Kosovo/Kosova*, 2003.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Angola: mass forced evictions in Luanda – a call for a human rights-based housing policy*, 2003.
- ANDERSON, E. *Using quantitative methods to monitor government obligations in terms of the rights to health and education*. Informe elaborado a pedido del Centro de Derechos Económicos y Sociales, de próxima publicación.
- BANCO MUNDIAL. Iniciativa "Vía Rápida de Educación para Todos". *Guidelines for assessment and endorsement of the primary education component of an education sector plan*, 2005. Disponible en: <<http://www1.worldbank.org/education/efacti/documents/assessmentguidelines.pdf>>. Último acceso el: 1 de nov. de 2008).
- BANCO MUNDIAL. *World Development Report*, 1993.
- BENAVOT, A. *A global study of intended instructional time and official school curricula 1980-2000*, informe encargado por la Oficina Internacional de Educación de UNESCO - "EFA Global Monitoring Report (2005): The Quality Imperative", 2004.
- BIRDSALL, N.; LEVINE, R. y IBRAHIM, A. *Toward universal primary education: investments, incentives and institutions*. Task Force on Education and Gender Equality, Proyecto del Milenio de la ONU, 2005.
- BOISSIERE, M. *Determinants of primary education outcomes in developing countries* (informe para la Evaluación del Apoyo del Banco Mundial a la Educación Primaria). Banco Mundial, 2004.
- BRAVEMAN, P. *Monitoring equity in health and healthcare: a conceptual*

framework. **Journal of Health, Population and Nutrition**, Calverton/USA, v. 3, sept. de 2003.

CENTRO DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES (Center for Economic and Social Rights, CESR) e INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES (ICEFI). **Rights or privileges? Health and education in Guatemala: time to decide**, de próxima publicación.

CENTRO DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES (CESR). **Visualizing Rights. Country Fact sheet series**.

CENTRO POR EL DERECHO A LA VIVIENDA Y CONTRA LOS DESALOJOS (Centre on Housing and Rights and Evictions, COHRE). **Program on monitoring, preventing and documenting forced evictions, desde 1994** (en archive del autor).

CHAPMAN, A. The status of efforts to monitor economic, social and cultural rights. In: HERTEL, S. y MINKLER, L. (eds.). **Economic rights: conceptual, measurement, and policy issues**, Cambridge University Press, 2007.

CHAPMAN, A. A “violations approach” for monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. **Human Rights Quarterly**, The Johns Hopkins University Press, v. 18, 1996.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales**, OEA/Ser.L/V/II.132, 2008.

COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS, INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS URBAN MORGAN DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE CINCINNATI y LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE MAASTRICHT (Países Bajos). **Directrices de Maastricht sobre violaciones de derechos económicos, sociales y culturales**, publicado por ONU, 1997. Aparecen: **Human Rights Quarterly**, v. 20, ago. de 1998, p. 691

COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS. **Economic, Social and Cultural Rights: a compilation of essential documents** Ginebra, 1997, p. 79-92.

COMISION NACIONAL DE KENIA SOBRE DERECHOS HUMANOS. **Living Large: Counting the Cost of Official Extravagance in Kenya**, 2005.

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA PAZ DEL GOBIERNO DE GUATEMALA y la UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA. **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**, 6 de mayo de 1996.

COMITÉ DESC. **Observaciones Generales N° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud** (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2000/4, 11 de ago. de 2000.

- COMITÉ DESC. **Observaciones Generales Nº 13. El derecho a la educación** (artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/1999/10, 8 de dic. de 1999.
- COMITÉ DESC. **Observaciones Generales Nº 12. El derecho a una alimentación adecuada** (artículo 11), 1999.
- COMITÉ DESC. **Observaciones Generales Nº 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes** (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), Quinto período de sesiones, 1990.
- DREZE, J. Democracy and the right to food. In: ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.). **Human Rights and Development**, Oxford University Press, 2005.
- DI GROPELLO, E. **Barriers to better quality education in Central America**. Banco Mundial, n. 64 (Síntesis), Washington, mar. de 2005.
- HINES, A. **A collaborative human rights measurement regime**. Documento de trabajo presentado en la Conferencia “Measuring Progress, Assessing Impact”, Cambridge: Harvard University, mayo de 2005.
- HUMAN RIGHTS INTERNSHIP PROGRAM (Programa Internacional de Becas en Derechos Humanos, IHRIP) y el ASIAN FORUM FOR HUMAN RIGHTS AND DEVELOPMENT (Foro Asiático por los Derechos Humanos y el Desarrollo, FORUM-ASIA). **Circle of rights - economic, social and cultural rights activism: a training resource**, 2000. Disponible en: <<http://www.iie.org/Website/WPreview.cfm?CWID=677&WID=189>>. Último acceso: nov. de 2008.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **A dose of reality: women's rights in the fight against HIV/AIDS**, 2005.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **Demolished: forced evictions and the tenants' rights movement in China**, 2004.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **Not Eligible: the politicization of food in Zimbabwe**, 2003.
- HUNT, P. **Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental**, E/CN.4/2006/48, 2006.
- HUNT, P. **Informe Provisional a la Asamblea General del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental**, ONU A/58/427, oct. de 2003.
- IGNATIEFF, M y DESORMEAU, K. **Human rights and the measurement revolution**. Documento de trabajo presentado en la conferencia “Measuring Progress, Assessing Impact”, Cambridge, Universidad de Harvard, mayo de 2005.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES. **Más y mejor educación en Guatemala: (2008-2021): ¿Cuánto nos cuesta?**. Guatemala, 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA DE GUATEMALA. **Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos (ENEI)**, 2004.

JOINT LEARNING INITIATIVE. **Human resources for health: overcoming the crisis**. Boston, Harvard University Global Equity Initiative, 2004.

MAKKONEN, T. **Multiple, compound and intersectional discrimination: bringing the experiences of the most marginalized to the fore**. Informe de investigación producido por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia (Instituto Abo Akademi para la Investigación de los Derechos Humanos), Informe n. 11, 2002. Disponible en: <www.abo.fi/institut/imr/norfa/timo.pdf>. Último acceso el: 1º de nov de 2008.

MALHOTRA, R. y FASEL, N. **Quantitative human rights indicators - A survey of major initiatives**. Documento presentado en un seminario en Turku, Finlandia, 2005.

MOORE, M.; LEAVY, J. y WHITE, H. How governance affects poverty?. In: HOUTZAGER, P. P. y MOORE, M. (eds.). **Changing paths, international development and the new politics of inclusion**. Ann Arbor: University of Michigan Press, v. 1, 300 p., 2004.

MOSLEY, H. y CHEN, L. An analytical framework for the study of child survival in developing countries. **Population and Development Review**, New York, Population Council, v. 10, 1984.

NUTTAL, D. The functions and limitations of international educational indicators. **International Journal of Educational Research**, v. 14, 1990.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS DE LA ONU. **Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights**. Informe sobre indicadores para promover y monitorear la implementación de los derechos humanos, HRI/MC/2008/3, junio de 2008. Disponible en: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf>>. Último acceso el: 11 de oct. de 2008.

OMS, UNICEF y FPNU. **Methodological issues in measuring maternal mortality. Guidelines for monitoring the availability and use of obstetric services**, 1997. Disponible en: <http://www.who.int/reproductive-health/publications/unicef/monitoring_obstetric_services.pdf>. Último acceso el: 1º de nov. de 2008.

OMS. **National level monitoring of the achievement of universal access to reproductive health: conceptual and practical considerations and related indicators**, 2008. Disponible en: <http://www.who.int/reproductivehealth/publications/universalaccess/national_level_monitoring.pdf>. Último acceso el: 11 de oct. de 2008.

- OMS. **Informe sobre la Salud en el Mundo 2005**. Disponible en: <<http://www.who.int/whr/2005/es/index.html>>. Último acceso: nov. de 2008.
- ONU. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, 16 de dic. de 1966.
- ONU. **Convención Internacional sobre los Derechos del Niño**, 25 de nov. de 1989.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), **Informe sobre Desarrollo Humano**, 1996. Disponible en: <<http://hdr.undp.org/en/espanol>>. Última visita: nov. de 2008.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), **Informe sobre Desarrollo Humano**, 1991. Disponible en: <<http://hdr.undp.org/en/espanol>>. Última visita: nov. de 2008.
- QUINTANA, E. **Measuring inequity and discrimination in health and education: a human rights perspective**. Informe encargado por el CESR, de próxima publicación.
- RASO, G. et al. Disparities in parasitic infections, perceived ill health and access to health care among poorer and less poor schoolchildren in rural Côte d'Ivoire. **Tropical Medicine and International Health**, v. 10, n. 1, p. 42-57, enero de 2005.
- RIEDEL, E. **IBSA (Indicadores, Patrones, Alcance y Evaluación, por sus siglas en inglés)**. Disponible en: <<http://ibsa.uni-mannheim.de/html/ibsa.html>>. Último acceso el: 17 de dic. de 2008.
- RUBENSTEIN, L. Economic, social, and cultural rights: a response to Kenneth Roth. **Human Rights Quarterly**, The Johns Hopkins University Press, v. 26, 2004.
- RUBIO, F. y SALANIC, V. **Diagnóstico de habilidades de lectura y matemática de docentes de primer y tercer grado en escuelas públicas de Guatemala**. Guatemala, USAID, 2005.
- SEN, A. Human Rights and Human Development. In: PNUD. **Human Development Report 2000**.
- ROBINSON, M. What rights can add to good development practice. In: ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.). **Human rights and development**. Oxford University Press, 2005.
- SEPULVEDA, M. **The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. Intersentia, 2003.
- STEWART, F. **Planning to meet basic need**. Londres: Macmillan, 1985.

TOMAŠEVSKI, K. **Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación de la Comisión de Derechos Humanos**, E/CN.4/2002/60, 2002.

UNESCO. **Índice de Educación para Todos**. Disponible en: <http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=43352&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Último acceso el: 11 de oct. de 2008.

UNESCO. **Education for all global monitoring report 2003/4: gender and education for all – the leap to equality**, 2003/2004.

VICTORIA, C.G.; WAGSTAFF, A.; SCHELLENBER, J.; GWATKIN, D.; CLAESON, M. y HABICHT, J.P. Applying an equity lens to child health and mortality: more of the same is not enough. *The Lancet*, Londres, v. 362, n. 9379, 19 de julio de 2003.

WHITE, H. **Books, buildings, and learning outcomes: an impact evaluation of World Bank support to basic education in Ghana**. OED (Departamento de Evaluación de Operaciones) del Banco Mundial, 2004.

NOTAS

1. Quiero agradecer a mis colegas del *Center for Economic and Social Rights* (CESR) ("Centro de Derechos Económicos y Sociales") por sus valiosas observaciones a las versiones anteriores de este artículo, y en particular a Shira Stanton por corregir el lenguaje y los gráficos, a María José Parada por sus sugerencias editoriales y a Ignacio Saiz por sus numerosas y provechosas conversaciones y su invaluable contribución a la edición. Este artículo no refleja necesariamente las opiniones del CESR.

2. ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, **16 de dic. de 1966, artículo 2**. ONU. Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, **25 de nov. de 1989, artículo 4**.

3. COMITÉ DESC. **Observaciones Generales N° 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes** (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), Quinto período de sesiones, 1990.

4. Entre las pocas excepciones hay que mencionar el trabajo de algunas ONG comprometidas en la evaluación de los derechos económicos y sociales usando análisis de presupuestos, tales como Fundar de México, el Proyecto de Presupuesto para los Niños del Instituto Sudafricano para la Democracia, y DICHA en India, así como también

el uso de la epidemiología en la investigación realizada por Médicos por los Derechos Humanos.

5. IGNATIEFF, M y DESORMEAU, K. **Human rights and the measurement revolution**. Documento de trabajo presentado en la conferencia "Measuring Progress, Assessing Impact", Cambridge, Universidad de Harvard, mayo de 2005.

6. Según Audrey Chapman, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU "rara vez usa la 'plena efectividad' como estándar en la revisión de los informes de los Estados parte" (CHAPMAN, A. The status of efforts to monitor economic, social and cultural rights. In: HERTEL, S. y MINKLER, L. (eds.). **Economic rights: conceptual, measurement, and policy issues**, Cambridge University Press, 2007, p. 145).

7. Este enfoque fue acuñado varios años atrás por Audrey Chapman como un "enfoque de violaciones" para la supervisión de derechos económicos, sociales y culturales (ver CHAPMAN, A. A "violations approach" for monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, v. 18, 1996).

8. Además de estos dos tipos de obligaciones, los Estados también están obligados a *cumplir* con los derechos económicos y sociales. Este tercer tipo de

obligación del Estado, que incluye promover derechos, facilitar el acceso a los derechos y proveérselos a aquellos incapaces de hacerlo por sí mismos, requiere una intervención activa por parte del Estado, y está sujeto a la plena efectividad según el máximo de los recursos disponibles.

9. Ver AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Serbia and Montenegro (Kosovo/a) "Prisoners in our own homes": Amnesty International's concerns for the human rights of minorities in Kosovo/Kosova*, 2003 y *Idem, Myanmar: The Rohingya Minority – Fundamental Rights Denied*, 2004.

10. HUMAN RIGHTS WATCH. *A dose of reality: women's rights in the fight against HIV/AIDS*, 2005.

11. Ver AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Angola: mass forced evictions in Luanda – a call for a human rights-based housing policy*, 2003; HUMAN RIGHTS WATCH. *Demolished: forced evictions and the tenants' rights movement in China*, 2004; y en general *Centre on Housing and Rights and Evictions* (Centro por el Derecho a la Vivienda y CENTRO POR EL DERECHO A LA VIVIENDA Y CONTRA LOS DESALOJOS (Centre on Housing and Rights and Evictions, COHRE). *Program on monitoring, preventing and documenting forced evictions, desde 1994* (en archivo del autor).

12. HUMAN RIGHTS WATCH. *Not Eligible: the politicization of food in Zimbabwe*, 2003;

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Democratic People's Republic of Korea: starved of rights-human rights and the food crisis in the democratic people's republic of Korea*, 2004.

13. Aunque ésta es una obligación inmediata, las ONG no la han usado con frecuencia al supervisar derechos o países específicos. Esto puede deberse, en particular, a la falta de claridad conceptual para este estándar (ver CHAPMAN, 2007) y a la ambivalencia del movimiento de derechos humanos en el uso de este estándar (ver por ejemplo, HUMAN RIGHTS INTERNSHIP PROGRAM (Programa Internacional de Becas en Derechos Humanos, IHRIP) y el ASIAN FORUM FOR HUMAN RIGHTS AND DEVELOPMENT (Foro Asiático por los Derechos Humanos y el Desarrollo, FORUM-ASIA). *Circle of rights - economic, social and cultural rights activism: a training resource*, 2000. Disponible en: <<http://www.iie.org/Website/WPreview.cfm?CWID=677&WID=189>>. Último acceso: nov. de 2008); pero también puede estar relacionado con el hecho de que evaluar si un Estado fracasó o no en dar prioridad a las obligaciones mínimas fundamentales requiere usar herramientas cuantitativas.

14. Con frecuencia las privaciones evitables se

relacionan con la obligación de efectivizar los DESC, un tipo de deber que depende más estrechamente de los recursos. Esto exige tomar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y de cualquier otro tipo, hacia la plena efectividad de los derechos humanos.

15. Para un análisis de la literatura sobre el tema, ver MALHOTRA, R y FASEL, N. *Quantitative human rights indicators - A survey of major initiatives*. Documento presentado en un seminario en Turku, Finlandia, 2005.

16. Ver, por ejemplo, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS DE LA ONU. *Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights*. Informe sobre indicadores para promover y monitorear la implementación de los derechos humanos, HRI/MC/2008/3, junio de 2008. Disponible en: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf>>. Último acceso el: 11 de oct. de 2008. Ver también, TOMAŠEVSKI, K. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación de la Comisión de Derechos Humanos*, E/CN.4/2002/60, 2002; HUNT, P. *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, E/CN.4/2006/48, 2006; y COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 2008.

17. Ver por ejemplo el estudio de casos por país de OMS. *National level monitoring of the achievement of universal access to reproductive health: conceptual and practical considerations and related indicators*, 2008. Disponible en: <http://www.who.int/reproductivehealth/publications/universalaccess/national_level_monitoring.pdf>. Último acceso el: 11 de oct. de 2008.

18. Por ejemplo, ésta ha sido una motivación importante de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI, por sus siglas en inglés) para comprometerse cada vez más en iniciativas relacionadas con la medición de los derechos humanos.

19. Con este propósito un gobierno podría querer medir el costo de los pasos adicionales necesarios para elevar el nivel de efectividad de los DESC y calcular cuáles serían los efectos indirectos de aumentar el gasto requerido para dar ese paso adicional. Para una propuesta en esta dirección, ver ANDERSON, E. *Using quantitative methods to monitor government obligations in terms of the rights to health and education*, informe elaborado a pedido del Centro de Derechos Económicos y

Sociales, de próxima publicación.

20. Éstos son dos de los tres tipos de indicadores de derechos humanos propuestos originalmente por Paul Hunt en su función de relator especial sobre el derecho a la salud, y que después desarrollara la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos como marco para que los comités de la ONU supervisarán el cumplimiento de los correspondientes tratados internacionales (HUNT, P. **Informe Provisional a la Asamblea General del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental**, ONU A/58/427, oct. de 2003; y HRI/MC/2008/3, 2008).

21. SEN, A. Human Rights and Human Development. In: PNUD. **Human Development Report 2000**. Ver también ROBINSON, M. What rights can add to good development practice. In: ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.). **Human rights and development**. Oxford University Press, 2005.

22. Como escribe Len Rubenstein, "Es más probable que los ministerios, por ejemplo, se enfoquen en centros urbanos que en zonas rurales, y es posible que ignoren a las poblaciones vulnerables debido a su debilidad como electorado político, y que un burócrata encargado de implementar un programa rara vez considere que debe satisfacer los derechos de todos" (RUBENSTEIN, L. Economic, social, and cultural rights: a response to Kenneth Roth. **Human Rights Quarterly**, The Johns Hopkins University Press, v. 26, 2004).

23. AMNISTÍA INTERNACIONAL, **Human Rights for Human Dignity: A primer on economic, social and cultural rights**, 2005.

24. Las Directrices de Maastricht sobre violaciones de derechos económicos, sociales y culturales declaran: "Para determinar cuáles acciones u omisiones resultan en una violación a un derecho económico, social o cultural, es importante distinguir la incapacidad o la falta de voluntad de un Estado para cumplir con las obligaciones que emanan del tratado" (COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS, INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS URBAN MORGAN DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE CINCINNATI y LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE MAASTRICHT (Países Bajos). **Directrices de Maastricht sobre violaciones de derechos económicos, sociales y culturales**, publicado por ONU, 1997. Aparecen: **Human Rights Quarterly**, v. 20, ago. de 1998, p. 691 y también Comisión Internacional de Juristas. **Economic, Social and Cultural Rights: A Compilation of Essential Documents**, Ginebra, 1997, p. 79-92.

25. Las Directrices de Maastricht sobre violaciones de derechos económicos, sociales y culturales

declaran: "Las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales también pueden ocurrir a través de la omisión o el fracaso de los Estados en tomar las medidas necesarias emergentes de sus obligaciones legales" (Cf. DIRECTRICES DE MAASTRICHT, 1997).

26. Esta idea fue tomada de Desmond I. Nuttall, quien sostiene que "Para ser un indicador, una estadística educacional también debe tener un punto de referencia contra el que pueda ser evaluado" (NUTTALL, D. The functions and limitations of international educational indicators. **International Journal of Educational Research**, v. 14, 1990).

27. Cuando se realizan tales comparaciones, también se deberían controlar otros factores que podrían tener impacto en el resultado social independientemente del Producto Bruto Interno. Por ejemplo, al estudiar el impacto de las políticas del gobierno en la pobreza, Mick Moore analizó la densidad de población, estimando que un país con mayor densidad de población puede proveer servicios de manera más eficiente que un país con menor densidad de población (Cf. MOORE, M.; LEAVY, J. y WHITE, H. How governance affects poverty?. In: HOUTZAGER, P. P. y MOORE, M. (eds.). **Changing paths, international development and the new politics of inclusion**. Ann Arbor: University of Michigan Press, v. 1, 300 p., 2004). En otro estudio, Frances Stewart analizó si un país dependía o no demasiado de la extracción de petróleo para su bienestar económico (STEWART, F. **Planning to meet basic need**. Londres: Macmillan, 1985). Para evitar tener que analizar todo un conjunto de posibles factores relevantes (tales como las razones de meteorología/clima, efectos derrame de otros conflictos, densidad de población y creencias culturales) que requerirían herramientas cuantitativas más complejas (debido al uso de regresiones múltiples), aquí se sugiere, en cambio, usar comparaciones entre países de la misma región geográfica, una práctica estándar usada como alternativa sencilla para analizar todos los factores potencialmente relevantes.

28. En la versión para Internet de este artículo, se acompaña como apéndice un conjunto de ejemplos que ilustran cómo ciertas herramientas pueden usarse en situaciones concretas para evaluar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, a partir de un proyecto de investigación llevado adelante en Guatemala entre el Centro de Derechos Económicos y Sociales y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (www.revistasur.org).

29. A veces las ONG quieren agregar un cuarto paso opcional que explora si esas fallas en las políticas están relacionadas o no con intereses

políticos, económicos o de otro tipo (por ejemplo, clientelismo político, corrupción, cooptación del Estado por parte de elites económicas, etc.). Este paso puede ser crucial para demostrar que la insuficiencia de los esfuerzos políticos se debe, con frecuencia, no sólo a la falta de eficiencia de las políticas y programas del gobierno, sino también a la falta de voluntad política. El CESR está trabajando actualmente en concretar qué implicaría este cuarto paso.

30. Por ejemplo, Jean Dreze señala que en India, si los numerales de desnutrición infantil continúan decreciendo a la tasa letárgica de un punto porcentual por año, pasarán otros *cuarenta* años antes de que India alcance niveles de nutrición similares a los actuales de China” (Cf. DREZE, J. Democracy and the right to food. In: ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.). *Human Rights and Development*, Oxford University Press, 2005 y ROBINSON, 2005).

31. Las formas compuestas o de intersección de la desigualdad son aquellas situaciones en que las personas pertenecen a varios grupos no privilegiados a la vez. Como resultado, sufren formas agravadas de desigualdad y/o discriminación. Para un análisis de los diversos tipos de discriminaciones compuestas y su relevancia para los derechos humanos, ver MAKKONEN, T. *Multiple, compound and intersectional discrimination: bringing the experiences of the most marginalized to the fore*. Informe de investigación producido por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia (Instituto Abo Akademi para la Investigación de los Derechos Humanos), Informe n. 11, 2002. Disponible en: <www.abo.fi/instut/imr/norfa/timo.pdf>. Último acceso el: 1º de nov de 2008.

32. El caso del derecho a la salud en Botswana es claro para demostrar la insuficiencia de usar sólo niveles de privación (medidos por indicadores de resultado) como el único patrón de cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Desde que la epidemia de VIH/SIDA llegó a Botswana se derrumbó la expectativa de vida en el país, y como resultado su posición en el Índice de Desarrollo Humano cayó significativamente. Si se observaran sólo estos resultados se podría concluir que el gobierno de Botswana ha descuidado sus obligaciones de derechos humanos. Lo cierto es que Botswana ha sido ampliamente elogiada por su respuesta a la crisis de VIH/SIDA, aunque aún no ha podido impedir que la enfermedad tenga un importante impacto en los resultados de salud en el país (HINES, A. *A collaborative human rights measurement regime*. Documento de trabajo presentado en la Conferencia “Measuring Progress, Assessing Impact”, Cambridge: Harvard University, mayo de 2005).

33. Debido a limitaciones de tiempo o falta de capacidad, la supervisión podría omitir este paso y moverse directamente del paso N° 1 al paso N° 3. Pero aún si se hiciera así, la identificación de los determinantes estaría implícita en el ejercicio de supervisión, ya que no sería posible analizar la adecuación de los esfuerzos de las políticas (el foco del paso N° 3) sin saber cuáles son los obstáculos (es decir los determinantes) que se supone enfrentan los esfuerzos de esas políticas.

34. COMITÉ DESC. Observaciones Generales N° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2000/4, 11 de ago. de 2000.

35. Esta sección fue tomada de QUINTANA, E. *Measuring inequity and discrimination in health and education: a human rights perspective*. Informe encargado por el CESR, de próxima publicación.

36. COMITÉ DESC. Observaciones Generales N° 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/1999/10, 8 de dic. de 1999.

37. BRAVEMAN, P. Monitoring equity in health and healthcare: a conceptual framework. *Journal of Health, Population and Nutrition*, Calverton/USA, v. 3, sept. de 2003, p. 181-192.

38. VICTORIA, C.G.; WAGSTAFF, A.; SCHELLENBER, J.; GWATKIN, D.; CLAESON, M. y HABICHT, J.P. Applying an equity lens to child health and mortality: more of the same is not enough. *The Lancet*, Londres, v. 362, n. 9379, 19 de julio de 2003.

39. Ésta es una versión resumida de los distintos análisis sobre determinantes encontrados en la literatura. Para un desarrollo más profundo sobre los determinantes de la mortalidad infantil, ver MOSLEY, H. y CHEN, L. An analytical framework for the study of child survival in developing countries. *Population and Development Review*, New York, Population Council, v. 10, 1984.

40. Por ejemplo, las escuelas en Ghana frecuentemente pierden días de clase debido a las goteras en los techos (WHITE, H. *Books, buildings, and learning outcomes: an impact evaluation of world Bank support to basic education in Ghana*. OED (Departamento de Evaluación de Operaciones) del Banco Mundial, 2004).

41. De acuerdo con un informe sobre estudios de los resultados de la educación primaria, la falta de libros de texto en muchos países en desarrollo sobresale como una variable de resultado que consistentemente tiene efectos en el pobre desempeño académico de los estudiantes

(BOISSIERE, M. *Determinants of primary education outcomes in developing countries* (Informe para la Evaluación del Apoyo del Banco Mundial a la Educación Primaria). Banco Mundial, 2004).

42. "Se ha documentado que diversas enfermedades, como la malaria en los países tropicales, pueden causar ausentismo, así como niveles reducidos de energía en clase. La falta de nutrición en el hogar puede ocasionar un desempeño pobre, incluso si la asistencia es regular. Además, hay varios tipos de discapacidades físicas y mentales que ocurren en todas las sociedades" (Ibid).

43. "Una revisión de los estudios para los países en vías de desarrollo muestra que existe una gran diferencia entre el tiempo de instrucción real en el aula y el oficial. Aunque hay muchas variaciones en el contexto, la reducción general en el tiempo de la tarea es bastante grande, se estima que tal vez tanto como del 30 al 50%. Las razones de esto pueden variar, pero el ausentismo docente es un factor principal" (BENAVOT, A. *A global study of intended instructional time and official school curricula 1980-2000*, informe encargado por la Oficina Internacional de Educación de UNESCO - "EFA Global Monitoring Report (2005): The Quality Imperative", 2004. In: BOISSIERE, M., *Determinants of Primary Education Outcomes in Developing Countries*, *op. cit.*).

44. OMS. Informe sobre la Salud en el Mundo 2005. Disponible en: <<http://www.who.int/whr/2005/es/index.html>>. Último acceso: nov. de 2008, cap. 5.

45. Los estudios econométricos que usan regresiones múltiples indican, por ejemplo, cuánto en las diferencias en las tasas de mortalidad infantil en diversos países pueden explicarse por mayores gastos en salud del gobierno, cuánto por más altas tasas de educación femenina, y hasta qué punto los cambios en las tasas de mortalidad infantil se deben a los niveles de desigualdad de ingresos en cada uno de esos países.

46. BANCO MUNDIAL. Iniciativa "Vía Rápida de Educación para Todos". *Guidelines for assessment and endorsement of the primary education component of an education sector plan*, 2005. Disponible en: <<http://www1.worldbank.org/education/efati/documents/assessmentguidelines.pdf>>. Último acceso el: 1 de nov. de 2008).

47. OMS, UNICEF y FPNU. *Methodological issues in measuring maternal mortality. Guidelines for monitoring the availability and use of obstetric services*, 1997. Disponible en: <<http://www.who.int/>

[reproductive-health/publications/unicef/monitoring_obstetric_services.pdf](http://www.who.int/reproductive-health/publications/unicef/monitoring_obstetric_services.pdf)>. Último acceso el: 1º de nov. de 2008.

48. JOINT LEARNING INITIATIVE. *Human resources for health: overcoming the crisis*. Boston, Harvard University Global Equity Initiative, 2004.

49. Por ejemplo, el Centro de Derechos Económicos y Sociales ha producido informes cortos ("documento de casos" o *fact sheets*) sobre los países que rinden cuentas ante los órganos de tratados de la ONU, demostrando que, por ejemplo, aunque India tenía un crecimiento de ingresos mucho más alto que sus vecinos de Asia del Sur, su reducción en la tasa de mortalidad infantil durante el mismo período fue una de las más bajas en esta sub-región, o que la proporción de kenianos urbanos con acceso a una fuente de agua potable ha estado declinando desde 1990, en contraste con varios vecinos de Kenia que han realizado progresos en el mismo período (ver CESR, Documento de Casos N° 1 (India), figuras 4 y 5; y CESR, Documento de Casos N° 4 (Kenia), figura 15).

50. RASO, G. et al. Disparities in parasitic infections, perceived ill health and access to health care among poorer and less poor schoolchildren in rural Côte d'Ivoire. *Tropical Medicine and International Health*, v. 10, n. 1, p. 42-57, enero de 2005.

51. Documento de Casos N° 1 (India), figura 7.

52. BIRDSALL, N.; LEVINE, R. y IBRAHIM, A. *Toward universal primary education: investments, incentives and institutions*. Task Force on Education and Gender Equality, Proyecto del Milenio de la ONU, 2005.

53. Más adelante se proporciona un ejemplo de esta técnica, con referencia a los recursos que destina Guatemala a su programa de comedores escolares.

54. Con frecuencia la literatura sobre desarrollo caracteriza estos complicados patrones de distribución como problemas de ineficiencia. Sin embargo, despilfarrar los recursos de esos programas en quienes realmente no tienen mayor necesidad puede privar a los desfavorecidos de la única oportunidad que tienen de llegar a tener una educación o de no estar crónicamente desnutridos. Esto no es una simple cuestión de ineficiencia en la focalización de esos programas.

55. En muchas sociedades, los principios patriarcales de herencia —por los que la propiedad familiar se transmite a los hombres—, y las estructuras patriarcales de autoridad —en las que la mayoría de los recursos están bajo el control del hombre de mayor edad—, las mujeres tienen

negado el acceso a recursos propios y su capacidad de proveérselos para sí mismas está restringida. En tales sociedades, las mujeres tienden a ser consideradas como dependientes económicos. Los costos de oportunidad de enviar a las niñas a la escuela son menores que para los varones, ya que no se espera que ellas produzcan un ingreso independiente en el futuro. En tales circunstancias, los padres prefieren enviar a la escuela sólo a los varones. (UNESCO. *Education for all global monitoring report 2003/4: gender and education for all – the leap to equality*, 2003/2004).

56. Ibid.

57. Comité DESC, *Observaciones Generales N° 3*, ya citadas.

58. Ver nota al pie 4, para ejemplos de dichas organizaciones.

59. La diferencia entre las proporciones del gasto propuestas por el PNUD y las aquí propuestas es que el foco del PNUD consolida todos los tipos de servicios sociales en una sola proporción, sumando conjuntamente los gastos de diferentes servicios sociales tales como salud, el sistema educativo, la provisión de agua y el sistema sanitario. Sin embargo, para que este análisis sea útil a la supervisión sobre derechos humanos, estas proporciones se deben estudiar por separado de acuerdo con cada sector (es decir, salud, nutrición, vivienda, etc.). De esta manera, se logran dos ventajas. Primero, el análisis del gasto por separado permite determinar el cumplimiento por parte del Estado de cada derecho en particular (por ejemplo, el derecho a la educación o el derecho a la salud). Esto no es posible si se analizan todos los servicios sociales en una misma categoría. Segundo, hay información sobre gastos más accesible (por ejemplo los relacionados con el derecho a la educación o el derecho a la salud), pero otros menos accesibles o menos disponibles (tales como los vinculados con la provisión de agua potable o la vivienda adecuada), lo que dificulta bastante la aplicación práctica de esas proporciones. Posiblemente ésta es una de las razones por las que el marco del PNUD no se ha usado tanto como podría esperarse (cf. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1991. Disponible en: <<http://hdr.undp.org/en/espanol>>. Última visita: nov. de 2008 y Idem, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1996. Disponible en: <<http://hdr.undp.org/en/espanol>>. Última visita: nov. de 2008).

60. PNUD, 1991.

61. Como señala el PNUD: "Las posibilidades de incrementar el ingreso impositivo variarán obviamente en los países, dependiendo, entre otras

cosas, de la estructura de la economía, del estado de desarrollo y del país en su capacidad institucional" (PNUD, 1991).

62. La relación entre la promoción de los DESC y el crecimiento económico es compleja, y merece un análisis separado que excede el alcance de este artículo.

63. Ver por ejemplo, CENTRO DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES (Center for Economic and Social Rights, CESR) e INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES (ICEFI). *Rights or privileges? Health and education in Guatemala: time to decide*, de próxima publicación.

64. Ver por ejemplo Comité DESC, *Observaciones Generales N° 12. El derecho a una alimentación adecuada* (artículo 11), 1999, par. 21; y Comité DESC, *Observaciones Generales N° 14*, par. 53.

65. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenia analizó un ejemplo en su informe: COMISION NACIONAL DE KENIA SOBRE DERECHOS HUMANOS. *Living Large: Counting the Cost of Official Extravagance in Kenya*, 2005. Este informe demostró que el gobierno de Kenia ha gastado más de \$12 millones en automóviles nuevos para los altos funcionarios de gobierno: dinero suficiente como para enviar a 25.000 niños a la escuela durante ocho años. Del mismo modo, el PNUD menciona como ejemplo un proyecto cuyo principal objetivo es aumentar el prestigio de sus líderes nacionales a través de la construcción de una basílica de \$250 millones para competir con la de San Pedro, en un país donde sólo el 10% de la población practica esa religión, y donde el 82% de la población carece de acceso al agua potable (PNUD, 1991) [El país referido es Costa de Marfil].

66. ALSTON, P. *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals. Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, v. 27, n. 3, 2005.

67. Comité DESC, *Observaciones Generales N° 14*, ya citadas, par. 19.

68. COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA PAZ DEL GOBIERNO DE GUATEMALA y la UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA. *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*, 6 de mayo de 1996.

69. De acuerdo con un estudio sobre la naturaleza de las obligaciones que emanan del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité DESC de la ONU comparó el

dinero gastado por un Estado para la implementación de un derecho específico con el dinero que se gastó para el mismo fin en otros Estados con el mismo nivel de desarrollo, para evaluar su cumplimiento de la obligación de utilizar hasta el máximo de los recursos disponibles. Por ejemplo, al examinar el Segundo Informe Periódico de la República Dominicana, el Comité observó con gran preocupación que el gasto en educación y capacitación —como proporción del total del gasto público— era menos de la mitad que el promedio en América Latina (cf. SEPULVEDA, M. *The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Intersentia, 2003).

70. La proporción de la asignación social y la “proporción prioritaria social” son dos de las cuatro proporciones introducidas originalmente por el PNUD en 1991. La primera se refiere a la parte del gasto público destinada a los servicios sociales y la segunda se refiere a la parte del gasto del sector social destinada a la prioridad humana.

71. PNUD, 1991.

72. BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1993: Invertir en salud*.

73. Un ejemplo de esto es el Documento de casos por país producido por el Centro de Derechos Económicos y Sociales sobre Kenia, un país que — en general — cuando se lo compara con sus vecinos en el sub-Sahara africano, no está manejándose excepcionalmente mal (ver Documento de Casos por País N° 4, *op. cit.*).

74. Para más detalles ver QUINTANA, *op. cit.*, de próxima publicación.

75. Así, algunos de los métodos establecidos en este artículo podrían ser útiles para el procedimiento IBSA (Indicadores, Patrones, Alcance y Evaluación, por sus siglas en inglés) que Eiba Riedel (miembro del Comité DESC y Profesor de la Universidad de Mannheim) está desarrollando actualmente en cooperación con FIAN Internacional, como una herramienta para que los gobiernos y los órganos de tratados de la ONU supervisen la efectividad de los instrumentos de derechos humanos (Disponible en: <<http://ibsa.uni-mannheim.de/html/ibsa.html>>. Último acceso el: 17 de dic. de 2008). En particular, estos métodos podrían ser útiles para las discusiones entre los órganos de tratados de la ONU y los Estados parte sobre los patrones establecidos en ese país, para poder llegar a un consenso sobre ellos (etapa de alcance) y para la instancia del diálogo entre el Estado Parte y el órgano del tratado tanto para la elaboración del

informe del Estado como para la elaboración de las Observaciones Finales del Comité (etapa de evaluación).

76. IGNATIEFF y DESORMEAU, 2005.

77. CESR & ICEFI. *Rights or privileges? Health and education in Guatemala: time to decide*, de próxima publicación.

78. El Centro de Derechos Económicos y Sociales también aplica estas herramientas cuantitativas a su serie de documentos de trabajo “Visualizando Derechos”, sobre países específicos, como parte de su esfuerzo por fortalecer la supervisión de los derechos humanos por parte de los diversos mecanismos de la ONU y de las ONG de derechos humanos (cf. CESR, *Visualizing Rights. Country Fact sheet series*.) Estos documentos de trabajo por países compilan indicadores socio-económicos relevantes tanto de fuentes internacionales como nacionales, los analiza en base a estándares internacionales de derechos humanos, y muestra los resultados con formatos claros para maximizar la efectividad de defensa.

79. UNESCO. *Índice de Educación para Todos*. Disponible en: <http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=43352&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Último acceso el: 11 de oct. de 2008.

80. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA DE GUATEMALA. *Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos (ENEI)*, 2004.

81. Para detalles, ver CESR e ICEFI, *op. cit.*

82. La desnutrición infantil en Guatemala — como en muchos países con altos niveles de desnutrición infantil — no es sólo un problema de salud sino también una importante limitación en la capacidad para aprender de los alumnos. Por lo tanto, enfrentar este problema es esencial para la efectividad del derecho a la educación (así como también, obviamente, del derecho a la alimentación y a la salud).

83. RUBIO, F. y SALANIC, V. *Diagnóstico de habilidades de lectura y matemática de docentes de primer y tercer grado en escuelas públicas de Guatemala*. Guatemala, USAID, 2005.

84. En Guatemala “departamentos” son las subdivisiones administrativas del país.

85. ICEFI. *Más y mejor educación en Guatemala: (2008-2021): ¿Cuánto nos cuesta?*. Guatemala, 2007.

86. DI GROPELLO, E. *Barriers to better quality education in Central America*. Banco Mundial, n. 64 (Síntesis), Washington, mar. de 2005.

ABSTRACT

In spite of positive developments in the last 60 years, the worldwide promotion and protection of economic and social rights remains a daunting challenge. While millions of people are deprived of clean water, primary health care and basic education, most states do not recognize economic and social rights as more than abstract declarations of principles. Also, governments and international organizations usually tackle these questions exclusively as development challenges, ignoring their relation to human rights obligations. In this article, there is an initial attempt to set out a methodological framework to illustrate how some simple quantitative methods can be used in concrete situations to assess whether a state is violating its human rights obligations. Quantitative tools can help us, as human rights advocates, not only to persuasively show the scope and magnitude of various forms of rights denial, but also in revealing and challenging policy failures that contribute to the perpetuation of those deprivations and inequalities.

KEYWORDS

Human rights accountability – Quantitative methods – Economic and social rights – Center for Economic and Social Rights

RESUMO

Não obstante tenham ocorrido avanços positivos nos últimos 60 anos, a promoção e a proteção dos direitos econômicos e sociais continuam, em todo mundo, a constituir um desafio preocupante. Enquanto milhões de pessoas não possuem acesso a água limpa, tratamento básico de saúde e educação primária, a maior parte dos Estados considera os direitos econômicos e sociais tão-somente como declarações abstratas de princípios. Governos e organizações internacionais, igualmente, enfrentam essas questões, em geral, como desafios relacionados apenas com o desenvolvimento, ignorando a sua relação com as obrigações de direitos humanos. Neste artigo, procura-se iniciar a formulação de um arcabouço metodológico, com o objetivo de elucidar de que forma alguns métodos quantitativos podem ser usados em situações concretas para determinar quando um Estado viola as suas obrigações de direitos humanos. Além de nos auxiliar, como defensores de direitos humanos, a revelar de maneira convincente o escopo e a magnitude de várias formas de negação de direitos, as ferramentas quantitativas também nos ajudar a expor e contestar políticas malsucedidas que contribuem para a perpetuação dessas privações e desigualdades.

PALAVRAS-CHAVE

Responsabilização em direitos humanos – Métodos quantitativos – Direitos econômicos e sociais – Centro para os Direitos Econômicos e Sociais



KATHERINE SHORT

Katherine Short recientemente se graduó con un Diplomado en Relaciones Internacionales en London School of Economics (LSE). Durante su carrera en LSE se especializó en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en Ética de la Guerra.

Email: kshort@alumni.lse.ac.uk

RESUMEN

En 2006 la Organización de Naciones Unidas sufrió su mayor reforma desde su creación en 1945, mostrando un renovado compromiso de protección de los derechos humanos. La sustitución de la Comisión de Derechos Humanos por el Consejo de Derechos Humanos pone de manifiesto la gran fortaleza del derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, este cambio no ha estado exento de críticas. En particular se ha sostenido que el Consejo adolece de diversos prejuicios políticos en detrimento de su eficacia: por ejemplo, concentrándose desproporcionadamente en los territorios palestinos ocupados mientras que no responde rápidamente a los abusos en Darfur. Además, el Consejo está, sin duda, debilitado tanto por su fracaso para aplicar mecanismos eficaces para evitar que sus propios miembros sean violadores de los derechos humanos como por su incapacidad para conseguir el apoyo de los Estados Unidos. Este artículo analiza las referidas críticas.

Original en inglés. Traducido por Laura Royo.

PALABRAS CLAVE

Naciones Unidas – Consejo de Derechos Humanos – Comisión de Derechos Humanos – Politización.



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en www.revistasur.org.

DE LA COMISIÓN AL CONSEJO: ¿LAS NACIONES UNIDAS HAN LOGRADO CREAR UN ÓRGANO DE DERECHOS HUMANOS CONFIABLE?

Katherine Short

1. Introducción

1.A. *¿Fallando en cumplir?*

En el 59º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, (en adelante “la Comisión”), el entonces titular de la Secretaría General de las Naciones Unidas (en adelante “ONU”), declaró que

[nosotros] debemos estar orgullosos de la labor de las Naciones Unidas en la elaboración de normas y estándares internacionales de derechos humanos. Sin embargo, no podemos avanzar sin el restablecimiento de la credibilidad y la eficacia de nuestros mecanismos de derechos humanos así como también volver a poner foco en la protección de los derechos individuales.¹

Este reconocimiento tipifica y da sustento a la creencia de que los mecanismos de protección de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos estaban fallando en cumplir su mandato de “reafirmar la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de naciones grandes y pequeñas”,² “crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional” y “promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.³ En su última etapa de vida, la Comisión fue criticada por un amplio espectro de la sociedad internacional incluyendo a los Estados, las organizaciones no

Ver las notas del texto a partir de la página 194.

gubernamentales (en adelante “ONG”) y académicos. Las críticas iban desde la identificación de una serie de fallas como una injustificada politización y su ineficacia en la toma de decisiones hasta la falta de prestigio dentro de las Naciones Unidas. La Comisión estaba, sin duda, sufriendo un grave déficit de credibilidad que amenazaba con socavar todo el mecanismo de protección de derechos humanos de la Naciones Unidas. Kenneth Roth, director ejecutivo de Human Rights Watch, capturó el sentimiento popular sobre la Comisión cuando la describió como “un jurado que incluye a asesinos y violadores, o como una fuerza policial dirigida en gran parte por presuntos asesinos y violadores decididos a obstaculizar la investigación de sus propios crímenes”⁴ Principalmente, como consecuencia de estas persistentes y fuertes críticas, en junio de 2006, la Comisión fue sustituida por el Consejo de Derechos Humanos, (en adelante “el Consejo”), en un intento de crear un órgano de derechos humanos confiable dentro de las Naciones Unidas.

El principal objetivo del Consejo es debatir cuestiones de derechos humanos y dirigir y condenar violaciones de derechos humanos. En este artículo se argumentará que, si bien el Consejo ha intentado abordar aquellas cuestiones que llevaron a su predecesor a perder su credibilidad, sin embargo aún puede ser acusado de parcialidad política que impide su confiabilidad. Han existido numerosas causas atribuidas a este fracaso. En primer lugar, el Consejo se ve perjudicado por su propia incapacidad para poner en práctica mecanismos eficaces que prevengan la inclusión de reconocidos violadores de derechos humanos en su propia constitución. En segundo lugar, el Consejo es visto como si estuviese sufriendo de selectividad política, ejemplificada por una supuesta obsesión contra las violaciones de los derechos humanos en los territorios ocupados palestinos. En tercer lugar, se ha lo acusado de ser igual de ineficaz que la Comisión para responder en forma rápida a las violaciones. La razón de esto se atribuye a una falta de voluntad política. El objetivo de este artículo es evaluar la forma en que el Consejo ha tratado de rectificar las fallas de la Comisión y evaluar su éxito al hacerlo. Se concluirá analizando el futuro del Consejo, realizando un análisis de cómo podría tener éxito y evitar los fracasos de su predecesor.

1. B El Mandato y la génesis de la Comisión

La Comisión fue creada en virtud del artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas como subsidiaria del Consejo Económico y Social (en adelante “ECOSOC”) y le fue dado como mandato inicial la presentación de propuestas para:

- a) una declaración internacional de derechos humanos
- b) declaraciones o convenciones internacionales sobre derechos civiles, la situación de la mujer, el derecho a la información y otras cuestiones similares
- c) la protección de las minorías
- d) la prevención de la discriminación con motivos de raza, sexo, idioma o religión.⁵

Desde su creación tras la Segunda Guerra Mundial, Naciones Unidas estableció el respeto a los derechos humanos como uno de los tres pilares más importantes para la comunidad internacional, junto con el desarrollo económico y social, la paz y la seguridad internacionales.⁶ La creación de la Comisión fue señalada como un triunfo para aquellos que abogaban por el reconocimiento y cumplimiento de estándares universales de derechos humanos por órganos internacionales. La Comisión se desarrolló en una época de grandes expectativas y cumplió inicialmente con su mandato en la elaboración de normas. Si bien se desintegró en función de su descrédito, la Comisión fue un enorme logro que contribuyó al establecimiento de la regla que establece que los Estados son internacionalmente responsables por el trato que dan en sede interna a sus ciudadanos.

La Comisión ha sobrevivido a la Guerra Fría, donde un enfoque ideológico de los derechos humanos creó un intenso conflicto entre el otorgamiento de mayor prioridad a los derechos civiles y políticos,⁷ favorecidos por el bloque Occidental o a los derechos económicos y sociales,⁸ favorecidos por el bloque Oriental. Los debates sobre la definición de “derecho humano” hicieron fracasar numerosos intentos por parte de la Comisión para ampliar su mandato hacia la condena efectiva y el control de la observancia de los derechos humanos. Además, la naturaleza de la división ideológica del mundo entre los bloques comunista y capitalista hacía que las votaciones fuesen predecibles. La Comisión fue incapaz de superar plenamente los enfoques de derechos humanos ideológicamente opuestos, incluso después de la Guerra Fría. Tomasevski señaló que “la Guerra Fría no ha terminado dentro de la Comisión. Esto condiciona mucho de lo que la Comisión hace en términos de derechos económicos, sociales y culturales”.⁹ “Después de 1990, los países continuaron votando en apoyo de sus ex alianzas, por ejemplo, como afirmó Kirkpatrick, “Rusia votó casi exactamente como lo había hecho durante la Guerra Fría”¹⁰ Esto es una prueba de un problema más amplio experimentado por la Comisión, a saber, que los intereses nacionales tienen prioridad por sobre los derechos humanos y excluyen las críticas a los aliados. Los votos por bloques significan que los resultados eran previsibles y con frecuencia no se correspondían con la gravedad de las violaciones de los derechos humanos.

Mientras que siglo XX llegaba a su fin, la Comisión fue progresivamente debilitándose, no cumplía con su mandato e incluso, ayudaba indirectamente a los autores de violaciones de los derechos humanos a lograr cierto grado de inmunidad de examen internacional. Se convirtió en un cuerpo ridiculizado y plagado de escándalos, integrado por miembros procedentes de los mismos países que la Comisión debía condenar. Por ejemplo, en 2003, Sudán obtuvo un lugar en la Comisión, a pesar de su historial de violaciones de los derechos humanos. El entonces Secretario General, Kofi Annan, afirmó en 2004 que “el establecimiento de normas para reafirmar los derechos humanos no pueden ser alcanzados por Estados que carecen de un claro compromiso con su promoción y protección”.¹¹

El deseo de mantener el sistema de Westfalia en el que los Estados son actores soberanos guiados por el principio de no intervención ha obstaculizado la intervención en la jurisdicción de otro Estado, aún cuando esa intervención podría promover el bien de la persona por sobre el bien del Estado a través de la aplicación de estándares internacionales de derechos humanos. Lauren afirma que la “doctrina de la soberanía permitió a los líderes nacionales declarar que lo que le hicieron a su propio pueblo es un asunto interno de su Estado, haciéndolos inmunes de cualquier esfuerzo internacional para responsabilizarlos por las violaciones a los derechos humanos”.¹² Las limitaciones teóricas y prácticas que esto ha causado, han obstaculizado el trabajo de la Comisión a lo largo de su existencia; “Durante las dos primeras décadas y media de su existencia, la Comisión [...] interpretaba restrictivamente su propio mandato y se centró principalmente en actividades de promoción y en la creación de estándares a través de la preparación de borradores de instrumentos de derechos humanos”¹³ Sin embargo, como el sistema internacional de los derechos humanos creció también, se exigió a la Comisión que ampliara su mandato a la condena y a la vigilancia de los derechos humanos. Esta extensión de su mandato, trajo consigo problemas que añadieron críticas por su selectividad en el control.

1.C Los triunfos de la Comisión

La Comisión contribuyó con la elaboración de una gran cantidad de normas de derechos humanos y al desarrollo del derecho internacional consuetudinario. La redacción del borrador de la Declaración Universal de Derechos Humanos, (“en adelante DUDH”), adoptada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948, seguirá siendo uno de los mayores logros de la Comisión y también uno de los mayores éxitos de toda la historia de las Naciones Unidas. La DUDH ha tenido profundas consecuencias, como afirma Lauren, llegando rápidamente a “tener una vida propia y asumir una creciente fuerza moral, política e incluso legal a través del derecho consuetudinario”,¹⁴ haciéndolo legal así como declarativo.

La tarea inicial de la Comisión fue esbozar estándares universales de los derechos humanos deseables, cuestión especialmente importante en un contexto de post-guerra. Upton afirma que “un análisis de los pactos, convenciones y declaraciones iniciados por la Comisión durante su existencia pone de manifiesto claramente que ha cumplido con su mandato”.¹⁵ Introduciendo derechos civiles y políticos así como derechos económicos y sociales en la sociedad civil, la Comisión mostró un reconocimiento importante ante la previa descalificación de los derechos económicos y sociales con la creación de las Relatorías Especiales (“en adelante R.Es”) en ámbitos como la salud y la educación. En particular, la creación de la Relatoría Especial sobre el derecho a la educación en 1998 ha sido muy exitosa y como señala Smith, ha sido importante en el reconocimiento de “la utilización de la educación como una

herramienta para la lucha contra la guerra y los conflictos”,¹⁶ mostrando un importante reconocimiento por parte de la Comisión de la función que los derechos humanos desempeñan en el desarrollo.

“La Comisión ha avanzado en la protección de los derechos humanos a nivel mundial a través del trabajo sustantivo temático y específico sobre países, creando un sistema único de Procedimientos Especiales.”¹⁷ La primera R.E. analizó las violaciones de los derechos humanos en Chile bajo el régimen de Pinochet y para el año 2002 unos 41 R.E habían trabajado a nivel mundial examinando violaciones a los derechos humanos. Este sistema de R.Es ha sido muy elogiado por su capacidad de investigación y del nivel de detalle de sus informes. Ellos han informado sobre los primeros indicios de inminentes violaciones a los derechos humanos, identificando problemas que podrían dar lugar a catástrofes, por ejemplo, el reconocimiento temprano de la situación de emergencia humanitaria en Ruanda.¹⁸ Sin embargo, como Pinheiro (ex R.E.) explica, “era poco probable que la Comisión eligiera R.Es que no tuvieran, por lo menos, la aquiescencia de sus propios gobiernos”¹⁹ restringiendo su capacidad para condenar. R.Es necesitan, como una prioridad, tener garantizada su seguridad física y asimismo es vital que sean capaces de mantener su independencia e imparcialidad. Sin perjuicio de ello, su éxito fue limitado por los Estados que se negaron a responder las solicitudes de visita o restringieron el acceso si había sido concedido. Por ejemplo, el gobierno de los Estados Unidos negó el acceso a Guantánamo a R.Es que trabajan en temáticas como prevención de la tortura y el derecho a la salud.²⁰ Además, había y todavía existe una gran discrepancia entre el gran número de comunicaciones o acciones urgentes enviados por los R.Es y los Grupos de Trabajo en relación con el número de respuestas. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias ha hecho miles de solicitudes a los gobiernos de todo el mundo pero ha recibido muy pocas respuestas.²¹

La participación de los actores no estatales ha llevado a la Comisión a ser, por lo menos en la teoría, un organismo con la intención de escuchar opiniones de todos a fin de alcanzar un consenso universal. En su reunión anual había “más de 3000 participantes, entre organismos nacionales de derechos humanos, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales”²² que se reunieron para discutir cuestiones de derechos humanos en un ámbito formal. Al invitar a las organizaciones no gubernamentales y a Estados observadores a asistir, fue posible congregarse un amplio espectro de la sociedad civil internacional. Sin embargo, mientras que organizaciones independientes fueron capaces de aportar sugerencias constructivas ayudando a despolitizar ciertas cuestiones, existía un problema más profundo con las ONG que provenían de una amplia gama de contextos políticos que defendían cuestiones muy específicas.

Puede ser argumentado que el mayor logro de la Comisión es el hecho de haber existido. Fue el primer organismo internacional centrado únicamente en los derechos humanos, que se convirtió en un órgano para los Estados y los individuos en lo que se refiere a asesoramiento y la presentación de quejas. Sus

tareas de investigación han hecho surgir muchas de las más horribles violaciones de los derechos humanos en todo el mundo y ha proporcionado un impulso para el cambio. Asimismo ha alentado a los gobiernos a actuar para mejorar sus antecedentes en derechos humanos, evidentemente con la intención de evitar condenas por parte de la Comisión. Sin embargo, sus logros en la defensa y salvaguarda de los derechos humanos fueron eclipsados por una crisis de credibilidad.

1. D Dificultades en la historia de la Comisión

Hacia el año 2006, la Comisión se había convertido en el principal “foro en el que los gobiernos eran públicamente señalados y condenados por abusos a sus ciudadanos”.²³ Si bien se suponía que se iban a generar las discusiones necesarias para que sea difícil para los Estados poder escapar de la condena, su mandato se puso en tela de juicio cuando algunos de sus propios miembros eran los violadores de los derechos humanos. Un estudio realizado por Freedom House en 2005 reveló que “seis de dieciocho de los gobiernos más represivos, como los casos de China, Cuba, Eritrea, Arabia Saudita, Sudán y Zimbabwe, son miembros de la Comisión de Derechos Humanos (CDH), lo que representa casi el once por ciento de los cincuenta y tres miembros del organismo”.²⁴ Se hizo evidente que los Estados estaban tratando de ser miembros de la Comisión, con el fin de protegerse de las críticas o para criticar a otros por motivos políticos. La presidencia de la Comisión rotaba entre los grupos regionales, cuando en el año 2003 recayó sobre el grupo de Estados africanos, Libia, un Estado famoso por su pésimo trato a sus ciudadanos, fue elegido Presidente; evidenció un problema lamentablemente inevitable en una organización realmente democrática. El “argumento de que organizaciones internacionales, como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACDH)), estaba aplicando selectivamente las normas de derechos humanos para apoyar a los amigos y castigar a los adversarios”²⁵ estuvo presente en los últimos años de la Comisión.

En mayo de 2001, la Comisión fue objeto de escrutinio internacional cuando Estados Unidos no fue reelegido por primera vez desde el establecimiento del organismo. Existieron insinuaciones de que Estados Unidos, bajo la nueva administración Bush, no había hecho una campaña eficaz desalentado por la ineficacia de la institución. Otros afirmaron que la falta de participación de los Estados Unidos en nuevos instrumentos de derechos humanos como la Corte Penal Internacional, influyó en que otros Estados occidentales votaran en contra de su participación en la Comisión. Sanger indica que “China ha presionado sigilosamente para apartar a los Estados Unidos, cuestión que fue ‘devuelta’ con la resolución anual que Washington promovió condenando a Beijing sobre el tratamiento de los disidentes y, este año, al movimiento Falun Gong”.²⁶

El marco institucional de la Comisión al tener un carácter subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) no le dio la fuerza necesaria para lograr aumentar su credibilidad. La importancia de los

derechos humanos dentro de las Naciones Unidas ha sido puesta de manifiesto en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas declarándolos como uno de los propósitos de la ONU pero aún no se les ha dado una posición equivalente a la del Consejo de Seguridad o del ECOSOC. Esto implicó que los derechos humanos, en lugar de ser fundamentales, podrían ser subsumidos dentro de los intereses políticos, económicos o de seguridad de los Estados. La necesidad de introducir cambios institucionales para restaurar la credibilidad de los mecanismos de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas devino esencial como resultado del uso por algunos Estados de los derechos humanos como instrumento para fines propios.

2. De la Comisión al Consejo

2. A. *Los últimos acontecimientos que colmaron el vaso*

Para el año 2006, había quedado claro que era necesario un cambio vital si quería evitar el descrédito de todo el sistema de derecho humanos de las Naciones Unidas. Kofi Annan ha afirmado que

si las Naciones Unidas deben responder a las expectativas de los hombres y las mujeres de todo el mundo - y, de hecho, si la Organización está obligada a adoptar la causa de los derechos humanos tan en serio como la de seguridad y el desarrollo - entonces los Estados miembro deberían ponerse de acuerdo para sustituir a la Comisión de Derechos Humanos por un Consejo de Derechos Humanos más pequeño y de carácter permanente.²⁷

El Consejo tiene una mejor posición dentro de las Naciones Unidas ya que es ahora un órgano subsidiario de la Asamblea General en lugar de serlo del ECOSOC, lo que supone una mayor relevancia internacional.

La Conferencia sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 ha puesto de manifiesto que el cambio era casi inevitable, ya que reconoció las nuevas prioridades en materia de derechos humanos que existían en el mundo, sobre todo reafirmando la indivisibilidad entre derechos civiles y políticos y derechos económicos y sociales. Kofi Annan en su informe *In Larger Freedom* del año 2005, propone una reforma radical a la Comisión declarando que, “se ha desarrollado un déficit de credibilidad, que arroja una sombra sobre la reputación de las [Naciones Unidas] como un todo”.²⁸ Además, el informe afirma que la “promoción de los [derechos humanos], ha sido uno de los propósitos de la Organización desde sus inicios, pero ahora claramente requiere estructuras operativas más eficaces”,²⁹ sugiriendo que esto podría hacerse disolviendo la desacreditada Comisión y sustituyéndola por un Consejo mucho más mejorado.

El preámbulo de la Resolución de la Asamblea General N° 60/251 estableció que el Consejo reconoce “la labor realizada por la Comisión de Derechos Humanos y la necesidad de preservar sus logros y seguir avanzando sobre la base

de éstos, y de remediar sus deficiencias”.³⁰ La conformación del nuevo Consejo llevó casi un año de polémico debate sobre su nueva estructura y mandato. Mary Robinson, ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha sugerido que fue finalmente adoptado un compromiso que acabó sacrificando los estándares de derechos humanos.³¹ El Consejo “debería guiarse por los principios de universalidad, imparcialidad, objetividad y no selectividad, por un diálogo y cooperación internacional constructiva, a fin de impulsar la promoción y la protección de todos los derechos humanos”.³²

Asimismo tendrá por objeto establecer estándares internacionales de derechos humanos que deben ser respetados a nivel mundial. Como resultado, la nueva organización dispone de importantes cambios institucionales para corregir estas deficiencias.

En el período de sesiones inaugural del Consejo estuvieron presentes representantes de 153 Estados, incluidos los 47 Estados miembros, 154 organizaciones no gubernamentales internacionales y 25 representantes de organizaciones internacionales incluida las Naciones Unidas. El Consejo fue elegido con casi voto unánime de los miembros de la Asamblea General en virtud de la Resolución 60/251³³ con los votos en contra de los Estados Unidos, Israel, las Islas Marshall y Palau. Aunque quizás es demasiado pronto para hacer un análisis exhaustivo del nuevo Consejo, sus fracasos y sus éxitos ya están comenzando a salir a la luz.

2.B Nueva estructura y mecanismos

Después de muchas negociaciones,³⁴ el Consejo ha introducido importantes cambios y mejoras en el funcionamiento de la Comisión. Estos incluyen un sistema de examen universal; criterios más estrictos para ser miembro del Consejo, medidas para contrarrestar la selectividad y hacer más justa la representación geográfica y también aspectos de procedimiento, tales como respuestas rápidas a emergencias de derechos humanos.

2.B.i El Examen Periódico Universal

En un intento por superar las acusaciones de selectividad y de doble estándar, el Consejo ha establecido un sistema de revisión llamado Examen Periódico Universal (en adelante “UPR” por su sigla en inglés). La Resolución 60/251 estableció que el UPR estaría “basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato con respecto a todos los Estados”.³⁵ Este sistema de revisión examinará, en primer lugar, a 28 miembros del Consejo, 2 Estados voluntarios y 18 Estados seleccionados al azar. El marco normativo de la revisión está basado en “la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aquellos instrumentos de derechos humanos de los cuales el Estado es parte,

promesas y compromisos voluntarios contraídos por los Estados, incluyendo aquellos asumidos al presentar sus candidaturas para la elección al Consejo de Derechos Humanos (en adelante “el Consejo”).³⁶

El establecimiento del UPR, pese a ser elogiado por muchos, no ha escapado de las críticas. En primer lugar, el tiempo que se tomó para poner en marcha la revisión fue criticado por ser altamente inaceptable. Sin embargo, esto fue superado con la revisión prevista para Abril de 2008. En segundo lugar, el Consejo se enfrentó con el desafío de decidir qué Estado debía ser examinado en primer término. Los críticos alegaron que el Consejo primero debería haber revisado a la totalidad de sus miembros antes de aventurarse más lejos, a fin de garantizar que el organismo encargado de reafirmar los derechos humanos también promueva activamente estos valores mediante el ejemplo. El Consejo ha adoptado medidas para superar este problema estableciendo que todos los miembros del Consejo serán examinados durante los primeros tres años.

El sistema de revisión es muy ambicioso para un organismo en nacimiento. Con 191 Estados reconocidos en la ONU, la tarea de examinar los antecedentes de derechos humanos de todos los estados es inmensa e implicará una gran cantidad de personal, tiempo y financiación, los cuales no son abundantes en el seno del Consejo ni en las Naciones Unidas en su conjunto. Inicialmente, “el Consejo no [tenía] presupuesto para llevar a cabo”³⁷ el examen periódico universal, cuestión que amenazó con retrasar su implementación. Sin embargo, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos ha aportado una gran cantidad de recursos y de personal para trabajar en este ambicioso proyecto y por otro lado, Suiza ha creado también un fondo para apoyar a los Estados más pequeños que están preparando sus informes para el examen periódico universal. El UPR examinará 48 países por año, tal vez demasiados para permitir un examen vigoroso de cada Estado, pero se asegurará de que todos los Estados sean examinados periódicamente. Se asignarán tres horas a cada Estado para su revisión, independientemente de si tiene buenos antecedentes en el cumplimiento de los derechos humanos, su tamaño o su población. Si bien esto mantiene la igualdad entre los Estados miembros, no tiene en cuenta el hecho de que los Estados con malos antecedentes en el cumplimiento de los derechos humanos deben ser examinados más de cerca.

Si bien la resolución que establece el sistema del UPR dispone que el procedimiento “complementará y no duplicará la labor de los órganos creados en virtud de tratados”,³⁸ el Consejo tiene que asegurarse que el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas no use el mecanismo de examen universal como una excusa para no utilizar otros mecanismos de la Carta de las Naciones Unidas y otros tratados que ya registran violaciones a los derechos humanos. Los órganos creados en virtud de tratados como el Comité de Derechos Humanos consideran que es su competencia investigar violaciones de derechos humanos, por lo que el Consejo debe tratar de asegurarse de que complementará y no debilitará la labor de estos Comités. El UPR no perjudicará procesos específicos de Estados que ya estaban en vigor dentro de la Comisión ya que los miembros pueden convocar

períodos extraordinarios de sesiones para examinar cuestiones específicas de derechos humanos, independientemente de que ellos estén siendo examinados en el marco del UPR.

“Un grupo de tres relatores, seleccionados por sorteo entre los miembros del Consejo y de diferentes grupos regionales (llamado “troika”), serán convocados para facilitar cada examen.”³⁹ Esto ayudará con la credibilidad del organismo, velando para que no haya bloqueos regionales que puedan tratar de involucrarse en el proceso de revisión para protegerse de las críticas. El UPR es uno de los mayores éxitos e innovaciones del Consejo, ya que la condena puede tener un impacto perjudicial sobre la política económica y las relaciones exteriores de los Estados, un impacto que éstos quieren evitar. La presión que se ejerce sobre los Estados para que respeten las normas de derechos humanos debería hacerlos reevaluar sus políticas públicas. El problema surge cuando los Estados tratan de influenciar en el resultado del proceso de examen para escapar del control; de hecho, Egipto ha intentado de hacerlo.⁴⁰ Durante el séptimo período de sesiones, esto se puso de manifiesto a través de las reiteradas declaraciones de los representantes del gobierno que usaban el UPR para evitar el debate sobre la situación de derechos humanos en su país.

El UPR no sólo es un sistema de examen periódico, sino que también es una evaluación entre pares. Los Estados estarán examinando otros Estados lo que podría dar lugar a politización, debilitando así la credibilidad del Consejo. Un problema de la antigua Comisión era que los Estados asumían el rol de “jueces y acusados, al mismo tiempo [...] [satisfaciendo] en sus pequeños juegos diplomáticos grandes intereses políticos que están en juego”.⁴¹ El mandato del Consejo en cuanto a la promoción de los derechos humanos, no tiene prioridad en las relaciones internacionales de los Estados ya que la promoción del interés nacional se establece inevitablemente como la más relevante. El UPR sólo funcionará si los Estados se comprometen a que tenga éxito, a través de la cooperación de los Estados y de la voluntad de condenar en forma justa e imparcial.

El UPR está ahora plenamente en marcha, y está superando las expectativas de sus críticos. Los Estados que están siendo examinados han llevado grandes delegaciones a Ginebra, y han ayudado en la preparación y la introducción de los documentos, el diálogo interactivo fue bastante abierto y se hicieron recomendaciones. Un resultado positivo del UPR que puede observarse es la ratificación de tratados, Honduras y Ecuador han ratificado una serie de tratados como consecuencia del UPR. Sin embargo, quedará por verse si esto sentará un precedente.

2.B.ii Composición

La Comisión fue creada como un pequeño grupo de sólo dieciocho miembros que a finales del siglo XX había crecido a cincuenta y tres. El Consejo ha mantenido un tamaño similar al de la Comisión con una composición de cuarenta y siete Estados miembro. Dos ideas contradictorias han influenciado

los debates relativos a la composición del Consejo: una composición más pequeña que antes con requisitos de acceso estrictos o un órgano de composición universal. Kofi Annan propuso inicialmente un pequeño Consejo que ejerza un rol de “guía con autoridad moral”, compuesto por un pequeño número de miembros con antecedentes admirables de derechos humanos,⁴² lo que permitiría discusiones y debate más focalizados. Sin embargo, los problemas de evaluación de los criterios para la composición de este órgano fueron abundantes, lo que hizo inviable la propuesta. Un órgano de composición universal, tal como fue propuesto inicialmente por el Grupo de Alto Nivel,⁴³ sería mucho más adecuado para las Naciones Unidas, y le permitiera asumir el rol de una mesa de negociación. Podría decirse que es mejor tener Estados violadores de los derechos humanos que participaron activamente del debate y de la discusión que excluirlos de la comunidad internacional. Por último, el Presidente de la Asamblea General, Jan Eliasson propuso un acuerdo a través del cual el Consejo seguiría siendo bastante grande, cuarenta y siete miembros, pero cada Estado propuesto para formar parte tendría que haber sido evaluado sobre la situación de los derechos humanos en su país.

Una preocupación del Consejo ha sido la introducción de criterios más estrictos para su composición que los utilizados por la Comisión. La Resolución 60/251 establece que:

Al elegir a los miembros del Consejo de Derechos Humanos, los Estados miembros deberán tener en cuenta (1) la contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos y (2) las promesas y compromisos voluntarios que hayan hecho al respecto.

Además, los miembros elegidos para el Consejo deberán (1) mantener los estándares más altos en la promoción y protección de los derechos humanos; (2) cooperar plenamente con el Consejo y (3) ser examinado bajo el sistema de examen periódico universal durante su mandato.⁴⁴

El UPR será capaz de apoyar la candidatura de un Estado aportando pruebas sobre su contribución a la protección de los derechos humanos y por su parte, los Estados se verán obligados a someterse a dicho examen durante su mandato.

El elemento de subjetividad de los criterios anteriores ha sido criticado y además existieron demandas para que crearan criterios de selección de miembros más restrictivos, como por ejemplo un examen detallado de los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado que se postula. Estas medidas restringirían el número de Estados miembros y socavarían los esfuerzos del Consejo por alcanzar una representación universal y geográfica. Los debates sobre los criterios para determinar la composición siguen siendo controvertidos; Schaefer ha sostenido que “la presunción de que un país ha violado los derechos humanos es muy subjetiva. Si se desea crear criterios [...] que excluyan a ciertos países, ¿por qué no excluir a aquellos que están en contra de la liberalización del

comercio o aquellos que no implementan herramientas de ayuda exterior? Esto es un arma de doble filo”.⁴⁵ Los Estados, teóricamente, están en condiciones de ser miembros del Consejo incluso si están bajo algún tipo de sanción por violaciones de los derechos humanos por el Consejo de Seguridad. Sin embargo, se exige un requisito previo: que los Estados cumplan con las normas de derechos humanos y con los estándares internacionales lo que restringe fácilmente la posibilidad de ser miembro del organismo. A pesar de ello, Pace señala que “la aplicación efectiva de este mecanismo requerirá por parte de los Estados miembros un nivel sin precedentes de eficiencia y buena fe para poder juzgar a partir de los escasos registros de presentación de informes ante los órganos de tratados - sin mencionar la preparación de la Secretaría”.⁴⁶

La nueva distribución geográfica del Consejo permite a los Estados en vías de desarrollo una mayor oportunidad de expresar sus opiniones sobre cuestiones de derechos humanos. Mientras que esto realmente busca conducir hacia la universalidad, no es necesariamente el mejor modo de salvaguardar los derechos humanos. La equidad en términos de representación geográfica tiene que ser sopesado con equidad en términos de un buen historial de derechos humanos. Un Estado sólo puede permanecer un máximo de dos períodos, lo que previene la dominación por parte de ciertos Estados en el órgano y es un intento por corregir otra falla de la Comisión. “El Consejo estará integrado por cuarenta y siete Estados Miembros que serán elegidos de forma directa e individual en votación secreta por la mayoría de los miembros de la Asamblea General.”⁴⁷ Los miembros son elegidos cuando obtienen una mayoría absoluta de votos en la Asamblea General, recibiendo obligatoriamente 96 votos. Es un menor número de votos que los dos tercios que, los Estados Unidos y el entonces Secretario General, solicitaban que el Consejo tuviera.

La Asamblea General, por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes, podrá suspender los derechos inherentes a formar parte del Consejo de todo miembro de éste que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos; un cambio positivo, pero hace que sea considerablemente más difícil expulsar a un miembro del Consejo que elegirlo.

La primera elección de miembros del Consejo mostró mejoras significativas en comparación con la Comisión ya que ni siquiera se postularon aquellos graves violadores de derechos humanos. Sin embargo, el organismo ha sido criticado por permitir que Egipto sea miembro hasta el año 2010 ya que se alega que el gobierno egipcio ha torturado a sus opositores políticos. Esto hace recordar cuando Sudán era capaz de tener un lugar en la Comisión, un estado sujeto a críticas por su trato a sus ciudadanos en la región de Darfur. Por un lado, las elecciones permiten a los Estados votar honestamente, sin temor a repercusiones en otros ámbitos de sus relaciones exteriores. Sin embargo, por otro lado, las votaciones secretas han dado lugar a una falta de rendición de cuentas que no ha impedido adecuadamente a los Estados como Egipto, Argelia, Pakistán, China, Cuba y obtener un lugar en el Consejo.

2.B.iii Procedimiento

Una de las críticas que se le hacía a la Comisión tenía que ver con su fracaso para establecer mecanismos eficientes que le permitieran abordar con urgencia crisis de derechos humanos, ya que a menudo era incapaz de responder a esas situaciones sino hasta su reunión anual por lo que los Estados podían actuar con relativa impunidad. Esta cuestión ha sido abordada en el Consejo a través de la celebración de “períodos extraordinarios de sesiones, cuando sea necesario, a solicitud de un miembro del Consejo con el apoyo de un tercio de los miembros del éste”.⁴⁸ El aumento de reuniones ad-hoc también ayudará a aliviar el gran atraso que el Consejo desarrolló en todo el proceso de transición. Los períodos extraordinarios de sesiones pueden ser convocados con sólo un tercio de los miembros del Consejo, esta facilidad para la convocatoria puede hacer que los mecanismos sean más susceptibles a la politización, ya que no existen salvaguardas contra aquellos grupos de Estados que quieran mal usar este mecanismo para sus propios fines.

Kofi Annan expresó su profunda preocupación sobre los intentos evidentes por socavar y desacreditar a los Procedimientos Especiales, llamándolos “la joya del sistema”.⁴⁹ Si bien el sistema de Procedimientos Especiales ha tenido un gran éxito éste no ha estado exento de críticas. El Consejo eligió, polémicamente, no renovar los mandatos sobre Cuba, Belarus y la República Democrática del Congo. Respecto a éste último se lo sustituye por “una ambigua convocatoria a un grupo de Procedimientos Especiales temáticos para llevar a cabo una misión conjunta al país e informar al Consejo en marzo de 2009”.⁵⁰

Los Procedimientos Especiales se han debilitado aún más por el hecho de que han existido “coordinados esfuerzos por un pequeño número de Estados, entre ellos Argelia, Egipto y Pakistán, para reescribir las normas que rigen la selección de los titulares de los mandatos a fin de imponer ciertas medidas que atentarían gravemente contra la independencia y la eficacia de los Procedimientos Especiales”.⁵¹

El sistema de envío de R.Es para investigar violaciones de los derechos humanos, aunque no sin problemas, ha sido uno de los elementos más exitosos del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Sin embargo, el futuro de la “joya de la corona” del Consejo es incierto ya que si los Estados siguen socavando este proceso las repercusiones impactarán sobre la credibilidad del Consejo.

3. ¿El déficit de credibilidad fue resuelto por el Consejo?

Con el fin de ser una organización internacional creíble, el Consejo debería cumplir con ciertos criterios. Debe ser imparcial, coherente, universal y capaz de responder en forma eficaz y adecuada a las crisis de derechos humanos que se produzcan. Este artículo evaluará los éxitos y fracasos del Consejo en base a estos criterios.

3. A Eficacia

El Consejo no sólo debe ser capaz de revisar periódicamente la situación de los derechos humanos en un Estado, sino también debe ser capaz de responder a las emergencias humanitarias cuando éstas se produzcan. La cuestión de cómo hacer frente a la situación en Darfur ha sido una de las primeras cuestiones urgentes que tuvo que hacer frente el Consejo de manera rápida y eficaz para demostrar que ha sido capaz de superar el déficit de credibilidad de la Comisión y que posee la capacidad para responder rápidamente a las situaciones de emergencia.

Las Naciones Unidas han afirmado que más de dos millones de personas han huido de sus hogares en Darfur y cientos de miles de vidas se han perdido durante el conflicto en curso. Colin Powell argumentó que ya en 2004 “se ha cometido un genocidio en Darfur, que puede estar ocurriendo todavía del cual el gobierno de Sudán y las milicias Janjaweed son responsables”.⁵² Hay un reconocimiento creciente de que la comunidad internacional tiene el deber de responder, por lo menos a través de la condena sino lo hace con la intervención militar. El genocidio en Darfur tiene una gran repercusión internacional y ha vuelto más tensa la relación entre Sudán y Chad a medida que más y más refugiados huyen a través de las fronteras. La situación constituye cada vez más una mayor amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

Al Consejo le ha tomado una cantidad sustancial de tiempo actuar al respecto de esta terrible situación, por lo cual recibió críticas generalizadas, pero cuando decidió actuar, inicialmente sólo eligió a “expresar su preocupación”⁵³ en lugar de emitir una condena, como lo ha hecho con gran facilidad con el caso de Israel. Han existido numerosos reclamos al Consejo para hacer más. Minority Rights Group ha sugerido que ha habido “poco esfuerzo por parte de las Naciones Unidas o de agentes externos para impulsar una solución negociada”.⁵⁴ El Consejo ha tratado de enviar una misión a Darfur pero Sudán no concedió las visas necesarias al equipo de investigación que intentaba entrar al país medida que, la posterior resolución del Consejo no condenó. Mientras que, admirablemente se intentó llevar a cabo el mandato sin ser concedida la entrada al país a través de conversaciones con los refugiados y con trabajadores de asistencia humanitaria de Darfur, sus acciones fueron lentas. “Si bien el grupo de expertos estaba dispuesto a entregar su informe condenatorio sobre Sudán en septiembre, Doru Costea, estuvo de acuerdo en demorar esta entrega por dos meses sin obtener nada a cambio.”⁵⁵

La decisión de no renovar el mandato⁵⁶ del Grupo de Expertos fue muy criticada por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos como Amnistía Internacional.⁵⁷ El objetivo de este Grupo ha sido la supervisión de la aplicación de las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre Darfur por lo que su ausencia en la región dañaría la reputación del Consejo. El R.E. sobre Sudán ahora deberá hacerse cargo de este mandato al mismo tiempo que debe investigar sobre abusos en otras partes de Sudán.

El informe emitido por el Consejo el 7 de marzo de 2007⁵⁸ fue condenatorio,

no sólo para Sudán, sino también para la comunidad internacional por su incapacidad para actuar. Abordar la situación en Darfur será una de las pruebas más difíciles del Consejo y es su oportunidad para demostrar que tiene una mayor credibilidad que la Comisión, respecto a su anterior inacción en cuanto al lugar de Sudán dentro de la Comisión. El equipo de investigación sobre Darfur ha llamado a la reacción de la comunidad internacional como “patética” apelando a “la obligación solemne de la comunidad internacional de ejercer su responsabilidad de proteger [aprobada en la cumbre mundial de 2005] ha devenido en evidente y urgente”. Si un Estado se encontrara de acuerdo con sus intereses habilitado para actuar, las resoluciones del Consejo resultarán ser una guía moral en la obtención de aprobación por el Consejo de Seguridad. Las acciones del Consejo respecto de Darfur son uno de sus mayores logros, pese a que tardan en comenzar, una vez que el Consejo fue autorizado, ha hecho un buen uso de sus recursos limitados en la investigación de la situación y condena de los abusos. Esto ha demostrado que el Consejo posee la capacidad para actuar en una crisis sin precedentes, sin embargo, esto no significa que siempre lo hará.

3. B Imparcialidad y universalidad

La capacidad del Consejo para actuar con eficacia y rapidez todavía depende claramente de la voluntad política de sus miembros. La credibilidad del Consejo está también siendo socavada por aquellos Estados que han optado por no participar en el organismo. Una de las mayores críticas a la Comisión fue que, a lo largo de los años, se convirtió en un órgano altamente politizado, dependiente para su actuación de la voluntad política de sus miembros. El Consejo se ha enfrentado con el difícil reto de tratar de obtener la cooperación y la participación de los Estados más poderosos del mundo, pretendiendo permanecer imparcial y libre de cualquier influencia política.

Estados Unidos fue uno de los cuatro Estados, junto con Israel, las Islas Marshall y Palau que votaron en contra de la creación del Consejo y que aún no ha buscado un lugar en el Consejo a pesar de haber tenido casi siempre un lugar en la Comisión. Públicamente ha rechazado al órgano en favor de un enfoque unilateral de los derechos humanos, argumentando que podría promover mejor los derechos humanos desde afuera mientras que promete apoyo financiero a la institución a fin de que pueda llevar a cabo eficientemente su mandato. Estados Unidos también sostuvo que no existen suficientes garantías para prevenir que el Consejo no sufra de las mismas deficiencias que la Comisión. Los críticos de la decisión de Estados Unidos sugirieron que ello se debe al temor a las críticas que podrían recibir en el marco del UPR como consecuencia de la publicidad negativa que rodea el tratamiento de presuntos terroristas presos en Guantánamo y la cárcel de Abu Ghraib,⁵⁹ que fueron incluida en un informe de uno de los RE. También se muestra renuente a involucrarse sin poder garantizar su capacidad para ejercer una influencia dominante, evitando así que su poder y sus decisiones se vean afectados teniendo por ejemplo, el derecho de veto como lo tiene en el

Consejo de Seguridad. Estados Unidos está preocupado por su condición de potencia mundial y, por tanto, es reacio a comprometerse con principios y valores universales que podrían poner en riesgo dicha condición.

La posición de Estados Unidos hacia el Consejo ha sido una bendición contradictoria para el éxito del organismo. Las objeciones más fuertes han sido puestas de manifiesto por John Bolton, el Embajador de Estados Unidos ante las Naciones Unidas. Él ha articulado la renuencia americana a comprometerse a través de su declaración “Queremos una mariposa. No vamos a poner lápiz labial sobre una oruga y declararla un éxito”.⁶⁰ Si bien la oposición de los Estados Unidos, ha sido un revés para la credibilidad y reputación del Consejo, durante las primeras etapas el Consejo se ha beneficiado de esta posición. EEUU propuso persistentemente establecer criterios más estrictos para ser parte del Consejo, cuestión que ha influido en la estructura actual del órgano. Una vez que Estados Unidos dejó en claro su oposición al Consejo, y su intención de no participar, la formación del organismo ha podido proceder con menos concesiones.

La falta de participación de Estados Unidos en el Consejo ha tenido repercusiones en su credibilidad y en su capacidad para actuar con legitimidad mundial. Como Estados Unidos es el mayor aportante financiero de las Naciones Unidas, es, sin duda, el miembro más poderoso. Principalmente como consecuencia de la condena del Consejo a Israel, Estados Unidos ha alegado que el Consejo sufre un déficit de credibilidad similar al de la Comisión y ha amenazado con retirar la financiación.⁶¹ Ha habido debates sobre si el Consejo podría afrontar económicamente la puesta en práctica de su sistema de examen periódico por lo que una disminución en la financiación dañaría su más preciada innovación.

La aquiescencia y cooperación de los Estados Unidos es vital para el éxito del Consejo ya que necesita sus fondos, su apoyo y su poder para influir en los demás Estados a que cumplan con las normas de derechos humanos. Si Estados Unidos no cumple con altos estándares de derechos humanos, otros Estados no se sentirán en la obligación de hacerlo utilizando las acciones de Estados Unidos como una justificación. Este país ha ido aumentando gradualmente su participación en el Consejo, optando por ser un observador en las sesiones. Una mayor cooperación entre EEUU y el Consejo parecería posible en el futuro. Eso ayudaría a restablecer la fe en el compromiso con los derechos humanos que EEUU suscribió y mejoraría la posición internacional y la reputación del Consejo.

El Consejo ha sido criticado por fracasar en la promoción de los derechos humanos universales y, por tanto, fallándole a aquellos pueblos del mundo que viven bajo regímenes represivos. “Un enfoque partidario del Consejo de Derechos Humanos no ayudará a las víctimas del conflicto [árabe-israelí]. Esto sólo debilitará la credibilidad del nuevo Consejo.”⁶² El Consejo ha empezado a reconocer esta falla, evidente con la declaración de Doru Costea, actual Presidente del Consejo, en lo que respecta al conflicto entre Israel y Palestina dijo que “el Consejo ha fracasado”.⁶³ George Bush ha declarado que “el organismo ha guardado silencio respecto de la represión de regímenes como La Habana, Caracas,

Pyongyang y Teherán, mientras que su crítica se centró excesivamente en Israel”.⁶⁴ El Consejo ha convocado a sesiones extraordinarias para lograr dar una respuesta más rápida a ciertas violaciones de derechos humanos. Hasta el momento, esta práctica ha sido usada, probablemente, en forma abusiva, sin embargo, está dentro de las capacidades de los Estados miembros reformar ésto y celebrar sesiones que abarquen otras cuestiones, tanto temáticas como por países.

En diciembre de 2006, el Consejo, alentado por Kofi Annan a tomar “acciones urgentes” sobre la situación en Sudán, llevó a cabo un período extraordinario de sesiones celebrado para abordar la situación en Darfur marcando un cambio positivo del Consejo luego de su débil aproximación previa. De hecho, “el Consejo cumplió con su mandato ‘aumentando sus responsabilidades’, ‘poniendo a las personas antes de la política y, por tanto, fortaleciendo su credibilidad’”.⁶⁵ Este período de sesiones marcó un alejamiento de las altamente politizadas sesiones extraordinarias anteriores que se centraron en Israel.⁶⁶ Sin embargo, aunque fue elogiado como un gran éxito, este período de sesiones no tuvo una repercusión lo suficientemente fuerte como para ayudar a resolver la situación en Darfur.

3. C Coherencia

Con el fin de evitar acusaciones de selectividad y politización, el Consejo debe responder a las cuestiones de derechos humanos en forma coherente y no depender de las alianzas ideológicas, políticas o económicas de sus miembros. Debería elaborar un estándar internacional de derechos humanos universalmente aplicable a todos los Estados.

El camino más controvertido por el que el Consejo ha transitado ha sido el de los Territorios Palestinos Ocupados ya que se ha mantenido una desproporcionada condena a las acciones militares israelíes, descuidando la condena a otros Estados y la cobertura sobre cuestiones temáticas. El Consejo aún no ha demostrado, por lo menos numéricamente, su imparcialidad, dando pruebas a los críticos de que es un órgano politizado e incapaz de actuar en forma justa. En su primera reunión, el Consejo hizo de Israel un tema permanente en su agenda mientras que al mismo tiempo, hizo caso omiso de otras grandes violaciones de los derechos humanos en otros países. Esta falta de imparcialidad no ha pasado desapercibida y ha dado lugar a severas críticas por parte de la prensa, académicos y las Naciones Unidas.⁶⁷ Ban Ki-Moon, actual Secretario General, expresó su decepción “en la decisión del Consejo de seleccionar sólo un tema regional específico, considerando la variedad y el alcance de las denuncias de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo”.⁶⁸

Las acciones del Consejo durante su segundo período de sesiones en relación con el conflicto en el Líbano en el 2006 fueron unilaterales, condenando a Israel y haciendo caso omiso de violaciones del derecho internacional por el bando opuesto, Hezbollah. De los seis períodos extraordinarios de sesiones convocados desde su creación, el Consejo ha dedicado cuatro a Israel. Louise Arbour, ex Alto

Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sostuvo que “la independencia, la imparcialidad y la objetividad de la investigación debe estar garantizada no sólo por la credibilidad de los miembros del órgano, sino también por el alcance y la metodología de su mandato”⁶⁹ y el Consejo está fallando en el cumplimiento de este mandato.

La resolución en la que se condenó la acción israelí en la Franja de Gaza fue votada en contra por muchos Estados europeos, entre ellos Francia y Alemania, quienes sostuvieron que el Consejo debería tratar de una manera más equilibrada estas delicadas y controvertidas cuestiones.⁷⁰

Además, las resoluciones relativas a los territorios ocupados carecen de referencias explícitas a los misiles disparados por grupos militantes palestinos, mientras que se condena constantemente a Israel. Si el Consejo no puede evitar que los Estados formen bloques de acuerdo a creencias ideológicas o religiosas y voten en consecuencia, en vez de hacerlo en forma imparcial ante abusos a los derechos humanos será incapaz, entonces, de mantener una pizca de credibilidad.

La polémica modificación al mandato del Relator Especial sobre libertad de expresión, que fue apoyada por la Organización de la Conferencia Islámica y por Estados como China y Rusia fue aprobada en marzo de 2008 y declarada por la Unión Internacional Humanista y Ética como “el fin de los derechos humanos universales”.⁷¹ La modificación implica que el R.E. tendrá que informar sobre los casos de “violaciones del derecho a la libertad de expresión que constituyan actos de discriminación religiosa o racial”.⁷² La resolución fue rechazada por muchos Estados que la consideraron como una violación misma a la libertad de expresión y que se le atribuyen al R.E. “funciones de vigilancia” contraria a la práctica establecida para los Procedimientos Especiales corriendo el riesgo de dejar sentado un precedente.⁷³ La libertad de expresión es un derecho humano fundamental y debe ser protegido con el fin de garantizar una sociedad libre. Además, el Consejo con el fin de demostrar su coherencia y confiabilidad no sólo debería analizar en forma imparcial la situación de los derechos humanos en todos los Estados, sino que también debería abarcar todos los aspectos de los derechos humanos, garantizando su indivisibilidad.

4. Recomendaciones y conclusiones

Existían tres factores claves que impedían la credibilidad de la Comisión: la falta de mecanismos eficaces, la politización y la incapacidad para responder a las cuestiones de derechos humanos en forma rápida. En el año 2006 no era respetada como un órgano confiable generando entonces una necesidad de reforma que se fue posible al término de la Guerra Fría y por el aumento de la fuerza y la influencia del sistema internacional de los derechos humanos. Hubo una demanda de una organización respetada por la comunidad internacional, Human Rights Watch que declaró que, “el déficit de credibilidad de la Comisión de Derechos Humanos, especialmente en sus últimos años, generó una demanda de un órgano

de principios, creíble, objetivo, firme en las relaciones con los gobiernos y oportuno en sus respuestas”.⁷⁴

El objetivo de este artículo ha sido evaluar si las Naciones Unidas han logrado crear este órgano creíble en el seno del sistema de los derechos humanos, superado las principales deficiencias de la Comisión.

La creación del Consejo recibió una acogida variada y ha experimentado diferentes niveles de compromiso por parte de los Estados. Los Estados Unidos, como el miembro más influyente y el que otorga el mayor apoyo financiero de las Naciones Unidas, fue inicialmente uno de sus críticos más fuertes, que amenazaba con causar grandes problemas para el órgano. Es evidente que la ONU ha comenzado finalmente a alcanzar su tercer pilar: la protección de los derechos humanos, “mostrando la voluntad de consolidar una regla internacional y colectiva de la responsabilidad de protección”.⁷⁵ Sin embargo, las persistentes acusaciones de politización amenazan su futuro. El nuevo Consejo tiene cambios significativos en comparación con la Comisión, incluyendo una nueva composición, el mejoramiento en los procesos de reunión y un prestigio dentro de las Naciones Unidas que ha logrado darle una nueva vida para investigar violaciones de los derechos humanos. “El período de sesiones inaugural en junio de 2006 atrajo a miles de participantes, incluidos representantes de los 47 Estados miembros, 108 de otros Estados, 25 de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y 154 organizaciones no gubernamentales internacionales.”⁷⁶

La Comisión carecía de mecanismos eficaces para prevenir que aquellos violadores de los derechos humanos obtengan un lugar en el organismo. Para superar esto, el Consejo exige a sus miembros someterse al examen periódico, una medida que aumentará su transparencia. El UPR es el cambio institucional más impresionante en el seno del Consejo, ya que reducirá la politización y ayudará a contrarrestar la selectividad. Ningún Estado será capaz de evitar el control, independientemente de su poder o de su aporte económico en las Naciones Unidas. Cuba criticó a la Comisión por ser “un tribunal de la inquisición a favor de los ricos”,⁷⁷ China sostuvo que en la Comisión “los avances en materia de derechos humanos en ciertas partes del mundo pueden ser exagerados desproporcionadamente con el fin de cumplir con agendas políticas ocultas. Por la misma razón, graves violaciones a los derechos humanos también pueden ser ignoradas a propósito”.⁷⁸ Con la nueva capacidad de suspender a los miembros, el Consejo debería lograr ser órgano respetable/serio en post de los derechos humanos.

Las sesiones específicas por país corren el gran riesgo de evitar discutir la situación de países que merecen ser objeto de condena. Estas sesiones se encuentran en mayor riesgo de politización, cuestión por la que la Comisión era tristemente célebre, por lo tanto uno de los mayores desafíos para el Consejo. El Consejo ha puesto en marcha medidas que harán más fácil la celebración de períodos de sesiones extraordinarias y debería utilizarlas para discutir cuestiones temáticas reduciendo así las oportunidades de politización. Desde su primer período de sesiones en junio de 2006, el Consejo hizo de Israel un tema

permanente de su agenda, dedicando también la mayoría de sus períodos extraordinarios a esta cuestión. La obsesión del Consejo con Israel amenaza con debilitar su propia credibilidad, lo que dificulta sus posibilidades de éxito y, además, perjudica todo el resto del trabajo que está tratando de llevar a cabo. La facilidad con que pueden convocarse períodos extraordinarios de sesiones ha significado que, Estados con agendas políticas ocultas, las han convocado a fin de llevar a cabo sus propios intereses políticos. Estas sesiones especiales deberían utilizarse para investigar no sólo problemas específicos de cada país, sino también violaciones temáticas de los derechos humanos lo que reduciría las posibilidades de politización.

El Consejo sustituyó la reunión anual de la Comisión por tres al año y se incorporó la posibilidad de convocar sesiones de emergencia, sin embargo, sigue sin responder a violaciones específicas de derechos humanos con su suficiente rapidez y eficacia. Como ocurrió con Darfur, cuando se produce una real y grave situación de derechos humanos de emergencia, el Consejo resulta lento e ineficaz en sus acciones cuando no hay la voluntad política para actuar. La situación en Darfur está empeorando y la falta de acción tiene graves repercusiones sobre la vida de las personas.

Utilizando a Estados Unidos como ejemplo clave, en este artículo se ha examinado la importancia de conseguir la participación y cooperación de las grandes potencias mundiales. El Consejo muestra mejoras organizativas respecto de la Comisión y existe espacio suficiente dentro de su mandato para que pueda funcionar de manera creíble, el problema radica en que los Estados hagan pleno uso de estas oportunidades.

Los Estados no están dispuestos a dañar los vínculos políticos y económicos que tienen con otros Estados a fin de cumplir con estándares de derechos humanos que no afectan directamente a sus propios intereses. Además, son los mismos Estados miembro los que le impiden actuar con rapidez y eficacia frente a situaciones urgentes de violaciones a los derechos humanos más que las deficiencias institucionales.

A pesar de que Consejo puede estar aún afrontando problemas iniciales, existen disposiciones que permiten futuras reformas, una ventaja de la cual no disponía la Comisión. Sin embargo, el Consejo no puede formar un órgano de derechos humanos creíble y eficaz si sus miembros no cumplen con los estándares que ellos mismos predicán. Por esta razón, la participación de las ONG en el Consejo es un paso positivo ya que ofrece la oportunidad de escuchar opiniones independientes sobre las violaciones de los derechos humanos y de, incluso, considerar recomendaciones e informes de estas organizaciones en el UPR. Sin embargo, “hasta que las Naciones Unidas no haga responsables a sus miembros por el incumplimiento de normas internacionales de derechos humanos, las Naciones Unidas no serán el mejor lugar para el propuesto Consejo de Derechos Humanos”.⁷⁹ La ONU resulta ser un organismo inadecuado para condenar abusos a los derechos humanos, ya que los Estados no admiten abiertamente haber cometido violaciones a los derechos humanos a pesar de

estar probados. Además, aún no existen suficientes garantías para evitar que aquellos Estados violadores de los derechos humanos ocupen un lugar en el Consejo. Asimismo, se está convirtiendo en un cuerpo empañado de aquiescencia y compromiso en lugar de ser un órgano que trabaje para salvaguardar los derechos humanos de los individuos. Un órgano más eficaz podría ser formado con independencia de las Naciones Unidas, compuesto de verdaderamente Estados liberales y democráticos ya que el Consejo tiene problemas para asumir simultáneamente el papel de juez y parte mientras que a su vez tiene que mantener su credibilidad.

El Consejo es todavía un joven proyecto de las Naciones Unidas y tiene la capacidad “ayudar a salvar la brecha entre la noble retórica de los derechos humanos en los pasillos de las Naciones Unidas y la triste realidad sobre el terreno”⁸⁰ Está empezando a darse cuenta de su potencial para hacer grandes avances en el ámbito de los derechos humanos. El Consejo será revisado en el año 2011; una prueba importante podría elevar el estatus del Consejo y demostrar a la comunidad internacional que es capaz de mantener estándares internacionales de derechos humanos. Si falla, entonces el trabajo del Consejo debe ser reexaminado radicalmente y, posiblemente, nuevamente reformado para resolver los problemas señalados. Sin embargo, el verdadero examen está en la batalla diaria de las víctimas de los derechos humanos por la justicia y la reparación, por lo que el Consejo debe actuar en nombre de estas víctimas. “La autoridad moral de las Naciones Unidas depende de su capacidad para responder con eficacia y rapidez a la difícil situación de los derechos humanos de todo el mundo” declaró Roth, y agregando que el Consejo “puede trabajar si los gobiernos de todo el mundo muestran el compromiso necesario. La pelota está de su lado”.⁸¹

BIBLIOGRAFÍA:

AMNISTÍA INTERNACIONAL. **Human Rights Council: Council continues to struggle to establish itself as an effective human rights body**, 4 de abr. de 2008. Disponible en: <<http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR41/008/2008>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. **UN Human Rights Council resumed sixth session: Promise for the future haunted by ghosts of the past**, 20 de dic. de 2007. Disponible en: <<http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR41/029/2007/en>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.

ANNAN, K. **Urging end to impunity, Annan sets forth ideas to bolster UN efforts to protect human rights**. Secretary-General, UN Doc SG/SM/10788, 8 de dic. de 2006.

ARBOUR, L. **Segunda Sesión del Consejo de Derechos Humanos**, 11 de ago. de 2006.

BOLTON, J. United States: A caterpillar in lipstick?; The UN's Human Rights Council. **The Economist**, London, v. 378, I. 8467, 4 de mar. de 2006.

BUHRER, J.C. **UN Commission on human rights loses all credibility**. Reporters without Borders, ago. de 2003.

BUSSARD, S. Human Rights Budget Crisis. Geneva Human Rights Tribune, 11 de dic. de 2007.

BROWN, R. Vote on Freedom of Speech marks the end of Universal Human Rights. **International and Humanist Ethical Union**, Amsterdam, 30 de mar. de 2008.

Carta de las Naciones Unidas. San Francisco, 1945.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. **Mandato para Relator Especial sobre la promoción y protección de la libertad de opinión y expresión**. UN Doc A/HRC/RES/7/36, 2008.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. **Consejo de Derechos Humanos concluye su tercer período de sesiones dedicado a la organización del trabajo futuro**. HRC Doc HRC06088E, 8 de dic. de 2006.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. **Cuarto período de sesiones. Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General**, 15 de mar. de 2006 titulada "Consejo De Derechos Humanos", UN Doc A/HRC/4/80, 2006.

DEEN, T. U.S. Isolated in Opposing New Human Rights Body. **Interpress News Service**, 10 de mar. de 2006.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. **110th US Congress - 1st Session**, 4 de enero de 2007. Disponible en: <www.theorator.com/bills110/text/hr225.html>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.

FERNANDEZ-PALACIOS, J.A. **Commission on Human Rights Opens Sixty-First Session**, UN Doc HR/CN/1107, 14 de mar. de 2005.

GINGRICH, N. & MITCHELL, G. **American Interests and UN Reform: Report of the Task Force on the United Nations**. Washington: United States Institute of Peace, 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Lebanon/Israel: U.N. Rights Council must protect civilians, body should urge investigation of wartime abuses by all parties**, Ginebra, 11 de ago. de 2006. Disponible en: <<http://www.hrw.org/english/docs/2006/08/11/lebano13967.htm>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Human Rights Council: No more business as usual**, Backgrounder, mayo de 2006. Disponible en: <<http://www.hrw.org/>

backgrounder/un/un0506/un0506.pdf>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.

Independent Inquiry, Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda, 15 de dic. de 1999.

INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS. **Human Rights Council 4th Special Session**, 12-13 de dic. de 2006. Disponible en: <http://www.ishr.ch/hrm/council/other/cmreports/specialsessions/Fourth_Special_Session.pdf>. Último acceso el: 4 de feb. de 2008

KI-MOON, B. **Secretary General urges Human Rights Council to take responsibilities seriously, stresses importance of considering all violations equally**. UN Doc SG/SM/11053, 20 de junio de 2007.

KIRKPATRICK, J. UN human rights panel needs some entry standards: a scandal in Geneva. **Daily Times**, Pakistan News, 15 de mayo de 2003.

LAUREN, P. To preserve and build on its achievements and to redress its shortcomings: the Journey from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 29, n. 2, 2007.

MARTINETTI, I. **The human rights Council. A butterfly or a caterpillar in lipstick?**. UN Reform Watches, Centre for UN Reform, v. 14, 2006.

MERTUS, J. **United Nations and Human Rights. Global Institutions**. Oxford: Routledge, 2005.

NACIONES UNIDAS. **Revisión Periódica Universal - Primera Sesión**. Alerta UPR, Reunión Informativa, 4 de abr. de 2008.

NACIONES UNIDAS. **Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo**. Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones forzadas o involuntarias, A/HRC/7/2, 10 de enero de 2008.

NACIONES UNIDAS. Consejo de Derechos Humanos. **Grupo de Expertos sobre la situación de los derechos humanos en Darfur**. UN Doc A/HRC/6/L.51, 13 de dic. de 2007.

NACIONES UNIDAS. **President Bush's Address to the United Nations General Assembly**, 25 de sept. de 2007.

NACIONES UNIDAS. **Institution-building of the United Nations Human Rights Council**, UN Doc A/HRC/RES/5/1, junio de 2007.

NACIONES UNIDAS. **Cuarto periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Darfur**, Ginebra, 12-13 de dic. de 2006.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. **Cuarto período de sesiones. Aplicación**

de la Resolución 60/251 de la Asamblea General, 15 de mar. de 2006 titulada
“Consejo De Derechos Humanos”, UN Doc A/HRC/4/80, 2006.

NACIONES UNIDAS. **Situation of human rights in Darfur**. Human Rights
Council, Decisión S-4/101, 13 de dic. de 2006.

NACIONES UNIDAS. **UN Experts address concerns regarding Guantanamo Bay
Detainees**. UN Press Release (Comunicado de Prensa), Doc HR/4860, 26 de
junio de 2005.

NACIONES UNIDAS. **Informe del Grupo de alto nivel, Documento Final de la
Cumbre Mundial 2005** (The 2005 World Summit Outcome. High Level Panel
Report UN). Doc A/Res/60/1, 2005.

NACIONES UNIDAS. **Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los
desafíos y el cambio**. Asamblea General, Doc. A/59/565, 2 de dic. de 2004.

NACIONES UNIDAS. **Un concepto más amplio de la libertad. Desarrollo,
seguridad y derechos humanos para todos**. Secretaria General, UN Doc A/59/
2005, sept. de 2004.

NACIONES UNIDAS. **59º período de sesiones de la Comisión de Derechos
Humanos**. UN Secretary General, A/59/565, 2004.

NACIONES UNIDAS. **Report of the Independent Inquiry into the Actions of the
United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda**. Security Council, 16 de
dic. de 1999.

NACIONES UNIDAS. **Pacto Internacional de derechos civiles y políticos**, 16 de
dic. de 1966.

NACIONES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y
Culturales**, 16 de dic. de 1966.

NACIONES UNIDAS. **Resolución 9 (2)**, 21 de junio de 1946.

PACE, J. The UN Human Rights Council: Opportunities and Challenges. **Jurist**,
University of Pittsburgh, v. 3, abr. de 2006.

PINHEIRO, P.S. Musings of UN Special Rapporteur on Human Rights. **Global
Governance**, v. 9, n.1, p. 7-14, enero-mar. de 2003.

POWELL, C. **The crisis in Darfur**. Testimony Before the Senate Foreign Relations
Committee, Washington DC, 9 de sept. de 2004. Disponible en: <[http://
www.state.gov/secretary/former/powell/remarks/36042.htm](http://www.state.gov/secretary/former/powell/remarks/36042.htm)>. Último acceso el: 4
de oct. de 2008.

ROBINSON, M. Human rights: a needed UN reform. **International Herald
Tribune**, Paris, 2 de mar. de 2006.

- ROTH, K. Despots pretending to spot and shame despots. **International Herald Tribune**, 17 de abr. de 2001.
- SANGER, D. House threatens to hold UN dues in loss of a seat. **New York Times**, 9 de mayo de 2001.
- SCHAEFER, B. **The UN Human Rights Council is not enough: time for a new approach to human rights**. Washington: Heritage Foundation, 8 de feb. de 2006.
- SHAMIR, S. **UN human rights chief: we failed in handling Israel-PA conflict**, Haaretz, 30 de sept. de 2007.
- SMITH, R. **Textbook in International Human Rights**. Oxford: Oxford University Press, 3ª ed., 2007.
- SRINIVASAN, S. Minority rights, early warning and conflict prevention: lessons from Darfur. **Minority Rights Group**, London, oct. de 2006.
- STEINER; ALSTON & GOODMAN. **International Human Rights in context: laws, politics, morals**. Oxford: Oxford University Press, 3ª ed., 2007.
- STOYANOVA, M. **The 7th Session of the UN Human Rights Council Geneva**, 3-28 de mar. de 2008. Friedrich Ebert Stiftung Report, abr. de 2008.
- TERLINGEN, Y. The Human Rights Council: a new era in UN Human Rights work?. **Ethics & International Affairs**, New York: Carnegie Council, v. 21, n. 2, 2007.
- TOMASEVSKI, K. Has the Right to Education a future within the United Nations?. **Human Rights Law Review**, Oxford University Press, v. 5, n. 2, 2005.
- UPTON, H. The Human Rights Council: first impressions and future challenges. **Human Rights Law Review**, Oxford University Press, v. 7, n.1, 2007.
- VANN & GASPARINI. Happy New Year, Mr. President!. **Human Rights Tribune**, Geneva: InfoSud, 16 de dic. de 2007.
- VOETEN & LEOVIC. The politics of shame: the condemnation of countries, human rights practices in the UNCH. **International Studies Quarterly**, Denton: Blackwell Publishers, v. 50, n. 4, 2006.
- ZUKANG, S. **Commission on Human Rights Opens Sixty-First Session**, UN Doc HR/CN/1107, 14 de mar. de 2005.

NOTAS

1. NACIONES UNIDAS. 59° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos. UN Secretary General, A/59/565, 2004.
2. Ibid.
3. Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas.
4. ROTH, K. Despots pretending to spot and shame despots. *International Herald Tribune*, 17 de abr. de 2001.
5. NACIONES UNIDAS. Resolución 9 (2), 21 de junio de 1946.
6. Carta de las Naciones Unidas. San Francisco, 1945, artículo 1°.
7. Los derechos civiles y políticos incluyen el derecho a la vida, el derecho de no sometido a torturas y el derecho a un juicio justo y otros derechos contemplados en el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (1968).
8. Los derechos económicos y sociales incluyen el derecho al trabajo, el derecho de estar libre de hambre y el derecho a la salud y otros derechos contemplados en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1968).
9. TOMASEVSKI, K. Has the Right to Education a future within the United Nations?. *Human Rights Law Review*, Oxford University Press, v. 5, n. 2, 2005, p. 209.
10. KIRKPATRICK, J. UN human rights panel needs some entry standards: a scandal in Geneva. *Daily Times*, Pakistan News, 15 de mayo de 2003.
11. NACIONES UNIDAS. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Asamblea General, Doc. A/59/565, 2 de dic. de 2004, parr. 283.
12. LAUREN, P. To preserve and build on its achievements and to redress its shortcomings: the Journey from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council. *Human Rights Quarterly*, Baltimore, v. 29, n. 2, 2007, p. 311.
13. MERTUS, J. *United Nations and Human Rights. Global Institutions*. Oxford: Routledge, 2005, p. 54.
14. LAUREN, 2007, p.319.
15. UPTON, H. The Human Rights Council: first impressions and future challenges. *Human Rights Law Review*, Oxford University Press, v. 7, n.1, 2007, p.36.
16. SMITH, R. *Textbook in International Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 3ª ed., 2007, p. 317.
17. TERLINGEN, Y. The Human Rights Council: a new era in UN Human Rights work?. *Ethics & International Affairs*, New York: Carnegie Council, v. 21, n. 2, 2007, p. 168.
18. Ver Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el Genocidio de 1994 en Ruanda: NACIONES UNIDAS. *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*. Security Council, 16 de dic. de 1999.
19. PINHEIRO, P.S. Musings of UN Special Rapporteur on Human Rights. *Global Governance*, v. 9, n.1, p. 7-14, enero-mar. de 2003, p. 7.
20. Experto de Naciones Unidas expresa su preocupación respecto de detenidos en la Bahía de Guantánamo: NACIONES UNIDAS. *UN Experts address concerns regarding Guantanamo Bay Detainees*. UN Press Release (Comunicado de Prensa), Doc HR/4860, 26 de junio de 2005.
21. Ver NACIONES UNIDAS. *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*. Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones forzadas o involuntarias, A/HRC/7/2, 10 de enero de 2008.
22. MARTINETTI, I. *The human rights Council. A butterfly or a caterpillar in lipstick?*. UN Reform Watches, Centre for UN Reform, v. 14, 2006, par. 2.
23. VOETEN & LEBOVIC. The politics of shame: the condemnation of countries, human rights practices in the UNCH. *International Studies Quarterly*, Denton: Blackwell Publishers, v. 50, n. 4, 2006, p. 861.
24. SANGER, D. House threatens to hold UN dues in loss of a seat. *New York Times*, 9 de mayo de 2001.
25. VOETEN y LEBOVIC, 2006, p.862.
26. SANGER, 2001, *op. cit.*
27. NACIONES UNIDAS. *Un concepto más amplio de la libertad. Desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Secretaria General, UN Doc A/59/2005, sept. de 2004, p.183.
28. Ibid, p.183.

29. Ibid, p.183.
30. NACIONES UNIDAS. **Resolución Asamblea General 60/251**, 27 de mar. de 2001.
31. ROBINSON, M. Human rights: a needed UN reform. *International Herald Tribune*, Paris, 2 de mar. de 2006.
32. NACIONES UNIDAS. **Resolución Asamblea General 60/250**, 23 de dic. de 2005.
33. Ibid.
34. Ver: NACIONES UNIDAS. **Informe del Grupo de alto nivel, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005** (The 2005 World Summit Outcome. High Level Panel Report UN). Doc A/Res/60/1, 2005) y UN Doc A/59/2005, sept. de 2004.
35. Ibid.
36. NACIONES UNIDAS. **Institution-building of the United Nations Human Rights Council**, UN Doc A/HRC/RES/5/1, junio de 2007.
37. BUSSARD, S. **Human Rights Budget Crisis**. *Geneva Human Rights Tribune*, 11 de dic. de 2007.
38. Resolución Asamblea General 60/251, 2001.
39. ONU, A/HRC/RES/5/1, 2007.
40. NACIONES UNIDAS. **Revisión Periódica Universal - Primera Sesión**. Alerta UPR, Reunión Informativa, 4 de abr. de 2008.
41. BUHRER, J.C. **UN Commission on human rights loses all credibility**. *Reporters without Borders*, ago. de 2003.
42. Secretaria General, UN Doc A/59/2005, 2004, párr. 183.
43. ONU, Doc A/Res/60/1, 2005, párr. 285.
44. Elementos sugeridos para las promesas y compromisos voluntarios de los candidatos para ser elegidos miembros del Consejo de Derechos Humanos elaborados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
45. SCHAEFER, B. **The UN Human Rights Council is not enough: time for a new approach to human rights**. Washington: Heritage Foundation, 8 de feb. de 2006.
46. PACE, J. **The UN Human Rights Council: Opportunities and Challenges**. *Jurist*, University of Pittsburgh, v. 3, abr. de 2006.
47. Resolución AG 60/251, 2001.
48. Ibid.
49. ANNAN, K. **Urging end to impunity, Annan sets forth ideas to bolster UN efforts to protect human rights**. Secretary-General, UN Doc SG/SM/10788, 8 de dic. de 2006.
50. AMNISTÍA INTERNACIONAL. **Human Rights Council: Council continues to struggle to establish itself as an effective human rights body**, 4 de abr. de 2008. Disponible en: <<http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR41/008/2008>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
51. Resolución AG 60/251, 2001.
52. POWELL, C. **The crisis in Darfur**. Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee, Washington DC, 9 de sept. de 2004. Disponible en: <<http://www.state.gov/secretary/former/powell/remarks/36042.htm>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
53. NACIONES UNIDAS. **Situation of human rights in Darfur**. Human Rights Council, Decisión S-4/101, 13 de dic. de 2006.
54. SRINIVASAN, S. **Minority rights, early warning and conflict prevention: lessons from Darfur**. *Minority Rights Group*, London, oct. de 2006.
55. VANN & GASPARINI. **Happy New Year, Mr. President!**. *Human Rights Tribune*, Geneva: InfoSud, 16 de dic. de 2007.
56. NACIONES UNIDAS. Consejo de Derechos Humanos. **Grupo de Expertos sobre la situación de los derechos humanos en Darfur**. UN Doc A/HRC/6/L.51, 13 de dic. de 2007.
57. AMNISTÍA INTERNACIONAL. **UN Human Rights Council resumed sixth session: Promise for the future haunted by ghosts of the past**, 20 de dic. de 2007. Disponible en: <<http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR41/029/2007/en>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
58. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. **Cuarto período de sesiones. Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General**, 15 de mar. de 2006 titulada "Consejo De Derechos Humanos", UN Doc A/HRC/4/80, 2006.
59. DEEN, T. **U.S. Isolated in Opposing New Human Rights Body**. *Interpress News Service*, 10 de mar. de 2006.
60. BOLTON, J. **United States: A caterpillar in lipstick?; The UN's Human Rights Council**. *The Economist*, London, v. 378, I. 8467, 4 de mar. de 2006, p.1.
61. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. **110th US Congress - 1st Session**, 4 de enero de 2007. Disponible en: <www.theorator.com/bills110/text/hr225.html>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.
62. HUMAN RIGHTS WATCH. **Lebanon/Israel:**

U.N. Rights Council must protect civilians, body should urge investigation of wartime abuses by all parties, Ginebra, 11 de ago. de 2006.

Disponible en: <<http://www.hrw.org/english/docs/2006/08/11/lebanon13967.htm>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.

63. SHAMIR, S. UN human rights chief: we failed in handling Israel-PA conflict, Haaretz, 30 de sept. de 2007.

64. NACIONES UNIDAS. President Bush's Address to the United Nations General Assembly, 25 de sept. de 2007.

65. INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS. Human Rights Council 4th Special Session, 12-13 de dic. de 2006. Disponible en: <http://www.ishr.ch/hrm/council/other/cmreports/specialsessions/Fourth_Special_Session.pdf>. Último acceso el: 4 de feb. de 2008.

66. NACIONES UNIDAS. Cuarto periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Darfur, Ginebra, 12-13 de dic. de 2006.

67. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. Consejo de Derechos Humanos concluye su tercer período de sesiones dedicado a la organización del trabajo futuro. HRC Doc HRC06088E, 8 de dic. de 2006.

68. KI-MOON, B. Secretary General urges Human Rights Council to take responsibilities seriously, stresses importance of considering all violations equally. UN Doc SG/SM/11053, 20 de junio de 2007.

69. Declaración de Louise Arbour, ex Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: ARBOUR, L. Segunda Sesión del Consejo de Derechos Humanos, 11 de ago. de 2006.

70. Finlandia, hablando en representación de la Unión Europea, argumentó que la situación necesitaba ser tratada de "manera más equilibrada".

71. BROWN, R. Vote on Freedom of Speech marks the end of Universal Human Rights. International and Humanist Ethical Union, Amsterdam, 30 de mar. de 2008.

72. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. Mandato para Relator Especial sobre la promoción y protección de la libertad de opinión y expresión. UN Doc A/HRC/RES/7/36, 2008.

73. STOYANOVA, M. The 7th Session of the UN Human Rights Council Geneva, 3-28 de mar. de 2008. Friedrich Ebert Stiftung Report, abr. de 2008, p. 5.

74. HUMAN RIGHTS WATCH. Human Rights Council: No more business as usual, Backgrounder, mayo de 2006. Disponible en: <<http://www.hrw.org/backgrounder/un/un0506/un0506.pdf>>. Último acceso el: 4 de oct. de 2008.

75. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Doc. A/59/565, 2004, párr. 202.

76. STEINER; ALSTON & GOODMAN. International Human Rights in context: laws, politics, morals. Oxford: Oxford University Press, 3a. ed., 2007. p. 791.

77. FERNANDEZ-PALACIOS, J.A. Commission on Human Rights Opens Sixty-First Session, UN Doc HR/CN/1107, 14 de mar. de 2005.

78. ZUKANG, S. Commission on Human Rights Opens Sixty-First Session, UN Doc HR/CN/1107, 14 de mar. de 2005.

79. GINGRICH, N. & MITCHELL, G. American Interests and UN Reform: Report of the Task Force on the United Nations. Washington: United States Institute of Peace, 2005, p. 34.

80. UN Doc A/59/2005, 2004, párr.2.

81. Ibid.

ABSTRACT

In 2006 the United Nations underwent its greatest reform since its foundation in 1945, showing a renewed commitment to human rights protection. The replacement of the Commission on Human Rights with the Human Rights Council signifies the growing strength of the international human rights regime. However, this change has not been without criticism. In particular it has been alleged that the Council suffers from various political biases to the detriment of its effectiveness: for example, disproportionately focusing on the Occupied Palestinian Territories while failing to swiftly respond to abuses in Darfur. Further, the Council is arguably undermined by both its failure to implement effective mechanisms to prevent its own membership consisting to include acknowledged human rights violator and its continuing inability to harness US support. This paper analyses such criticisms.

KEYWORDS

United Nations – Human Rights Council – Commission on Human Rights – Politicisation.

RESUMO

Em 2006 a Organização das Nações Unidas passou pela maior reforma desde sua fundação em 1945, demonstrando um compromisso renovado com a proteção dos direitos humanos. A substituição da Comissão de Direitos Humanos pelo Conselho de Direitos Humanos reflete o fortalecimento do regime internacional de proteção dos direitos humanos. Entretanto, essa mudança não transcorreu sem críticas. Particularmente, alega-se que o Conselho é influenciado por diferentes inclinações políticas, em detrimento de sua efetividade: mantendo, por exemplo, foco desproporcional nos Territórios Ocupados da Palestina, e falhando em reagir com prontidão aos abusos cometidos em Darfur. Além disso, o Conselho é claramente desacreditado por seu fracasso: de um lado, tem falhado na implementação de mecanismos eficazes de direitos humanos que impeçam ações de seus próprios membros, violadores de direitos humanos; de outro, não tem conseguido angariar apoio dos Estados Unidos. Esse artigo analisa tais críticas.

PALAVRAS-CHAVE

Nações Unidas - Conselho de Direitos Humanos - Comissão de Direitos Humanos - Politização



ANTHONY ROMERO

Anthony Romero ha sido el Director Ejecutivo de la *American Civil Liberties Union* desde 2001, y “ha presidido el mayor crecimiento de sus miembros en la historia de ACLU, más que duplicado el personal nacional y ha triplicado el presupuesto de la organización desde que comenzó su mandato”.* Fundada en 1920, la ACLU se ha

especializado en la protección de la libertad de expresión, asociación y reunión, la libertad de prensa, la libertad de religión, igualdad ante la ley, derecho al debido proceso y derecho a la intimidad. Tiene hoy más de quinientos mil miembros y litiga seis mil casos judiciales por año.* En esta entrevista, Romero analiza la relación entre la ACLU y el movimiento de derechos humanos.

Original en inglés. Traducido por Laura Royo.



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.revistasur.org>.

ENTREVISTA CON ANTHONY ROMERO, DIRECTOR EJECUTIVO DE *AMERICAN CIVIL LIBERTIES UNION* (ACLU)

Por Conectas Derechos Humanos

Conectas: *¿Cómo ve usted el movimiento internacional de derechos humanos hoy?*

Anthony Romero: El movimiento internacional de los derechos humanos ha realizado enormes progresos en los últimos cuarenta años. El movimiento internacional de derechos humanos moderno realmente emergió de las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial y cuando uno mira en todo el mundo y ve el crecimiento de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) de derechos humanos, así como el efecto que hemos producido para que el derecho internacional sea obligatorio para los Estados; cuando vemos que hemos tenido gobiernos y líderes gubernamentales que han asumido su responsabilidad, usted puede estar de acuerdo en que es uno de los grandes éxitos del siglo XX: las ONGs de derechos humanos han hecho realmente una diferencia en las vidas de las personas.

Sin embargo, en los últimos años, especialmente en los Estados Unidos, hemos sufrido una notable pérdida respecto a los derechos humanos. Los ocho años del Presidente Bush pasarán a la historia como uno de los momentos más sombríos en el compromiso de los Estados Unidos para con los derechos humanos. Era casi inconcebible para cualquier persona aquí, en los Estados Unidos que las esferas más altas de nuestro gobierno torturaran; que nuestro gobierno detenga ciudadanos americanos y los mantenga sin acceso a abogados y sin acusarlos de un crimen, que nuestros líderes políticos sancionaran políticas que derogaran cada compromiso que el país siempre ha defendido, cada compromiso que este país ha hecho sobre cuestiones de derechos humanos. Lamentablemente, mientras que el movimiento de derechos humanos ha

*ACLU. Anthony D. Romero. Disponible en: <<http://www.aclu.org/about/staff/13279res20030205.html>>. Última visita el: 24 de oct. de 2008.

*ACLU. **About us** [Sobre nosotros]. Disponible en: <<http://www.aclu.org/about/index.html>>. Última visita el: 24 de oct. de 2008.

tenido un enorme éxito en su historia, Estados Unidos ha perdido un enorme terreno en los últimos ocho años.

La existencia de un movimiento global de derechos humanos es en realidad, por esta misma razón, de vital importancia. Incluso si un gobierno de un país deja a un lado los derechos humanos, existe un movimiento de líderes y ONGs de derechos humanos que pueden presionar para mantener los avances en materia de derechos humanos.

Conectas: *¿La ACLU tiene contacto con otras ONGs de derechos humanos fuera de los EE.UU.?*

Anthony Romero: Seguro. La ACLU es una organización de derechos humanos. A menudo nos describen como una organización de libertades civiles, pero nosotros defendemos los derechos de todas las personas en los Estados Unidos, aunque seas una mujer o un hombre, ciudadano o inmigrante, negro o blanco, o hispano, gay o heterosexual, miembro del partido nazi, o miembro del movimiento afro-americano de derechos civiles. Siempre he considerado a nuestra misión como una ONG de derechos humanos que lucha por los derechos humanos de todas las personas en los Estados Unidos. Dicho esto, nuestro mandato consiste en hacer responsable al gobierno de los EE.UU. por los abusos a los derechos humanos y lo hacemos demandando al gobierno; haciendo lobby o acciones de cabildeo en el Congreso; educando al público. También lo hacemos utilizando los mecanismos internacionales. Estamos mirando cada vez más a las Naciones Unidas y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para hacer responsable al gobierno de los EE.UU. por violaciones a los derechos humanos, cuando no somos capaces de hacerlo en sede interna. Recientemente hemos llevado casos a la Comisión Interamericana, hemos elaborado informes sombra para el Comité de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, también hemos enviado delegaciones de abogados nacionales a Ginebra y a algunas de las reuniones de las Naciones Unidas para hablar de violaciones de los derechos humanos en nuestro país.

Hay mucho que tenemos en común con otras ONGs de derechos humanos que trabajan en otros países. Tenemos una nueva red de derechos humanos o de organizaciones de derechos humanos nacionales que, como nosotros, hacen responsables a sus gobiernos. Tuvimos una reunión hace tres meses atrás, por ejemplo, con quince grupos de derechos humanos nacionales, incluyendo a *Liberty* (“Libertad”) del Reino Unido, *The Legal Resources Center* (“Centro de Recursos Legales”) de Sudáfrica, *Irish Civil Liberties Union* (“Unión Irlandesa de Libertades Civiles”), *Hungarian Civil Liberties Union* (“Unión Húngara de Libertades Civiles”), la Asociación por los Derechos Civiles de la Argentina, y *Association for Civil Rights* (“Asociación por los Derechos Civiles”) de Israel. Nos reunimos a principios de este año con el único propósito de compartir perspectivas y estrategias. Fue una importante reunión ya que nos dimos cuenta que, como ONGs nacionales, nuestro trabajo es proteger los derechos de todas las personas, sin importar el país, y hay muchas cosas que podemos aprender y compartir con los demás.

Al mismo tiempo, algunos de los desafíos de derechos humanos que afrontamos son desafíos mundiales, ya no son problemas nacionales. La cuestión de la *islamofobia* y

la xenofobia son problemas que todos enfrentamos en nuestras diferentes sociedades. Por ejemplo los sudafricanos han utilizado como chivo expiatorio a las personas de Zimbabwe; por su parte, los estadounidenses han utilizado del mismo modo a los musulmanes, los árabes y los inmigrantes mexicanos. Entendemos que la llamada “guerra contra el terror” ha tenido repercusiones mundiales en los derechos humanos. Cuando usted piensa acerca de ciertas cuestiones como cuando el gobierno americano entrega a una persona a otro país con el propósito de que sea torturado, ya no es más una cuestión de orden interno. Esto nos obliga a entender y trabajar con nuestras organizaciones hermanas, en otros países, para tener un enfoque global sobre lo que son problemas mundiales.

Otro ejemplo de un desafío global es la promoción y protección de los derechos de lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero. La cuestión del matrimonio entre personas del mismo sexo está jugando de forma muy significativa a escala mundial. España, por ejemplo, ha concedido a parejas gay y lésbicas el derecho a contraer matrimonio. El movimiento de derechos gay y lésbico, que siempre ha sido visto como una cuestión interna en los distintos países, está convirtiéndose cada vez más en un movimiento mundial de derechos humanos para la igualdad y la dignidad. El trabajo de la ACLU consiste en desempeñar un papel en esto: compartir conocimientos y estrategias, aprender de otros países y ayudar a entender que podemos utilizar el derecho internacional en la promoción interna de derechos.

Para ser claros, la ACLU siempre estará abocada en hacer responsable al gobierno de los EE.UU. Nuestro trabajo no consiste en criticar a China o Cuba o Venezuela por sus violaciones de derechos humanos. Esa es la labor de otras ONGs de derechos humanos y afortunadamente tenemos ONGs muy fuertes que trabajan a nivel mundial y específicamente en esos países que pueden hacer ese trabajo. Sin embargo, como una de las ONGs de derechos humanos más grande del país, si no del mundo, podríamos jugar un rol de liderazgo en el movimiento mundial de los derechos humanos.

Conectas: *¿Y cuál es el papel que han desempeñado hasta ahora?*

Anthony Romero: Hace casi cuatro años, creamos en la ACLU un Programa de Derechos Humanos. La idea era contratar a personas dentro de la organización con experiencia en los mecanismos internacionales y en derecho internacional de los derechos humanos. Estas personas sirven como un núcleo de conocimientos, trabajan con todos los diferentes proyectos de litigio y oficinas de la ACLU para incorporar un enfoque de derechos humanos mundial en nuestras actividades nacionales de promoción de derechos. Ellos difunden su conocimiento en otros proyectos.

Por ejemplo, el *Women's Rights Project* (el Proyecto sobre los derechos de las mujeres) presentó una demanda representando a Jessica Gonzales - una mujer que tenía un marido abusador. Ella obtuvo una orden judicial que le ordenaba a su marido permanecer lejos de su mujer y de sus hijos. Sin embargo, un día su marido apareció y se llevó a los niños. Ella llamó a la policía para hacer cumplir esa orden de protección pero la policía se negó a ejecutarla. Al final de ese mismo día, el marido se suicidó y mató a sus dos hijos. Llevamos el caso a través de todo el camino judicial hasta la Corte Suprema de Justicia a fin de poner de manifiesto el fracaso de la policía para

dar cuenta de su responsabilidad de proteger los derechos humanos de Gonzales y sus hijos pero la Corte Suprema no estuvo de acuerdo con nosotros. Por lo tanto, presentamos el caso ante la Comisión Interamericana, denunciando al gobierno norteamericano y a las autoridades policiales locales por su incumplimiento en la protección de los derechos humanos de Gonzales.

Este es sólo un ejemplo del uso que hacemos de los mecanismos o foros internacionales sobre cuestiones en las que no somos capaces de avanzar en el ámbito nacional. Hay otros ejemplos, tomemos la discriminación racial. Hemos trabajado sistemáticamente en hacer responsable a nuestro gobierno por la persistencia de la discriminación racial en los Estados Unidos, pero nunca hemos intentado ponerlo dentro de un contexto más amplio o en el marco de las obligaciones internacionales de los Estados Unidos.

Encontrarán, sin embargo, una notable cantidad de decisiones incluso en jurisdicciones locales, que comenzaron a aplicar normas internacionales de derechos humanos a ordenanzas locales. Por ejemplo, la ciudad de San Francisco ha adoptado la CEDAW (Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) como marco jurídico, el que se aplica en la ciudad como podría aplicarse una ley local. Una de las cosas que me hace tener esperanza, a pesar de que los últimos ocho años han sido tiempos muy oscuros para los derechos humanos en América, ha sido el hecho de que este es un movimiento de enorme vigor y vitalidad. Ya no es bueno hacer la vista gorda y decir “lo que sucede en un país, es un problema de ese país”. La aparición de instituciones como la Corte Penal Internacional, la aparición de campañas mundiales sobre cuestiones como Guantánamo y la tortura, me dan esperanzas de que de hecho, el movimiento mundial de derechos humanos seguirá progresando, a pesar de los desafíos que debemos enfrentar en nuestros respectivos países.

Conectas: *¿Piensa usted que después de Abu Ghraib, la base aérea de Bagram y Guantánamo, ha existido un cambio en la forma en que los estadounidenses perciben los derechos humanos o los seguirán viendo como una cuestión restringida al mundo en desarrollo?*

Anthony Romero: No, ha habido un cambio en los Estados Unidos sobre esta cuestión. De hecho, no es sólo mi opinión o mi impresión. Hemos realizado encuestas, en las que le hemos preguntado a la gente cómo ven estas cuestiones y, cada vez más, lo que pensamos que sería una pregunta que los ciudadanos de EE.UU. o los miembros de la ACLU verían como una cuestión extranjera, lo vieron como lo más básico en cuestiones de derechos humanos. Entienden que los abusos que ocurrieron en Abu Ghraib tienen mucho que ver con lo que sucedió en Irak como también con lo que está ocurriendo en Washington. Existe un gran reconocimiento que lo que une a todos estos temas, de modo que no sean específicos a un territorio, es un amplio marco de derechos humanos y creo que este marco ha echado raíces de una manera muy importante y profunda.

El daño ha sido producido por el Presidente Bush y el Sr. Rumsfeld, el Sr. Cheney y el Sr. Ashcroft, el Sr. Gonzáles y el Sr. Addington. Pero el hecho es que el movimiento mundial de derechos humanos es lo suficientemente fuerte como para resistir y sobrevivir y hacerlos responsables. Una de las cosas que estamos mirando en este momento, es que tendremos un cambio de administración en Washington en los próximos treinta días. Sea quien sea que gane la elección, haremos todo lo posible

para hacer rendir cuentas en los tribunales norteamericanos a los dirigentes que fueron responsables de violaciones a los derechos humanos durante los últimos ocho años.* Ya hemos demandado al Secretario de Defensa Rumsfeld en favor de aquellas personas que fueron torturadas en Abu Ghraib. Asimismo, tenemos una demanda contra el Sr. Tennant, que fue el jefe de la CIA, otra contra Jeppesen Dataplan, que es una filial de Boeing Corporation, por llevar a cabo vuelos con el objeto de entregar personas a otros países en los que serían torturadas. Estos casos son muy difíciles de ganar pero pondremos nuestro mejor empeño para lograrlo pese a que las probabilidades no están de nuestro lado. Ahora, si empezamos a pensar en estrategias para lograr hacerlos responsables no sólo en EE.UU., sino en todo el mundo, entonces vamos a tener muchas más posibilidades. Si bien los jueces y funcionarios americanos encargados de hacer cumplir la ley pueden estar poco dispuestos a hacer responsable al Sr. Rumsfeld, debemos hacer que el Sr. Rumsfeld sienta un temblor en sus zapatos cada vez que viaje a otro país. ¿Qué pasaría si el juez Garzón acusara a Rumsfeld en la forma en que lo hizo con Pinochet? ¿Qué pasaría si nos aseguramos que, si el Sr. Addington viaja a Londres para entrevistarse con un grupo de juristas, las autoridades británicas ejercerán su poder o presión sobre él? Queremos asegurarnos de que podemos poner el temor de Dios sobre ellos, de modo que cuando viajen a cualquier lugar en el exterior, se preocupen por el movimiento de derechos humanos que intenta hacer que rindan cuentas. Los derechos humanos son valores universales y si el gobierno norteamericano no tiene la voluntad política, la capacidad o la voluntad de hacer responsable a determinados funcionarios por violaciones de derechos humanos, entonces miraremos a la comunidad mundial para que nos ayude a hacerlo.

Conectas: *Cambiando de tema... ¿Existe una agenda para los derechos sociales en la ACLU?*

Anthony Romero: La distinción entre los derechos sociales y los derechos civiles y políticos es un debate un poco artificial dentro de la ACLU y dentro del círculo americano de derechos humanos. Si uno mira hacia atrás y observa los inicios del movimiento de los derechos humanos, estos derechos son iguales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos contempla a todos ellos. Lamentablemente, la agenda de los derechos civiles y políticos fue adoptada y promovida por el bloque de los países occidentales y los derechos económicos y sociales fueron tomados por el bloque de los países orientales. Esta visión unificada de los derechos humanos fue, lamentablemente, víctima de la política de la Guerra Fría del siglo XX. Creo que algo ha cambiado. Pese a que tenemos ciertas limitaciones en los tribunales norteamericanos en lo que respecta a los derechos económicos y sociales (en virtud de nuestra Constitución, no están reconocidos el derecho a la vivienda, el derecho a la salud ni el derecho a la alimentación), hay otras maneras de abordar estas cuestiones, a través de otros derechos reconocidos por el gobierno federal.

Cuando nos abocamos, por ejemplo, a los derechos de las mujeres, sobre discriminación de género, aplicamos el marco de derechos económicos y sociales

*El Senador Obama fue elegido para la Presidencia el noviembre de 2008.

para decidir que clientes representamos y qué casos vamos a llevar. El *Women's Rights Project* (el Proyecto sobre los derechos de las mujeres) de la ACLU se centra en gran medida en los derechos de las mujeres de las minorías de bajos ingresos. En cuanto al tipo de casos que llevamos, por ejemplo, tenemos un caso de dos trabajadoras domésticas que fueron enviados a América para trabajar para el embajador de Kuwait ante las Naciones Unidas. Fueron esencialmente tratadas como esclavas, no se les permitía salir de la casa, les pagaban bajos salarios, sufrieron maltrato físico y, en ocasiones, fueron víctimas de abusos sexuales por parte de sus empleadores. Hemos aplicado el marco de los derechos económicos y sociales para determinar qué casos llevamos a adelante y la forma en que presionamos. Ahora, los argumentos que podríamos utilizar no son los derechos económicos y sociales por sí mismos, ya que estos derechos no son justiciables en los tribunales norteamericanos.

Yo diría que el mismo razonamiento se aplica a nuestro trabajo después del huracán Katrina. Nuestro trabajo se ha centrado en la comunidad pobre afro-americana que no ha recibido ayuda de los programas de reconstrucción del gobierno de los EE.UU. en Nueva Orleans. Nos hemos abocado específicamente a personas más marginadas y, a menudo, los más pobres entre los pobres. Una vez más, hemos aplicado el marco de los derechos económicos y sociales para seleccionar clientes y casos. Más concretamente, uno de los casos que llevamos después de Katrina fue la representación de aquellos privados de libertad que se encontraban en la prisión *Parish Prison* de Nueva Orleans. El Sheriff tomó la decisión de no evacuar la prisión, aun cuando sabía que Katrina estaba causando estragos a su paso en Nueva Orleans. Muchos estadounidenses podrían decir: "Bueno, ¿por qué estos detenidos tienen derecho a los derechos? Katrina fue una tragedia para todos los involucrados". Pero hemos sido capaces de demostrar que no fue sólo un error, sino que se trató de una decisión consciente de poner a los privados de libertad en peligro de enormes daños físicos. Algunos de nuestros clientes fueron encerrados en esa cárcel durante tres días, no tenían alimentos, no podían entrar o salir porque los guardias se habían ido en el medio de la tormenta. Las personas privadas de libertad fueron sometidas a terribles condiciones. Cuando finalmente fueron evacuados de la prisión, fueron trasladados a otras cárceles superpobladas sin alimentos suficientes o sin acceso a la asistencia sanitaria, lo que sólo condujo a más violencia.

Conectas: *Como usted menciona la labor de la ACLU en nombre de las personas privadas de libertad, nos gustaría abordar un tema que ha sido motivo de preocupación en un número de países en el hemisferio sur. EE.UU. es uno de los países con mayor porcentaje de población en unidades carcelarias. ¿La ACLU ha adoptado una posición con respecto a la sobrepoblación?*

Anthony Romero: Claro. En primer lugar, tenemos un proyecto nacional de cárceles, que litiga las condiciones de reclusión. Nos ocupamos de todo tipo de cuestiones, tales como la falta de acceso a la asistencia sanitaria, hacinamiento, violencia y violación en las cárceles, la falta de acceso a asistencia legal, falta de acceso a la información, la imposibilidad de practicar sus creencias religiosas y el tratamiento de detenidos con enfermedades mentales. Por lo tanto, una manera de ocuparnos de la sobrepoblación es tratando de mejorar las condiciones de detención en las cárceles.

En segundo lugar, analizamos las causas de raíz, porque no queremos tratar sólo los síntomas sin tratar la enfermedad. Una de las causas de raíz de la sobrepoblación carcelaria en los Estados Unidos - en un país que tiene el mayor porcentaje de población en cárceles que ningún otro país en el mundo, incluidos Rusia y China, ha sido la guerra contra las drogas. Se puede advertir que casi dos tercios de los actuales detenidos en cárceles en EE.UU. están allí por delitos no violentos relacionados con drogas. Mi organización sostiene que el uso de drogas por parte de individuos no debe ser penalizado. Sostenemos que todas las drogas deberían ser legales: todas, desde la marihuana hasta la heroína. Las drogas pueden ser reguladas por el gobierno, al igual que regula el alcohol o el tabaco, pero no debemos penalizar lo que es un problema de salud pública. La mejor manera de tratar con el uso indebido y la adicción a las drogas no consiste en poner a las personas tras las rejas, sino ayudarlos a lidiar con el problema tratándolo como uno de salud pública. Tenemos un gran proyecto de litigio para lidiar con la guerra contra las drogas y los desafíos de una vigorosa campaña del gobierno contra el uso de las drogas, porque entendemos que los crímenes que a menudo llevan a las personas a la cárcel son delitos no violentos relacionados con las drogas. Esperamos reducir el encarcelamiento de los individuos, haciendo que, en última instancia, frente a la cuestión de las drogas se trate este tema desde la perspectiva de la salud pública en lugar de la perspectiva de la justicia penal.

En tercer lugar, también nos centramos en la aplicación selectiva de las leyes nacionales, porque muchas de las personas que están en la cárcel representan minorías pobres y esto no es por casualidad. Esto es porque la policía se dirige específicamente a minorías raciales y étnicas y a los más pobres. En algunas de nuestras oficinas locales, trabajamos específicamente en la aplicación selectiva de las normas. Nos fijamos en las prácticas policiales que se dirigen a las minorías y a los más pobres. Una de nuestras grandes campañas ha sido obligar a los departamentos de policía en los Estados Unidos a documentar a las personas que detienen en las calles y en las rutas. Existe un fenómeno en América que nosotros llamamos: “Conducir si eres negro o latino”. Si usted es una persona blanca conduciendo por la calle, es menos probable que sea detenido por agentes de policía que si es usted negro o latino. Presionamos a la policía para que recojan datos; demandamos a los departamentos de policía para que comiencen a recopilar datos sobre el origen racial de las personas que detienen. Hemos demostrado que existe una excesiva concentración en detener a conductores provenientes de las minorías y luego, presionamos al departamento de policía para que capacite a sus oficiales para asegurarse de que no estén sólo deteniendo personas en las calles o en las carreteras a causa de su raza o por su condición económica desaventajada. La lucha contra la aplicación selectiva de la ley es también una herramienta para nosotros para asegurarnos de que no sólo nos estamos ocupando de los síntomas, sino que también tratamos el mecanismo que produce la sobrepoblación carcelaria en los países.

Finalmente, el último modo a través del cual abordamos la sobrepoblación carcelaria ha sido mediante su conexión con lo que está sucediendo en muchas zonas urbanas y en escuelas de las minorías. Hablamos de la conexión directa entre la escuela y la prisión. En los últimos años, se ha hecho un gran esfuerzo para conseguir que la policía haga frente a cuestiones de disciplina y violencia en las escuelas. Esto ya

se ha convertido en una puerta giratoria. Cuando los niños no están recibiendo una buena educación y los maestros no están bien preparados, se termina generando una puerta giratoria entre la escuela y la cárcel. Al hacer ese vínculo tan explícito esperamos hacer frente a la cuestión de la sobrepoblación carcelaria tanto a través de la investigación como del litigio.

Conectas: *Una última pregunta, ¿Cree que es importante que la Corte Suprema de Justicia esté abierta a la participación de organizaciones de la sociedad civil a través de, por ejemplo, amicus curiae? ¿Por qué?*

Anthony Romero: La Corte Suprema de Justicia en nuestro país y en casi todos los países que conozco es uno de los poderes más importantes del Estado. Elegimos al Presidente, elegimos al Congreso. La Corte Suprema de Justicia en los Estados Unidos y en muchos otros países son nombrados por el Poder Ejecutivo. Una de las maneras en que uno puede asegurarse de que la Corte Suprema de Justicia sea accesible al público, es garantizando que las organizaciones de la sociedad civil sean capaces de llevar casos ante la Corte, y que puedan hacer presentaciones como en calidad de *amicus curiae* (amigo del tribunal). La Corte debe ser una institución más visible; no debe ser sólo una caja de mármol que se cierra para evitar la revisión pública y el escrutinio público.

La ACLU participa en más de veinte casos al año que tramitan por ante la Corte Suprema. Somos abogados directos en determinados casos o bien, nos presentamos como *amicus curiae*, como amigos del tribunal. Es esencial que escuchen nuestras perspectivas, aunque no sea nuestro caso y a pesar de que podemos perder en la Corte. La Corte Suprema de Justicia no debe estar aislada de la sociedad en general. Mucho del trabajo que hacemos en la educación del público en general y las acciones de cabildeo que realizamos en el Congreso ayudan a cambiar los puntos de vista y las condiciones y, en última instancia, los resultados de las decisiones de la Corte Suprema. Un ejemplo que podría utilizar es el caso *Bowers contra Hardwick*, un caso de 1986 en el que la Corte Suprema de Justicia dijo que dos adultos de común acuerdo no tenían derecho a tener relaciones sexuales en la intimidad de su hogar si eran homosexuales. Este fue un caso que llevamos a la Corte Suprema de Justicia en 1986 y lo perdimos. Ahora, en 2004, la Corte revocó su fallo. En el caso *Lawrence contra Texas*, sostuvo que dos hombres o dos mujeres de común acuerdo tienen derecho a la intimidad en su dormitorio. Este cambio, si se quiere, de 1986 a 2004, me dice menos sobre lo que sucedió en la Corte y más sobre lo que había sucedido en la opinión pública norteamericana. Ya no era defendible para la Corte mantener la discriminación de esa manera. La jurisprudencia no ha evolucionado mucho desde 1986 al 2004, lo que evolucionó fue la opinión pública por lo que la Corte tuvo que ponerse al día con lo que se había convertido en la opinión pública mayoritaria, en lugar de contribuir a establecerla. Cuanto más más hagamos para que la Corte Suprema de Justicia y las Cortes Supremas de todos los países sean más accesibles, más receptivas y que expliquen sus posiciones, más nos daremos cuenta de cuales son los tribunales dispuestos a tomar las decisiones difíciles y a defender los derechos humanos.

NÚMEROS ANTERIORES

Números anteriores disponibles en el sitio <www.revistasur.org>

SUR 1

EMILIO GARCÍA MÉNDEZ
Origen, sentido y futuro de los derechos humanos: Reflexiones para una nueva agenda

FLAVIA PIOVESAN
Derechos sociales, económicos y culturales y derechos civiles y políticos

OSCAR VILHENA VIEIRA Y A. SCOTT DUPREE
Reflexión sobre la sociedad civil y los derechos humanos

JEREMY SARKIN
La consolidación de los reclamos de reparaciones por violaciones de los derechos humanos cometidas en el Sur

VINODH JAICHAND
Estrategias de litigio de interés público para el avance de los derechos humanos en los sistemas domésticos de derecho

PAUL CHEVIGNY
La represión en los Estados Unidos después del atentado del 11 de septiembre

SERGIO VIEIRA DE MELLO
Redefinir la seguridad Cinco cuestiones sobre derechos humanos

SUR 2

SALIL SHETTY
Declaración y Objetivos de Desarrollo del Milenio: Oportunidades para los derechos humanos

FATEH AZZAM
Los derechos humanos en la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
RICHARD PIERRE CLAUDE
Derecho a la educación y educación para los derechos humanos

JOSÉ REINALDO DE LIMA LOPES
El derecho al reconocimiento para gays y lesbianas

E.S. NWAUCHE Y J.C. NWOBIKE
Implementación del derecho al desarrollo

STEVEN FREELAND
Derechos humanos, medio ambiente y conflictos: Enfrentando los crímenes ambientales

FIONA MACAULAY
Cooperación entre el Estado y la sociedad civil para promover la seguridad ciudadana en Brasil

EDWIN REKOSH
¿Quién define el interés público?

VÍCTOR E. ABRAMOVICH
Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: Herramientas y aliados

SUR 3

CAROLINE DOMMEN
Comercio y derechos humanos: rumbo a la coherencia

CARLOS M. CORREA
El Acuerdo sobre los ADPIC y el acceso a medicamentos en los países en desarrollo

BERNARDO SORJ
Seguridad, seguridad humana y América Latina

ALBERTO BOVINO
La actividad probatoria ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

NICO HORN
Eddie Mabo y Namibia: reforma agraria y derechos precoloniales a la posesión de la tierra

NLERUM S. OKOGBULE
El acceso a la justicia y la protección a los derechos humanos en Nigeria

MARÍA JOSÉ GUEMBE
La reapertura de los juicios por los crímenes de la dictadura militar argentina

JOSÉ RICARDO CUNHA
Derechos humanos y justiciabilidad: una investigación en Río de Janeiro

LOUISE ARBOUR
Plan de acción presentado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

SUR 4

FERNANDE RAINE
El desafío de la mensuración en derechos humanos

MARIO MELO
Últimos avances en la justiciabilidad de los derechos indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

ISABELA FIGUEROA
Pueblos indígenas versus petroleras: Control constitucional en la resistencia

ROBERT ARCHER
Los puntos fuertes de distintas tradiciones: ¿Qué es lo que se puede ganar y lo que se puede perder combinando derechos y desarrollo?

J. PAUL MARTIN
Relectura del desarrollo y de los derechos: Lecciones desde África

MICHELLE RATTON SANCHEZ
Breves consideraciones sobre los mecanismos de participación de las ONGs en la OMC

JUSTICE C. NWOBIKE
Empresas farmacéuticas y acceso a medicamentos en los países en desarrollo: El camino a seguir

CLÓVIS ROBERTO ZIMMERMANN
Los programas sociales desde la óptica de los derechos humanos: El caso del Bolsa Familia del gobierno Lula en Brasil

CHRISTOF HEYNS, DAVID
PADILLA Y LEO ZWAAK
Comparación esquemática de los
sistemas regionales de derechos
humanos:
Una actualización

RESEÑA

SUR 5

CARLOS VILLAN DURAN
Luces y sombras del nuevo
Consejo de Derechos Humanos
de las Naciones Unidas

PAULINA VEGA GONZÁLEZ
El papel de las víctimas en los
procedimientos ante la Corte
Penal Internacional: sus
derechos y las primeras
decisiones de la Corte

OSWALDO RUIZ CHIRIBOGA
El derecho a la identidad
cultural de los pueblos
indígenas y las minorías
nacionales: una mirada desde el
Sistema Interamericano

LYDIAH KEMUNTO BOSIRE
Exceso de promesas, exceso de
incumplimiento: justicia
transicional en el África
Subsahariana

DEVIKA PRASAD
El fortalecimiento de la
policía democrática y de la
responsabilidad en la
Commonwealth del Pacífico

IGNACIO CANO
Políticas de seguridad pública
en Brasil: tentativas de
modernización y
democratización versus la
guerra contra el crimen

TOM FARER
Hacia un eficaz orden legal
internacional: ¿de coexistencia
a concertación?

RESEÑA

SUR 6

UPENDRA BAXI
El Estado de Derecho en la India

OSCAR VILHENA VIEIRA
La desigualdad y la subversión del
Estado de Derecho

RODRIGO UPRIMNY YEPES
La judicialización de la política en
Colombia: casos, potencialidades y
riesgos

LAURA C. PAUTASSI
¿Igualdad en la desigualdad?
Alcances y límites de las acciones
afirmativas

GERT JONKER Y RIKI
SWANZEN
Servicios de mediación para los
testigos menores de edad que
atestiguan ante tribunales penales
sudafricanos

SERGIO BRANCO
La ley de autor brasileña como
elemento de restricción
a la eficacia del derecho humano
a la educación

THOMAS W. POGGE
Propuesta para un Dividendo
sobre Recursos Globales

SUR 7

LUCIA NADER
El papel de las ONG en el Consejo
de Derechos Humanos de la ONU

CECÍLIA MACDOWELL
SANTOS
El activismo legal transnacional y
el Estado: reflexiones sobre los
casos contra Brasil en el marco de
la Comisión Interamericana de
Derechos Humanos

JUSTICIA TRANSICIONAL

TARA URS
Imaginando respuestas de
inspiración local a las atrocidades
masivas que se cometieron: voces
de Camboya

CECILY ROSE Y FRANCIS M.
SSEKANDI
La búsqueda de justicia
transicional y los valores
tradicionales africanos: un choque
de civilizaciones – El caso de
Uganda

RAMONA VIJEYARASA
Enfrentando la historia de
Australia: verdad y reconciliación
para las generaciones robadas

ELIZABETH SALMÓN G.
El largo camino de la lucha
contra la pobreza y su
esperanzador encuentro con los
derechos humanos

ENTREVISTA CON JUAN
MÉNDEZ
Por Glenda Mezarobba

SUR 8

MARTÍN ABREGÚ
Derechos humanos para todos: de
la lucha contra el autoritarismo a
la construcción de una
democracia inclusiva – una
mirada desde la Región Andina y
el Cono Sur

AMITA DHANDA
Construyendo un nuevo léxico de
derechos humanos: la Convención
sobre los Derechos de las
Personas con Discapacidad

LAURA DAVIS MATTAR
Reconocimiento jurídico de los
derechos sexuales – un análisis
comparativo con los derechos
reproductivos

JAMES L. CAVALLARO Y
STEPHANIE ERIN BREWER
La función del litigio
interamericano en la promoción
de la justicia social

DERECHO A LA SALUD Y ACCESO A MEDICAMENTOS

PAUL HUNT Y RAJAT KHOSLA
El derecho humano a los
medicamentos

THOMAS POGGE
Medicamentos para el mundo:
impulsar la innovación sin
obstaculizar el libre acceso

JORGE CONTESSE Y DOMINGO
LOVERA PARMO
Acceso a tratamiento médico para
personas viviendo con VIH/sida:
éxitos sin victoria en Chile

GABRIELA COSTA CHAVES,
MARCELA FOGAÇA VIEIRA Y
RENATA REIS
Acceso a medicamentos y
propiedad intelectual en Brasil:
reflexiones y estrategias de la
sociedad civil