

CAPÍTULO 11: FUNCIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS EN LA PROTECCIÓN Y LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Principios básicos

En lo que atañe a la promoción y la protección de los derechos humanos, los parlamentos y sus miembros son agentes fundamentales: la actividad parlamentaria en conjunto (legislar, aprobar el presupuesto y supervisar al poder ejecutivo) abarca el espectro completo de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales y por ello tiene una repercusión inmediata en el disfrute de los derechos humanos por la población. En cuanto institución del Estado que representa a los ciudadanos y por conducto de la cual éstos participan en la gestión de los asuntos públicos, el parlamento es sin lugar a dudas el guardián de los derechos humanos. El parlamento debe ser consciente de este papel en todo momento ya que la paz, la armonía social y el desarrollo sostenido del país dependen en gran parte de la medida en que los derechos humanos impregnen toda la actividad parlamentaria.

Para que los parlamentos desempeñen efectivamente su papel de guardianes de los derechos humanos deben cumplirse criterios específicos y establecerse determinadas salvaguardias.

GARANTIZAR EL CARÁCTER REPRESENTATIVO DEL PARLAMENTO

La autoridad del parlamento emana en gran medida de su capacidad de reflejar fielmente la diversidad de todos los componentes de la sociedad. Éstos incluyen, entre otros, a hombres y mujeres, diversas opiniones políticas, grupos étnicos y minorías. Para conseguirlo, los miembros del parlamento deben ser elegidos por el pueblo soberano en elecciones libres e imparciales por sufragio universal, igual y secreto, de conformidad con los principios consagrados en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 25 del PIDCP.

GARANTIZAR LA SOBERANÍA DEL PARLAMENTO PROTEGIENDO LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE SUS MIEMBROS

El parlamento sólo puede desempeñar su papel si sus miembros disfrutan de la libertad de expresión necesaria para poder hablar en nombre de los ciudadanos a los que representan. Los miembros del parlamento deben tener libertad para recabar, recibir y divulgar información e ideas sin temor a ser objeto de represalias. Por consiguiente, en general se les concede un estatus especial, con el propósito de proporcionarles la independencia necesaria: gozan de lo que se conoce como inmunidad o prerrogativas parlamentarias.

La inmunidad parlamentaria garantiza la independencia y la dignidad de los representantes de la nación, protegiéndolos de toda amenaza, intimidación o medida arbitraria contra ellos por parte de funcionarios públicos u otros ciudadanos. Con ello se aseguran la autonomía y la independencia de la institución del parlamento. El abanico de inmunidades es variable. La

Recuadro 35

Protección de los derechos humanos de los parlamentarios: el Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la UIP

- Para que los parlamentarios puedan defender los derechos humanos de los ciudadanos a los que representan, ellos mismos deben tener la posibilidad de ejercer sus derechos humanos, especialmente el derecho a la libertad de expresión. Observando que con frecuencia no es éste el caso, en 1976 la UIP adoptó un procedimiento para el examen y el tratamiento de las supuestas violaciones de los derechos humanos de los parlamentarios.
- La UIP confió a un Comité sobre los Derechos Humanos de los Parlamentarios la tarea de examinar las denuncias relativas a parlamentarios que son o han sido sometidos a actos arbitrarios durante el ejercicio de su mandato, esté el parlamento en período de sesiones, en período de descanso o haya sido disuelto de resultas de medidas inconstitucionales o extraordinarias. El procedimiento se aplica a los miembros del parlamento nacional de cualquier país.
- El Comité se compone de cinco miembros de pleno derecho y cinco suplentes, cada uno de ellos elegidos a título individual para representar una región geopolítica durante cinco años. Celebra cuatro sesiones privadas cada año.
- Cuando ha determinado que una denuncia es admisible, el Comité examina el caso a la luz de la legislación nacional, regional e internacional en materia de derechos humanos. El procedimiento se basa principalmente en la verificación comparativa de toda la información remitida al Comité por las autoridades del país interesado, en particular el parlamento, y los denunciantes. Todas las pruebas que se presentan al Comité se consideran confidenciales.
- El Comité también celebra audiencias con las partes y, si lo aprueba el Estado interesado y se cumplen ciertas condiciones mínimas, puede llevar a cabo misiones sobre el terreno.
- El Comité puede señalar un caso a la atención de todos los miembros de la UIP en informes públicos. Lo hace para permitir que los parlamentos y sus miembros adopten medidas en favor de los colegas afectados.
- El Comité sigue ocupándose de los casos durante tanto tiempo como considere que su examen puede contribuir a encontrar soluciones que respeten los derechos humanos. Cuando ello deja de ser pertinente, puede cerrar un caso y recomendar que el Consejo Directivo de la UIP pronuncie una condena de las autoridades afectadas.

garantía mínima, que se aplica a todos los parlamentos, es la *no rendición de cuentas*. Esta garantía permite que los parlamentarios, en el ejercicio de sus funciones, expresen libremente sus opiniones sin más sanción que la de ser desautorizados por el electorado, que si así lo desea en las siguientes elecciones no renovará sus mandatos. En muchos países los miembros del parlamento también disfrutaban de *inviolabilidad*: sólo con el consentimiento del parlamento pueden ser arrestados, detenidos y sometidos a procesos penales o civiles. La inviolabilidad no equivale a la impunidad; simplemente da derecho al parlamento a verificar que las causas iniciadas contra sus miembros tengan base jurídica.

«La protección de los derechos de los parlamentarios es la condición previa necesaria para que éstos puedan proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales en sus países respectivos; además, el carácter representativo del parlamento depende estrechamente del respeto de los derechos de sus miembros.»

*Consejo Interparlamentario,
resolución por la que se establece el procedimiento de examen y tratamiento de las comunicaciones
relativas a violaciones de los derechos humanos de los parlamentarios, México D.F., abril de 1976*

COMPRESIÓN DEL MARCO JURÍDICO, EN PARTICULAR DEL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO

Es indispensable que los miembros del parlamento conozcan perfectamente la Constitución y las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, el funcionamiento del gobierno y de la administración pública y, por supuesto, los procedimientos parlamentarios. Algunos parlamentos, como el de Sudáfrica, organizan seminarios para los parlamentarios que han sido elegidos recientemente con el fin de que puedan familiarizarse con el marco jurídico en el que desempeñarán su labor y con los trámites parlamentarios.

Para cumplir sus funciones, los miembros del parlamento deben recibir recursos suficientes.

La asistencia técnica puede mejorar los conocimientos de los parlamentarios en la esfera de los derechos humanos y contribuir a compensar la insuficiencia de recursos disponibles (véase la parte I, recuadro 29).

DETERMINACIÓN DEL PAPEL DEL PARLAMENTO EN LOS ESTADOS DE EMERGENCIA

Cuando se declara un estado de emergencia, la primera víctima suele ser el parlamento: sus poderes pueden verse drásticamente reducidos o incluso puede ser disuelto. Para evitar una situación semejante, el parlamento debe velar por lo siguiente:

- Un estado de emergencia no debe suponer vía libre para la adopción de medidas arbitrarias;
- El parlamento ha de ser el responsable de decretar y anular un estado de emergencia, de conformidad con los principios internacionales de derechos humanos y teniendo siempre presente que ciertos derechos humanos no pueden derogarse (véase el capítulo 4);
- La disolución o incluso la suspensión del parlamento en un estado de emergencia debe estar prohibida por ley;
- En estados de emergencia el parlamento debe vigilar estrechamente las actividades de las autoridades, en particular de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, que tienen atribuciones especiales;

- Los estados de emergencia deben estar definidos en la constitución o en leyes de rango constitucional que las protejan de reformas oportunistas.

Acción parlamentaria para promover y proteger los derechos humanos

RATIFICACIÓN DE LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS

La ratificación de tratados de derechos humanos es un medio importante para demostrar a la comunidad internacional y a la opinión pública del país el compromiso de un Estado respecto de los derechos humanos. La ratificación, expresión del empeño de un Estado por asumir las obligaciones establecidas en el tratado y por permitir el escrutinio internacional de sus avances en la promoción y la protección de los derechos humanos, tiene consecuencias de enorme alcance para el Estado que ratifica.

Los tratados de derechos humanos son firmados y ratificados por un representante del poder ejecutivo, por lo general el Jefe del Estado o de Gobierno o el ministro de relaciones exteriores. Sin embargo, en la mayoría de los países la decisión final sobre si un tratado debe ser ratificado o no incumbe al parlamento, que debe aprobar la ratificación. La ratificación hace que las normas internacionales de derechos humanos queden garantizadas en un tratado con efectividad jurídica en el país que lo ratifica y obliga a éste a informar a la comunidad internacional sobre las medidas adoptadas para armonizar su legislación con las normas que contiene el tratado.

Recuadro 36

Participación del parlamento en la negociación y redacción de tratados

En general, los miembros de los parlamentos nacionales no participan directamente en la redacción de tratados internacionales o regionales ni en los procesos políticos de adopción de decisiones conexas. Solamente la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, órgano de ámbito regional establecido en 1949, desempeña un papel cada vez más importante en la vigilancia de los derechos humanos y en la elaboración de nuevos instrumentos. Su Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos coopera estrechamente con el Comité de Ministros (formado por los ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros del Consejo, cuyo número asciende actualmente a 46) y el Comité Directivo para los Derechos Humanos durante la elaboración de nuevos instrumentos o cuando surgen graves problemas en materia de derechos humanos. Por ejemplo, el Comité de Ministros ha invitado a la Asamblea Parlamentaria a que preste su asistencia en el problema planteado por el número creciente de solicitudes remitidas al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La UIP ha pedido sistemáticamente una mayor participación de los miembros de los parlamentos en la negociación de instrumentos internacionales de derechos humanos, insistiendo en que el parlamento, que con el tiempo será el encargado de promulgar la legislación pertinente y velar por su aplicación, debería intervenir mucho antes de la fase de ratificación y participar, junto con los representantes de los gobiernos, en la elaboración de nuevos instrumentos dentro de los órganos deliberantes internacionales.

¿Qué pueden hacer los parlamentarios?

- ❑ Comprobar si su Gobierno ha ratificado (al menos) los siete tratados básicos (véase la parte I, capítulos 3 y 5) y los tratados regionales existentes en materia de derechos humanos.
- ❑ Si no es así, verificar si el Gobierno tiene la intención de firmar esos instrumentos. De lo contrario, utilizar los cauces parlamentarios para determinar las razones de esa falta de acción y para alentar al Gobierno a iniciar el proceso de firma y ratificación sin demora.
- ❑ Si ya está en marcha el proceso de firma, averiguar si el Gobierno se propone formular reservas al tratado y, en su caso, determinar si las reservas son necesarias y compatibles con el contenido y el propósito del tratado (véase el capítulo 4). Si a juicio del parlamentario las reservas no están justificadas, debe adoptar medidas para velar por que el Gobierno modifique su posición.
- ❑ Comprobar si las reservas que haya formulado el Gobierno a los tratados que ya estén en vigor siguen siendo necesarias. Si se determina que no lo son, adoptar medidas para que sean retiradas.
- ❑ Comprobar si el Gobierno ha formulado las declaraciones necesarias o ha ratificado los Protocolos Facultativos pertinentes (véase la parte I, capítulo 5) con miras a lo siguiente:
 - a) Reconocer la competencia de los órganos creados en virtud de tratados para recibir denuncias individuales (en relación con los tratados: PIDCP, PIDESC, Convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, Convención sobre la eliminación de la discriminación racial, Convención contra la Tortura y Convención sobre los Trabajadores Migratorios);
 - b) Reconocer la competencia de los órganos de vigilancia de los tratados (CAT y CEDAW) para entablar un proceso de investigación;
 - c) Ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (ese Protocolo prevé un sistema de visitas periódicas a los centros de detención).
- ❑ En caso negativo, adoptar medidas para velar por que se formulen las declaraciones o se ratifiquen los Protocolos Facultativos.
- ❑ Cerciorarse de que los funcionarios públicos, los agentes del Estado y el público en general conozcan los tratados de derechos humanos que se han ratificado y sus disposiciones.
- ❑ Si el país aún no ha firmado y ratificado el Estatuto de la Corte Penal Internacional, los parlamentarios deben adoptar medidas para asegurarse de que lo haga y de que se abstenga de todo acuerdo que menoscabe la fuerza del Estatuto y la autoridad de la Corte.

Recuadro 37

Acción parlamentaria para preservar la integridad del Estatuto de la Corte Penal Internacional

En respuesta a la propuesta presentada por el Gobierno de los Estados Unidos de América de concluir acuerdos bilaterales en los que se exima a los ciudadanos de los Estados Unidos de la jurisdicción de la CPI, muchos parlamentos, como los de Uruguay y Suiza, han transmitido mensajes a sus gobiernos en los que los instan a rechazar esa propuesta y a abstenerse de concluir todo acuerdo que implique una desviación del Estatuto. Otros se han negado a ratificar esos acuerdos bilaterales.

«El Consejo Interparlamentario hace un llamamiento a todos los parlamentos y sus miembros para adoptar medidas en el nivel nacional encaminadas a velar por que sus países ratifiquen o se adhieran a la mayor brevedad posible a los tratados internacionales y regionales de derechos humanos en caso de que aún no lo hayan hecho y de que las reservas sean retiradas siempre que estén en conflicto con el objeto y el propósito del tratado.»

Resolución adoptada con ocasión del 50.º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, El Cairo, septiembre de 1927, párrafo 3 i.

VELAR POR LA APLICACIÓN NACIONAL

Aprobación del presupuesto

La garantía del disfrute de los derechos humanos por toda la población no es gratuita. Las medidas eficaces para la protección de los derechos humanos y, en especial, para prevenir las violaciones de los derechos humanos entrañan costos considerables. Al aprobar el presupuesto nacional y con ello establecer prioridades nacionales, el parlamento debe velar por que se reserven fondos suficientes para la observancia de los derechos humanos. A continuación, cuando supervise el gasto del gobierno, el parlamento puede en caso necesario hacer responsable a éste de una actuación inadecuada en la esfera de los derechos humanos.

Supervisión del poder ejecutivo

Mediante su función de supervisión, que consiste en someter las políticas y la acción del poder ejecutivo a un escrutinio constante, los parlamentos y sus miembros pueden y deben velar por que las leyes sean efectivamente aplicadas por la administración y otros órganos competentes. Con arreglo a los procedimientos parlamentarios, los miembros del parlamento disponen, entre otros, de los siguientes medios para someter a escrutinio la acción gubernamental:

- Preguntas escritas y verbales a ministros, funcionarios públicos y otros funcionarios ejecutivos;
- interpelaciones;
- comités o comisiones de determinación de hechos o de investigación;
- mociones de censura si los intentos anteriores fracasan.

Seguimiento de recomendaciones y decisiones

Las recomendaciones formuladas por los órganos de vigilancia de los tratados de las Naciones Unidas, los relatores especiales y otros órganos de supervisión internacionales o regionales (véase la parte I, capítulos 5, 6 y 9) pueden ser utilizadas en la práctica por los miembros del parlamento para someter a escrutinio la concordancia de la acción del poder ejecutivo con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos

«La 100.ª Conferencia Interparlamentaria hace un llamamiento a los parlamentos para que trabajen activamente con el fin de velar por que los gobiernos nacionales cumplan sus responsabilidades en materia de presentación de informes a los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos de forma puntual y efectiva y que los organismos competentes del gobierno cooperen plenamente con los Relatores Especiales de las Naciones Unidas de forma que éstos reciban el apoyo necesario para llevar a cabo su labor con eficacia.»

Resolución sobre Acción firme de los parlamentos nacionales en el año del 50.º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos para garantizar la promoción y la protección de todos los derechos humanos en el siglo XXI, Moscú, septiembre de 1998, párrafo 4 ii.

Recuadro 38

Aplicación de las recomendaciones de un órgano creado en virtud de un tratado regional: un ejemplo

Los parlamentos, en particular sus comisiones de derechos humanos, pueden desempeñar un papel decisivo a la hora de que se apliquen las decisiones o recomendaciones de órganos de derechos humanos internacionales o nacionales. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes del Brasil desempeñó un papel primordial en la aplicación de la primera decisión de la Comisión Interamericana de Derechos humanos en un caso contra el Brasil: el de João Canuto, Presidente del Sindicato de Trabajadores Rurales de Rio Maria, del estado de Pará, que fue asesinado en 1985. En 1998 la Comisión concluyó que el Estado de Brasil había violado la Convención Americana sobre los Derechos Humanos al no proporcionar al Sr. Canuto la protección debida cuando denunció que había recibido amenazas de muerte y al no realizar una investigación efectiva e iniciar un proceso judicial en relación con su asesinato. Recomendó que el Brasil agilizará los procedimientos penales e indemnizase a la familia de la víctima por daños físicos y morales. En 1999 el Comité de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes organizó una campaña nacional para dar a conocer la decisión a las autoridades y concienciarlas de la importancia de ponerla en práctica. La decisión fue aplicada al poco tiempo.

Establecimiento de órganos parlamentarios de derechos humanos

Los derechos humanos deben impregnar por completo la actividad parlamentaria. Dentro de su esfera de competencia, cada comité parlamentario debe tener sistemáticamente en consideración los derechos humanos y evaluar las repercusiones de proyectos de ley y otras propuestas de normas jurídicas sobre el disfrute de los derechos humanos por la población. Para garantizar que los derechos humanos sean debidamente tenidos en cuenta en la labor parlamentaria, cada vez son más los parlamentos que establecen órganos especializados en derechos humanos o confían a las comisiones existentes la tarea de examinar cuestiones relacionadas con esos derechos. Muchos parlamentos también han establecido comisiones para cuestiones específicas de derechos humanos, como la igualdad de género o los derechos de las minorías. Además existen grupos oficiosos de parlamentarios que se mantienen activos en la esfera de los derechos humanos.

¿Qué pueden hacer los parlamentarios?

Los parlamentos deben seguir periódicamente la labor de los órganos creados en virtud de tratados y contribuir a ella. Para ello sus miembros pueden hacer lo siguiente:

- Verificar el estado de la cooperación entre el Estado de su país, los órganos de supervisión de tratados de las Naciones Unidas y otros mecanismos internacionales o regionales de vigilancia (véase la parte I, capítulos 5, 6 y 9) solicitando información al gobierno. Puede formularse una pregunta al gobierno acerca de la cuestión;
- Velar por que el parlamento se mantenga al tanto de la labor de los órganos creados en virtud de tratados y los mecanismos conexos y por que los servicios de apoyo del parlamento pongan periódicamente a disposición de éste información pertinente;
- Seguir el curso de las recomendaciones, observaciones finales y otras conclusiones formuladas por los órganos creados en virtud de tratados que afecten al propio país;
- Estudiar las recomendaciones formuladas por los relatores especiales de las Naciones Unidas, particularmente las que se refieran a la situación en el propio país, cuando proceda;
- Averiguar si se ha adoptado alguna medida para aplicar esas recomendaciones y, de no ser así, recurrir al trámite parlamentario para determinar las razones e iniciar las medidas de seguimiento;
- Cerciorarse de que los relatores especiales que realicen misiones sobre el terreno visiten su parlamento o a las comisiones parlamentarias competentes y de que el parlamento reciba una copia de sus informes;
- Asegurarse de que se extiendan a los relatores especiales invitaciones permanentes a visitar el propio país;
- Aprovechar la condición de parlamentario para llevar a cabo visitas puntuales a escuelas, hospitales, cárceles y otros centros de detención, comisarías y empresas privadas con el fin de comprobar personalmente si se están respetando los derechos humanos.

Para vigilar el cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones en virtud de los tratados de derechos humanos, el parlamentario puede asegurarse de que :

- los informes nacionales requeridos sean presentados puntualmente, averiguando cuál es el calendario de presentación de informes del país y velando por que el gobierno lo respete. Si se retrasa la presentación de un informe, el parlamentario puede pedir una explicación y, en caso necesario, recurrir al cauce parlamentario para instar al gobierno a cumplir su obligación;
- se presenten informes completos.

Para ello, el parlamentario debe asegurarse de lo siguiente:

- El parlamento (por conducto de las comisiones competentes) participa en la preparación del informe del Estado, aporta información, vela por que sus actividades estén debidamente incluidas en el informe y en cualquier caso sea informado del contenido de éste;
- El informe sigue las directrices en materia de presentación de informes (véase la parte I, capítulo 5) y tiene en cuenta las recomendaciones generales y observaciones finales de los órganos creados en virtud de tratados respecto de informes anteriores, con referencia a las posibles enseñanzas extraídas conexas;
- Un miembro del parlamento debe asistir a la presentación del informe ante el órgano del tratado pertinente. Si ello no es posible, el parlamentario recomendará que la misión permanente del país ante las Naciones Unidas (sea en Nueva York o en Ginebra, según donde se reúna el órgano) siga los trabajos del órgano del tratado y se asegure de que el informe de éste sea transmitido al parlamento.

Recuadro 39

Atribuciones ideales de una comisión parlamentaria de derechos humanos

Para ser plenamente eficaz, un órgano parlamentario de derechos humanos debería:

- Tener un mandato amplio en materia de derechos humanos que comprenda funciones legislativas y de supervisión;
- Tener competencia para ocuparse de cualquier cuestión de derechos humanos que considere importante, adoptar medidas legislativas y otras iniciativas en la esfera de los derechos humanos y hacer frente a los problemas y preocupaciones sobre derechos humanos que le remitan terceras partes;
- Tener competencia para asesorar a otros órganos parlamentarios sobre cuestiones de derechos humanos;
- Estar facultado para solicitar documentos y comparecencias de personas y para realizar misiones sobre el terreno.

¿Qué pueden hacer los parlamentarios?

- ❑ Velar por que las disposiciones internacionales de derechos humanos se incorporen a la legislación nacional y, si es posible, gocen de rango constitucional para que tengan el máximo grado de protección en el ordenamiento jurídico del país;
- ❑ Velar por que los proyectos de ley que se presenten en el parlamento y por que las comisiones parlamentarias de las que forman parte sean conformes con las obligaciones del país en materia de derechos humanos y revisar la legislación vigente para determinar si es compatible con esas obligaciones;
- ❑ Para ello, familiarizarse con la labor de los órganos creados en virtud de tratados, las recomendaciones formuladas por esos órganos y por otros mecanismos de vigilancia internacionales o regionales (véase la parte I, capítulos 5, 6 y 9) y con la labor de ONG nacionales o internacionales dedicadas a los derechos humanos y la de instituciones nacionales que trabajen en esa esfera. Si se encuentra falta de conformidad, adoptar medidas para corregir la situación velando por que se preparen enmiendas o nuevos proyectos de ley o por que se presente un recurso ante el tribunal constitucional u otro órgano judicial análogo del país;
- ❑ Velar por que los decretos del Gobierno publicados con arreglo a la legislación vigente no sean contrarios al espíritu de las leyes y las garantías de derechos humanos que pretenden proporcionar;
- ❑ Asegurarse de que los funcionarios públicos, en particular los de los cuerpos encargados de hacer cumplir la ley, conozcan las obligaciones que les impone la legislación de derechos humanos y reciban la capacitación apropiada;
- ❑ Habida cuenta de la importancia de que el público conozca los derechos humanos, velar por que la educación en derechos humanos forme parte de los planes de estudios de las escuelas del país;
- ❑ Asegurarse de que las obligaciones de derechos humanos emanadas del derecho constitucional e internacional sean cumplidas de forma franca, constructiva, innovadora y activa.

Los órganos parlamentarios dedicados a los derechos humanos reciben varias tareas, entre ellas, casi siempre, la de evaluar la conformidad de los proyectos de ley o la legislación con las obligaciones en materia de derechos humanos. En algunos casos esos órganos son competentes para recibir peticiones individuales.

Aprobación de leyes propicias

Si las obligaciones jurídicas internacionales no se trasladan al nivel nacional, los respectivos tratados se convierten en letra muerta. Los parlamentos y los parlamentarios tienen un papel fundamental cuando se trata de adoptar la legislación de aplicación necesaria en cualquier esfera (legislación penal, civil, administrativa o laboral, de educación, sanidad o seguridad social).

El procedimiento de transposición de los tratados internacionales a la legislación nacional suele estar establecido en la constitución del Estado, que además determina la medida en que los particulares pueden invocar directamente disposiciones de los tratados ante los tribunales nacionales. Básicamente existen dos tipos de enfoque:

- a) el sistema de incorporación automática, según el cual en el momento de la ratificación o adhesión los tratados pasan a formar parte de la legislación nacional y pueden por consiguiente ser invocados por los particulares. En algunos casos la publicación de los tratados en el boletín oficial o la promulgación de leyes nacionales de aplicación es necesaria antes de que los tratados tengan fuerza de ley nacional y los particulares puedan invocar sus disposiciones ante tribunales nacionales;
- b) el sistema dual, según el cual los tratados pasan a formar parte del ordenamiento jurídico nacional solamente mediante una promulgación de hecho. Con arreglo a este sistema, los particulares no pueden invocar disposiciones de tratados que no formen parte de la legislación nacional. No prevalecen sobre leyes internas de espíritu contrario.

Recuadro 40

Acción parlamentaria para promover la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales

En muchos Estados los particulares no pueden reclamar sus derechos económicos, sociales y culturales ante los tribunales. Los parlamentos pueden remediar esa situación promulgando leyes internas que permitan a los tribunales pronunciarse sobre demandas individuales en relación con esos derechos. En la práctica, es posible que ello no exija grandes reformas. Por ejemplo, la mayoría de los países cuentan con magistraturas de trabajo competentes para los casos de despido arbitrario, prácticas de contratación discriminatorias o condiciones de trabajo poco seguras. En ese contexto, la principal diferencia es que muy pocas leyes se refieren explícitamente a los derechos al trabajo y a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias consagrados en los artículos 6 y 7 del PIDESC, y pocos jueces son conscientes de que en realidad están aplicando y obligando a respetar esos derechos económicos fundamentales. Del mismo modo, dado que la mayoría de los Estados aplican leyes que garantizan la educación primaria obligatoria y gratuita, los padres a cuyos niños se deniega el acceso a la escuela por motivos arbitrarios o discriminatorios deben poder recurrir a los órganos administrativos y judiciales del país. No debería ser difícil relacionar esas denuncias y esas reparaciones con el derecho humano a la educación, garantizando así la justiciabilidad de ese derecho.

En los países de tradición jurídica romanista, es fundamental que los derechos humanos estén consagrados en la constitución, pues es éste el instrumento que establece las normas y sirve como marco para el resto de la legislación nacional, que debe estar conforme con su espíritu y sus principios.

«El Consejo Interparlamentario hace un llamamiento a todos los parlamentos y a sus miembros para que adopten medidas en el nivel nacional encaminadas a velar por que se promulgue una base legislativa y por que las disposiciones de las leyes y los reglamentos nacionales se armonicen con las normas y los criterios contenidos en estos instrumentos (internacionales) con miras a su aplicación plena.»

Resolución adoptada con ocasión del 50.º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, El Cairo, septiembre de 1997, párrafo 3 ii.

Recuadro 41

El proceso legislativo y las normas internacionales de derechos humanos: un ejemplo

El proceso legislativo en Finlandia, en particular la labor de la Comisión de Derecho Constitucional del parlamento, es un ejemplo del uso frecuente de las normas internacionales (incluidas las conclusiones de los órganos creados en virtud de tratados) en la elaboración y el examen de propuestas legislativas. El marco jurídico necesario para ello queda establecido en la sección 22 de la Constitución (2000), que estipula que las autoridades públicas garantizarán la observancia de los derechos y las libertades fundamentales y los derechos humanos (internacionales), y en la sección 74, que dispone que la Comisión de Derecho Constitucional se pronunciará sobre la constitucionalidad de las propuestas legislativas y otras cuestiones que se le planteen, así como sobre su relación con los tratados internacionales de derechos humanos.

El mandato de la Comisión de Derecho Constitucional consiste en examinar la coherencia de los proyectos de ley con la Constitución y las normas de derechos humanos y en transmitir el dictamen pertinente al Parlamento y otras instituciones. La Comisión recurre con frecuencia al asesoramiento de expertos y especialistas externos.

Entre los tipos de conclusiones de los órganos de vigilancia de los tratados, en particular del Comité de Derechos Humanos, que se utilizan ampliamente en el proceso legislativo finlandés figuran principalmente las decisiones sobre casos individuales y las observaciones generales, pero también observaciones finales, directrices en materia de presentación de informes y otros documentos. En el material relativo a los países se incluyen referencias no sólo a Finlandia, sino también a otros países. En algunos casos la referencia a la fuente del órgano del tratado se deriva directamente de una obligación jurídica de cumplimiento de rango internacional o constitucional. Esto puede hacerse en respuesta a una conclusión concreta del órgano de vigilancia de un tratado en el sentido de que se ha cometido una violación del tratado o puede derivarse del requisito constitucional general de garantizar el cumplimiento de las disposiciones en materia de derechos humanos.¹⁸

¹⁸ Asociación de Derecho Internacional, *Final report of the Committee on International Human Rights Law and Practice of the International Law Association on the impact of UN human rights treaty bodies findings on the work of national courts and tribunals*, 71.ª Conferencia Bienal de la Asociación de Derecho Internacional, Berlín, agosto de 2004, pp. 36-38.

Recuadro 42

Los Principios de París

En 1993 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó un conjunto de principios aplicables al establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos (véase la página siguiente). Esos principios, conocidos como «Principios de París», se han convertido en la referencia aceptada en el plano internacional en la que se establecen normas básicas mínimas en cuanto al papel y el funcionamiento de esas instituciones. Según los Principios, las instituciones nacionales de derechos humanos deben:

- Ser independientes; su independencia debe estar garantizada por el derecho legislado o por las disposiciones constitucionales;
- Tener un papel y una composición de carácter plural;
- Tener un mandato lo más amplio posible;
- Tener poderes de investigación suficientes;
- Estar caracterizadas por un funcionamiento regular y efectivo;
- Estar debidamente financiadas;
- Ser accesibles al público general.

Recuadro 43

Países que han establecido instituciones nacionales de derechos humanos

Países con instituciones nacionales acreditadas por el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos:

Asia y el Pacífico: Australia, Fiji, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Mongolia, Nepal, Nueva Zelandia, República de Corea, Sri Lanka, Tailandia

África: Argelia, Camerún, Ghana, Malawi, Marruecos, Mauricio, Níger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sudáfrica, Togo, Uganda

Las Américas: Argentina, Bolivia, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela

Europa: Albania, Alemania, Bosnia y Herzegovina, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Suecia

Otros:

Asia y el Pacífico: Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), República Islámica del Irán

África: Benin, Burkina Faso, Chad, Madagascar, Namibia, República Unida de Tanzania, Zambia

Las Américas: Antigua y Barbuda, Barbados

Europa: Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, Federación de Rusia, Noruega, Países Bajos y Reino Unido

CREACIÓN Y APOYO DE UNA INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Instituciones nacionales de derechos humanos

A lo largo de los últimos 20 años se ha ido cobrando cada vez más conciencia de la necesidad de fortalecer, en el nivel nacional, las medidas concertadas encaminadas a aplicar y garantizar el cumplimiento de las normas de derechos humanos. Uno de los medios utilizados con ese fin ha sido el establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos (INDH). Mientras que esta expresión abarca todo un abanico de órganos de condición jurídica, composición, estructura, funciones y mandatos variables, todos esos órganos son establecidos por los gobiernos para que funcionen de modo independiente, como el poder judicial, con el fin de promover y proteger los derechos humanos.

Las INDH, a menudo denominadas comisiones de derechos humanos, deben tener capacidad y autoridad para:

Recuadro 44

Recomendaciones para los parlamentarios contenidas en las Directrices de Abuja

- Los parlamentos deben producir un marco legislativo apropiado para el establecimiento de INDH de conformidad con los Principios de París.
- Los parlamentos y las INDH deben entablar una relación de trabajo efectiva con el fin de mejorar la promoción y la protección de los derechos humanos.
- Los parlamentos deben velar por que las INDH reciban suficientes recursos y medios para poder desempeñar sus funciones con eficacia. Los parlamentos también deben asegurarse de que los recursos realmente se pongan a disposición de las INDH.
- Los informes anuales y otros informes de las INDH deberán ser debatidos sin demora en el parlamento; también se presentará sin demora en el parlamento la respuesta del Gobierno.
- Una comisión parlamentaria formada por todos los partidos deberá asumir la responsabilidad específica de supervisar y apoyar la labor de las INDH. En los Estados de menor tamaño esa función puede ser desempeñada por una comisión parlamentaria permanente que ya exista.
- Debe invitarse a los miembros de las INDH a comparecer periódicamente ante las comisiones parlamentarias pertinentes con el fin de debatir los informes anuales de los órganos y otros informes.
- Los parlamentarios deben invitar a los miembros de las INDH a reunirse periódicamente con ellos para debatir cuestiones de interés común.
- Los parlamentarios deben velar por que se asigne tiempo suficiente al examen de la labor de las INDH.
- Los parlamentarios deben velar por que sus electores conozcan la labor de las INDH.
- Los parlamentarios deben examinar cuidadosamente toda propuesta del Gobierno que pueda afectar negativamente a la labor de las INDH y solicitar la opinión de los miembros de las INDH acerca de esas propuestas.
- Los parlamentarios deben asegurarse de que las recomendaciones de acción de las INDH se sigan y se apliquen.

- presentar recomendaciones, propuestas e informes al Gobierno o el parlamento sobre cualquier cuestión relativa a los derechos humanos;
- promover la conformidad de la legislación y las prácticas nacionales con las normas internacionales;
- examinar denuncias individuales o colectivas de violaciones de los derechos humanos y actuar al respecto;
- alentar la ratificación y la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos y colaborar en los procedimientos de presentación de informes previstos en los tratados internacionales de derechos humanos;
- promover el conocimiento de los derechos humanos mediante información y educación y realizar investigaciones en la esfera de los derechos humanos;
- cooperar con las Naciones Unidas, las instituciones regionales, las instituciones nacionales de otros países y las ONG.

Las relaciones entre las INDH y los parlamentos tienen gran potencial para la protección y la promoción de los derechos humanos en el nivel nacional. Esas relaciones fueron examinadas en un taller internacional, *National Human Rights Institutions and Legislatures: Building an Effective Relationship*, que se celebró en Abuja (Nigeria) del 22 al 25 de marzo de 2004.¹⁹

Durante el taller mencionado se elaboró un conjunto de directrices para fortalecer la cooperación entre INDH y parlamentos, conocidas como las Directrices de Abuja.

Oficina del Mediador

La Oficina del Mediador (ombudsman, defensor del pueblo) es una institución nacional que existe en numerosos países. Aunque hay cierto solapamiento entre las actividades de esa institución y las de una comisión nacional de derechos humanos, el papel de la primera suele ser algo más restringido y consiste generalmente en velar por la imparcialidad y la legalidad en la administración pública. Normalmente, los mediadores informan al parlamento. Solamente un mediador que tenga un mandato específico en materia de derechos humanos puede ser descrito con propiedad como institución nacional de derechos humanos.

Planes de acción nacionales en derechos humanos

Ningún Estado del mundo tiene una trayectoria perfecta en materia de derechos humanos. Además, puesto que todos los países deben desarrollar su política de derechos humanos a la luz de sus circunstancias políticas, culturales, históricas y jurídicas particulares, no hay una receta única para que los países afronten los problemas de derechos humanos. Por consiguiente, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, celebrada en 1993, alentó a los Estados a elaborar planes de acción nacionales en materia de derechos humanos encaminados a elaborar una estrategia de derechos humanos adecuada a sus propias situaciones. La adopción de planes

¹⁹ El taller fue organizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nigeria, el Comité de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes de Nigeria, el Consorcio de Recursos Jurídicos de Nigeria y el Consejo Británico, y contó con el apoyo de la Oficina de Relaciones Exteriores y del Commonwealth del Reino Unido.

de acción nacionales debe ser un empeño verdaderamente nacional, libre de consideraciones políticas partidistas. Un plan de acción nacional debe recibir el apoyo del Gobierno y hacer participar a todos los sectores de la sociedad, pues su éxito depende en gran parte de la medida en que la población lo haga suyo.

La función principal de un plan de ese tipo es mejorar la protección y la promoción de los derechos humanos. Para ello, las mejoras en materia de derechos humanos se expresan como objetivos tangibles de la política pública, que han de alcanzarse mediante la aplicación de programas concretos, la participación de todos los sectores pertinentes del Gobierno y la sociedad, y la asignación de recursos suficientes. El plan debe estar basado en una evaluación sólida de las necesidades del país en materia de derechos humanos. Debe proporcionar orientación a los funcionarios del Gobierno, las ONG, los grupos profesionales, los educadores y los promotores y otros miembros de la sociedad civil sobre las tareas de promoción y protección de los derechos humanos. También debe promover la ratificación de instrumentos de derechos humanos y el conocimiento de las normas de derechos humanos, con particular hincapié en la situación de derechos humanos de los grupos vulnerables. Puede encontrarse información detallada sobre

Recuadro 45

Establecimiento de un plan de acción nacional sobre derechos humanos: ejemplo

En Lituania, el parlamento, la Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos y el PNUD elaboraron conjuntamente un plan de acción nacional sobre derechos humanos. El proceso constó de tres fases. En primer lugar se determinaron las cuestiones prioritarias en un proceso participativo y varios expertos prepararon un estudio de referencia sobre la situación de los derechos humanos en el país. En una segunda fase el estudio fue validado en una conferencia nacional y en talleres regionales. Por último se elaboró el plan sobre la base del estudio de referencia y la consulta amplia. El plan fue debatido en comités parlamentarios y aprobado por el parlamento el 7 de noviembre de 2002. Un análisis ulterior del proceso reveló que el papel de liderazgo desempeñado por la Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos había sido decisivo, en la medida en que había garantizado una amplia participación pública.

¿Qué pueden hacer los parlamentarios?

Habida cuenta de la importancia de los mecanismos de derechos humanos tanto parlamentarios como no parlamentarios en la promoción y la protección de los derechos humanos y en la concienciación del público, los parlamentarios pueden hacer lo siguiente:

- promover el establecimiento en su parlamento de una comisión parlamentaria que se especialice en derechos humanos;
- promover en su país el establecimiento de una institución nacional de derechos humanos de conformidad con los Principios de París y adoptar medidas para aplicar las Directrices de Abuja (véanse los recuadros 42 y 44);
- Proponer la elaboración de un plan de acción nacional en materia de derechos humanos y, si se adopta esa decisión, velar por que el parlamento participe en todas las fases de preparación, redacción y aplicación.

los planes de acción nacionales en materia de derechos humanos y la forma de elaborarlos en el manual de planes de acción nacionales de derechos humanos de la OACDH, *Handbook on National Human Rights Plans of Action* (en inglés solamente), Serie de Capacitación Profesional N.º 10, que puede consultarse en la dirección siguiente: <http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/training.htm>.

Un plan de acción nacional requiere un considerable esfuerzo de organización. Algunos de los factores que tienen una repercusión positiva directa en su eficacia son los siguientes:

- un apoyo político sostenido;
- una planificación transparente y participativa;
- una evaluación completa y detallada de la situación de derechos humanos;
- un establecimiento de prioridades realistas en relación con los problemas que hay que resolver y un enfoque orientado a la acción;
- criterios de ejecución claros y sólidos mecanismos de participación para el seguimiento y la evaluación;
- una inversión suficiente de recursos.

MOVILIZACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA

Los parlamentos pueden hacer una enorme contribución en la sensibilización del público respecto de los derechos humanos y en la movilización de la opinión pública sobre esas cuestiones, sobre todo teniendo en cuenta que el debate político a menudo se centra en asuntos como la

¿Qué pueden hacer los parlamentarios?

Los parlamentarios pueden:

- alentar el debate parlamentario sobre cuestiones relativas a los derechos humanos, particularmente aquellas en las que se centra el debate público;
- alentar el debate dentro de su propio partido político sobre cuestiones de derechos humanos y las obligaciones internacionales del país en esa esfera;
- organizar campañas locales, regionales o nacionales para mejorar el conocimiento de las cuestiones relativas a los derechos humanos;
- participar en debates en la televisión o en la radio o en reuniones o conceder entrevistas sobre cuestiones de derechos humanos;
- escribir artículos sobre derechos humanos en periódicos y revistas;
- establecer relaciones con ONG y otras entidades nacionales dedicadas a los derechos humanos para movilizar a la opinión pública y, cuando proceda, elaborar estrategias de información sobre cuestiones relativas a los derechos humanos;
- organizar o participar en talleres, seminarios, reuniones y otros eventos en su circunscripción electoral en favor de los derechos humanos;
- apoyar las campañas locales relacionadas con los derechos humanos;
- aprovechar el Día Internacional de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre, para señalar a la atención del público las cuestiones relativas a los derechos humanos.

discriminación contra diversos grupos, la igualdad de género, los derechos de las minorías o cuestiones sociales. En todo momento los parlamentarios deben ser conscientes de las repercusiones que sus declaraciones públicas sobre los derechos humanos pueden tener en la percepción del público respecto de la cuestión de que se trate.

Para aumentar el conocimiento general de los derechos humanos en su país, los parlamentarios deben trabajar con otras entidades nacionales que participen en actividades de derechos humanos, incluidas las ONG.

«Las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, las asociaciones privadas y las organizaciones de derechos humanos constituyen una fuente inestimable de información y experiencia para los parlamentarios que, en muchos países, carecen de los recursos y la asistencia necesarios para poder supervisar con eficacia la política y la práctica del Gobierno en la esfera de los derechos humanos.»

*Simposio de la UIP sobre «El parlamento: guardián de los derechos humanos»,
Budapest, mayo de 1993, deliberaciones.*

PARTICIPACIÓN EN LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES

Los parlamentos y los parlamentarios pueden contribuir de manera considerable a los esfuerzos internacionales de protección y promoción de los derechos humanos. Como ya se ha dicho, el respeto de los derechos humanos es una preocupación legítima de la comunidad internacional y, en virtud del derecho internacional, los Estados Partes en los tratados de derechos humanos tienen un interés legal en el cumplimiento de las obligaciones por otros Estados Partes. De conformidad con el procedimiento de denuncias entre Estados previsto en algunos de los tratados básicos de derechos humanos (véase el capítulo 5), un Estado puede señalar a la atención de los demás los actos cometidos por otro Estado en violación de un tratado. Los parlamentos, por conducto de sus órganos de derechos humanos, pueden plantear cuestiones de derechos humanos que entrañen posibles violaciones de ese tipo y con ello promover el cumplimiento de las normas de derechos humanos en todo el mundo.

Los parlamentos y los parlamentarios pueden apoyar a las organizaciones internacionales de derechos humanos asegurando la financiación que éstas necesitan. Deben participar activamente en la labor de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y en la elaboración de nuevos instrumentos internacionales de derechos humanos que con el tiempo habrán de ratificar.

En el mundo actual, cada vez más globalizado, las decisiones adoptadas en el nivel internacional tienen repercusiones cada vez mayores en las políticas nacionales y limitan el alcance de la adopción de decisiones nacionales. Con frecuencia creciente las grandes decisiones económicas que afectan a la vida de los ciudadanos se toman fuera de las fronteras de sus países, en órganos internacionales que no han de rendir cuentas pero que influyen en la capacidad del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales.

Recuadro 46

Acuerdos comerciales internacionales, derechos humanos y obligaciones de los Estados

A petición de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la OACDH publicó varios informes sobre los derechos humanos y el comercio, en particular acerca de las repercusiones para los derechos humanos del Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (conocido como Acuerdo sobre los ADPIC),²⁰ el Acuerdo de la OMC sobre la Agricultura²¹ y el Acuerdo General de la OMC sobre Comercio de Servicios (AGCS).²² Los informes señalan que todos los miembros de la OMC han ratificado al menos un instrumento de derechos humanos, la mayoría de ellos han ratificado el PIDESC y todos salvo uno han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño. También afirman que los miembros de la OMC deben, por consiguiente, velar por que las normas internacionales en materia de liberalización del comercio no vayan en menoscabo de sus obligaciones de derechos humanos emanadas de esos tratados. La legislación y las políticas comerciales deben por tanto «centrarse no sólo en el crecimiento económico, los mercados o el desarrollo económico, sino también en los sistemas de salud, la educación, el suministro de agua, la seguridad alimentaria, el trabajo y los procesos políticos, entre otros». Los Estados tienen la responsabilidad de velar por que la pérdida de autonomía en la que incurrirán cuando concluyen acuerdos comerciales «no reduzca de forma desproporcionada su capacidad para fijar y aplicar políticas de desarrollo nacionales». Todo ello exige un «examen constante de la legislación y la política comerciales en la medida en que afecta al disfrute de los derechos humanos. Evaluar la repercusión potencial y real de la política y la legislación comerciales en el disfrute de los derechos humanos es tal vez el principal medio de evitar la aplicación de cualquier medida retroactiva que menoscabe el disfrute de los derechos humanos».²³

También acerca de esa cuestión, la Observación general N.º 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a la salud estipula que los Estados Partes deben velar por que en los acuerdos internacionales se preste la debida atención al derecho a la salud y adoptar medidas para cerciorarse de que esos instrumentos no afecten adversamente al derecho a la salud. Del mismo modo, los Estados Partes tienen la obligación de velar porque sus acciones en cuanto miembros de organizaciones internacionales tengan debidamente en cuenta el derecho a la salud (párrafo 39).

Por todo ello es necesario «democratizar» estas instituciones para que los países conserven su capacidad de velar por los derechos humanos, en especial los derechos económicos, sociales y culturales. Los parlamentos y sus miembros deben por tanto asumir un papel más activo en las deliberaciones de esas instituciones con el fin de que se oiga su voz.

En ese contexto la UIP ha iniciado un proceso de acercamiento de los parlamentos a instituciones como la Organización Mundial del Comercio (OMC).

«La 107.ª Conferencia Interparlamentaria hace un llamamiento a los parlamentos para que desempeñen un papel activo en el seguimiento de las decisiones adoptadas y las actividades realizadas por las instituciones multilaterales, en particular las

²⁰ E/CN.4/Sub.2/2001/13.

²¹ E/CN.4/2002/54.

²² E/CN.4/Sub.2/2002/9.

²³ E/CN.4/Sub.2/2002/9, párrs. 7, 9 y 12.

que afectan al desarrollo de las naciones; en el acercamiento de las instituciones multilaterales relacionadas con el comercio y la financiación a los pueblos a los que han de servir; y en hacer que las instituciones multilaterales sean más democráticas, transparentes y equitativas.»

Resolución sobre el papel de los parlamentos en el desarrollo de políticas públicas en la era de la globalización, las instituciones multilaterales y los acuerdos comerciales internacionales, Marrakech, marzo de 2002, párrafo 9.

¿Qué pueden hacer los parlamentarios?

Los parlamentos y los parlamentarios deben contribuir a la promoción y la protección de los derechos humanos en el plano internacional y conseguir que se oiga su voz.

Para ello pueden hacer lo siguiente:

- ❑ establecer contactos con parlamentarios de otros países con el fin de a) intercambiar experiencias, información sobre casos satisfactorios y enseñanzas extraídas y b) debatir posibilidades de cooperación bilateral o multilateral, particularmente en relación con violaciones de los derechos humanos que exijan la cooperación transfronteriza (como la trata de personas, la migración o las cuestiones sanitarias);
- ❑ velar por que el parlamento participe, por conducto de las comisiones competentes, en la labor de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas o que al menos se le mantenga informado de las posiciones del Gobierno sobre las diversas cuestiones que se debaten en la Comisión. Si procede, los parlamentarios pueden plantear preguntas al Gobierno acerca de los motivos de sus posiciones;
- ❑ asegurarse de que el parlamento sea informado de toda negociación en marcha sobre nuevos tratados de derechos humanos y de que tenga la oportunidad de contribuir a esas negociaciones;
- ❑ velar por que el parlamento, por conducto de las comisiones competentes, señale las violaciones de los tratados de derechos humanos que se cometan en otros países y, cuando proceda, invite al gobierno a presentar una denuncia entre Estados (véase la parte I, capítulo 5);
- ❑ participar en misiones de observadores en elecciones y otras misiones internacionales de derechos humanos;
- ❑ cerciorarse de que el parlamento sea informado de toda negociación internacional cuyo resultado pueda influir negativamente en la capacidad del país para cumplir sus obligaciones de derechos humanos y, si procede, preguntar al Gobierno cómo se propone salvaguardar ese cumplimiento.

CAPÍTULO 12: LO QUE DEBEN SABER LOS PARLAMENTARIOS ACERCA DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS CONTENIDOS EN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

El derecho a la vida

Artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.»

Artículo 6 (1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

«El derecho a la vida es inherente a la persona humana.

Este derecho estará protegido por la ley.

Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.»

El derecho a la vida es el derecho humano más fundamental y no puede ser derogado ni siquiera en tiempos de guerra o en estados de emergencia. A diferencia de la prohibición de la tortura o de la esclavitud, no obstante, el derecho a la vida no es un derecho absoluto. La muerte de un combatiente de resulta de un «acto de guerra legítimo», de acuerdo con el significado del derecho internacional humanitario, no constituye una violación del derecho a la vida. Del mismo modo, si los agentes encargados de hacer cumplir la ley matan a una persona, cabe la posibilidad de que ese acto tampoco viole el derecho a la vida, por ejemplo si la muerte se debe a un uso de la fuerza absolutamente necesario para propósitos legítimos, como la defensa propia o la defensa de un tercero, o a una detención legítima, o a medidas adoptadas para impedir la fuga de una persona legalmente detenida o para sofocar una revuelta o una insurrección. Esa necesidad absoluta puede ser determinada solamente por un órgano judicial competente, caso por caso, teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad y, en última instancia, por un órgano establecido en virtud de un tratado. Por otro lado, el derecho a la vida no puede considerarse absoluto en los ordenamientos jurídicos que autorizan la pena capital (véase más adelante).

Recuadro 47

El derecho a la vida y la jurisprudencia supranacional

En 1995, cuando se ocupaba de la causa *McCann y otros c. el Reino Unido*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinó que una operación militar en la que se había causado la muerte por disparos a tres presuntos terroristas que los soldados británicos estaban presuntamente intentando detener, había sido insuficientemente planificada y por consiguiente constituía una violación del derecho a la vida.

En muchos casos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas han dictaminado que las ejecuciones sumarias y arbitrarias son por definición una violación del derecho a la vida.

Además, desde la sentencia histórica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el proceso de 1988 *Velásquez Rodríguez c. Honduras* también ha quedado establecido que la práctica de las desapariciones forzosas constituye una violación del derecho a la vida o, cuando menos, una grave amenaza para éste.

EL DERECHO A LA VIDA Y LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO

Como todos los demás derechos humanos, el derecho a la vida no sólo protege a los individuos contra las injerencias arbitrarias de los agentes del Gobierno, sino que también obliga a los Estados a adoptar **medidas positivas** que ofrezcan protección frente a las muertes arbitrarias, las desapariciones forzosas y actos violentos análogos cometidos por fuerzas paramilitares, la delincuencia organizada o cualquier particular. Por consiguiente, los Estados deben tipificar esos actos como delitos y deben poner en vigor la legislación apropiada.

Recuadro 48

La causa *Osman c. el Reino Unido* (1998)

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos examinó una denuncia presentada por los familiares de Ahmed Osman, muerto a disparos por el maestro de su hijo, en la que afirmaban que se había producido una violación del derecho a la vida. El Tribunal consideró que habían de cumplirse las dos condiciones siguientes para justificar la acusación, según la cual las autoridades, al no adoptar medidas para proteger a una persona cuya vida estaba en peligro por los actos criminales de otra, habían incumplido su obligación positiva de salvaguardar el derecho de la víctima a la vida:

- a) las autoridades sabían o debían haber sabido de antemano que había un riesgo real e inmediato para la vida de la víctima a raíz del comportamiento criminal de un tercero; y
- b) las autoridades no habían adoptado medidas que estaban a su alcance y que razonablemente podían haber evitado ese riesgo.

El Tribunal concluyó que en este caso no se había producido violación del derecho a la vida dado que los solicitantes no demostraron que la policía supiera o debiera haber sabido que las vidas de los miembros de la familia Osman corrían un peligro real e inmediato a causa del maestro ni que las medidas que la policía podía haber adoptado hubieran producido resultado tangible alguno.

Así pues, los Estados tienen el deber de velar por que:

- una agresión homicida contra una persona por otra persona sea un delito sancionado con las penas apropiadas en la legislación penal interna;
- todo delito violento se investigue exhaustivamente a fin de encontrar a los autores y llevarlos ante la justicia;
- se adopten medidas para prevenir y castigar las muertes arbitrarias por los agentes encargados de hacer cumplir la ley;
- la legislación prevea procedimientos eficaces para investigar los casos de personas que han sido víctimas de desaparición forzosa.

El Comité de Derechos Humanos ha afirmado que los Estados a menudo interpretan el derecho a la vida de forma demasiado restrictiva y que su obligación de protegerla y respetarla va más allá de simplemente tipificar como delitos el homicidio, el asesinato y las agresiones homicidas. En su Observación general N.º 6 afirmó que los Estados deberían «adoptar todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias», lo que implica que los Estados tienen el deber de adoptar todas las medidas posibles para garantizar un nivel de vida adecuado y que tienen «la suprema obligación de evitar las guerras, los actos de genocidio y demás actos de violencia de masas que causan la pérdida arbitraria de vidas humanas».

En ese sentido, los parlamentarios pueden contribuir a la realización del derecho a la vida velando por que:

- se adopten medidas para mejorar la situación en relación con los derechos a los alimentos, la salud, la seguridad, la paz y un nivel de vida adecuado, todos los cuales contribuyen a proteger el derecho a la vida;
- el gobierno adopte y ponga en práctica políticas encaminadas a la capacitación del personal, los agentes de policía y los funcionarios de prisiones con el fin de reducir al mínimo la probabilidad de que se produzcan violaciones del derecho a la vida;
- se adopten medidas para reducir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, especialmente eliminando la malnutrición y las epidemias.

CUESTIONES CONTROVERTIDAS RELACIONADAS CON EL DERECHO A LA VIDA

La pena capital

La cuestión de la pena capital es fundamental en relación con el derecho a la vida. Su historia jurídica y los debates conexos comparten numerosas similitudes con la historia y los debates sobre otras dos prácticas: la esclavitud y la tortura. La esclavitud, ampliamente practicada en el mundo a lo largo de la historia, fue abolida por ley apenas en el siglo XIX y la tortura fue aceptada ordinariamente como parte de los procesos penales hasta el siglo de las luces. Aunque ambas prácticas están hoy absolutamente prohibidas en virtud del derecho consuetudinario y el derecho internacional basado en tratados, los progresos realizados hacia la abolición de la pena de muerte han sido comparativamente lentos.

Recuadro 49

Argumentos a favor y en contra de la pena capital

Argumentos y justificaciones de la pena capital	Argumentos en contra
Disuasión	El efecto disuasorio de la pena de muerte no ha quedado demostrado por la práctica
Reparación y justicia para las víctimas	Las normas de la justicia moderna priman la rehabilitación y la reintegración de los delincuentes
Limitación de los recursos y reforma del <i>habeas corpus</i>	Esto aumenta el riesgo de error judicial y de ejecución de personas inocentes
Excepción explícita del derecho a la vida en el derecho internacional	Esto respaldaría una forma de pena cruel, inhumana y degradante

En 1984 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas adoptó, con el posterior respaldo de la Asamblea General de las Naciones Unidas,²⁴ las Salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte (a veces denominadas «Salvaguardias del Consejo Económico y Social»). Aunque esas salvaguardias, que reflejan en gran medida las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, constituyen normas mínimas, siguen siendo violadas. A continuación se esbozan algunas consideraciones pertinentes.

Hay ciertas categorías de delincuentes que están exentos o deberían estarlo de la pena capital. Entre ellos figuran los siguientes:

- *Menores*: tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como la Convención sobre los Derechos del Niño afirman claramente que ninguna persona que sea menor de 18 años en el momento de cometer un delito debe ser sometida a la pena de muerte. Esa norma se ha convertido en parte del derecho internacional consuetudinario;
- *Personas de edad*: ni el PIDCP ni las Salvaguardias prevén esa exención, si bien en 1998 el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia recomendó al Consejo Económico y Social que se aconsejara a los Estados Miembros que estableciesen una edad máxima para las condenas a muerte o las ejecuciones; el artículo 4 5) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que no se imponga la pena capital a personas que, en el momento de cometer el delito, tuvieran más de 70 años de edad;
- *Mujeres embarazadas*: las salvaguardias prohíben la ejecución de embarazadas, protegiendo con ello al niño no nacido (de conformidad con el artículo 6 del PIDCP);
- *Personas con discapacidad mental*: el principio de que las personas con trastornos mentales no deban ser condenadas a muerte o ejecutadas, que está ausente del PIDCP y los tratados regionales de derechos humanos, se incluye en las Salvaguardias que garantizan la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte.

Además, el derecho internacional prevé requisitos de procedimiento aplicables a todos los casos de pena capital: garantías procesales, posibilidad de recurso a un tribunal superior y clemencia.

²⁴ Asamblea General, resolución 39/118, 14 de diciembre de 1984.

En virtud del artículo 6 4) del PIDCP, la amnistía, el perdón o la conmutación de una pena de muerte pueden ser concedidos en cualquier momento. La clemencia puede aplazar o evitar una sentencia de muerte, por ejemplo conmutándola por pena perpetua, y puede ser utilizada para corregir errores, mitigar una pena demasiado severa o compensar cualquier disposición del derecho penal que impida tener en cuenta los factores pertinentes. El derecho de cualquier condenado a la pena capital a solicitar clemencia está claramente estipulado en el derecho internacional en materia de derechos humanos.

En los lugares donde no ha sido abolida, la pena de muerte debe ser un castigo excepcional, siempre administrado de acuerdo con el principio de proporcionalidad. El artículo 6 del PIDCP se refiere a «los más graves delitos» y, de acuerdo con las salvaguardias, el alcance de los «delitos más graves» que puedan castigarse con la pena de muerte «se limitará a los delitos intencionales que tengan consecuencias fatales u otras consecuencias extremadamente graves». Esta restricción es conforme con el objetivo de la abolición total de la pena de muerte. Como afirmó la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1971, el derecho a la vida sólo puede garantizarse plenamente si el número de delitos a los que pueda imponerse la pena capital se restringe progresivamente, «habida cuenta de la conveniencia de abolir esa pena en todos los países».²⁵

Movimiento hacia la abolición de la pena capital

Al terminar la segunda guerra mundial, cuando se estaban elaborando las normas internacionales de derechos humanos, la pena de muerte seguía aplicándose en la mayoría de los Estados. A ello se debe que el artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el artículo 6 del PIDCP y el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevean una excepción al principio de derecho a la vida en el caso de la pena capital. Desde entonces, no obstante, ha surgido una clara tendencia en favor de la abolición y la prohibición de la pena capital, principalmente en Europa y América Latina.

Abolición de la pena capital en Europa

El Sexto Protocolo Adicional del Convenio Europeo de Derechos Humanos, adoptado en 1983 y ratificado por todos los estados miembros del Consejo de Europa a excepción de Mónaco y la Federación de Rusia, prohíbe la pena capital en tiempos de paz; el Decimotercer Protocolo Adicional del Convenio Europeo, adoptado en 2002, dispone la prohibición absoluta de la pena capital en Europa (es decir, incluso en tiempos de guerra). Puesto que la abolición de la pena capital se adoptó como parte integrante de la política de la Unión Europea y el Consejo de Europa (y también como requisito de ingreso para los nuevos Estados Miembros), puede considerarse que hoy en día en Europa no existe la pena de muerte.

Actividades para abolir la pena capital en las Américas y el resto del mundo

Puede observarse una tendencia análoga tanto en las Américas como a escala mundial. En 1990 la OEA adoptó un Protocolo de la Convención Americana de Derechos Humanos por el que se abolía la pena capital, pero hasta la fecha sólo lo han ratificado ocho Estados (Brasil, Costa Rica,

²⁵ Asamblea General, resolución 2857 (XXVI), 20 de diciembre de 1971.

Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela). Del mismo modo, el Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP (1989), que tiene por objetivo la abolición universal de la pena de muerte, ha sido ratificado por sólo 54 Estados, principalmente europeos y latinoamericanos. Sin embargo, poderosos países como los Estados Unidos de América y China, además de numerosos estados islámicos, no sólo siguen aplicando la pena capital, sino que se oponen firmemente a su abolición en el derecho internacional.

Recuadro 50

Evolución de la jurisprudencia en apoyo de la no extradición y la abolición de la pena capital

- En 1989, en la causa *Soering c. el Reino Unido*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos decidió que la extradición de un ciudadano alemán por el Reino Unido a los Estados Unidos de América, donde permanecería durante muchos años en la galería de los condenados a muerte, constituía trato inhumano en virtud del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- En 1993, en la causa *Ng c. el Canadá*, otro caso de extradición a los Estados Unidos de América, el Comité de Derechos Humanos decidió que la ejecución por asfixia en la cámara de gas, como se practica en California, supone una pena inhumana con arreglo al artículo 7 del PIDCP.
- En una sentencia histórica de 1995, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica concluyó que la pena capital en sí, con independencia del método de ejecución u otras circunstancias, es inhumana y viola la prohibición de las penas inhumanas en Sudáfrica.
- En 2003, en la causa *Judge c. el Canadá*, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas consideró que el Canadá, en cuanto Estado Parte que ha abolido la pena de muerte, con independencia de que aún no haya ratificado el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto, destinado a abolir la pena de muerte, violó el derecho del autor a la vida con arreglo al artículo 6, párrafo 1, al deportarlo a los Estados Unidos de América, donde está condenado a muerte, sin asegurarse de que la pena capital no vaya a llevarse a cabo.
- En la causa *Öcalan c. Turquía* (2003), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos afirmó que la imposición de la pena capital tras un juicio no imparcial constituía trato inhumano y violaba el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- El 1.º de marzo de 2005, la Corte Suprema de los Estados Unidos dictaminó que la pena capital impuesta a personas condenadas por delitos cometidos cuando eran menores de edad es inconstitucional. La Corte hizo referencia al abrumador peso de la opinión internacional en contra de la pena capital impuesta a menores, diciendo que suponía una confirmación respetada e importante de su decisión, y afirmando que no supone menor fidelidad a la Constitución ni menoscabo al orgullo por sus orígenes reconocer que la afirmación expresa de ciertos derechos fundamentales por otras naciones y otros pueblos pone de relieve el carácter central de esos mismos derechos dentro del propio acervo de libertades del país.

Aborto

Mientras que el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege en general el derecho a la vida desde el momento de la concepción, el artículo 6 del PIDCP y el artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos no determinan explícitamente en qué momento comienza la protección de la vida. Invocando un fallo de 1973 de la Corte Suprema de los Estados Unidos en el proceso *Roe c. Wade*, los tribunales nacionales de otros países y al-

Recuadro 51

Situación mundial en relación con la pena capital

Según Amnistía Internacional, en 2004 al menos 3.797 personas fueron ejecutadas en 25 países y al menos 7.395 personas fueron condenadas a muerte en 64 países. Esas cifras incluyen solamente los casos conocidos por Amnistía Internacional; las cifras reales son probablemente más altas.²⁶

Países abolicionistas y retencionistas

Abolicionistas respecto de todos los delitos: 85

Abolicionistas respecto de todos los delitos salvo los excepcionales, como los crímenes de guerra: 11

Abolicionistas de hecho: 24

Total de países que son abolicionistas en la legislación o de hecho: 120

Retencionistas (países y territorios): 76

1. Abolicionistas respecto de todos los delitos

Países y territorios en los que la legislación no prevé la pena capital para ningún delito:

Alemania, Andorra, Angola, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bhután, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Camboya, Canadá, Cabo Verde, Chipre, Colombia, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Dinamarca, Djibouti, Ecuador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Ex República Yugoslava de Macedonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Guinea-Bissau, Haití, Honduras, Hungría, Irlanda, Islandia, Islas Marshall, Islas Salomón, Italia, Kiribati, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mauricio, México, Micronesia (Estados Federados de), Mónaco, Mozambique, Namibia, Nepal, Nueva Zelanda, Nicaragua, Niue, Noruega, Países Bajos, Palau, Panamá, Paraguay, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Dominicana, República de Moldova, Rumania, Samoa, San Marino, Santa Sede, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia y Montenegro, Seychelles, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Timor-Leste, Turquía, Turkmenistán, Tuvalu, Ucrania, Uruguay, Vanuatu y Venezuela.

2. Abolicionistas sólo respecto de delitos ordinarios

Países en los que la legislación prevé la pena capital sólo para los delitos cometidos bajo leyes militares u otras circunstancias excepcionales:

Albania, Argentina, Armenia, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Fiji, Grecia, Islas Cook, Israel, Letonia, México, Perú y Turquía.

3. Abolicionistas de hecho

Países que, si bien conservan la pena de muerte para los delitos ordinarios como el asesinato, pueden ser considerados abolicionistas de hecho pues no han realizado ninguna ejecución en los últimos diez años y se cree que tienen una política o una práctica establecida de no llevar a cabo ejecuciones, y países que han contraído el compromiso internacional de no aplicar la pena de muerte:

Argelia, Benin, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Congo, Federación de Rusia, Gambia, Granada, Kenya, Madagascar, Maldivas, Malí, Mauritania, Nauru, Níger, Papua Nueva Guinea, República Centroafricana, Sri Lanka, Suriname, Togo, Tonga y Túnez.



²⁶ Puede encontrarse información detallada en el sitio web de Amnistía Internacional, en la dirección <http://web.amnesty.org/pages/deathpenalty-facts-esl>.



4. Retencionistas

Países y territorios que conservan la pena de muerte para delitos ordinarios:

Afganistán, Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belarús, Belice, Botswana, Burundi, Camerún, Chad, China, Comoras, Cuba, Dominica, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Estados Unidos de América, Etiopía, Filipinas, Gabón, Ghana, Guatemala, Guinea, Guinea Ecuatorial, Guyana, India, Indonesia, Iraq, Jamahiriya Árabe Libia, Jamaica, Japón, Jordania, Kazajstán, Kirguistán, Kuwait, Lesotho, Líbano, Liberia, Malawi, Malasia, Marruecos, Mongolia, Myanmar, Nigeria, Omán, Pakistán, Palestina, Qatar, República Árabe Siria, República de Corea, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Islámica del Irán, República Popular Democrática de Corea, República Unida de Tanzania, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Sierra Leona, Singapur, Somalia, Sudán, Swazilandia, Tailandia, Tayikistán, Trinidad y Tabago, Uganda, Uzbekistán, Viet Nam, Yemen, Zambia y Zimbabwe.

gunos juristas han mantenido que la protección legal del derecho a la vida comienza cuando el feto es capaz de sobrevivir por sí solo. Con arreglo a esta interpretación, las personas que llevan a cabo abortos antes de aproximadamente el final del primer trimestre del embarazo pueden quedar exentas de responsabilidades penales por sus acciones. Una ley que los exima sería por consiguiente conforme con la obligación positiva de los Estados de proteger el derecho del feto a la vida frente a las injerencias de los padres o el médico, ya que el derecho del feto a la vida sólo aparecería cuando sea capaz de sobrevivir sin su madre. Sin embargo, después del primer trimestre, sí surgiría la obligación positiva del Estado, y el derecho del nonato a la vida debe sopesarse respecto de otros derechos humanos, en particular el derecho de la madre a la vida, y posiblemente también su derecho a la salud y a la intimidad.

Ingeniería genética

El Consejo de Europa desempeña un papel pionero en este ámbito controvertido, en la frontera entre la ética, los derechos humanos y los descubrimientos modernos de la biotecnología. En 1997, el Comité de Ministros adoptó el Convenio para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la biología y la medicina (Convenio sobre derechos humanos y biomedicina). El convenio reafirma el principio del consentimiento libre e informado para toda intervención en el campo de la salud (artículo 5); estipula que las intervenciones que se propongan modificar el genoma humano sólo podrán llevarse a cabo con fines preventivos, diagnósticos o terapéuticos, y sólo si su objetivo no es introducir modificaciones en el genoma de ninguno de los descendientes (artículo 13); y dispone que el cuerpo humano y sus partes, como tales, no darán lugar a beneficios económicos (artículo 21). El primer protocolo adicional del convenio, adoptado un año después, tiene por objeto la prohibición de la clonación de seres humanos y el segundo protocolo adicional, adoptado en 2002, se refiere al trasplante de órganos y tejidos de origen humano.

Eutanasia

No cabe duda de que la obligación de los Estados de proteger el derecho a la vida tiene particular relevancia en el caso de los enfermos incurables, las personas con discapacidades y otras

personas especialmente vulnerables a medidas impuestas de eutanasia. Sin embargo, en el caso de un enfermo terminal que explícita y seriamente desea morir, la obligación de proteger el derecho a la vida debe sopesarse respecto de otros derechos humanos de que disfruta esa persona y sobre todo los demás el derecho a la intimidad y a la dignidad. Las leyes nacionales sobre eutanasia activa o pasiva (como la legislación a este respecto vigente en los Países Bajos) que limitan la responsabilidad penal disponiendo un examen cuidadoso de todos los derechos afectados y prevén las debidas precauciones contra potenciales abusos no son incompatibles con la obligación positiva del Estado de proteger el derecho a la vida. No obstante, al abordar estas difíciles cuestiones en la frontera entre la ética y la medicina, los Estados también pueden decidir la prohibición de la eutanasia, como muestra el fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el proceso *Pretty c. el Reino Unido* (2002) (véase el recuadro 52).

Recuadro 52

La causa *Pretty c. el Reino Unido* (2002)

Dianne Pretty padecía una enfermedad terminal y estaba paralizada desde el cuello para abajo por un trastorno de las neuronas motoras. Su capacidad intelectual y de adopción de decisiones, en cambio, estaban intactas y deseaba suicidarse, pero su situación le impedía hacerlo por sí sola. Así pues, solicitó una garantía del Director de la Fiscalía Pública para que su marido no fuera perseguido si la ayudaba a poner fin a su vida. Su petición fue rechazada en virtud de las disposiciones pertinentes de la legislación inglesa, que prohíbe toda asistencia en la comisión de un suicidio, y esa decisión fue confirmada en última instancia en el nivel nacional. En su fallo sobre la apelación de la Sra. Pretty, que afirmaba que el fallo de la justicia de su país violaba entre otras cosas su derecho a la vida, el Tribunal Europeo afirmó que el derecho a la vida, garantizado en el artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, no podía interpretarse de tal manera que reconociera el derecho diametralmente opuesto, el derecho a morir, sea a manos de un tercero o con asistencia de una autoridad pública. A consecuencia de ese fallo se presentó en el parlamento británico un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria, conocido como Proyecto de ley de muerte asistida para enfermos terminales, con el fin de legitimar la cooperación de un médico en el suicidio de una persona en circunstancias y condiciones definidas de manera muy estricta. Los autores del proyecto, que aún se está debatiendo, consideran que el derecho a asistir a una persona para que muera emana del artículo 8 1) del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que estipula entre otras cosas que toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar. En su opinión, no es incompatible con la obligación positiva del Estado de proteger la vida.

Prohibición de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes: el derecho a la integridad y la dignidad de la persona

Artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.»

Artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

«Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.»

La tortura es una de las más graves violaciones de los derechos humanos, pues constituye un ataque directo a la personalidad y la dignidad del ser humano. La prohibición de la tortura y otras formas de maltrato físico y mental, es decir, el derecho a la integridad y la dignidad de la persona, es un *derecho humano absoluto* y por consiguiente no puede ser derogado en circunstancia alguna. Esto también significa que nadie puede invocar una orden de un superior como justificación de la tortura.

Recuadro 53

Codificación de la prohibición de la tortura

La prohibición de la tortura está codificada en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 5), el PIDCP (artículo 7) y la Convención contra la Tortura, al igual que en tratados regionales como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 3), el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (artículo 5), la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 5), y en algunos instrumentos que no tienen fuerza jurídica obligatoria pero sí moral, entre ellos las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos, el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad y los Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La tortura también está absolutamente prohibida por diversas disposiciones de los Convenios de Ginebra de 1949, en particular su artículo 3 común. Además, el Estatuto de Roma de la CPI define la tortura como «crimen de lesa humanidad» cuando se comete a sabiendas como parte de un ataque generalizado o sistemático contra cualquier población civil.

¿QUÉ SE ENTIENDE POR TORTURA?

El artículo 1 de la Convención contra la Tortura la define como todo acto cometido por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia, por el cual se inflijan intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o de intimidarla o discriminarla.

Los actos que carezcan de uno de los elementos esenciales de la tortura (perpetración por un funcionario público o con su consentimiento, intencionalidad, propósito específico e intensidad del sufrimiento) se consideran, según la forma, el propósito y la gravedad del sufrimiento, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Dato que todo castigo inflige sufrimiento y contiene un elemento de humillación, debe estar presente un elemento adicional para que se considere trato cruel, inhumano o degradante.

«La tortura tiene por objeto humillar, ofender y degradar a un ser humano y convertirlo en una “cosa”.»

Antonio Cassese, ex Presidente del Comité del Consejo de Europa para la Prevención de la Tortura, en «Inhuman States: Imprisonment, Detention and Torture in Europe Today», Cambridge Polity Press, 1996, pág. 47.

«El fundamento jurídico y moral para la prohibición de la tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes es absoluto e imperativo y en ninguna circunstancia debe ceder o verse subordinado a otros intereses, políticos y prácticas.»

Theo van Boven, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Recuadro 54

Garantías procesales durante la custodia policial

Se reconoce de forma generalizada que la tortura y los malos tratos se producen principalmente durante la custodia policial. Las siguientes salvaguardias de procedimiento limitan considerablemente la exposición de las personas detenidas a ese riesgo:

- notificación de la custodia: el derecho de las personas detenidas a que su detención sea notificada a un tercero de su elección (familiar, amigo o consulado);
- el derecho de los detenidos a tener acceso a un abogado;
- el derecho de los detenidos a solicitar un reconocimiento por un médico de su elección (además de cualquier reconocimiento que lleve a cabo un médico a petición de las autoridades policiales);
- disponibilidad de registros centralizados de todos los detenidos y los lugares de detención;
- exclusión de toda prueba obtenida mediante tortura u otra forma de coacción;
- grabación en audio o vídeo de todos los interrogatorios policiales.

¿QUÉ OBLIGACIONES IMPONE AL ESTADO LA PROHIBICIÓN DE LA TORTURA?

Los gobiernos no deben restringir ni permitir la derogación del derecho a la integridad y la dignidad de la persona ni siquiera en tiempos de guerra o en estados de emergencia. El Comité contra la Tortura (CAT) ha afirmado que ni siquiera cuando se cree que un sospechoso dispone de información acerca de un ataque inminente que podría poner en peligro la vida de civiles, el Estado amenazado no puede emplear métodos de interrogatorio que violen la prohibición de la tortura y los malos tratos, como restringir el movimiento de la persona en condiciones que le causen dolor, encapucharla, exponerla de forma prolongada a música a gran volumen, privarla del sueño, amenazarla, sacudirla violentamente o utilizar aire frío para enfriarla. La prohibición absoluta de la tortura y los malos tratos está fundada en la premisa de que si se permiten excepciones limitadas, la experiencia demuestra que el uso de la tortura tiende a extenderse como un cáncer.

Es preciso garantizar el carácter absoluto de la prohibición de la tortura. Por consiguiente, se prohíbe a los Estados derogar derechos que, de suspenderse, darían lugar a un riesgo de tortura, como el derecho a no ser detenido durante períodos prolongados y sin comunicación y el derecho de las personas detenidas a tener un acceso rápido a la justicia. Los Estados tienen la obligación de impedir, investigar, perseguir y castigar todo acto de tortura. Deben proporcionar reparación a las víctimas, que incluya rehabilitación médica y psicológica, e indemnizaciones por los daños materiales y morales (véase el recuadro 55).

Recuadro 55

Obligaciones del Estado en virtud de la Convención contra la Tortura

Los Estados Partes en la Convención tienen las siguientes obligaciones:

- promulgar legislación que sancione la tortura, facultar a las autoridades para perseguir y castigar el crimen de tortura dondequiera que se haya cometido y cualquiera que sea la nacionalidad del autor o de la víctima e impedir esas prácticas (principio de jurisdicción universal);
- velar por que la capacitación del personal civil o militar encargado de hacer cumplir la ley, el personal médico, los funcionarios públicos y otras personas que puedan participar en la custodia, el interrogatorio o el tratamiento de personas arrestadas, detenidas o reclusas incluya educación e información completas sobre la prohibición de la tortura;
- velar por que las normas, instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio y las disposiciones para la custodia y el tratamiento de las personas sometidas a cualquier forma de arresto, detención o reclusión sean sistemáticamente revisadas por órganos independientes;
- velar por que las denuncias de tortura y malos tratos sean investigadas detalladamente por las autoridades competentes, porque los torturadores sean llevados ante la justicia, por que las víctimas dispongan de un recurso efectivo y por que se promulguen leyes para aplicar medidas que impidan la tortura y los malos tratos durante la detención;
- abstenerse de expulsar o devolver («refoulement») o extraditar a una persona a otro Estado en el que es probable que se vea expuesta a tortura (principio de «non-refoulement» o «no devolución»);
- presentar informes periódicos al Comité contra la Tortura sobre las medidas adoptadas para dar efecto a la Convención u otros informes que solicite el Comité;
- establecer comisiones nacionales independientes, formadas por miembros del poder judicial, agentes encargados de aplicar la ley, abogados y médicos, expertos independientes y representantes de la sociedad civil, que lleven a cabo visitas preventivas a todos los lugares de detención (Protocolo Facultativo de la CAT, adoptado en 2002).

Recuadro 56

Normas mínimas de las Naciones Unidas relativas a la detención y a la práctica de la aplicación de la ley

- Salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte, 1948
- Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, 1955
- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, 1979
- Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 1982
- Salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte, 1984
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), 1985





- Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, 1988
- Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, 1990
- Principios básicos para el tratamiento de los reclusos, 1990
- Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), 1990
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), 1990
- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, 1990

Recuadro 57

Derechos humanos y privatización de las prisiones

La participación del sector privado en la operación de los centros penitenciarios (construcción de cárceles, traslado de presos, adquisición de suministros e incluso la gestión completa de centros de detención) no ha dejado de aumentar desde los años ochenta, cuando se reintrodujo por primera vez en los Estados Unidos de América, país en el que esta práctica se había abandonado medio siglo antes. La privatización de las prisiones ha reducido la capacidad de los Estados para garantizar el respeto de los derechos de los reclusos. En un estudio realizado para la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos,²⁷ la experta Claire Palley exponía los cinco siguientes argumentos de política basados en principios en contra de la contratación externa de la gestión de centros penitenciarios:

- a. Sólo el Estado debe tener el poder de administrar justicia y aplicarla por coacción, pues la legitimidad de esos poderes intrínsecamente gubernamentales que, en una democracia, el pueblo confía al Estado depende de su ejercicio por el Estado;
- b. Los poderes y funciones disciplinarios sólo deben ser ejercidos por el Estado, ya que esas funciones puede desembocar en la disminución de la libertad residual o la prolongación de la reclusión;
- c. Las medidas restrictivas de los reclusos sólo deben ser aplicadas por el Estado, única entidad que puede legítimamente administrar la justicia y aplicarla por coacción;
- d. La responsabilidad por las violaciones de los derechos humanos debe incumbir al Estado;
- e. El Estado debe velar por la rendición de cuentas y la visibilidad pública del sistema de justicia penal y el acceso del público a la información.

El estudio también aborda el problema de la creación de grandes consorcios penitenciarios por parte de empresas constructoras y empresas de seguridad, y el interés que esos consorcios pueden tener en influir en la política penal en general. En alguna ocasión se ha planteado la pregunta de si la privatización de las prisiones no puede equivaler a la privatización de los reclusos.²⁸

²⁷ E/CN.4/Sub.2/1993/21.

²⁸ Véase, por ejemplo, *CorpWatch*, «Prison privatization: the bottom line», 21 de agosto de 1999.

PROHIBICIÓN DE LAS PENAS CRUELES, INHUMANAS O DEGRADANTES

Puesto que todo castigo entraña sufrimiento y humillación, debe estar presente un elemento adicional para que se considere pena cruel, inhumana o degradante. Las normas mínimas en este ámbito varían de un país a otro. En Europa, la pena capital y todas las formas de castigo corporal se consideran hoy en día pena inhumana o degradante, y están por tanto prohibidas, y en muchos países la cadena perpetua recibe la misma consideración. El Comité de Derechos Humanos ha considerado que los castigos corporales, como los infligidos a los presos en Jamaica y en Trinidad y Tabago, son penas degradantes en virtud del artículo 7 del PIDCP. Además, ha afirmado que ciertos métodos de ejecución como la asfixia por gas constituyen un castigo inhumano y por consiguiente violan el derecho internacional.

DERECHO DE LOS DETENIDOS Y LOS RECLUSOS A SER TRATADOS HUMANAMENTE

El artículo 10 del PIDCP garantiza el derecho de todas las personas privadas de libertad a ser tratadas humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. Según el Comité de Derechos Humanos, las personas privadas de libertad no pueden ser «sometidas a ninguna privación o restricción que no sean las derivadas de su privación de libertad.»

Hay varios instrumentos de derecho no vinculante que especifican normas mínimas aplicables a los detenidos.

El derecho a la libertad personal

Artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.»

Artículo 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.»

Artículo 9 1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

«Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias.

Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.»

El derecho a la libertad personal tiene por objeto proteger contra el arresto y la detención arbitrarios o ilícitos. Esta garantía básica se aplica a todas las personas, incluidas las privadas de libertad por estar acusadas de un delito o por motivos como enfermedad mental, vagabundeo o control de la inmigración. Otras restricciones de la libertad de movimiento, como el destierro a una isla o a cierta zona de un país, los toques de queda, la expulsión de un país o la prohibición de abandonar un país, no constituyen injerencia con la libertad personal, aunque pueden violar otros derechos humanos, como la libertad de circulación o de residencia (artículo 14, Declaración Universal de Derechos Humanos).

Recuadro 58

Artículo 5 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales: motivos admisibles de privación de libertad

- Privación de libertad de una persona en virtud de una sentencia dictada por un tribunal competente
- Custodia policial y detención preventiva de un presunto delincuente con el fin de evitar su fuga, la interferencia con las pruebas o la reincidencia
- Privación de libertad en un proceso civil para asegurar que un testigo comparezca ante la justicia o se someta a una prueba de paternidad
- Privación de libertad de extranjeros en relación con la inmigración, el asilo, la expulsión y la extradición
- Privación de libertad de menores con fines de supervisión educativa
- Privación de libertad de personas con discapacidades mentales en un hospital psiquiátrico
- Cuarentena de personas enfermas con el fin de contener enfermedades infecciosas
- Privación de libertad de alcohólicos, toxicómanos y vagabundos

¿CUANDO SON LÍCITOS EL ARRESTO O LA DETENCIÓN?

Una persona puede ser privada de su libertad sólo por motivos legales y con arreglo a un procedimiento establecido por la ley. El procedimiento debe ser conforme no sólo con las leyes internas, sino también con las normas internacionales. La legislación interna pertinente no debe ser arbitraria, es decir, que no debe adolecer de impropiedad, parcialidad o impredecibilidad. Además, la aplicación de la ley en un caso dado nunca debe ser arbitraria o discriminatoria, sino proporcionada a todas las circunstancias que rodeen al caso.

Pueden encontrarse ejemplos típicos de los *motivos permisibles para el arresto y la detención* en el artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que ofrece una lista exhaustiva de los casos legítimos de privación de libertad en Europa (véase el recuadro 58) y puede servir como base para la interpretación de la expresión «detención o prisión arbitrarias» contenida en el artículo 9 del PIDCP. El encarcelamiento basado simplemente en la incapacidad de cum-

Recuadro 59

Jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos sobre la prisión preventiva

Según el Comité de Derechos Humanos, la prisión preventiva debe ser no sólo legítima sino también necesaria y razonable en las circunstancias del caso. El Comité ha reconocido que el PIDCP permite a las autoridades mantener a una persona en custodia como medida excepcional si ello es necesario para garantizar la comparecencia de esa persona ante la justicia, pero ha interpretado el requisito de la «necesidad» de forma estricta: la sospecha de que una persona ha cometido un delito no justifica por sí sola la privación de libertad durante la investigación y la imputación. El Comité de Derechos Humanos ha afirmado también, no obstante, que la detención preventiva puede ser necesaria para prevenir la fuga, evitar la interferencia con los testigos y las pruebas o impedir que se cometan nuevos delitos.

plir una obligación contractual, como el reembolso de una deuda, está explícitamente prohibido en el artículo 11 del PIDCP, el artículo 7 7) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 1 del Cuarto Protocolo Adicional del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

¿QUÉ DERECHOS TIENE LA PERSONA PRIVADA DE LIBERTAD?

- Las personas detenidas tienen derecho a ser informadas rápidamente de los motivos de su arresto o detención, así como derecho a recibir asesoramiento letrado. Deben ser informadas rápidamente de todo cargo que pese contra ellas para poder impugnar la legitimidad de su arresto o detención y, en caso de ser procesadas, para poder preparar su defensa.
- Las personas que se enfrentan a una posible acusación penal tienen *derecho a contar con la asistencia de un abogado de su elección*. Si no pueden pagar a un abogado, debe proporcionárseles el asesoramiento de un letrado calificado y eficaz. Deben facilitárseles tiempo e instalaciones apropiadas para que se comuniquen con su asesor letrado. El acceso al asesoramiento letrado debe ser inmediato.
- Las personas detenidas en custodia tienen el *derecho a comunicarse con el exterior* y en particular a tener un acceso rápido a sus familiares, su abogado, un médico, un funcionario judicial y, si la persona detenida es extranjera, a personal consular o a una organización internacional competente. El acceso al exterior es una salvaguardia indispensable contra violaciones de los derechos humanos como las «desapariciones», la tortura y los malos tratos y es fundamental para obtener un juicio imparcial.
- Las personas privadas de libertad como sospechosas de un delito penal tienen *derecho a ser llevadas rápidamente ante un juez u otro funcionario judicial* que debe a) evaluar si hay motivos legales suficientes para la privación de libertad, b) valorar si la detención preventiva es necesaria, c) salvaguardar el bienestar del detenido y d) impedir las violaciones de los derechos fundamentales del detenido.
- Las personas sometidas a detención preventiva tienen el *derecho a ser juzgadas en un plazo razonable y de lo contrario a ser puestas en libertad*. De acuerdo con el principio de presunción de inocencia, como norma general las personas a la espera de juicio por una acusación penal no deben ser retenidas en custodia.
- Las personas privadas de libertad por cualquier motivo tienen el *derecho de hábeas corpus*, es decir que pueden impugnar la legitimidad de su detención ante un tribunal y pedir que se revise periódicamente su detención. El tribunal debe decidir sin demora, normalmente en un plazo de pocos días o semanas, sobre la legalidad de la detención y ordenar la puesta en libertad inmediata si la detención es ilícita. Si se ordena la detención por un período sin especificar (por ejemplo en un hospital psiquiátrico), el detenido tiene derecho a la revisión periódica, normalmente cada pocos meses. Por último, toda víctima de arresto o detención ilícitos puede exigir que se atienda su derecho a una indemnización.

Administración de justicia: el derecho a un juicio imparcial

Artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos
*«Todo ser humano tiene derecho, en todas partes,
al reconocimiento de su personalidad jurídica.»*

Artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley.»

Artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.»

Artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.»

Artículo 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

»2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.»

Los artículos 14, 15 y 16 del PIDCP también consagran el derecho a un juicio imparcial.

Los artículos 6 a 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos pueden agruparse bajo un encabezamiento común: la administración de justicia. El derecho a un juicio imparcial, garantizado también por el PIDCP y los tratados regionales de derechos humanos, es un derecho humano fundamental y requiere garantías procesales.

IGUALDAD ANTE LA LEY Y LOS TRIBUNALES

Las garantías de un juicio imparcial presuponen la igualdad ante la ley y ante los tribunales. El derecho a la igualdad ante la ley significa que las leyes no deben ser discriminatorias y que los jueces y los funcionarios no deben aplicar la ley de forma discriminatoria. El derecho a la igualdad ante los tribunales significa que todas las personas tienen el mismo derecho a acceder a un tribunal y a recibir un trato de igualdad por parte de ese tribunal.

ELEMENTOS BÁSICOS DEL DERECHO A UN JUICIO IMPARCIAL

En los procedimientos penales, civiles y de otro tipo, los elementos básicos del derecho a un juicio imparcial son el principio de la «igualdad de armas» entre las partes y el requisito de una vista imparcial y pública ante un tribunal independiente e imparcial.

- La «igualdad de armas» significa que ambas partes, la acusación y el acusado en los procedimientos penales o el demandante y el demandado en los procedimientos civiles, tienen los mismos derechos y las mismas oportunidades de estar presentes en las distintas fases del proceso, igual derecho a ser informados de los hechos y de los argumentos de la parte contraria e igual derecho a que sus argumentos sean escuchados por el tribunal (*audiatur*

et altera pars). En principio, por tanto, el principio de la «igualdad de armas» requiere procedimientos contenciosos.

- En general, las vistas y las sentencias del tribunal deben ser públicas: además de las partes, el público general también tiene derecho a estar presente. La idea que subyace en el principio de una *vista pública* es la transparencia y el control por el público, requisito clave para la administración de justicia en una sociedad democrática: «*la justicia no sólo debe hacerse; debe verse cómo se hace*». Se sigue de ello que, como principio general, los juicios no deben celebrarse mediante un procedimiento puramente escrito y a cámara cerrada, sino mediante vistas orales a las que el público tenga acceso. No todas las fases de los procedimientos, en particular en el nivel de apelaciones, requieren audiencias públicas; y el público, incluidos los medios de información, pueden verse excluidos por razones de moral, orden público, seguridad nacional, intereses privados y, en casos excepcionales, los intereses de la justicia. No obstante, toda sentencia debe ser pronunciada públicamente, sea en un comunicado verbal completo o por medio de anuncio escrito.

DERECHOS DEL ACUSADO EN LOS PROCEDIMIENTOS PENALES

Además del derecho a la «igualdad de armas» y a una vista pública, el derecho internacional en materia de derechos humanos reconoce varios derechos específicos a las personas acusadas de un delito penal:

- El derecho a la presunción de inocencia. La acusación debe demostrar la culpabilidad del acusado y, en caso de duda, éste no será declarado culpable sino que será absuelto;

Recuadro 60

Tribunales independientes e imparciales: la independencia del poder judicial

Los tribunales deben constituirse de tal forma que queden garantizadas su independencia y su imparcialidad. La independencia entraña ciertas salvaguardias relativas al nombramiento de los jueces, la duración de su mandato y la provisión de garantías contra las presiones externas. La imparcialidad significa que, al entender de las causas que se les presentan, los jueces no deben mostrar sesgo ni guiarse por intereses personales o motivos políticos. Los Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura proporcionan directrices claras a ese respecto.

Los requisitos que deben cumplir las disposiciones legales que garantizan la independencia y la imparcialidad de los tribunales son los siguientes:

- En primer lugar, la independencia de la judicatura debe estar consagrada en la Constitución o en la legislación de rango nacional;
- El método de selección de los funcionarios judiciales debe caracterizarse por el equilibrio entre el ejecutivo y un órgano imparcial, muchos de cuyos miembros deben ser nombrados por organizaciones profesionales, como los colegios de abogados;
- La permanencia de los jueces en el cargo debe estar garantizada hasta la edad de jubilación forzosa o hasta que expire el período para el que han sido elegidos;
- Las decisiones en materia de acción disciplinaria, suspensión o separación del cargo de un juez deberán ser objeto de una revisión independiente.

- El derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable. Esta prohibición está de acuerdo con la presunción de inocencia, que sitúa la carga de la prueba en la acusación, y con la prohibición de la tortura y de los malos tratos. Las pruebas obtenidas mediante torturas o malos tratos no podrán ser utilizadas durante el juicio;
- El derecho a defenderse por sí mismo o por medio de un defensor de su elección y el derecho a recibir asistencia letrada de forma gratuita;
- El derecho a disponer del tiempo y de los medios adecuados para su propia defensa y el derecho a comunicarse con el defensor de su elección;
- El derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas, pues los retrasos en justicia equivalen a una denegación de justicia. En principio, los procedimientos penales deben llevarse a cabo con mayor rapidez que otros procedimientos, particularmente si el acusado se encuentra detenido;
- El derecho a estar presente en el propio juicio;
- El derecho a obtener la comparecencia de testigos y al interrogatorio de éstos;
- El derecho a ser asistido gratuitamente por un intérprete si no comprende o habla el idioma empleado en el tribunal;
- El derecho a recurrir a un tribunal de orden superior;
- El derecho a no ser juzgado y condenado dos veces por el mismo delito (principio de la cosa juzgada o *ne bis in idem*);
- El derecho a obtener reparación en caso de error judicial;
- Los principios de *nullum crimen sine lege* y *nulla poena sine lege* prohíben la promulgación de leyes penales retroactivas y garantizan que si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el condenado se beneficiará de ello.

TRIBUNALES ESPECIALES Y TRIBUNALES MILITARES

En muchos países se han establecido tribunales especiales, extraordinarios o militares para enjuiciar determinados tipos de delitos o para juzgar a personas con un estatuto jurídico especial. Con frecuencia esos tribunales ofrecen menos garantías de un juicio imparcial que los tribunales ordinarios y, como ha señalado el Comité de Derechos Humanos, «muy a menudo la razón para establecer tales tribunales es permitir la aplicación de procedimientos excepcionales que no se ajustan a las normas habituales de justicia».²⁹

La mayoría de las normas internacionales no prohíben el establecimiento de tribunales especiales en sí, pero exigen que éstos sean competentes, independientes e imparciales y que proporcionen garantías judiciales que aseguren un procedimiento equitativo.

EL DERECHO A UN JUICIO IMPARCIAL EN ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y EN CONFLICTOS ARMADOS

Como se afirmó en la parte I, algunos derechos humanos no pueden ser suspendidos en circunstancia alguna. Algunos de esos derechos, como el derecho a la protección contra la tortura y las leyes penales retroactivas, forman parte de las garantías de un juicio imparcial. Además, existe un consenso internacional cada vez mayor respecto de que la derogación del hábeas corpus tampoco debe ser posible. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha pedido a todos los

²⁹ Comité de Derechos Humanos, Observación general N.º 13, párr. 4.

Recuadro 61

Juicios de personal militar en tribunales militares por delitos comunes

Los juicios de miembros del ejército en tribunales militares por delitos comunes y violaciones de los derechos humanos a menudo son causa de impunidad. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha manifestado su preocupación por las informaciones recibidas sobre juicios contra miembros de las fuerzas de seguridad ante tribunales militares en los que, supuestamente, los acusados evaden el castigo a causa de un equivocado espíritu de solidaridad profesional, que por lo general es causa de impunidad.³⁰ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la extensión de la jurisdicción militar a los delitos comunes sólo con el argumento de que han sido cometidos por personal militar no ofrece garantías sobre la independencia y la imparcialidad de los tribunales que exige el artículo 8 1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.³¹

Estados «que establezcan el hábeas corpus o un procedimiento análogo como un derecho de las personas que no puede ser suspendido ni aun durante la vigencia de un estado de excepción».³²

Precisamente, durante una emergencia nacional hay mayores probabilidades de que los Estados violen los derechos humanos. *Los parlamentos deben utilizar sus poderes para velar por que las garantías de un juicio imparcial y la independencia del poder judicial, que son indispensables para la protección de los derechos humanos, se apliquen también en los estados de excepción.*

El derecho internacional humanitario gobierna la conducta durante los conflictos armados. Los convenios de Ginebra de 1949 establecen las garantías de un juicio imparcial para las personas acusadas de delitos penales.

El derecho a la intimidad y a la protección de la vida familiar

Artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.»

Artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

»2. Sólo mediante el libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.

»3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.»

³⁰ Documento de las Naciones Unidas A/51/457, párr. 125, octubre de 1996.

³¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual*, 1993.

³² Comisión de Derechos Humanos, resolución 1994/32.

Artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

- «1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.
»2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.»

Artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

- «1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.
»2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello.
»3. El matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.
»4. Los Estados Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos.»

El derecho a la intimidad o a la vida privada es fundamental en el concepto de la libertad y la autonomía individual. Muchas de las cuestiones controvertidas que han surgido en el contexto de la litigación sobre la vida privada, como en la injerencia del Estado con la homosexualidad, la transexualidad, la prostitución, el aborto, el suicidio «asistido», los códigos sobre vestimenta y otros códigos de conducta análogos, las comunicaciones privadas, el matrimonio y el divorcio, los derechos reproductivos, la ingeniería genética, la clonación y la separación forzosa de los niños de sus padres, tocan valores morales fundamentales y cuestiones éticas que se ven de forma diferente en las distintas sociedades. Además, el concepto liberal de la intimidad se basa en la dicotomía entre lo privado y lo público y en la filosofía de que los gobiernos no deben interferir con las cuestiones esencialmente privadas y de la familia. Sin embargo, es precisamente esa dicotomía la que se pone en tela de juicio directamente, sobre todo por parte de la teoría feminista moderna, y a ella se atribuyen graves violaciones de los derechos humanos de las mujeres y los niños, incluidas la violencia doméstica y la mutilación genital femenina.

EL DERECHO A LA INTIMIDAD: UN DERECHO HUMANO COMPLEJO Y MULTIDIMENSIONAL

Este derecho garantiza lo siguiente:

- El derecho a la existencia individual del ser humano, es decir, su naturaleza, idiosincrasia, aspecto, honor y reputación particulares.
- Protege la autonomía individual y da derecho a las personas a aislarse de sus congéneres y retirarse del espacio público a su propio espacio privado con el fin de conducir su vida de acuerdo con sus deseos y sus expectativas personales. Algunas garantías institucionales, como la protección del *hogar, la familia, el matrimonio* y la *inviolabilidad de la correspondencia* apoyan este aspecto del derecho a la intimidad.
- Incluye el derecho a ser diferente y a manifestar esa diferencia en público mediante comportamientos que no estén de acuerdo con los valores aceptados en una sociedad y un entorno determinados. Las autoridades públicas y los órganos internacionales de derechos humanos, por consiguiente, se enfrentan a la delicada y difícil tarea de *alcanzar un equilibrio* entre el derecho a la intimidad y los intereses públicos legítimos,

como la protección del orden público, la salud, la moral y los derechos y libertades de otros.

Los siguientes párrafos solamente se refieren a algunos de los aspectos más prominentes del derecho a la intimidad. Habida cuenta del carácter controvertido de la mayoría de las cuestiones de que se trata, a menudo es imposible proporcionar respuestas definitivas, pues para ello hay que sopesar cuidadosamente los intereses contrapuestos en cada caso teniendo en cuenta las circunstancias especiales que predominan en una sociedad dada.

PRINCIPALES ASPECTOS DEL DERECHO A LA INTIMIDAD

Preservar la identidad individual y la intimidad

La intimidad comienza con el respeto por la identidad específica de una persona, que comprende su nombre, su aspecto, su vestimenta, su peinado, su género, sus sentimientos, su pensamiento y sus convicciones religiosas y de otro tipo. Las normas obligatorias en materia de vestimenta o peinado, un cambio forzoso o el no reconocimiento del cambio del nombre propio, la confesión o el género (por ejemplo la negativa del Estado a alterar el registro de nacimiento de un transexual) o cualquier forma de adoctrinamiento («lavado de cerebro») o un cambio de personalidad forzado interfieren con el derecho a la intimidad. La vida privada de una persona debe ser protegida respetando las obligaciones generalmente reconocidas de confidencialidad (por ejemplo, las de los médicos y los sacerdotes) y las garantías de secreto (por ejemplo en las votaciones) y aplicando las apropiadas leyes en materia de protección de datos con derechos exigibles a la información, la corrección y la supresión de datos personales.

Protección de la autonomía individual

La medida en que la esfera de la autonomía queda protegida por el derecho a la intimidad es una cuestión sumamente controvertida. La autonomía individual, es decir, la esfera de la vida privada en la que los seres humanos procuran conseguir la propia realización mediante acciones que no interfieran con los derechos de los demás, es fundamental en el concepto liberal de la intimidad. En principio, la autonomía da lugar a un derecho sobre el propio cuerpo, lo que también comprende el derecho a actuar de forma perjudicial para la propia salud, incluido el suicidio. Sin embargo, las sociedades han considerado siempre que ese comportamiento es nocivo para el bien común y la moral colectiva, por lo que con frecuencia han prohibido y penalizado sus manifestaciones (por ejemplo el suicidio, la eutanasia pasiva y el consumo de drogas, alcohol y nicotina). El que el derecho de una mujer sobre su propio cuerpo dé lugar a un derecho a abortar es una cuestión polémica a la que han dado distintas respuestas diversas cortes supremas y tribunales constitucionales. El derecho a intimidad también entraña el derecho de una persona a comunicarse con los demás, incluido el derecho a entablar relaciones afectivas. El derecho a la autonomía sexual y las relaciones sexuales es especialmente importante y los gobiernos deben tener particular cuidado cuando interfieran con las cuestiones sexuales.

Protección de la familia

La protección de la familia es fundamental para el derecho a la vida privada. Las garantías institucionales para la familia (es decir su reconocimiento legal y los beneficios específicos de-

Recuadro 62

¿Qué se entiende por «familia» en la legislación internacional sobre derechos humanos?

Además del apoyo que le concede la Declaración Universal de Derechos Humanos, la institución de la familia, en cuanto «elemento natural y fundamental de la sociedad», goza de protección especial en virtud del artículo 23 del PIDCP, el artículo 10 del PIDESC, el artículo 16 de la Carta Social Europea, el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 18 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Este amplio abanico de protección indica que el significado de la palabra «familia» va más allá del concepto de familia nuclear que predomina en los países muy industrializados y abarca unidades mucho mayores, como la familia extensa de las sociedades africanas. Además de los parientes de sangre y los vínculos legales (matrimonio, adopción, registro de parejas homosexuales, entre otros), la cohabitación, una relación económica y los valores sociales y culturales específicos de una sociedad concreta son los criterios básicos que se utilizan para determinar si un grupo con un tipo determinado de relación entre seres humanos constituye una familia.

rivados de esa condición y la reglamentación de la relación legal entre los cónyuges, las parejas, los padres y los hijos, etc.) tiene por objeto proteger el orden social de tendencias que lleven a la desintegración y preservar funciones particulares de la familia (como la reproducción o la crianza de los hijos) consideradas indispensables para la supervivencia de una sociedad más que permitir su transferencia a otras instituciones sociales o al Estado. Los derechos humanos de *contraer matrimonio y fundar una familia, incluidos los derechos reproductivos, el derecho a la igualdad de los cónyuges, a la protección de la maternidad y los derechos especiales de los niños* tal y como se establecen en la Convención sobre los Derechos del Niño están directamente vinculados a la garantía institucional de la familia. El derecho de los niños a no ser separados de sus padres, las responsabilidades comunes de ambos progenitores en la educación y el desarrollo del niño y los derechos a la reunificación familiar, la colocación en hogares de guarda y la adopción son particularmente importantes.

El derecho a la intimidad entraña la protección de la vida familiar contra injerencias arbitrarias o ilegítimas, sobre todo por parte de las autoridades del Estado. Una injerencia típica es la separación obligatoria de los niños de sus padres por motivo de grave negligencia en relación con los deberes parentales y la colocación de los niños bajo la tutela del Estado. Después de conocer de varias causas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos elaboró ciertas garantías mínimas para los padres y los niños afectados, como la participación en los procedimientos administrativos respectivos, la revisión judicial y el contacto periódico entre padres y niños durante el plazo de asignación a familias de guarda a fin de permitir la reunificación familiar. En el mismo orden de ideas, tras el divorcio ambos cónyuges conservan el derecho de visita a sus hijos.

Protección del hogar

La protección del hogar es otro aspecto importante de la vida privada, pues el hogar proporciona un sentimiento de familiaridad, abrigo y seguridad y por consiguiente simboliza el lugar de refugio de la vida pública en el que cada persona puede conducir de la mejor manera posible su vida de acuerdo con sus propios deseos y sin temor a ser molestado. En la práctica, el «hogar» no se aplica

Recuadro 63

Límites a la injerencia del Estado con la vida familiar en relación con las leyes y políticas en materia de inmigración, expulsión, deportación y extradición

Aunque no existe un derecho general de los extranjeros para entrar y residir en un país, las políticas de inmigración arbitrarias y discriminatorias violan el derecho a la protección y la reunificación de la familia. Cuanto más tiempo haya vivido un extranjero en un país, especialmente si ha contraído matrimonio y fundado una familia, más sólidos deben ser los argumentos del gobierno para justificar su expulsión y deportación. Por ejemplo, en la causa *Berrehab c. los Países Bajos* (1988), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo que el simple hecho de haberse divorciado de su esposa neerlandesa no podía justificar la expulsión de un varón marroquí que había mantenido estrechos lazos con su hija en los Países Bajos. Por otro lado, si bien el derecho de un extranjero a la vida familiar debe sopesarse en relación con intereses legítimos del Estado como la prevención de disturbios o de delitos, una conducta criminal grave por parte de la persona de que se trate justificaría en general la ruptura de una familia, incluso después de una larga residencia. Sólo en casos excepcionales de inmigrantes de segunda generación que no tienen vínculos reales con el país de origen o de personas con graves discapacidades o enfermedades ha encontrado el Tribunal Europeo que se producía una violación del derecho a la vida familiar. En otras palabras, los Estados disfrutaban de un amplio margen de discreción en la aplicación de políticas relativas a los extranjeros, pero deben intentar conseguir un equilibrio entre los intereses públicos legítimos y la necesidad de proteger la vida familiar y otras circunstancias privadas, como una ocupación regular, los bienes o la propiedad de una vivienda en el país de residencia.

solamente a la vivienda, sino también a las diversas casas o apartamentos, con independencia del título legal (propiedad, alquiler, ocupación o incluso utilización ilegal) o de la naturaleza del uso (como domicilio principal, segunda residencia o incluso despachos de trabajo). Cada invasión de esa esfera, descrita con el término «hogar», que se produce sin el consentimiento de las personas afectadas representa una injerencia. La forma clásica de injerencia es un registro policial con el objeto de localizar y detener a una persona o de encontrar pruebas para utilizarlas en un procedimiento penal. Pero no se trata del único tipo de injerencia. La destrucción violenta de hogares por fuerzas de seguridad, los desalojos forzosos, el uso de cámaras de televisión o micrófonos ocultos, las prácticas de vigilancia electrónica o las formas extremas de contaminación ambiental (como el ruido o los humos perjudiciales) pueden constituir una injerencia con el derecho a la protección del hogar. Esa injerencia sólo es permisible si cumple la legislación interna y no es arbitraria, es decir, si ocurre con un propósito específico y de conformidad con el principio de proporcionalidad. Los registros policiales, la incautación y la vigilancia por lo general sólo son permisibles sobre la base de un mandamiento judicial escrito y no deben ser indebidamente utilizados o causar molestias más allá del logro de un propósito específico, como la obtención de pruebas.

Protección de la correspondencia privada

Aunque el término «correspondencia» se aplicaba inicialmente a las cartas escritas, abarca ahora todas las formas de comunicación a distancia: teléfono, cable, télex, facsímil, correo electrónico u otro medio mecánico o electrónico. Proteger la correspondencia significa respetar el secreto de esas comunicaciones. Toda retención, censura, inspección, interceptación o publicación de correspondencia privada constituye injerencia. Las formas más comunes de esa injerencia son

las medidas de vigilancia adoptadas secretamente por agentes del Estado (abrir cartas, escuchar conversaciones telefónicas e interceptar faxes y correos electrónicos, entre otros) con el fin de administrar justicia, prevenir delitos (por ejemplo mediante la censura de la correspondencia de los detenidos) o combatir el terrorismo. Como en el caso de los registros domiciliarios, toda injerencia en la correspondencia debe cumplir la legislación interna (es decir que, como norma, requiere un mandamiento judicial) y seguir el principio de proporcionalidad.

Recuadro 64

El derecho a la intimidad y la lucha contra el terrorismo

El derecho a la intimidad se ha visto particularmente afectado por las leyes recientemente promulgadas en varios países con el fin de ampliar los poderes de los servicios policiales y de información para combatir el terrorismo. Además de la extensión de las funciones policiales tradicionales como los registros, las incautaciones y la vigilancia (a menudo sin autorización judicial previa), cabe citar como ejemplos típicos la vigilancia por medios electrónicos de «grupos clandestinos» y otros terroristas potenciales mediante el escrutinio, el escaneado, el tratamiento, la combinación, la comparación, el almacenamiento y el seguimiento de enormes cantidades de datos privados y métodos, como la toma automática de huellas dactilares y muestras de sangre y de ADN de grupos objetivo, que a menudo son seleccionados con arreglo a características raciales.

En esta esfera (al igual que en relación con otros derechos humanos, como los derechos a la libertad personal y a un juicio imparcial), los parlamentarios tienen una responsabilidad fundamental: deben velar por que cualquier ampliación de las atribuciones de la policía y los servicios de información, en caso de que sea necesaria, tenga lugar:

1. de forma transparente y democrática;
2. con el debido respeto a las normas internacionales de derechos humanos;
3. sin perjuicio para los valores fundamentales de una sociedad libre y democrática: la libertad individual, el derecho a la vida privada y el imperio de la ley.

Libertad de circulación

Artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

»2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.»

Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

«1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

»2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

»3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

»4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.»

Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

«El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.»

La Declaración Universal de Derechos Humanos y el PIDCP protegen el derecho de toda persona que se encuentre legalmente en un país a circular libremente en él y a elegir su lugar de residencia en cualquier punto del territorio de ese país. Ese derecho debe ser protegido de toda injerencia tanto pública como privada.

LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE LOS EXTRANJEROS DENTRO DE UN ESTADO

Dado que este derecho se refiere solamente a las personas que se encuentran legalmente en el territorio de un Estado, los gobiernos pueden imponer restricciones a la entrada de extranjeros, seleccionando a aquellos que se proponen entrar en el país. La «legitimidad» de la estancia de un extranjero en el territorio de un Estado debe determinarse de acuerdo con la legislación interna, que puede especificar restricciones a la entrada siempre que éstas cumplan las obligaciones internacionales del Estado.

Debe considerarse que los extranjeros que entran ilegalmente en un país pero cuya situación es regularizada más adelante se encuentran en el territorio de forma legal. Si una persona se encuentra legalmente en un país, toda restricción que se le imponga o todo trato que reciba distinto del trato que se da a los ciudadanos del país deben estar justificados con arreglo al artículo 12 3) del PIDCP.

Un buen ejemplo de las restricciones que se imponen a un extranjero y que son admisibles en virtud de este artículo lo constituye el proceso *Celepli c. Suecia* ante el Comité de Derechos Humanos (1994). El Sr. Celepli, ciudadano turco de origen kurdo que vivía en Suecia, recibió la orden de abandonar el país por su supuesta implicación en actividades terroristas. La orden no se llevó a la práctica y se le permitió permanecer en el país, en un municipio en el que debía comparecer periódicamente ante la policía. El Comité de Derechos Humanos consideró que esas restricciones eran conformes con lo dispuesto en el artículo 12 3) del PIDCP y eran por consiguiente legítimas.

LIBERTAD PARA ABANDONAR UN PAÍS

El artículo 12 2) del PIDCP estipula que todas las personas (ciudadanos y extranjeros, incluso las personas que se encuentran ilegalmente en un país) tienen derecho a abandonar libremente el territorio de un Estado. Este derecho se aplica a las visitas tanto cortas como largas al extranjero y a la emigración (permanente o semipermanente). El disfrute de este derecho no debe depender ni del propósito ni de la duración del viaje al extranjero.

Este derecho impone obligaciones tanto al Estado de residencia como al Estado de nacionalidad. Por ejemplo, el Estado de nacionalidad debe emitir documentos de viaje o pasaportes a todos sus ciudadanos tanto dentro como fuera del territorio nacional. Si un Estado se niega a emitir

un pasaporte o exige a sus ciudadanos que obtengan visados de salida para poder abandonar el país, se está dando un caso de injerencia difícil de justificar. Además, el Comité de Derechos Humanos ha condenado una ley nacional que restringía el derecho de las mujeres a abandonar el país al exigir el consentimiento de sus maridos para ello.

Recuadro 65

Barreras a la libertad de circulación : ejemplos

La libertad de circulación a menudo se ve sometida a los obstáculos innecesarios que se enumeran a continuación y que hacen difícil o imposible viajar dentro de los países o de unos países a otros. Los parlamentarios pueden manifestar su oposición a esas medidas.

Circulación dentro del país

- obligación de obtener un permiso para viajar por el interior
- obligación de solicitar un permiso para cambiar de residencia
- obligación de solicitar la aprobación de las autoridades locales del lugar de destino
- retrasos administrativos en el tratamiento de las solicitudes escritas

Circulación a otro país

- falta de acceso a las autoridades o a la información en relación con los requisitos
- requisito de solicitar impresos especiales para obtener los impresos que verdaderamente hacen falta para solicitar el pasaporte
- requisito de presentar declaraciones de apoyo por empleadores o familiares
- requisito de presentar una descripción exacta de la ruta de viaje
- tasas elevadas para la emisión de un pasaporte
- retrasos injustificados en la emisión de documentos de viaje
- restricciones a los miembros de la familia que pueden viajar juntos
- requisito de hacer un depósito de repatriación o disponer de un billete de vuelta
- requisito de presentar una invitación del Estado de destino
- hostigamiento de los solicitantes.

LIMITACIONES

La libertad de circulación no debe ser restringida salvo cuando las restricciones estén previstas en la ley y cuando sean necesarias por motivos de seguridad nacional, orden público, salud o moral públicas, o los derechos y libertades de otros [artículo 12 3) del PIDCP].

Según el Comité de Derechos Humanos, esos requisitos no se cumplirían, por ejemplo, si se impidiera a una persona abandonar un país simplemente por el hecho de que tenga en su poder secretos de Estado, o si se impidiera a una persona viajar por el interior del país sin un permiso concreto. Del mismo modo, impedir que las mujeres circulen libremente o abandonen el país sin el consentimiento del marido o sin ser acompañadas por un varón constituye una violación del artículo 12 del PIDCP. Por otro lado, las restricciones al acceso a zonas militares por motivos de seguridad nacional o las limitaciones a la libertad de establecerse en zonas habitadas por comunidades indígenas son minoritarias y pueden considerarse restricciones admisibles.

Recuadro 66

Promulgación de limitaciones y supervisión de su aplicación

Elaboración de leyes

Al adoptar leyes en las que se dispongan restricciones previstas en el artículo 12 3) del PIDCP, los parlamentos deben guiarse siempre por el principio de que las restricciones no deben anular el propósito del derecho. Las leyes deben estipular criterios precisos para la restricciones, que deberán aplicarse con objetividad, y respetar el principio de proporcionalidad; la restricciones deben ser apropiadas, lo menos intrusivas que sea posible y proporcionadas al interés que hay que proteger.

Aplicación

Si un Estado decide imponer restricciones, éstas debe estar especificadas en una ley. Las restricciones no previstas en la ley y que no sean conformes con el artículo 12 3) del PIDCP violan directamente la libertad de circulación. La aplicación en la práctica de cualquier restricción debe cumplir los requisitos de necesidad y proporcionalidad, como ya se ha explicado. Además, esas restricciones deben respetar otros derechos previstos en el PIDCP y los principios de igualdad y no discriminación.

EL DERECHO A ENTRAR EN EL PROPIO PAÍS

El artículo 12 4) del PIDCP implica que uno tiene el derecho a permanecer en el propio país y a regresar a él cuando haya viajado al exterior y puede dar derecho a una persona a entrar en un país por primera vez (si es ciudadano de ese país pero nació en el extranjero). El derecho de regreso es particularmente importante para los refugiados que solicitan la repatriación voluntaria.

La expresión «el propio país» se refiere principalmente a los ciudadanos de ese país. En casos excepcionales, las personas que han residido durante un tiempo muy largo en un país en calidad de extranjeros, o que han nacido en él como inmigrantes de segunda generación, pueden considerar que su país de residencia es «su propio» país.

Libertad de pensamiento, conciencia y religión

Artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.»

Artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.»

»2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.»

»3. *La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.*

»4. *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.»*

El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión es tan básico que no puede ser derogado ni siquiera en estados de emergencia. Lo que se conoce como el *forum internum*, es decir, el derecho de la persona a formar sus propios pensamientos, opiniones, consciencia, convicciones y creencias, es un derecho absoluto protegido contra toda forma de injerencia del Estado, como el adoctrinamiento (“lavado de cerebro”). Sin embargo, la manifestación pública de creencias religiosas o condiciones puede verse restringida por motivos legítimos.

Los términos «religión» y «creencia» deben interpretarse de forma amplia, con el fin de incluir las creencias y las confesiones tanto tradicionales como no tradicionales, sean teístas, no teístas o ateístas. La libertad de tener o de adoptar una religión o creencia incluye la libertad de elegir, lo que puede entrañar la sustitución de una religión o creencia anterior por otra, o abrazar convicciones ateístas, o conservar la propia religión o creencia.

PROHIBICIÓN DE LA COACCIÓN

En ninguna circunstancia puede obligarse a una persona mediante el uso o la amenaza de uso de fuerza física o sanciones penales a abrazar, adherirse o abjurar de una religión o creencia concreta. La prohibición también se aplica a las políticas o medidas que tienen el mismo efecto. Por ejemplo, la pertenencia a un grupo religioso no puede ser motivo en sí para apartar a una persona de un puesto en la función pública.

MANIFESTACIÓN DE UNA RELIGIÓN O CREENCIA

El significado de «manifestación» es muy amplio. Abarca lo siguiente:

- Culto: celebrar actos rituales y ceremoniales, construir lugares de culto, utilizar fórmulas y objetos rituales, exhibir símbolos y observar días festivos y días de descanso;
- Observancia: celebrar actos ceremoniales, respetar ciertas normas en la alimentación, usar vestimenta o formas de cubrirse la cabeza distintivas y utilizar un lenguaje concreto;
- Práctica y enseñanza: elegir dirigentes religiosos, sacerdotes y maestros, establecer seminarios o escuelas religiosas y producir y distribuir textos o publicaciones religiosas.

Dado que la manifestación de la religión o las creencias propias es necesariamente activa, puede afectar al disfrute de algunos derechos de otras personas y en casos extremos incluso poner en peligro a la sociedad. En virtud del artículo 18 3) del PIDCP, por consiguiente, puede estar sujeta a limitaciones particulares.

LIMITACIONES A LA MANIFESTACIÓN DE LA RELIGIÓN O LAS CREENCIAS PROPIAS

Las limitaciones a la libertad para manifestar la religión o las creencias propias están sometidas a condiciones estrictas y específicas y se permiten sólo si:

- están prescritas por la ley y
- son necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

Un ejemplo de motivo admisible para limitar la libertad de manifestar la propia religión o creencia es cuando las manifestaciones de que se trata constituyen propaganda en favor de la guerra o apología del odio nacional, racial o religioso que entrañan una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Con demasiada frecuencia la intolerancia religiosa es fuente de conflictos violentos entre grupos étnicos y religiosos.

Recuadro 67

La prohibición de los símbolos religiosos evidentes en las escuelas francesas

La controversia sobre una ley francesa promulgada en 2004 pone de manifiesto lo delicada que puede ser la cuestión de poner límites a las manifestaciones religiosas o de creencias. Una gran mayoría de los miembros del parlamento aprobó un proyecto de ley que prohibía los símbolos religiosos evidentes en las escuelas públicas francesas. Amplios sectores consideran que la ley se dirige particularmente al velo islámico, aunque también prohíbe el yarmulke judío y las grandes cruces cristianas.

Mientras que el parlamento y el Gobierno francés justifican la ley invocando el principio de la secularidad (estricta separación entre el Estado y la religión) y la necesidad de proteger a las niñas musulmanas contra la discriminación de género, muchos grupos de derechos humanos han argumentado que esa prohibición viola el derecho a la libertad de religión o creencia y que supone una medida coercitiva, expresamente prohibida con arreglo al artículo 18 2) del PIDCP.

EDUCACIÓN RELIGIOSA Y MORAL

El artículo 18 4) del PIDCP exige a los Estados que respeten la libertad de los padres y de los tutores legales para educar a sus hijos de conformidad con sus propias convicciones religiosas y morales.

La enseñanza religiosa o moral obligatoria en las escuelas públicas no es incompatible con esa disposición, siempre que la religión se enseñe de forma objetiva y pluralista (por ejemplo como parte de un curso sobre la historia general de la religión y la ética). Si en una escuela pública se enseña alguna religión, debe disponerse lo necesario para hacer exenciones u ofrecer otras alternativas de forma no discriminatoria, atendiendo los deseos de los padres o tutores.

Libertad de opinión y expresión

Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.»

Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

«1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

»2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

»3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- »a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*
- »b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.»*

En las disposiciones anteriores pueden distinguirse dos elementos principales:

- libertad de opinión
- libertad de expresión

LIBERTAD DE OPINIÓN

El derecho a la libertad de opinión es pasivo por la naturaleza y constituye una libertad absoluta. El PIDCP no permite excepciones o restricciones en el disfrute de esa libertad, cuyo carácter absoluto, no obstante, se desvanece en el momento en que la persona que mantiene una opinión la manifiesta, ya que ese aspecto guarda relación con la libertad de expresión. Como veremos, esta última puede e incluso debe ser restringida en ciertas circunstancias.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La libertad de expresión, junto con la libertad de reunión y de asociación, es uno de los pilares de la sociedad democrática. La democracia no puede realizarse si no existe un libre flujo de ideas y de información y si las personas no tienen la posibilidad de reunirse, de debatir y expresar ideas, críticas y exigencias, de defender sus intereses y derechos y de establecer organizaciones con ese propósito, como sindicatos y partidos políticos. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la libertad de expresión ha descrito ese derecho como «un derecho esencial cuyo disfrute sirve para apreciar el grado de disfrute de todos los derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos [...] el respeto de este derecho refleja los niveles de equidad, justicia e integridad que existen en un país».³³

³³ Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión* (E/CN.4/2002/75), enero de 2002.

Todos los órganos regionales e internacionales de vigilancia han subrayado la importancia primordial de este derecho para la democracia. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos así lo hizo al adoptar la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión en África en octubre de 2002.

La libertad de expresión comprende no sólo el derecho de las personas a expresar sus propios pensamientos, sino también el derecho a buscar, recibir e impartir información e ideas de toda índole. Por consiguiente, consta de una dimensión individual y otra social: es un derecho que pertenece al individuo, pero también implica el derecho colectivo a recibir cualquier información sea del tipo que sea y a tener acceso a las ideas expresadas por otros.

Recuadro 68

La libertad de expresión: un derecho amplio

En la causa *Handyside c. el Reino Unido* (1976), una editorial había publicado «El pequeño libro rojo», destinado y distribuido a niños en edad escolar de 12 años o más. El libro contenía capítulos sobre las relaciones sexuales y direcciones en las que podían conseguir ayuda y asesoramiento sobre cuestiones sexuales. De resultas de varias denuncias recibidas por las autoridades, los locales del editor fueron registrados, se requisaron ejemplares del libro y se declaró culpable al editor de tener en su posesión libros obscenos destinados a una publicación lucrativa. Fue multado y hubo de pagar las costas. La condena fue confirmada en la apelación y los libros requisados fueron destruidos. Más adelante se editó una versión revisada. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinó que no había existido violación del derecho a la libertad de expresión, ya que las autoridades se habían limitado a lo estrictamente necesario en una sociedad democrática. Sin embargo, subrayó que debía prestarse la máxima atención a los principios que caracterizan a una sociedad democrática. Sostuvo que la libertad de expresión constituye uno de los pilares fundamentales de esa sociedad y es una condición indispensable para su progreso y para el desarrollo de cada individuo. Sometida a restricciones legítimas, es aplicable «no sólo a la información y las ideas que se reciben o consideran favorablemente como inofensivas o indiferentes, sino también a las que ofenden, escandalizan o molestan al Estado o a cualquier sector de la población. Ésas son las exigencias del pluralismo, la tolerancia y la apertura de miras, sin las cuales no existe una sociedad democrática».

En la causa *Feldek c. Eslovaquia* (2001), en la que el solicitante había sido declarado culpable de difamación por acusar a un ministro recién nombrado de tener un pasado fascista, el Tribunal Europeo reafirmó que la libertad de expresión revestía la máxima importancia en el contexto del debate político y consideró que se necesitaban razones muy sólidas para justificar restricciones al discurso político. Mantuvo que la declaración del solicitante era un juicio de valor, cuya veracidad no podía probarse, y afirmó que «el requisito de demostrar la verdad de un juicio de valor es imposible de cumplir e infringe la libertad de opinión propiamente dicha». Ahondando en la medida en que un juicio de valor deba ser vinculado a hechos, el Tribunal concluyó que la libertad de expresión del solicitante había sido violada porque los tribunales nacionales no habían determinado la existencia de ninguna necesidad social acuciante de proteger los derechos personales del ministro que hubiera pesado más que el derecho del solicitante a la libertad de expresión y el interés general en la promoción de las libertades en cuestiones de interés público.

En la causa *Jersild* (1994), un periodista había sido condenado por incitación a la discriminación después de haber entrevistado a cabezas rapadas que habían expresado radicales opiniones racistas y xenófobas. El Tribunal Europeo consideró que la sentencia violaba la libertad de expresión, especialmente porque el programa, en su conjunto, mantenía una posición crítica frente a los cabezas rapadas y su ideología y por tanto no constituía incitación a la discriminación.

«La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de una opinión pública. Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y en general quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.»

*Corte Interamericana de Derechos Humanos,
Opinión Consultiva OC-5/85, párr. 70.*

LIBERTAD PARA IMPARTIR INFORMACIÓN E IDEAS

Este aspecto de la libertad de expresión reviste particular importancia para los parlamentarios, pues entraña la libertad de expresarse desde el punto de vista político. En el proceso *Kivenmaa c. Finlandia* (1994), que trataba sobre una manifestación para denunciar el historial de derechos humanos de un jefe de Estado extranjero que se encontraba en visita oficial a Finlandia, el Comité de Derechos Humanos concluyó que «el derecho de un individuo a expresar sus opiniones políticas, incluidas evidentemente sus opiniones sobre la cuestión de los derechos humanos, forman parte de la libertad de expresión garantizada por el artículo 19 del Pacto». Es, como ha afirmado sistemáticamente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, aplicable «no sólo a la información y las ideas que se reciben o consideran favorablemente como inofensivas o indiferentes, sino también a las que ofenden, escandalizan o molestan» (véase el recuadro 68).

LIBERTAD PARA RECABAR Y RECIBIR INFORMACIÓN

«Los organismos públicos disponen de información no para sí mismos sino en cuanto custodios del bien público, y toda persona tiene derecho de acceso a esa información, con arreglo a normas claramente definidas y establecidas por la ley.»

Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión en África, artículo IV.

Si no hubiera libertad para recabar y recibir información, los medios de información, los miembros del parlamento y otros serían incapaces de revelar casos de posible corrupción, mala gestión o ineficacia y de velar por un gobierno transparente y que asuma sus responsabilidades. En su informe de 1995 a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Relator Especial sobre libertad de opinión y expresión subrayó que «la libertad no producirá ningún efecto si el pueblo no tiene acceso a la información. Este acceso es fundamental para una vida democrática. En consecuencia, se debe luchar decididamente contra la tendencia a ocultar la información del público en general.»³⁴

³⁴ E/CN.4/1995/32, párr. 35.

Recuadro 69

Legislación sobre el acceso a la información

Muchos países han promulgado leyes sobre el acceso a información. Esas leyes han demostrado ser decisivas para poner al descubierto las violaciones de los derechos humanos y combatir la impunidad. La experta independiente designada para actualizar el Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante las medidas destinadas a combatir la impunidad proporcionó varios ejemplos en los que esas leyes permitían a las víctimas de violaciones de los derechos humanos conocer la verdad. Por ejemplo, El Archivo Histórico de Sudáfrica, de la Universidad de Vitswatersrand, recurrió a la Ley de promoción del acceso a la información de Sudáfrica, adoptada en 2000, para buscar expedientes «extraviados» y denunciar la medida en que se habían ocultado algunos de ellos a la Comisión de la Verdad del país. La experta recomendó que, «en vista de su potencial para mejorar el acceso de los ciudadanos a la verdad sobre las violaciones de los derechos humanos,» los Estados que aún no lo hayan hecho promulguen leyes que permitan a los ciudadanos acceder a los documentos estatales, incluidos los que revelen información sobre las violaciones de los derechos humanos. Cabe citar como ejemplo la Ley federal de acceso a la información de México, promulgada en 2002, que prohíbe retener documentos que describan «graves violaciones» de los derechos humanos.³⁵

Libertad de los medios de información

Un aspecto crucial de la libertad de expresión es la libertad de la prensa y otros medios de información. El Comité de Derechos Humanos afirmó en su Observación general N.º 10 que «debido al desarrollo de los modernos medios de información pública, se requieren medidas eficaces para impedir un control de dichos medios que lesione el derecho de toda persona a la libertad de expresión en una forma no prevista...».

Restricciones

En el artículo 19 3) del PIDCP se subraya que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales, por lo que puede estar sujeto a ciertas restricciones. Toda restricción del derecho a la libertad de expresión debe, no obstante, superar las siguientes pruebas de justificación:

- La restricción debe estar *expresamente fijada por la ley* (legislación promulgada por el parlamento, derecho consuetudinario articulado por los tribunales o las normas profesionales). La restricción debe ser precisa y reunir los criterios de certidumbre jurídica y predecibilidad: debe ser accesible para el individuo afectado y sus consecuencias deben ser previsibles. Las leyes que son demasiado ambiguas o permiten una discreción excesiva en su aplicación no protegen a las personas contra las injerencias arbitrarias ni constituyen salvaguardias apropiadas contra los abusos;
- La restricción debe ser *necesaria* para lo siguiente:
 - Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de otros;
 - La protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

³⁵ E/CN.4/2004/88, párr. 20.

Este último criterio sólo puede cumplirse si la restricción pretende atender una necesidad social acuciante y es proporcional al objetivo legítimo que se persigue, de modo que el perjuicio a la libertad de expresión no sea superior a los beneficios.

Recuadro 70

Salvaguardia de la libertad de los medios de información

El parlamento puede adoptar varias medidas que pueden contribuir a velar por que los medios de información sean libres e independientes, incluidas las siguientes:

- Revisar y enmendar, si procede, la legislación relativa a los medios de información para que sea conforme con el artículo 19 del PIDCP, en particular, tal y como ha recomendado el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la libertad de opinión y expresión, aboliendo toda ley que castigue los delitos de prensa con penas de prisión, salvo en casos de comentarios racistas y discriminatorios o de incitación a la violencia, y velando por que toda multa por delitos como libelo, difamación e insultos, entre otros, no sean desproporcionados al daño sufrido por las víctimas;
- alentar la pluralidad y la independencia de la prensa escrita;
- garantizar que las emisoras públicas estén protegidas contra las injerencias políticas y comerciales, inclusive nombrando una junta directiva independiente y respetando la independencia editorial;
- velar por que se establezca una autoridad independiente de concesión de licencias de radio-difusión;
- establecer criterios claros para el pago y la retirada de subsidios del Gobierno a la prensa con el fin de evitar el uso de esos subsidios para reducir las críticas dirigidas contra las autoridades;
- evitar una concentración excesiva del control de los medios, aplicar medidas que garanticen la asignación imparcial de recursos y el acceso equitativo a los medios, y adoptar legislación contra los monopolios en relación con los medios de información;
- promover el acceso universal a Internet.

Restricción por motivos de seguridad nacional y orden público

En la causa *Mukong c. el Camerún* (1994), un periodista afirmó que su derecho a la libertad de expresión y opinión había sido violado y que había sido detenido en repetidas ocasiones y algunos de sus libros habían sido prohibidos por el Estado por sus actividades en defensa de la democracia multipartidista. El Estado invocó la seguridad nacional y el orden público acogiéndose al artículo 19 3) del PIDCP. El Comité de Derechos Humanos concluyó que las medidas adoptadas por el Estado no eran necesarias y consideró que el objetivo legítimo de salvaguardar e incluso fortalecer la unidad nacional en circunstancias políticas difíciles no puede lograrse intentando silenciar la defensa de la democracia multipartidista, los principios democráticos y los derechos humanos.

Restricción por motivos de moral pública

En el proceso *Open Door Counselling and Dublin Woman Well Centre and Others c. Irlanda* (1992), dos solicitantes habían participado en el asesoramiento imparcial de mujeres emba-

razadas en Irlanda sobre la posibilidad de que se les practicara un aborto en clínicas de Gran Bretaña. Se pronunció un interdicto completo para impedirles que realizaran esa actividad, argumentando que el aborto era ilegal con arreglo a la Constitución de Irlanda. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, si bien afirmó que la discreción del Estado en la esfera de la protección de la moral no es irrestricta ni irrevocable, subrayó que las autoridades nacionales disfrutaban de un amplio margen de apreciación en cuestiones relativas a la moral y reiteró su posición de que no era posible encontrar entre los ordenamientos jurídicos y sociales de los Estados Partes un concepto europeo uniforme de la moral. Sin embargo, consideró que el interdicto impuesto era demasiado amplio y desproporcionado, y determinó que constituía una violación del derecho de los solicitantes tanto a difundir información como a recibir esa información.

Restricción basada en el respeto a los derechos y la reputación de otros

En la *Krone Verlag GmbH & Co. KG c. Austria* (2002), sobre la prohibición a un periódico de publicar el retrato de un político junto con acusaciones acerca de su situación financiera, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que la injerencia por las autoridades estaba prescrita por la ley y perseguía el objetivo legítimo de proteger la intimidad de una persona, pero no cumplía el criterio de necesidad en una sociedad democrática. Señaló que la cuestión

Recuadro 71

La libertad de expresión y los parlamentarios: mayor escrutinio de toda injerencia en su libertad de expresión, pero también mayor tolerancia de las críticas

La libertad de expresión es la principal herramienta de trabajo del parlamentario. El Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la UIP ha destacado invariablemente que, de acuerdo con sus mandatos de representación, los parlamentarios deben tener la capacidad de expresarse con libertad en su calidad de defensores de los derechos de los ciudadanos que los eligen.

En la importante causa *Castells c. España* (1992), en la que un miembro del parlamento había sido condenado por publicar un artículo en el que se acusaba al Gobierno de complicidad en varios asesinatos y agresiones, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos afirmó que, aunque la libertad de expresión es importante para todos, lo es especialmente para un representante elegido del pueblo, que representa a sus electores, expone sus preocupaciones y defiende sus intereses. Por consiguiente, las injerencias con la libertad de expresión de un miembro de la oposición en el parlamento impone al Tribunal aplicar el control más estricto. El Tribunal afirmó también que «los límites de la crítica admisible son más amplios en relación al Gobierno que a un simple particular, e incluso que a un político. En un sistema democrático sus acciones u omisiones deben estar situadas bajo el control atento no sólo de los poderes legislativo y judicial, sino también de la prensa y de la opinión pública. Además, la posición dominante que ocupa le exige mostrar moderación en el recurso a la vía penal, sobre todo cuando existan otros medios de responder a los ataques y críticas injustificados de sus adversarios o de los medios de comunicación. [...]». En muchos casos el Tribunal Europeo ha determinado que, para proteger la libertad de expresión, debe permitirse que la población critique a los políticos con mayor dureza que a aquellos que no hayan elegido ser personajes públicos [véanse por ejemplo las causas *Lingens c. Austria* (1986) y *Dichand y otros c. Austria* (2002)].

planteada era de interés público, afectaba a una figura pública y que la publicación del retrato en sí mismo no revelaba detalle alguno sobre la vida privada del político. Por consiguiente, la injerencia no atendía una necesidad social acuciante y constituía una violación de la libertad de expresión.

Limitaciones obligatorias a la libertad de expresión

El artículo 20 del PIDCP enumera las limitaciones obligatorias al artículo 19 en relación con la propaganda a favor de la guerra y la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. El Comité de Derechos Humanos ha afirmado que «para que el artículo 20 llegue a ser plenamente eficaz debería existir una ley en la que se dejase bien sentado que la propaganda y la apología en él descritas son contrarias a la política del Estado y en la que se estableciese una sanción adecuada en caso de incumplimiento» (Observación general N.º 11).

El Comité de Derechos Humanos ha alentado a los gobiernos a adoptar medidas jurídicas para «restringir la publicación y difusión de material obsceno y pornográfico que presente a mujeres y niñas como objetos de violencia o de tratos degradantes o inhumanos» (Observación general N.º 28).

Recuadro 72

La causa *Faurisson c. Francia* (Comité de Derechos Humanos, 1996)

El Sr. Faurisson era profesor de literatura en la Universidad de la Sorbona en París hasta 1973 y en la Universidad de Lyons hasta 1991, cuando fue cesado de su cargo por haber puesto en tela de juicio la existencia de las cámaras de gas en los campos de concentración y exterminio nazis. En 1990, el poder legislativo francés aprobó la Ley Gayssot, por la que se enmendaba la ley de 1881 sobre la libertad de prensa y en la que se consideraba delito poner en duda la existencia de la categoría de crímenes de lesa humanidad definida en la Carta de Londres de 8 de agosto de 1945, en base a la cual se juzgó y condenó a los dirigentes nazis en el Tribunal de Nuremberg en 1945-1946. En 1991 el autor fue condenado por repetir las mismas opiniones en una entrevista que apareció publicada.

El autor presentó una comunicación ante el Comité de Derechos Humanos, en la que afirmaba que la Ley Gayssot violaba su derecho a la libertad de expresión y libertad de cátedra. El Comité de Derechos Humanos consideró que la restricción de la libertad de expresión del Sr. Faurisson era admisible en virtud del artículo 19 3) del PIDCP, porque esa restricción servía las aspiraciones de la comunidad judía de vivir sin temor a una atmósfera de antisemitismo. El Comité de Derechos Humanos consideró también que la restricción era necesaria para combatir el racismo y el antisemitismo.

Libertad de reunión y de asociación pacíficas

Artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.*

»2. *Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.»*

Artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

«Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.»

Artículo 22 1) y 2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

«1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

»2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas con los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.»

La libertad de reunión pacífica y de asociación son, junto con la libertad de expresión, derechos fundamentales en una sociedad democrática, pues permiten a la población participar en el proceso democrático. Como en el caso de la libertad de expresión, también están sometidos a ciertas limitaciones.

LIBERTAD DE REUNIÓN

Alcance

Proteger la libertad de reunión garantiza el derecho a celebrar reuniones encaminadas a debatir públicamente información o ideas o a difundirlas. Sin embargo, las reuniones están protegidas sólo si son «pacíficas», término que debe interpretarse de modo amplio. Por ejemplo, los Estados Partes deben impedir que una reunión pacífica desemboque en una revuelta de resultas de provocaciones o del uso de la fuerza por los cuerpos de seguridad o por particulares, como contramanifestantes o agentes provocadores.

Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas positivas para garantizar este derecho y protegerlo contra la injerencia tanto de organismos del Estado como de particulares. Con ese fin las autoridades deben adoptar medidas para garantizar el funcionamiento sin tropiezo de las asambleas y demostraciones. Por consiguiente, deben ser informadas con antelación suficiente del lugar y la hora de toda reunión prevista y deben tener acceso a ella.

Limitaciones

El derecho a reunirse pacíficamente esta sometido a restricciones, que deben ser:

- Conformes con la ley: la injerencia con la libertad de reunión puede ser realizada de forma independiente por las autoridades administrativas, en particular la policía, sobre la base de una autorización reglamentaria general;
- Necesarias en una sociedad democrática: por ejemplo deben ser proporcionadas y compatibles con los valores democráticos básicos del pluralismo, la tolerancia, la amplitud de

miras y la soberanía popular; por consiguiente, disolver una reunión por la fuerza es permisible sólo si han fracasado anteriormente otros medios menos drásticos.

- Orientadas hacia un propósito legítimo, como la seguridad nacional, la seguridad pública (una reunión puede disolverse si constituye una amenaza concreta para personas o espectadores), el orden público, la salud y la moral públicas, y los derechos y libertades de otros.

LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

Alcance

Proteger la libertad de asociación garantiza el derecho de cualquier persona a fundar una asociación con personas que comparten las mismas ideas o a ingresar en una asociación ya existente. Así, un sistema unipartidista estricto que impide la formación y las actividades de otros partidos políticos viola la libertad de asociación. La formación de una asociación y la participación en ella deben ser voluntarias; nadie puede ser obligado, directa o indirectamente, por el Estado o por un particular a afiliarse a un partido político, una sociedad religiosa, una empresa comercial o un club deportivo. Los Estados tienen la obligación de proporcionar el marco jurídico para el establecimiento de asociaciones y proteger ese derecho contra la injerencia de particulares.

La libertad de asociación incluye el derecho a fundar y afiliarse a sindicatos para la protección de sus intereses. Los derechos sindicales se establecen de forma más concreta en el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Recuadro 73

La causa *Partido Socialista de Turquía (STP) y otros c. Turquía* (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2003)

El Partido Socialista de Turquía fue constituido el 6 de noviembre de 1992, pero el 30 de noviembre de 1993 el Tribunal Constitucional de Turquía ordenó su disolución argumentando que su programa tenía el potencial de menoscabar la integridad territorial del Estado y la unidad de la nación. Consideró que el STP había hecho un llamamiento en favor del derecho de libre determinación de los kurdos y apoyaba el derecho a librar una guerra de independencia y asimilaba sus opiniones a las de los grupos terroristas. Los solicitantes afirmaron, entre otras cosas, que la disolución del partido había violado sus derechos, garantizados por el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en materia de libertad de asociación.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que la disolución del STP suponía una injerencia con el derecho de los solicitantes a la libertad de asociación. No podía haber justificación en poner trabas a un grupo político simplemente porque pretendía debatir en público la situación de parte de la población del Estado y participar en la vida política de la nación con el fin de encontrar, por medios democráticos, soluciones que pudieran satisfacer a todos los grupos afectados. Además, dado que el Tribunal Constitucional había pronunciado su fallo incluso antes de que el STP hubiera iniciado sus actividades, el Tribunal Europeo consideró que no se le habían presentado pruebas que apoyasen la acusación de que el STP tuviera responsabilidad alguna en relación con los problemas planteados por el terrorismo en Turquía. Según el Tribunal Europeo, la disolución era por consiguiente desproporcionada e innecesaria en una sociedad democrática.

Limitaciones

La libertad de asociación está sometida a las mismas restricciones que la libertad de reunión: toda limitación debe estar prevista por la ley, ser necesaria en una sociedad democrática y atender uno de los propósitos que justifiquen la injerencia, a saber la protección de la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la salud o la moral públicas y los intereses y las libertades de otros. Las asociaciones que defienden el odio nacional, racial o religioso deben ser prohibidas en interés de otros, de conformidad con el artículo 20 2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prohíbe toda apología del odio nacional, racial o religioso.

El derecho a participar en los asuntos públicos

Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

»2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

»3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.»

Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

«Todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades:

»a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

»b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

»c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.»

El derecho a participar los asuntos públicos es uno de los pilares de la democracia moderna y por consiguiente crucial para el parlamento. La aplicación correcta de este derecho tiene repercusiones directas para la naturaleza democrática del parlamento y en última instancia para la legitimidad del gobierno y de sus políticas.

El derecho, en realidad, consta de tres componentes que se explican a continuación:

- el derecho general a la participación pública;
- el derecho a votar y a ser elegido;
- la igualdad de acceso a la función pública.

EL DERECHO GENERAL A LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

El derecho a la participación pública consta de *a)* la participación indirecta en los asuntos públicos por medio de representantes elegidos, y *b)* la participación directa en los asuntos públicos.

Participación indirecta

Las elecciones y la constitución de órganos de representación, en particular un parlamento nacional, son los principales medios por los que la población participa en la gestión de los asuntos públicos, expresa su voluntad y pide cuentas al gobierno. El Comité de Derechos Humanos ha afirmado que los poderes de los órganos de representación deben ser exigibles legalmente y no estar restringidos a la función consultiva, y que los representantes deben ejercer sólo las facultades que se les atribuyen de conformidad con las disposiciones de la constitución (Observación general N.º 25).

Para que los parlamentos reflejen verdaderamente la voluntad del pueblo, las elecciones deben ser auténticas, libres e imparciales y celebrarse a intervalos no excesivamente prolongados. En 1994, la UIP adoptó la Declaración sobre Criterios para unas Elecciones Libres e Imparciales, en la que se especifican los criterios en materia de derechos de voto y elección, derechos y responsabilidades en materia de candidatos, partidos y campaña electoral, y derechos y responsabilidades de los Estados. Las Naciones Unidas, como parte de sus actividades de asistencia y observación en elecciones, también han establecido criterios claros respecto de lo que deben ser los elementos comunes de las leyes y los procedimientos electorales.

Participación directa

La participación directa significa que no sólo los representantes electos sino también los ciudadanos pueden participar directamente en los asuntos públicos, sea por conducto de debates y diálogos públicos con sus representantes elegidos, plebiscitos e iniciativas populares, sea mediante su capacidad para organizarse, derecho garantizado en relación con las libertades de expresión, reunión y asociación. En la causa *Marshall c. el Canadá* (1991), no obstante, el Comité de Derechos Humanos reconoció a los Estados un amplio margen de discreción en la concesión de derechos directos de participación política y sostuvo que debe quedar fuera de toda duda que la gestión de los asuntos públicos en un Estado democrático corresponde a los representantes del pueblo elegidos con ese propósito y a los funcionarios públicos nombrados de conformidad con la ley. De modo invariable, la gestión de los asuntos públicos afecta a los intereses de grandes segmentos de la población o incluso a toda ésta, mientras que en otros casos afecta más directamente a los intereses de grupos más específicos de la sociedad. Aunque a menudo las consultas previas, como audiencias públicas o consultas con los grupos más interesados, pueden estar previstas por la ley o haber surgido como política pública en la gestión de los asuntos públicos, no puede interpretarse que el apartado *a* del artículo 25) del Pacto signifique que cualquier grupo directamente afectado, grande o pequeño, tenga un derecho incondicional a elegir las modalidades de participación en la gestión de los asuntos públicos. En realidad, ello supondría una extrapolación del derecho a la participación directa por los ciudadanos que superaría con mucho el alcance del artículo 25 *a*.

EL DERECHO A VOTAR Y A SER ELEGIDO

El derecho a votar y a ser elegido es crucial para el parlamento en cuanto institución democrática, para los miembros del parlamento y para la democracia en conjunto. Su aplicación y realización correctas tienen una repercusión directa en la forma en que los votantes perciben a

Recuadro 74

La Declaración de la UIP sobre Criterios para Elecciones Libres y Justas (1994)

La autoridad del parlamento deriva en gran medida de su capacidad para reflejar fielmente la diversidad de todos los componentes de la sociedad, lo que a su vez depende de la forma en que se organizan las elecciones. Por consiguiente, la UIP ha hecho un esfuerzo considerable para la formulación de criterios para las elecciones. Un importante resultado de esa labor es la Declaración sobre Criterios para Elecciones Libres y Justas, que fue adoptada en 1994. Está principalmente basada en un estudio del contenido y las normas del derecho internacional y las prácticas de los Estados en relación con las elecciones, que abarca todo el proceso electoral, desde la ley electoral hasta la votación, el seguimiento del escrutinio, el recuento de votos, la proclamación de los resultados, el examen de denuncias y la solución de controversias. La Declaración se refiere también a las cuestiones de los derechos de votación y elección; los derechos y responsabilidades en materia de candidaturas, partidos y campañas, y los derechos y responsabilidades del Estado. La Declaración, primer documento en expresar un consenso político mundial sobre esta cuestión, ha sido utilizada como orientación para las elecciones en numerosos países.

sus representantes elegidos, en la legitimidad de la legislación que promulga el parlamento y en las decisiones que éste adopta. Por consiguiente, está directamente relacionado con la esencia misma del parlamento y la idea del gobierno popular a través de sus representantes. Cualquier infracción de este derecho tiene consecuencias directas para la legitimidad del parlamento e incluso influye, en los casos más graves, en la ley y el orden y en la estabilidad de un país. Además, los parlamentarios son guardianes del correcto ejercicio del derecho al voto y a ser elegido.

Para que las elecciones sean libres e imparciales deben tener lugar en condiciones libres de intimidación y que respeten los derechos humanos fundamentales, particularmente la libertad de expresión, de reunión y de asociación, con procedimientos judiciales independientes y protección contra la discriminación. Las elecciones deben organizarse de tal modo que garanticen que la voluntad del pueblo se expresa libre y efectivamente y que se brinda al electorado una variedad efectiva de opciones.

El derecho a votar y a ser elegido ha de quedar establecido por la ley sobre la base de la no discriminación y de la igualdad de acceso de todas las personas al proceso electoral. Aunque la participación en las elecciones puede limitarse a los ciudadanos de un Estado, no se permiten restricciones por motivos no razonables, como la discapacidad física, el analfabetismo, el grado de instrucción, la afiliación a un partido o las propiedades.

El derecho a votar

Las personas con derecho a votar deben poder inscribirse como votantes; toda manipulación de la inscripción o de la propia votación, por medio de la intimidación o la coacción, debe estar prohibida por ley. Las elecciones deben basarse en el principio «una persona, un voto». El establecimiento de fronteras electorales y los métodos de reparto de los votos no deben distorsionar la distribución de los votantes ni discriminar a ningún grupo social.

Deben adoptarse medidas positivas para resolver dificultades como el analfabetismo, las barreras lingüísticas (la información debe ofrecerse también en las lenguas minoritarias), la pobreza o los obstáculos a la libertad de circulación.

Debe protegerse a las personas contra la coacción o los intentos de obligarlas a revelar su intención o sus preferencias de voto; debe protegerse el principio del voto secreto.

El derecho a ser elegido

El derecho a presentarse a las elecciones puede estar sometido a restricciones, como la edad mínima, pero esas restricciones han de ser justificables y razonables. Como se ha dicho, la discapacidad física, el analfabetismo, el grado de instrucción, la afiliación a un partido o la situación económica nunca deben utilizarse como condiciones restrictivas.

Además, las condiciones relativas a las fechas de designación de candidatos, el pago de derechos o la realización de un depósito deben ser razonables y no discriminatorios. El Comité de Derechos Humanos ha expresado su preocupación por los costos económicos que entraña para un candidato presentarse a las elecciones en los Estados Unidos de América y considera que afectan adversamente al derecho a ser elegido.

Procedimientos de votación

Las elecciones deben ser libres, imparciales y periódicas. Los votantes deben tener la libertad de apoyar al Gobierno u oponerse a él y de formarse sus opiniones de modo independiente. Las elecciones deben celebrarse por votación secreta, con la garantía de que la voluntad de los electores pueda expresarse libremente.

Deben adoptarse medidas para garantizar elecciones auténticas, libres, imparciales y periódicas, y deben introducirse leyes y procedimientos que garanticen que el derecho a votar pueda ser ejercido libre y efectivamente por todos los ciudadanos.

Una medida crucial de ese tipo es el establecimiento de un organismo independiente que supervise el proceso electoral. Es importante velar por la seguridad de las urnas electorales durante la votación. Tras la votación, los votos emitidos deben ser sometidos al escrutinio en presencia de observadores (internacionales), candidatos o sus agentes.

IGUALDAD DE ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

En lo que se refiere a los puestos de la función pública, el principio básico de la igualdad es el que debe gobernar los criterios y los procesos de designación, promoción, suspensión y despido, que debe ser objetivo y razonable.

En sus funciones de supervisión, los parlamentarios deben prestar particular atención a las condiciones de acceso, a las restricciones existentes, los procesos de nombramiento, ascenso, suspensión y despido o separación del servicio, y los mecanismos judiciales u otros mecanismos de revisión que estén vigentes en relación con esos procesos.

LOS MEDIOS INFORMATIVOS Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Por último, es indispensable que los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos tengan la posibilidad de debatir libremente y comunicar información e ideas sobre los asuntos políticos, celebrar manifestaciones pacíficas y reuniones, publicar material político y hacer campaña para las elecciones. Una prensa independiente y unos medios de información libres,

elementos clave en todo ello junto con el respeto a la libertad de asociación, que garantice la posibilidad de formar partidos políticos y de afiliarse a ellos, son indispensables para una democracia saludable.

CAPÍTULO 13: LO QUE DEBEN SABER LOS PARLAMENTARIOS ACERCA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES CONTENIDOS EN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Las más graves violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales de hoy en día pueden atribuirse a la pobreza. Por consiguiente, hacer frente a la pobreza es fundamental para prevenir las violaciones de derechos humanos y para promover y proteger estos derechos. Todo análisis de los principales derechos económicos, sociales y culturales debe por consiguiente ir precedido por un examen de las tendencias sociales y económicas que actualmente influyen en su disfrute por todos.

Tendencias y evolución de las condiciones sociales y económicas

La rápida globalización influye considerablemente en el disfrute de los derechos humanos. Son bien conocidos tanto sus efectos positivos como sus efectos negativos a ese respecto. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, se subrayó que a pesar de que el aumento de la movilidad, el progreso de las comunicaciones, el gran aumento del comercio y las corrientes de capital y los avances tecnológicos generados por la globalización han abierto nuevas oportunidades para el crecimiento económico sostenido y el desarrollo en todo el mundo y para un enriquecedor intercambio de experiencias, ideales, valores y aspiraciones, la globalización también se ha visto «acompañada por una intensificación de la pobreza, el desempleo y la desintegración social».³⁶

En muchos países, la desregulación, la liberalización, la privatización y otras tendencias análogas hacia una reducción del papel del Estado y una transferencia de las funciones tradicionales del gobierno a las fuerzas del mercado han afectado negativamente el disfrute de los derechos

³⁶ Cumbre Mundial de Desarrollo Social, *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social*, párr. 14.

a la educación, la atención sanitaria y el agua, y de los derechos laborales, especialmente en el caso de los grupos vulnerables. Las secciones que figuran a continuación, en las que se presentan las normas internacionales en la esfera de los derechos económicos y sociales, muestran que existe un desfase importante y posiblemente cada vez mayor entre las obligaciones del Estado y la capacidad o la voluntad de los Estados para cumplirlas. Además, la globalización ha llevado a una «privatización de los abusos en materia de derechos humanos». En muchos países, y no sólo en los denominados «estados fracasados», agentes no estatales, las organizaciones intergubernamentales, las empresas transnacionales, las compañías de seguridad privadas, las fuerzas paramilitares y de guerrilla, la delincuencia organizada y los grupos terroristas son responsables de abusos de derechos humanos más graves y generalizados que los gobiernos (véase el recuadro 57, sobre la privatización de las prisiones).

Recuadro 75

La globalización y los derechos humanos

En 2000 la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas designó a dos Relatores Especiales encargados de estudiar la globalización y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos. Su informe de 2001 sobre la marcha de los trabajos contenía las siguientes afirmaciones:

«Al examinar los progresos en materia de comunicaciones y tecnología a nivel mundial que anuncian los que únicamente ven el lado positivo de la mundialización, también es muy importante seguir pendientes del hecho de que se están produciendo en lo que únicamente puede describirse como un abismo de marcadas disparidades. La persistencia (y crecimiento) de los problemas de las enfermedades mortales, el hambre, la inadecuación del vestido, la insuficiencia de la vivienda, los trastornos laborales y la carencia de alimentos en muchos lugares del mundo son cada vez más motivo de preocupación. La competición cada vez mayor en la búsqueda y explotación de los recursos naturales minerales y de otro tipo agudiza las tensiones y conflictos...]

Es bastante preocupante que los procesos de la mundialización tengan lugar dentro de un contexto de una tensión social y discordancia política crecientes... Desde el punto de vista de los derechos humanos, la organización y coordinación de estos movimientos y las represalias de que fueron objeto plantean numerosas dudas acerca de los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación. En última instancia también plantean dudas sobre la participación, la exclusión y la discriminación, rasgos del régimen de derechos humanos que constituyen el núcleo de muchos instrumentos que integran el *corpus* de los derechos humanos. “Por consiguiente, la mundialización no es sólo una cuestión económica; es en gran medida un fenómeno político. Entender el aspecto político de la mundialización es por tanto un requisito fundamental para el diseño de estructuras alternativas de economía internacional y buen gobierno.”

A juicio de los Relatores Especiales, “la mundialización no es de derecho divino” sino “más bien producto de la sociedad humana” [...] Como tal, está motivada por ideologías, intereses e instituciones específicos. Debemos preguntarnos qué posibilidades y limitaciones presenta la mundialización y cómo podemos asimilarlas de manera estratégica y creativa..., lo que es más importante, ¿cómo podemos asegurarnos de que en el debate sobre la mundialización y sus efectos sobre los derechos humanos nos atenemos a los principios de una participación significativa y la inclusión en los procesos de adopción de decisiones?»³⁷

³⁷ J. Olaka-Onyango y Deepika Udagama, Relatores Especiales de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, *Informe sobre la marcha de los trabajos sobre la mundialización y sus consecuencias para el pleno disfrute de los derechos humanos*, E/CN.4/Sub.2/2001/10, párrafos 7, 10, 11 y 12.

Las diferencias entre los países ricos y pobres, y dentro de una misma sociedad entre las personas ricas y pobres, no han dejado de aumentar. Aproximadamente mil millones de personas viven en condiciones de extrema pobreza en todo el mundo, sin alimentos suficientes, vivienda, educación ni atención sanitaria. Al mismo tiempo, la globalización ayuda a proporcionar información precisa sobre las condiciones de vida en cualquier lugar del mundo, hace que las sociedades ricas y pobres sean cada vez más interdependientes y sirve para desarrollar medios científicos y tecnología avanzados para combatir la pobreza. En nuestra «aldea mundial», es por consiguiente inadmisibles que una parte tan importante de la humanidad esté en la miseria.

LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

«La erradicación de la pobreza debe ser nuestro primer objetivo en este nuevo milenio. Los gobiernos se han comprometido a adoptar medidas en forma de estrategias y programas, con el fin de reducir la pobreza y eliminar la pobreza extrema. La denegación de los derechos humanos es inherente a la pobreza.»

Mary Robinson, ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, prefacio del «Proyecto de directrices: el enfoque de derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza», OACDH, Ginebra, septiembre de 2002.

Habida cuenta de las consideraciones que preceden, la erradicación de la pobreza ha surgido en el último decenio como el objetivo fundamental del desarrollo. Al mismo tiempo, la definición de la pobreza se ha ampliado gradualmente. Durante mucho tiempo, se describía a los pobres sólo en términos materiales (por ejemplo «la población que vive con menos de un dólar al día»), cuando en realidad son las dimensiones no materiales de la pobreza las que escandalizan. Esas características se utilizan cada vez más en las estadísticas para describir el fenómeno de la pobreza. En todo el mundo, aproximadamente mil millones de personas carecen de vivienda adecuada, alimentos en cantidad suficiente, alfabetización y acceso a agua de bebida salubre o a servicios de salud básicos. Cada día, 34.000 niños menores de cinco años mueren de hambre y de enfermedades prevenibles. Estos datos no son nuevos y, sin embargo, como se ha dicho, las diferencias entre los ricos y los pobres se están acentuando, con lo que el fracaso a la hora de hacer frente a la pobreza de manera eficaz en un entorno de rápida globalización es cada vez menos justificable. En ese contexto, en septiembre de 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó varios Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre ellos el de reducir a la mitad el número de personas que viven en situación de pobreza extrema antes de 2015 y antes de ese mismo año alcanzar cierto número de metas ambiciosas, como la enseñanza primaria universal, la reducción en dos tercios de la mortalidad de niños menores de cinco años y la mortalidad materna en tres cuartas partes, y la reducción a la mitad de la proporción de personas que padecen hambre y carecen de acceso a agua de bebida salubre.

Dado que la pobreza supone la vulneración de varios derechos humanos, se necesita un enfoque de derechos humanos para fortalecer las estrategias de reducción de la pobreza. En respuesta a una solicitud formulada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CES-CR) en julio de 2001, la señora Mary Robinson, a la sazón Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, elaboró con la asistencia de tres expertos un proyecto de directrices sobre el enfoque de derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza

Recuadro 76

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Meta para 2015: Reducir a la mitad el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar y el porcentaje de personas que padezcan hambre

2. Lograr la enseñanza primaria universal

Meta para 2015: Velar por que los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

3. Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer

Metas para 2005 y 2015: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015

4. Reducir la mortalidad infantil

Meta para 2015: Reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de 5 años

5. Mejorar la salud materna

Meta para 2015: Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes

6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Meta para 2015: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA y la incidencia del paludismo y de otras enfermedades graves

7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente

Para 2015, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable

Para 2020, haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios

8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo, con metas relativas a la ayuda, el comercio y el alivio de la deuda

Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio

Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados

Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo

Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo

En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo

En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo

En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones

(publicadas en inglés en septiembre del 2002). En su definición de la pobreza, los autores hacen suya la opinión generalizada y defendida en primer lugar por Amartya Sen de que una persona pobre es una persona privada de capacidades básicas como la capacidad de no padecer hambre, vivir en buena salud y ser capaz de leer y escribir. Ejemplos de derechos humanos con pertinencia fundamental para la pobreza son los derechos a los alimentos, la vivienda, la salud y la educación. Otros derechos humanos tienen pertinencia instrumental para la pobreza; su disfrute contribuye a disfrutar de los que tienen pertinencia fundamental. Por ejemplo el disfrute del derecho al trabajo conduce al disfrute de otros derechos humanos, como los derechos a los alimentos, la salud y la vivienda. Los derechos civiles y políticos como el derecho a la seguridad de la persona, la igualdad de acceso a la justicia y los derechos y libertades políticas también tienen pertinencia instrumental para la lucha contra la pobreza.

LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

A partir de 1996, las instituciones financieras internacionales han comenzado a reconocer la importancia de la reducción de la pobreza. En su Marco Integral de Desarrollo, el Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), también conocidos como las Instituciones de Bretton Woods, han hecho de la reducción de la pobreza una base para una nueva

Recuadro 77

El valor añadido del enfoque basado en los derechos humanos

En su respuesta a la pregunta sobre el valor añadido del enfoque basado en los derechos humanos en la reducción de la pobreza y al desarrollo en general, el Proyecto de directrices ofrece una respuesta convincente: la creación de condiciones para el aumento de la capacidad de acción (empoderamiento).

El enfoque basado en los derechos humanos ofrece un marco normativo explícito y convincente para la formulación de estrategias de reducción de la pobreza, ya que una reducción de la pobreza efectiva no es posible si no se crean las condiciones para que aumente la capacidad de acción de los pobres. Las normas y los valores de la legislación internacional en materia de derechos humanos tienen el potencial de conseguir esa capacidad de acción. Cuando se adopta ese enfoque, la reducción de la pobreza deja de significar simplemente satisfacer las necesidades de los pobres; también significa reconocer que los pobres tienen derechos y que éstos llevan aparejadas obligaciones jurídicas para otros. Así la reducción de la pobreza se convierte en algo más que caridad, más que un deber moral: se convierte en una obligación jurídica que implica que las entidades obligadas por el deber, incluidos los Estados, las organizaciones intergubernamentales y los agentes mundiales, deben rendir cuentas por ello.

Además de los conceptos de legalidad, rendición de cuentas y empoderamiento, otros rasgos distintivos del enfoque de derechos humanos son los principios de universalidad, no discriminación e igualdad, participación y reconocimiento de la interdependencia de todos los derechos humanos.

Varios programas e instituciones de las Naciones Unidas, en particular el PNUD y la OACDH, han adoptado el enfoque basado en los derechos en el desarrollo humano, definiendo los objetivos del desarrollo en función de derechos jurídicamente exigibles. El enfoque se propone aumentar el grado de responsabilización en el proceso de desarrollo identificando a los titulares de derechos (así como aquello a lo que tienen derecho) y a los correspondientes titulares de obligaciones (así como aquello a lo que están obligados), y traduciendo las normas universales en metas definidas a nivel local para medir los progresos realizados.

estrategia de alivio de la deuda y cooperación para el desarrollo. Se alienta a los países muy endeudados y otros países pobres a desarrollar, en un proceso participativo, documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) en los que se especifican metas de reducción y erradicación de la pobreza y niveles de referencia en varios ámbitos, como la producción de alimentos, la salud, la educación, el trabajo, la justicia, el buen gobierno y la democratización. Sin embargo, esos programas han recibido numerosas críticas, incluidas las de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre globalización y derechos humanos (véase el recuadro 75), porque insisten en la disciplina macroeconómica y en la práctica desmienten las afirmaciones sobre la propiedad y la participación locales.³⁸ Una encuesta realizada para el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) examinó el grado en que los DELP abordaban siete cuestiones temáticas en materia de población y desarrollo, incluidos los derechos humanos, en 44 países en desarrollo hasta 2001. La encuesta reveló que las cuestiones de derechos humanos vinculadas explícitamente a los convenios internacionales eran el tema menos tratado y que la mayoría de los países no mencionaban los derechos humanos en absoluto.³⁹

Aunque los derechos humanos aún no han desempeñado un papel importante en la elaboración y aplicación de los DELP, la política general de las Naciones Unidas de integración de los derechos humanos llevará a la aplicación de un enfoque de derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza en las actividades del PNUD, las instituciones de Bretton Woods y otros organismos donantes multilaterales y bilaterales.

Las secciones restantes de este capítulo, basadas en gran medida en las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), se centran en los derechos económicos, sociales y culturales garantizados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y destacan cuestiones prácticas conexas.

El derecho a la seguridad social

Artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.»

Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

»2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.»

³⁸ Olaka-Onyango y Udagama, *op. cit.*, párr. 53.

³⁹ «Coverage of population and development themes in poverty reduction strategy papers, challenges and opportunities for UNFPA», 11 de marzo de 2002.

Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
«Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.»

¿QUÉ ES UN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL?

En condiciones ideales, un sistema de seguridad social debe tener por objetivo proporcionar una cobertura completa contra todas las situaciones que pueden poner en peligro la capacidad de una persona para obtener ingresos y mantener un nivel de vida adecuado. Los ámbitos de la seguridad social se enumeran en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (N.º 102) y son los siguientes:

- Asistencia médica
- Prestaciones monetarias de enfermedad
- Prestaciones de desempleo
- Prestaciones de vejez
- Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional
- Prestaciones de familia y maternidad
- Prestaciones de invalidez
- Prestaciones de sobrevivientes

En un sistema de seguridad social se establece una distinción entre programas de seguro social, que prevén prestaciones vinculadas a la interrupción de los ingresos por el empleo, y los programas de asistencia social, que ofrecen prestaciones para complementar los ingresos insuficientes de los miembros de grupos vulnerables. Ambos tipos de programas tienen por objetivo garantizar las condiciones materiales necesarias para un nivel de vida adecuado y ofrecer protección frente a los efectos de la pobreza y de la inseguridad material.

En lo que se refiere al mundo en desarrollo, cabe formular las siguientes observaciones en materia de seguridad social:

- son pocos los países que han establecido planes amplios de seguridad social que proporcionen cobertura universal;
- los planes de seguridad social tienden a dirigirse a grupos especiales (como los niños o las embarazadas);
- los planes de seguridad social a menudo son programas de socorro de emergencia que proporcionan apoyo en caso de calamidades.

Entre los obstáculos a que frecuentemente se enfrentan los países en desarrollo cuando intentan establecer un sistema de seguridad social figuran la pobreza, la incapacidad administrativa, la deuda y las políticas de ajuste estructural impuestas por las instituciones financieras internacionales.

FACTORES FUNDAMENTALES EN EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

En sus esfuerzos por garantizar el ejercicio del derecho a la seguridad social, los Estados y particularmente los parlamentos deben tener presentes las siguientes recomendaciones:

- Debe elaborarse un plan nacional de acción que incluya metas, indicadores mensurables de los progresos realizados y plazos temporales claros; y deben establecerse mecanismos para seguir el avance en la realización del derecho;
- Las medidas legislativas pertinentes deben prever la realización progresiva del derecho y ser no discriminatorias;
- Durante la realización progresiva del derecho debe garantizarse un nivel mínimo de seguridad social para los grupos sociales más vulnerables (como los ancianos, los niños de familias pobres, los enfermos y los discapacitados);
- Debe darse seguimiento a la adopción de medidas de seguridad social y evitarse las medidas retroactivas (que reduzcan las prestaciones o la cobertura de la seguridad social);
- Deben preverse procedimientos administrativos y judiciales para que los potenciales beneficiarios puedan solicitar reparación;
- Deben elaborarse disposiciones para aplicar las medidas encaminadas a evitar la corrupción y el fraude en relación con las prestaciones de la seguridad social.

Recuadro 78

Seguridad social para las personas mayores: Observación general N.º 6 del CESCR

«El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene ninguna referencia explícita a los derechos de las personas de edad, excepto en el artículo 9, que dice lo siguiente: “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social” y en el que de forma implícita se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez. Sin embargo, teniendo presente que las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, es evidente que las personas de edad tienen derecho a gozar de todos los derechos reconocidos en el Pacto.»

El derecho al trabajo y los derechos laborales

Artículo 23 1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.»

Artículo 6 del PIDESC

«1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

»2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación tecnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.»

Artículo 7 del PIDESC

«Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

»a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

»i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

»ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

»b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

»c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

»d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.»

EL DERECHO A TRABAJAR

El derecho a trabajar protege primordialmente a las personas contra la exclusión de la economía y a los desempleados contra el aislamiento social.

Conviene subrayar el concepto de la libertad de elección, prevista en el artículo 6 1) del PIDESC: el trabajo y el acceso a los recursos deben distribuirse de tal modo que se asegure que toda persona que desee trabajar pueda hacerlo y elegir o aceptar libremente un empleo, con el propósito de, entre otras cosas, ganarse la vida con ese empleo.

En el contexto de los derechos humanos, «trabajo» significa algo más que sencillamente «mano de obra remunerada». Pero esté más integrado en otras actividades y otros aspectos de la vida (por ejemplo entre las poblaciones indígenas) o menos integrado (por ejemplo en el caso de la mano de obra remunerada), el trabajo significa siempre la realización de actividades que atienden necesidades y proporcionan servicios al grupo o la sociedad y por ello son aceptadas y recompensadas.

Recuadro 79

Obligaciones de los Estados en materia de trabajo en virtud del artículo 1 de la Carta Social Europea

1. A reconocer como uno de sus principales objetivos y responsabilidades la obtención y el mantenimiento de un nivel lo más elevado y estable posible del empleo, con el fin de lograr el pleno empleo.
2. A proteger de manera eficaz el derecho del trabajador a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido.
3. A establecer o mantener servicios gratuitos de empleo para todos los trabajadores.
4. A proporcionar o promover una orientación, formación y readaptación profesionales adecuadas.

Al elaborar legislación sobre el derecho a trabajar y su aplicación mediante políticas o programas debe tenerse particularmente en cuenta la prohibición de la discriminación en el acceso al trabajo. Además, la legislación debe procurar facilitar la entrada en el mercado laboral de grupos específicos, como las mujeres, las personas de edad y los discapacitados, y en general proteger y defender el derecho de un trabajador a ganarse la vida asumiendo una ocupación libremente elegida.

El objetivo principal de las políticas de empleo debe ser el logro del pleno empleo lo antes posible, con arreglo a los recursos del país. Por encima de las prestaciones sociales, esas políticas deben atender las preocupaciones de los desempleados de larga data y los receptores de salarios más bajos mediante el desarrollo de programas de trabajo público.

El Estado debe velar por que se establezcan programas de orientación y capacitación técnica y profesional accesibles al público general y gratuitos o de precio razonable, y de que se pongan a disposición de todos los trabajadores servicios de empleo gratuitos.

DERECHOS LABORALES

El artículo 7 del PIDESC garantiza el derecho de toda persona a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. Entre esas condiciones cabe citar las siguientes:

- Una remuneración que proporcione a todos los trabajadores, como mínimo:
 - un sueldo equitativo y una remuneración igual por trabajo de igual valor, sin discriminación alguna (particularmente contra las mujeres);
 - condiciones de vida dignas para los trabajadores y sus familias;
- Condiciones de trabajo higiénicas y seguras;
- Igualdad de oportunidades de promoción sobre la base de la antigüedad y la competencia;
- Un horario de trabajo razonable, con períodos de descanso, ocio, vacaciones periódicas remuneradas y días festivos públicos remunerados.

Por consiguiente, los parlamentarios deben velar por que los siguientes elementos básicos estén estipulados en la legislación y se apliquen en la práctica:

- Un salario mínimo, suficiente para disfrutar de condiciones de vida decorosas para los trabajadores y sus familias, y la prohibición de los trabajos forzosos;
- Normas en materia de condiciones de trabajo seguras, higiénicas y sistemáticamente inspeccionadas;
- El derecho a fundar y afiliarse a sindicatos, que deben ser capaces de funcionar con autonomía en los niveles nacional e internacional;
- La no discriminación en el lugar de trabajo (contra, entre otros, las mujeres, las minorías, los discapacitados y los grupos religiosos) respecto de lo siguiente:
 - Remuneración: la paga siempre debe ser igual para el trabajo de igual valor;
 - Oportunidades de ascenso: deben ser iguales y estar basadas en el tiempo de servicio y la capacidad.

El derecho a un nivel de vida adecuado

Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.»

Artículo 11 del PIDESC

«1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
»2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
»a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
»b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.»

Artículo 12 del PIDESC

«1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
»2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
»a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
»b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
»c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
»d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.»

El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos garantiza un derecho social que, en cierto modo, es un derecho general: el derecho a un nivel de vida adecuado. Además del derecho a la seguridad social que se ha tratado anteriormente, este derecho comprende también los siguientes:

- el derecho a alimentos adecuados;
- el derecho a vestido adecuado;
- el derecho a la vivienda;
- el derecho a la salud.

El artículo 11 del PIDESC se refiere al núcleo fundamental del derecho a un nivel de vida adecuado (alimento, vestido y vivienda) y reconoce el derecho a la mejora continua de las condiciones de vida. Los Estados Partes en el Pacto se comprometen a tomar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. En virtud del artículo 11 del PIDESC, el Comité del PIDESC también ha enunciado el derecho al agua.

El hambre y la pobreza en el mundo suponen un desafío para el derecho a un nivel de vida adecuado. Este derecho debe, pues, constituir la base de todos los planes y las estrategias nacionales e internacionales de reducción del hambre y la pobreza.

EL DERECHO A LOS ALIMENTOS

Pese a que la comunidad internacional ha reafirmado con frecuencia la importancia del pleno respeto del derecho a una alimentación adecuada, se advierte una disparidad considerable entre las formas que se fijan en el derecho internacional y la situación real en muchas partes del mundo. Más de 840 millones de personas de todo el mundo sufren de hambre crónica; millones de personas sufren hambrunas causadas por los desastres naturales, conflictos civiles, guerras y el uso de los alimentos como arma política. Además, el CDESCR ha observado que «la malnutrición, la subnutrición y otros problemas relacionados con el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a estar protegido contra el hambre existen también en algunos de los países económicamente más desarrollados». ⁴⁰ Se trata, pues, de un problema de alcance mundial que requiere toda la atención de la comunidad internacional.

En 1996, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación estableció la meta de reducir a la mitad el número de personas que padecen subnutrición antes de 2015; y el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio consiste en reducir a la mitad tanto la proporción de personas que viven con menos de un dólar al día como la de las personas que padecen hambre antes de ese mismo año.

Mientras que algunos países en desarrollo han conseguido reducir paulatinamente el hambre, el panorama general sigue siendo poco halagüeño. Según estimaciones de la FAO, aunque la proporción de personas crónicamente subnutridas siguió disminuyendo lentamente entre 1995-1997 y 2000-2002, el número de personas subnutridas aumentó en 18 millones. En el período 2000-2002, se calcula que en todo el mundo había unos 852 millones de personas subnutridas (9 millones en los países industrializados, 28 millones en los países con economías de transición y 815 millones en los países en desarrollo). ⁴¹

En los países que han logrado reducir el hambre, el PIB per cápita ha aumentado a una velocidad más de cinco veces mayor (a un 2,6 % al año) que en los países en los que ha crecido la

⁴⁰ CDESCR, Observación general N.º 12 (1999).

⁴¹ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, «Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004», Roma, 2004.

subnutrición (0,5 % al año). Los países con mejores resultados también presentan un crecimiento agrícola mayor, menores tasas de infección por el VIH/SIDA y menor crecimiento de la población.⁴²

¿Cómo puede realizarse el derecho a los alimentos?

«El hambre y la desnutrición no se deben en modo alguno a la fatalidad ni a una maldición de la naturaleza; se deben al hombre.»

Jean Ziegler, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, «Informe sobre el derecho a la alimentación (E/CN.4/2001/53)», 2001, párrafo 6.

El derecho a disponer de alimentos adecuados es inseparable de la dignidad inherente de la persona y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos.

El derecho a los alimentos se hace efectivo cuando cada hombre, cada mujer y cada niño, solos o en comunidad con otros, tiene acceso físico y económico en todo momento a alimentos adecuados o a medios para procurárselos. No significa que el Gobierno deba distribuir alimentos gratuitamente a todos, aunque sí entraña la obligación del Gobierno de respetar, proteger, cumplir y, en determinadas circunstancias, atender ese derecho.

A continuación se presentan ejemplos concretos de medidas y actividades que pueden llevarse a cabo.

Debe adoptarse una ley marco como instrumento fundamental para elaborar y aplicar estrategias nacionales en materia de alimentos y seguridad alimentaria para todos.

Al revisar la constitución y la legislación nacionales y armonizarlas con las normas internacionales de derechos humanos en materia de derecho a los alimentos, debe prestarse particular atención a la necesidad de *prevenir la discriminación* en relación con el acceso a los alimentos y a los recursos conexos. Para ello se requieren las siguientes medidas:

1. Garantizar *el acceso a los alimentos*, tanto desde el punto de vista económico como del físico, a los miembros de todos los grupos, incluidos los pobres y los sectores de la sociedad que son vulnerables o sufren discriminación.

Ningún acto debe obstaculizar el acceso a alimentos adecuados (por ejemplo desalojar arbitrariamente a la población de sus tierras, introducir voluntariamente sustancias tóxicas en la cadena alimentaria, o, en situaciones de conflicto armado, destruir los recursos productivos y bloquear la distribución de alimentos de socorro a la población civil).

Deben adoptarse medidas para impedir que empresas o particulares impidan el acceso de la población a alimentos adecuados. La obligación de proteger entraña la promulgación de leyes de protección del consumidor y medidas en caso de que, por ejemplo, una empresa contamine el suministro de agua o un monopolio distorsione los mercados de alimentos o el suministro de semillas.

2. Garantizar que todos, y en particular las mujeres, tengan un *acceso pleno y equitativo a los recursos económicos*, incluidos el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, y el acceso al crédito, los recursos naturales y la tecnología apropiada.

⁴² Ibid.

Recuadro 80

Una ley marco sobre los alimentos

Mientras que con arreglo al PIDESC los Estados tienen la obligación de velar por el ejercicio del derecho a los alimentos y deben legislar con ese fin, los ciudadanos hambrientos solamente pueden solicitar reparación si ese Pacto puede ser invocado directamente ante los tribunales nacionales, lo que sucede raras veces, o ha sido incorporado a la legislación nacional. Así pues, el Comité que vigila la aplicación del Pacto, el CESCR, ha insistido en que los países promulguen leyes que protejan el derecho a los alimentos, y ha recomendado en particular que los Estados estudien la posibilidad de *adoptar una ley marco* que garantice, entre otras cosas, que se ofrezca reparación en los casos de violación del derecho a los alimentos.

En su Observación general N.º 12, el CSCR afirma lo siguiente: «En la ley marco deben figurar disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado en términos generales, en especial la colaboración deseada con la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional del proceso; y los mecanismos nacionales para vigilar el proceso, así como los posibles procedimientos de recurso. Los Estados Partes al preparar las referencias y la legislación marco deben buscar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil.»

Para garantizar y fortalecer el acceso de la población a los recursos y los medios de sustento y a la utilización de éstos deben adoptarse medidas que velen por lo siguiente:

- que las personas tengan un salario adecuado o acceso a la tierra respectivamente para comprar o para producir alimentos;
 - que se identifique a los grupos vulnerables y se apliquen políticas para proporcionarles acceso a alimentos adecuados mejorando su capacidad de alimentarse a sí mismos (por ejemplo mediante perspectivas de empleo mejoradas, un programa de reforma agraria para los grupos sin tierra o la distribución gratuita de leche en las escuelas para mejorar la nutrición infantil).
3. Deben adoptarse medidas para respetar y proteger el autoempleo y el trabajo remunerado que garanticen condiciones de vida dignas para los trabajadores y sus familias, e impedir que se deniegue el acceso a los empleos por motivos de género, raza u otro criterio discriminatorio, ya que esa discriminación influiría en la capacidad de los trabajadores para alimentarse a sí mismos.
 4. Mantener registros de tierras.

El Gobierno debe elaborar programas apropiados de apoyo a los agricultores haciendo particular hincapié en los más necesitados, por ejemplo garantizando los derechos de las poblaciones indígenas a sus tierras ancestrales, potenciando la capacidad de acción de las mujeres y apoyando a los productores en pequeña escala y los campesinos de zonas remotas (como las montañas o los desiertos).

Deben proporcionarse alimentos cada vez que un grupo o un individuo sea incapaz de alimentarse por motivos que escapen a su propio control, incluidos los desastres naturales o de otro tipo (entre las formas de apoyo podrían figurar las distribuciones directas de alimentos, las transferencias de efectivo o programas de alimentos por trabajo).

¿Deben tomarse medidas inmediatamente?

Como en el caso de otros derechos económicos, sociales y culturales, la obligación de los Estados de satisfacer y proteger el derecho a alimentos adecuados está sometido a una realización progresiva, lo que significa que los Estados no están obligados a conseguir su plena realización de inmediato, pero deben adoptar medidas para alcanzarlo paulatinamente aprovechando al máximo los recursos disponibles. Sin embargo, las siguientes obligaciones no están sujetas a la realización progresiva y los Estados tienen el deber de tomar medidas inmediatas al respecto:

- Abstenerse de toda discriminación en relación con el acceso a los alimentos y a los medios y derechos a procurárselos;
- proporcionar una subsistencia mínima básica (garantizando con ello la ausencia de hambre);
- evitar las medidas retroactivas.

EL DERECHO AL VESTIDO

El derecho a una vestimenta adecuada es el tercer componente citado explícitamente en el derecho a un nivel de vida adecuado (después del derecho a la seguridad social y el derecho a los alimentos). Los gobiernos deben respetar la forma en que las personas se visten, particularmente los miembros de minorías y las poblaciones indígenas, y deben protegerlas contra los códigos en materia de vestimenta que sean arbitrarios o discriminatorios, el acoso y otras injerencias análogas por agentes tanto del Estado como otros. Además, los gobiernos deben velar por que las personas necesitadas dispongan de una vestimenta adecuada, incluidos los pobres, los reclusos, los refugiados y los desplazados internos. El tipo de vestimenta depende de las condiciones locales (culturales, sociales y climáticas). Como mínimo, las personas pobres tienen derecho a una vestimenta que les permita presentarse en público sin avergonzarse.

EL DERECHO A LA VIVIENDA

El derecho a una vivienda adecuada no debe entenderse de forma estricta como el derecho a tener un techo sobre la cabeza; debe interpretarse como el derecho a vivir en algún lugar con seguridad, paz y dignidad.

La carencia de vivienda es la forma extrema de la denegación del derecho a la vivienda y es constitutivo de la pobreza. Pero la situación precaria de millones de habitantes de barrios míseros y zonas rurales remotas, donde padecen problemas de hacinamiento, aguas residuales sin tratar, contaminación, exposición a las peores condiciones climáticas y falta de acceso a agua potable y otras infraestructuras, constituye también una grave vulneración del derecho a una vivienda adecuada. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio incluyen un objetivo específico a este respecto: «Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020».

El derecho a la vivienda: realización de sus elementos

En su Observación general N.º 4, el CESCR define ese derecho con arreglo a los siguientes aspectos concretos:

a. Seguridad jurídica de la tenencia

Todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los gobiernos deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección, consultando a las personas y los grupos afectados.

b. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura

Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes: agua potable, energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

c. Gastos soportables

Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deben ser de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Deben existir subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda y protegerse. Deben elaborarse planes de acción, inclusive programas de inversión pública para viviendas de precios reducidos y subsidios para vivienda, en los que se dé prioridad a los grupos más vulnerables, como las personas con discapacidad, los ancianos, las minorías, las poblaciones indígenas, los refugiados y los desplazados internos.

En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, las autoridades deben adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.

d. Habitabilidad

Una vivienda adecuada debe ser habitable, en el sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

e. Asequibilidad

La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho a ella. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Por consiguiente, debe darse consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos, como las personas de edad, los niños, los discapacitados, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en las que suelen producirse desastres y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos y otros grupos vulnerables.

f. Lugar

La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso al empleo, los servicios de atención de la salud, las escuelas y guarderías. No debe construirse en lugares contami-

nados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

g. Adecuación cultural

La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben preservar la identidad y la diversidad culturales. No deben sacrificarse las dimensiones culturales de la vivienda en aras de las actividades de desarrollo o modernización en la esfera de la vivienda.

Esta amplia lista de derechos pone de relieve algunas de las complejidades que conlleva el derecho a una vivienda adecuada y revela los numerosos aspectos que el Estado debe tener en cuenta a la hora de cumplir su obligación jurídica de satisfacer las necesidades de la población en materia de vivienda. Cualquier persona, familia, grupo o comunidad que viva en condiciones por debajo del nivel que suponen estos derechos puede reivindicar razonablemente que no está disfrutando del derecho a una vivienda adecuada tal y como lo consagran las normas internacionales de derechos humanos.

Recuadro 81

El caso de Villa la Dulce: inclusión de los excluidos en los planes de vivienda social por medio de la acción judicial⁴³

En octubre de 2000 un grupo de familias que había estado viviendo en condiciones precarias ocupó un edificio de Buenos Aires, la Villa la Dulce, que llevaba vacío más de 10 años. En julio de 2001 un juez ordenó el desalojo inmediato de las 180 personas que entonces vivían en la casa. Éstas obedecieron las órdenes del juez pero, como no tenían otro lugar donde ir, construyeron viviendas precarias en los caminos y las calles que rodeaban el edificio. Con el apoyo de varios funcionarios se entablaron negociaciones con las autoridades locales y en noviembre de 2001 se firmó un acuerdo según el cual el Gobierno proporcionaría a las familias desalojadas un alojamiento en un plazo de 60 días. Ello nunca se cumplió.

Con el apoyo de una ONG local, las familias desalojadas emprendieron un proceso legal para reivindicar su derecho a una vivienda adecuada, garantizado en la Constitución de Argentina. Tras una visita al lugar, el juez que entendía del caso emitió una orden temporal por la que requisaba 500.000 dólares de EE.UU. de los fondos del presupuesto municipal para la construcción de viviendas apropiadas. A fin de resolver el problema inmediato de vivienda, el juez también negoció un acuerdo judicial para trasladar a las familias a hoteles de la ciudad. Debido a problemas que surgieron en la construcción de las viviendas, el Gobierno negoció con las familias desalojadas y en diciembre de 2003 se firmó un acuerdo definitivo que incorporaba las normas internacionales aplicables al derecho a una vivienda adecuada. El acuerdo preveía la construcción de 91 viviendas. Daba preferencia a los constructores que tenían a trabajadores sin hogar que representaban al menos el 20 % de su personal y preveía alquileres con opciones de compra viables y facilidades especiales de financiación que permitieran a los beneficiarios adquirir sus casas en propiedad.

Este caso demuestra que el recurso a estrategias judiciales y de litigación para imponer el cumplimiento de derechos sociales garantizados por la Constitución puede influir en las decisiones en materia de política de vivienda.

⁴³ Véase *Housing and ESC Rights Law Quarterly*, Vol. 1-N.º1, pp. 1 a 4.

Además es necesario lo siguiente:

- Garantizar que este derecho esté protegido frente a:
 - demoliciones arbitrarias;
 - desahucios o desalojos forzosos;
 - segregación y desplazamiento por motivos raciales o religiosos;
 - discriminación;
 - acoso e injerencias análogas;
- Adoptar medidas positivas para reducir el número de personas sin hogar y proporcionarles un espacio adecuado para vivir, protegido de las inclemencias del clima y de los riesgos para la salud;
- Establecer mecanismos de aplicación judiciales, cuasi judiciales, administrativos o políticos capaces de dar reparación a las víctimas de toda supuesta violación del derecho a una vivienda adecuada.

EL DERECHO A LA SALUD

El artículo 25 1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que contiene garantías en materia de salud y bienestar, sienta las bases para un marco jurídico internacional que vela por el derecho a la salud. El artículo 12 del PIDESC elabora en mayor profundidad ese derecho y enumera las pertinentes obligaciones de los Estados.

Según la OMS, la salud es «un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades».⁴⁴ El derecho a la salud es por tanto un derecho incluyente que no sólo se refiere a la salud física personal, sino que se solapa también con muchos otros derechos humanos y diversas cuestiones relacionadas con los derechos humanos. En 1997, los Estados, las ONG y particulares que participaron en la Cuarta Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud adoptaron la Declaración de Yakarta sobre la Promoción de la Salud en el Siglo XXI, que refleja el carácter incluyente del derecho a la salud y define los requisitos para las políticas encaminadas a su disfrute: «la paz, la vivienda, la educación, la seguridad social, las relaciones sociales, la alimentación, el ingreso, el empoderamiento de la mujer, un ecosistema estable, el uso sostenible de recursos, la justicia social, el respeto de los derechos humanos y la equidad. Sobre todo la pobreza es la mayor amenaza para la salud.»

En esta sección no se aludirá al significado extenso del derecho a la salud y las relaciones entre la salud y los derechos a los alimentos, la vivienda y la vida, que se examinan en otras secciones del presente manual.

La definición más restringida del derecho a la salud

Si se adopta un enfoque más centrado, puede dividirse el derecho a la salud respecto de su aplicación en cuatro esferas distintas:

1. salud de la madre y del niño y salud reproductiva;
2. salud en el lugar de trabajo y en el entorno natural;

⁴⁴ Constitución de la Organización Mundial de la Salud, «Principios», 1946.

3. prevención, tratamiento y control de las enfermedades, incluidos el acceso a los medicamentos esenciales y los servicios médicos básicos;
4. acceso a agua potable.

Recuadro 82

La salud y la pobreza

Tanto en los países en desarrollo como en Occidente existe una intensa correlación entre los problemas de salud y la pobreza. La población pobre, con un acceso relativamente limitado a la atención de salud y la protección social, es en general menos saludable, muere más joven y tiene mayores tasas de mortalidad infantil y materna. Al mismo tiempo, la enfermedad agrava la pobreza, por la pérdida de ingresos y los costos de la atención sanitaria, transformando el ciclo de la pobreza en una espiral descendente. Por consiguiente, mejorar la salud de los pobres es un objetivo crucial del desarrollo.

De los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, tres piden mejoras sanitarias específicas antes de 2015: reducir la mortalidad infantil, reducir la mortalidad materna y controlar la propagación del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis. La salud también es un factor clave en relación con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (erradicación de la pobreza y el hambre extremas).

La buena salud contribuye al desarrollo y la reducción de la pobreza de varias formas. Aumenta la productividad de la mano de obra, alentando con ello las inversiones nacionales y extranjeras, mejora el capital humano y aumenta la tasa de ahorro nacional. Las inversiones en salud son por tanto una medida sostenible que garantiza numerosos beneficios externos positivos.

Pueden adoptarse distintas medidas para garantizar la aplicación del derecho a la salud. Haciendo valer sus propias funciones y atribuciones, los parlamentos pueden desempeñar un papel decisivo en ese proceso.

En general, el disfrute del derecho a la salud implica atención primaria de salud para todos, sin discriminación; una estrategia y plan de acción nacionales de salud pública, y el establecimiento de indicadores de salud nacionales, valores de referencia y mecanismos de seguimiento.

Se necesitan mecanismos de seguro sanitario y programas educacionales sobre problemas de salud y prevención sanitaria; los parlamentarios deben velar por que se liberen fondos suficientes para esos esfuerzos y para investigación y desarrollo en materia de salud.

Grupos que necesitan atención especial

Las cuestiones sanitarias específicas de grupos particulares como las personas con discapacidades físicas o mentales, los pobres, las mujeres, los niños y las personas que viven con el VIH/SIDA necesitan especial atención. Se requieren políticas dirigidas y presupuestos sanitarios suficientes orientados a las necesidades de esos grupos.

En relación con los pobres, los principales aspectos sanitarios incluyen la mejora del acceso a los servicios de salud, la introducción de programas de inmunización apropiados y la aplicación de medidas ambientales básicas (en especial en materia de eliminación de desechos). Los parlamentarios pueden desempeñar un papel decisivo en la elaboración de leyes pertinentes,

velando por su aplicación y aumentando la concienciación del público respecto de la situación de los pobres.

El acceso de las mujeres a la salud, la atención médica y los servicios de planificación familiar requieren particular atención. Los parlamentarios deben velar por que se apliquen las leyes que prohíben y erradican la mutilación genital femenina.⁴⁵

También deben promulgarse y aplicarse leyes que garanticen la prestación a todos los niños de la asistencia médica y la atención sanitaria que necesiten. Es indispensable poner en marcha programas diseñados para reducir la mortalidad en lactantes y niños pequeños y realizar programas de información sobre la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la importancia de la higiene y el saneamiento ambiental y la prevención de accidentes.

Los niños discapacitados deben tener acceso a la educación y recibirla, así como capacitación y servicios de atención sanitaria, y deben beneficiarse de los servicios de rehabilitación, preparación para el empleo y oportunidades de ocio, con miras a garantizar la máxima integración social y el desarrollo individual.

Por último, las personas que viven con el VIH/SIDA, que en diciembre de 2004 se acercaban a los 40 millones en todo el mundo,⁴⁶ deben ser protegidas contra toda forma de discriminación. Los costos de sus reconocimientos médicos deben estar cubiertos y deben proporcionárseles medicamentos de forma regular.⁴⁷

EL DERECHO AL AGUA

Además de los derechos a los alimentos, la vivienda y el vestido (previstos explícitamente en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 11 del PIDESC), el derecho a un nivel de vida adecuado puede comprender otras necesidades básicas. En la Observación general N.º 15 del CESCR, adoptada en noviembre de 2002, se identifica el «derecho humano al agua» como componente fundamental de ese derecho general, afirmando que «se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia».

También hacen referencia al derecho al agua el artículo 14 2) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el artículo 24 2) de la Convención sobre los Derechos del Niño.

¿Qué es el derecho al agua?

El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Es indispensable para la realización

⁴⁵ En septiembre de 2001 la UIP lanzó una campaña parlamentaria para detener la violencia contra las mujeres, centrada en la erradicación de la mutilación genital femenina. Puede obtenerse más información en el sitio web de la UIP, <http://www.ipu.org/wmn-3/fgm.htm>.

⁴⁶ Dr. Peter Piot, Director Ejecutivo del ONUSIDA, mensaje pronunciado con ocasión del Día Mundial del SIDA, 1.º de diciembre de 2004.

⁴⁷ Para obtener información detallada sobre esta cuestión, véase Manual para Legisladores sobre VIH/SIDA, Leyes y Derechos Humanos, ONUSIDA/UIP, Ginebra, 1999.

de muchos otros derechos, como el derecho a la vida, la salud y los alimentos. Aunque, según las condiciones, la cantidad de agua que se considera suficiente puede variar, los siguientes factores se aplican en todas las circunstancias:

Disponibilidad: El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la OMS. También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.

Calidad: El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre y por lo tanto no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.

Accesibilidad: El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

Accesibilidad física: El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.

Accesibilidad económica: El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.

No discriminación: El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

Acceso a la información: La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

¿Qué actividades pueden contribuir a asegurar el disfrute del derecho al agua?

En primer lugar, los gobiernos deben disponer lo necesario para que existan disponibilidad, calidad adecuada y accesibilidad del agua, como ya se ha expuesto. La aplicación progresiva de todas las medidas descritas anteriormente llevará con el tiempo a la plena realización del derecho al agua. Los parlamentos pueden dar seguimiento y promover las siguientes medidas concretas de su gobierno:

- En caso necesario, los gobiernos deben adoptar una estrategia y plan de acción nacional del agua para garantizar un sistema de abastecimiento y ordenación del agua que proporcione

Recuadro 83

El agua y el derecho a la vida

- Cada año, 2,2 millones de personas mueren de diarrea.
- Varios millones más padecen carencias nutricionales, educacionales y económicas a causa de las enfermedades diarreicas que podrían prevenirse mediante mejoras en el abastecimiento de agua y el saneamiento.
- Casi 3,4 millones de personas mueren cada año por enfermedades relacionadas con el agua.
- En cualquier momento dado, 1.500 millones de personas, una de cada cuatro en el mundo, sufren infecciones por gusanos parasitarios procedentes de los excrementos humanos y los desechos sólidos en el entorno.⁴⁸

Recuadro 84

Tipos de violaciones del derecho al agua

Violaciones de la obligación de respetar el derecho al agua:

- desconexión o exclusión arbitraria o injustificada de los servicios o instalaciones de agua;
- aumentos discriminatorios o inasequibles en el precio del agua;
- contaminación y disminución de los recursos hídricos que afectan a la salud humana.

Violaciones de la obligación de proteger el derecho al agua:

- no promulgación o no aplicación de leyes que impidan la contaminación y la extracción abusiva de agua;
- falta de regulación y control eficaces de los proveedores privados de servicios de agua;
- falta de protección de los sistemas de distribución de agua (por ejemplo redes de tuberías y pozos) contra interferencias, daños y destrucción.

Violaciones de la obligación de satisfacer el derecho al agua:

- falta de adopción o aplicación de una política nacional en materia de agua diseñada para garantizar a todos el derecho al agua;
- gasto insuficiente o indebida asignación de recursos públicos que dan lugar a que personas o grupos particularmente vulnerables o marginados no disfruten del derecho al agua;
- falta de seguimiento de la realización del derecho al agua en el universo nacional, entre otras cosas utilizando indicadores y niveles de referencia del derecho al agua;
- falta de medidas para reducir la distribución desigual de instalaciones y servicios de suministro de agua;
- no adopción de mecanismos para el socorro de emergencia;
- falta de garantías para que todos disfruten del derecho en un nivel básico mínimo;
- incumplimiento por el Estado de sus obligaciones jurídicas internacionales relacionadas con el derecho al agua cuando concluye acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales.

⁴⁸ «Evaluación Mundial del Abastecimiento de Agua y Saneamiento en 2000», resumen del informe.

a todos los habitantes una cantidad suficiente de agua limpia y salubre para su uso personal y doméstico. La estrategia y la planificación deben incluir herramientas como indicadores y valores de referencia del derecho al agua, para seguir de cerca los progresos realizados y deben ocuparse específicamente de todos los grupos desfavorecidos o marginados;

- Los gobiernos deben adoptar medidas eficaces para impedir que terceros, incluidas empresas transnacionales, pongan obstáculos al acceso equitativo al agua limpia, contaminando los recursos hídricos o realizando prácticas abusivas de extracción de agua;
- Los gobiernos deben adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades transmitidas por el agua y, en particular, garantizar el acceso a un saneamiento apropiado.

El derecho a la educación

Artículo 26 1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos

«Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.»

Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

«1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.»

»2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- »a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;*
- »b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*
- »c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*
- »d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;*
- »e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.»*

»3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las

creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
»4. *Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.»*

Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
«Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.»

Además de estar consagrado y subrayado en el derecho internacional y en tratados básicos, como ya se ha expuesto, el derecho a la educación también está consagrado en los artículos 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio segundo y tercero, en los que se establecen importantes normas y objetivos relativos a su disfrute. Este derecho está intrínsecamente ligado a la dignidad del ser humano y su realización conduce al desarrollo de la persona y de la sociedad en conjunto. Da capacidad de acción a las personas marginadas desde los puntos de vista económico y social, es fundamental en la lucha contra la pobreza, protege a los niños de la explotación y tiene un efecto limitante en el crecimiento demográfico. Por consiguiente, es básico para la realización de muchos otros derechos humanos.

«Para que el estado de democracia sea duradero se necesita un clima y una cultura democráticos nutridos constantemente y reforzados por la educación y por otros medios culturales y de información. Por ello, una sociedad democrática debe comprometerse en beneficio de la educación en el sentido más amplio del término, y en particular de la educación cívica y la formación de una ciudadanía responsable.»

*Unión Interparlamentaria, «Declaración Universal sobre la Democracia»,
El Cairo, septiembre de 1997, párr. 19.*

Las citadas disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del PIDESC establecen claras metas que los Estados Partes deben procurar alcanzar para garantizar la realización del derecho humano a la educación. Pero ¿cuáles son las repercusiones prácticas de esas disposiciones para los Estados y en particular para los parlamentos? Para dar una respuesta, el derecho a la educación puede dividirse en los dos componentes que siguen:

1. mejora del acceso a la educación;
2. libertad para elegir el tipo y el contenido de la educación.

Esos dos componentes pueden dividirse además en cuatro esferas de obligación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, como se estipula en la Observación general N.º 13 del CESCR. Esos conceptos comprenden las medidas prácticas siguientes:

Recuadro 85

La pobreza y la educación⁴⁹

En todo el mundo, 113 millones de niños, dos tercios de los cuales son niñas, no asisten a la escuela. Además, existen grandes dificultades en la mejora de la calidad de la educación, la ampliación de la enseñanza básica hacia las metas internacionales de enseñanza primaria universal y la reducción de las disparidades en el acceso y la cobertura. Desde hace tiempo existe un acuerdo internacional sobre el hecho de que la educación primaria debe ser universal a principios del siglo XXI. Las diferencias que existen en la asistencia a la escuela y los logros académicos según el nivel de riqueza implican que los pobres están mucho más alejados de alcanzar esa meta que otros. Pero ¿por qué las tasas de matriculación son más bajas y los resultados académicos peores entre los pobres?

La oferta

En primer lugar, los niños pobres tienen más dificultades en llegar a la escuela. Las escuelas tienden a estar concentradas en las ciudades y en zonas donde residen los hogares en mejor posición económica. Por ejemplo, en Guinea, el promedio del tiempo necesario para llegar a la escuela primaria más cercana es de 47 minutos en zonas rurales, pero sólo de 19 minutos en zonas urbanas.

Sin embargo, en la mayoría de los países la proximidad física de la escuela no es la cuestión fundamental. En muchos lugares han aumentado en los últimos decenios los gastos en educación, pero si al invertir en esos aumentos no se presta especial atención a las necesidades de los pobres, tal vez se refuercen las disparidades dimanadas del nivel de riqueza en lugar de reducirlas.

Las pruebas recogidas en un variado grupo de países en desarrollo indican que un gran porcentaje del gasto público en educación sufre acciones gubernamentales en beneficio de los ricos. En América Latina, las disparidades en el nivel educacional se han atribuido a la ineficacia de las escuelas públicas, de las que dependen los pobres, y una proporción relativamente baja del gasto se destina a la educación primaria y secundaria, que es el tipo de enseñanza que tiende a beneficiar más a los pobres. Incluso cuando los gobiernos asignan suficientes recursos en mejorar el acceso a la educación para los pobres y la calidad de ésta, tal vez carezcan de capacidad administrativa para prestar los servicios.

La calidad de la enseñanza —inclusive planes de estudios, libros de texto, métodos didácticos, capacitación de docentes, proporción entre alumnos y maestros y participación de padres y madres— contribuye a determinar los resultados educacionales, e inclusive la retención escolar, los niveles de aprendizaje y las puntuaciones en los exámenes.

La demanda

La demanda de educación depende de las ideas de la familia con respecto a los beneficios que le reportará dicha educación, principalmente el ingreso que se espera obtengan los hijos educados (pero también mejor salud y menor fecundidad). Según un estudio se estima que, cuando hay oportunidades para trabajadores educados, los ingresos pueden aumentar en promedio un 10 % por cada año adicional de asistencia a la escuela.



⁴⁹ Datos basados en «Población, pobreza y oportunidades», El estado de la población mundial 2002, Fondo de Población de las Naciones Unidas.



En algunos países la demanda de educación por parte de los pobres es más baja porque los beneficios esperados de la educación son menores por razones como el costo de la educación, la baja calidad de la enseñanza pública y la discriminación en el mercado laboral contra algunos grupos étnicos, lingüísticos o raciales y contra las mujeres.

Precio de la escolarización

Según investigaciones recientes, incluidos estudios basados en informes de los Estados presentados al CRC y al CDESCR, la enseñanza básica, incluso la obligatoria, no siempre es gratuita. El cobro de tarifas educativas tiene una repercusión directa en la accesibilidad del sistema educativo y sitúa a los pobres en desventaja.

Disponibilidad de instituciones y programas educativos que funcionen

- educación primaria obligatoria y gratuita para todos (para proteger a los niños del trabajo infantil);
- programas de capacitación de maestros;
- condiciones de trabajo adecuadas para los maestros, incluido el derecho a fundar sindicatos y a la negociación colectiva.

Accesibilidad de la educación para todos

- educación secundaria y superior asequible desde el punto de vista económico;
- acceso no discriminatorio a la educación;
- un sistema adecuado de subsidios a la educación para los grupos desfavorecidos;
- financiación adecuada para la educación en zonas rurales;
- mecanismos para el seguimiento de políticas, instituciones, programas, pautas de gasto y otras prácticas del sector educativo.

Aceptabilidad de forma y contenido

- legislación que garantice la calidad de los planes de estudio y los métodos de enseñanza;
- normas educativas mínimas (en materia de admisión, planes de estudios, reconocimiento de títulos, entre otros) y los mecanismos de supervisión conexos;
- garantía del derecho a establecer instituciones privadas.

Adaptabilidad de los planes de estudios

- Diseño de planes de estudios y financiación de la educación de acuerdo con las necesidades reales de alumnos y estudiantes.

Planes de acción

Los esfuerzos del Estado por conseguir que el derecho a la educación se haga efectivo deben ser progresivos. Han de ser eficaces y rápidos hasta un nivel garantizado. Las obligaciones del Estado no tienen la misma urgencia en todas las esferas (educación básica, primaria, secundaria y superior): lo que se espera de los gobiernos es que den prioridad a la introducción de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita mientras adoptan medidas para la realización del derecho a la educación en otros niveles.

Los Estados que en el momento de hacerse partes en el PIDESC no hayan podido instituir la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria deben adoptar y aplicar un plan nacional

de educación tal y como se establece en el artículo 14 del Pacto. El plan debe ser elaborado y adoptado en un plazo de dos años para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años que han de fijarse en ese plan, del principio de la educación obligatoria y gratuita para todos. La especificación de un plazo de dos años no exime a un Estado Parte de su obligación en caso de que no consiga actuar dentro de ese período.

«La 105.ª Conferencia Interparlamentaria afirma que la “educación es un requisito previo para la promoción del desarrollo sostenible, asegura un entorno saludable, garantiza la paz y la democracia y logra los objetivos para combatir la pobreza, disminuye el crecimiento de la población y crea la igualdad entre sexos, y afirma que la cultura es un elemento fundamental en el proceso de desarrollo”.»

La educación y la cultura como factores indispensables para promover la participación de los hombres y las mujeres en la vida política y como requisitos para el desarrollo de los pueblos (La Habana, abril de 2001).

Observaciones finales

Los derechos humanos son un concepto dinámico. Su evolución es un proceso en el que los miembros de los parlamentos y los órganos parlamentarios pueden desempeñar un papel capital. Ese papel puede ser decisivo en todas las fases del proceso: iniciar y promover un diálogo nacional o internacional, apoyar a los órganos encargados de establecer normas, participar en la elaboración de instrumentos jurídicos, velar por la adopción y ratificación de los tratados internacionales, y seguir su curso y vigilar su aplicación. De ese modo los parlamentarios pueden ser socios fundamentales en la remodelación del mundo sobre la base de la justicia, la igualdad y los derechos humanos.