

Folleto N° 2: Los pueblos indígenas, las Naciones Unidas y los derechos humanos

Conceptos e ideas clave

Derechos humanos	Excepciones
Derechos universales	Normas en materia de
Derechos indivisibles, interconexos e interdependientes	derechos humanos
Tratado	Derechos inalienables
Reserva	Parte
Normativa internacional en materia de derechos humanos	
Derecho internacional consuetudinario	
Declaraciones, proclamas, normas uniformes, directrices, recomendaciones y principios	
Responsabilidad de los Estados en relación con los derechos humanos	

Resumen: Como concepción fundamental cabe decir que los **derechos humanos** son derechos inherentes a la calidad de ser humano. Según esta concepción, todo ser humano ha de tener la posibilidad de gozar de estos derechos sin ninguna distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra clase, origen nacional o social, propiedad, nacimiento o cualquier otra condición. Las garantías de los derechos humanos son establecidas por la **normativa en la materia** que protege a los individuos y a las colectividades contra las medidas que vulneren las libertades fundamentales y la dignidad humana. Estas garantías tienen expresión en los tratados, en el derecho internacional consuetudinario y en las declaraciones de principios, así como en otras fuentes de carácter jurídico. La normativa en materia de derechos humanos impone a los Estados la obligación de obrar de una manera determinada y les prohíbe librarse de ciertas actividades. Ahora bien, la normativa no crea derechos humanos. Toda persona goza de estos derechos en su calidad de ser humano. Por lo general, los tratados y otras fuentes de carácter jurídico tienen por fin proteger en el plano oficial los derechos de los individuos y de las colectividades contra las medidas gubernamentales que, por acción u omisión, menoscaben el goce de los derechos humanos.

Se enuncian a continuación algunas de las características más importantes de los derechos humanos:

- Tienen su fundamento en el respeto de la dignidad y la valía de toda persona
- Son **universales**, es decir, que valen por igual y sin discriminación para todos
- Son **inalienables**, es decir, que nadie puede ser privado de ellos, salvo en determinados casos; por ejemplo, el derecho a la libertad puede ser objeto de limitación cuando alguien ha sido convicto y condenado por un delito por un tribunal de justicia
- Son **indivisibles, interconexos e interdependientes**, pues no basta respetar algunos derechos humanos y violar otros. En la práctica, la violación de un derecho comporta en muchos casos la violación de otros derechos. Por consiguiente, ha de considerarse que

todos los derechos humanos tienen igual importancia y son igualmente fundamentales para la dignidad y la valía de toda persona.

Normativa internacional en materia de derechos humanos

En el terreno jurídico propiamente dicho, los derechos fundamentales se enuncian con rigor en la **normativa internacional en materia de derechos humanos**. Desde 1945 viene constituyéndose un conjunto de tratados internacionales y de otros instrumentos internacionales que confieren forma jurídica a los derechos humanos. La creación de las Naciones Unidas ha brindado el medio ideal para la elaboración y aprobación de instrumentos internacionales sobre la materia. En algunas regiones del mundo se han aprobado otros instrumentos que reflejan las concepciones propias de la región al respecto. Casi todos los Estados han puesto también en vigor constituciones y otras leyes que garantizan oficialmente los derechos básicos. En muchos casos, los términos utilizados por los Estados provienen directamente de los instrumentos internacionales. La normativa internacional en la materia está formada sobre todo por tratados y costumbres, así como por declaraciones, directrices y principios.

Tratados

En virtud de un **tratado** los Estados se comprometen a cumplir las normas convenidas. Los tratados internacionales pueden tener denominaciones distintas, por ejemplo; pacto, carta, protocolo, convenio, acuerdo o avenencia. Un tratado es jurídicamente obligatorio para los Estados que aceptan quedar vinculados por sus disposiciones, en otras palabras, para los Estados que son **partes** en él.

Un Estado puede llegar a ser parte en un tratado mediante ratificación o adhesión. La ratificación es la manifestación oficial que hace un Estado de su consentimiento a quedar vinculado por lo dispuesto en el tratado. Sólo puede ratificar un Estado que lo haya firmado previamente (durante el período en que el tratado está abierto a la firma). La ratificación comprende dos actos de procedimiento: en el plano interno se necesita la aprobación del órgano competente (por lo común, el jefe de Estado o el parlamento). En el plano internacional, el instrumento de ratificación se transmite oficialmente al encargado del depósito del instrumento. Éste puede depositarse en un Estado o en una organización internacional, por ejemplo, en las Naciones Unidas.

La adhesión es la aceptación de las obligaciones convenidas en un tratado por un Estado que no ha firmado previamente el instrumento. La ratificación de un tratado por un Estado puede hacerse antes o después de su entrada en vigor. La misma observación se aplica a la adhesión.

Es necesario aprobar otras leyes nacionales antes de que sea posible proceder a la aplicación de la mayoría de los tratados internacionales. En algunos Estados los tratados tienen un rango superior al de las leyes internas; en otros, los tratados tienen la categoría de ley constitucional; por último, en ciertos Estados, sólo algunas de las disposiciones de un tratado pasan a formar parte del ordenamiento interno.

Al ratificar un tratado, un Estado puede formular **reservas** con respecto al mismo e indicar que, aun cuando queda obligado por la mayoría de las disposiciones, no acepta algunas de ellas. Ahora bien, la reserva no podrá dejar sin efecto los fines y objetivos del tratado. Además, los Estados se comprometen a aplicar las disposiciones de un tratado que hayan pasado a formar parte del derecho internacional consuetudinario (*véase más adelante*) o que sean normas directamente aplicables del derecho internacional, por ejemplo, la prohibición de la tortura.

En el folleto sobre los órganos que aplican los tratados de derechos humanos y los pueblos indígenas (Folleto N° 4) se explica cómo se pueden utilizar estos órganos para proteger los derechos de los pueblos indígenas.

Derecho internacional consuetudinario

El **derecho internacional consuetudinario** (o sencillamente la "costumbre") es la expresión usada para denominar la práctica general y sistemática seguida por los Estados que responde a su concepción de las obligaciones jurídicas. Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos no es un tratado obligatorio, pero algunas de sus disposiciones tienen el carácter de derecho internacional consuetudinario en la medida en que son aplicadas sistemáticamente por los Estados.

Declaraciones, resoluciones, etc., aprobadas por los órganos de las Naciones Unidas

Las normas generales de los principios y las prácticas del derecho internacional aceptadas por la mayoría de los Estados se enuncian en muchos casos en **declaraciones, proclamas, normas uniformes, directrices, recomendaciones y principios**. Estas normas, que no son jurídicamente obligatorias para los Estados, representan no obstante un amplio consenso de la comunidad internacional y, por consiguiente, ejercen una intensa fuerza moral que guía la práctica de los Estados en sus relaciones internacionales. La utilidad de estos instrumentos reside en su reconocimiento y aceptación por un gran número de Estados. Aun cuando carecen de efecto jurídico obligatorio, puede considerarse que establecen principios ampliamente aceptados en el seno de la comunidad internacional.

Responsabilidad de los Estados en relación con los derechos humanos

La obligación de proteger, promover y garantizar el goce de los derechos humanos es una de las responsabilidades primordiales de los Estados. Los Estados son responsables del disfrute de muchos derechos humanos de todos los que habitan en su territorio. En cambio, el Estado debe garantizar el disfrute de ciertos derechos humanos a una colectividad determinada: por ejemplo, el derecho a votar en las elecciones sólo corresponde a los ciudadanos del Estado. Los Estados tienen la obligación de asegurarse de que los derechos humanos queden protegidos tanto mediante la institución de recursos efectivos para las personas cuyos derechos hayan sido violados, como mediante la prevención de las violaciones de los derechos humanos en su territorio.

De conformidad con el derecho internacional, el disfrute de determinados derechos puede ser limitado en circunstancias concretas. Por ejemplo, si un particular ha sido convicto y condenado por un delito en un juicio equitativo, el Estado podrá limitar legalmente la libertad de circulación de esta persona con una pena de prisión. Las restricciones de los derechos civiles y políticos sólo se pueden imponer si la limitación está determinada por disposición legal, pero únicamente con el objetivo de respetar los derechos de los demás y de atender a las justas necesidades de la moral, el orden público y el bienestar general de una sociedad democrática. Los derechos económicos, sociales y culturales pueden ser limitados por disposición legislativa, pero únicamente si la limitación es compatible con el carácter de los derechos y únicamente para promover el bienestar general de una sociedad democrática.

En una situación de excepción legítima y declarada, los Estados pueden adoptar medidas que limiten o suspendan el disfrute de ciertos derechos o que se aparten de la norma. Estas **excepciones** sólo están autorizadas en el grado necesario para atender a la situación y no pueden establecer nunca una discriminación basada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión o el origen social. Toda excepción se ha de notificar al Secretario General de las Naciones Unidas. Ahora bien, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, algunos derechos humanos, que no pueden ser abrogados, no se pueden suspender ni limitar nunca, ni siquiera en condiciones de guerra o de

conflicto armado. Figuran entre estos derechos el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, la prohibición de la esclavitud o servidumbre y la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Incluso en las condiciones de conflicto armado cuando se aplica el derecho humanitario, la normativa en materia de derechos humanos sigue estando en vigor.

(cita procedente del manual "Human Rights: A Basic Handbook for UN Staff", Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, United Nations Staff College Project)

Las Naciones Unidas y los derechos humanos

Conceptos e ideas clave	
Carta de las Naciones Unidas	Órganos creados en virtud de tratados
Sistema basado en la Carta	Pactos
Sistema basado en tratados	Declaraciones
Tercera Comisión	Aprobación
Resolución	Consenso
Decisión	Elaboración
Declaración Universal de Derechos Humanos	
Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos	
Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos	
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	
Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas	

Resumen: Según la Carta de las Naciones Unidas, una de las misiones primordiales de la Organización es promover los derechos humanos. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, varios órganos tienen a su cargo la promoción y protección de los derechos humanos. La labor relacionada con los derechos humanos tiene su base en la Carta o en tratados. Por conducto de estos órganos, los gobiernos establecen normas internacionales en materia de derechos humanos, enunciadas en diversos instrumentos. Algunos de esos instrumentos son jurídicamente obligatorios, por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Otros instrumentos, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos, no son jurídicamente obligatorios, pero enuncian objetivos que los gobiernos deben tratar de alcanzar.

Prominencia de los derechos humanos en las Naciones Unidas

Presentes en el recuerdo los horrores de la segunda guerra mundial, los fundadores de las Naciones Unidas atribuyeron a los derechos humanos una importancia prominente en los objetivos y estructuras de la Organización. A su juicio, la protección de los derechos humanos daría libertad, justicia y paz a todos los pueblos.

El documento básico de las Naciones Unidas, la **Carta de las Naciones Unidas**, comienza proclamando lo siguiente:

"Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a ... reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de los derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas ... a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad ..."

En sus primeros años, las Naciones Unidas elaboraron normas básicas sobre derechos humanos para bien de todas las personas y todas las naciones. La Organización ha ampliado el alcance de estas normas a lo largo de su existencia.

Estructuras de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos

Conviene distinguir entre los órganos y mecanismos del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas que se han creado en cumplimiento de resoluciones y decisiones del sistema y los que se han creado en virtud de tratados jurídicamente obligatorios sobre los derechos humanos. Los órganos del primer tipo forman el **sistema basado en la Carta**. Los del segundo tipo forman el **sistema basado en los tratados**.

En la Carta se atribuye a las Naciones Unidas la misión de crear organismos encargados de examinar y tramitar las cuestiones de derechos humanos y de elaborar nuevas normas. Con base en la Carta, los órganos más importantes son la **Comisión de Derechos Humanos**, que se reúne en Ginebra todos los años durante seis semanas, la **Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos** y la **Tercera Comisión** de la Asamblea General. En relación con los pueblos indígenas el órgano más importante es el **Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas**.

En relación con los principales tratados internacionales de derechos humanos, órganos especiales tienen a su cargo velar por la aplicación de los tratados por los gobiernos. La principal función de estos **órganos creados en virtud de tratados** es examinar y evaluar los informes de los gobiernos sobre las modalidades de la observancia de los tratados en que son partes. Algunos de estos órganos examinan las quejas presentadas por particulares para denunciar la violación de sus derechos por su respectivo gobierno (véase el folleto N° 4 sobre los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y los pueblos indígenas).

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, institución permanente de la administración de las Naciones Unidas, con sede en Ginebra, presta apoyo a todas las actividades de la Organización en la esfera de los derechos humanos. La Oficina forma parte de la Secretaría de las Naciones Unidas y administra y coordina los programas de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, organiza reuniones, prepara estudios e informes, da a conocer informaciones y edita publicaciones. La Oficina es dirigida por el Alto Comisionado, que es el más alto funcionario de las Naciones Unidas encargado de los asuntos de derechos humanos. El Alto Comisionado desempeña una función importante en la promoción de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas. La actual Alta Comisionada es la Sra. Mary Robinson, que tomó posesión del cargo en 1997.

La Declaración Universal de Derechos Humanos

El primer avance importante de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos fue la aprobación de la **Declaración Universal de Derechos Humanos** por la Asamblea General en 1948. Algunos Miembros de las Naciones Unidas criticaron la redacción de la Declaración Universal en ese momento, pero el documento fue aprobado en definitiva por consenso. La Declaración Universal es una exposición elocuente y de gran alcance de los derechos de todos los seres humanos. Además, reconoce a los *particulares* un lugar en el derecho internacional que jamás habían tenido. Otros muchos instrumentos de derechos humanos se basan en la Declaración Universal.

He aquí algunos de los derechos fundamentales enumerados en la Declaración:

- el derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación

- el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal
- la prohibición de la tortura y de los tratos degradantes
- el derecho a la igualdad ante la ley
- el derecho a un juicio justo
- el derecho a la vida privada
- la libertad de creencia y religión
- la libertad de opinión
- la libertad de reunión pacífica y asociación
- el derecho a participar en el gobierno
- el derecho a la seguridad social
- el derecho al trabajo
- el derecho a condiciones adecuadas de vida
- el derecho a la educación

Los pactos

Después de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, las Naciones Unidas elaboraron dos tratados, denominados **pactos**, que reproducen disposiciones de la Declaración Universal y son textos jurídicamente obligatorios para los países que han aceptado ser partes en ellos. Estos dos tratados son el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** y el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. Fueron aprobados por la Asamblea General en 1966, pero sólo entraron en vigor en 1976 después de que un número suficiente de países hubiera aceptado ser parte.

Otros instrumentos sobre derechos humanos

Otros instrumentos han precisado de qué modo estos derechos se aplican a determinados sectores de la humanidad, tales como las mujeres o los niños. Nuevos instrumentos, por ejemplo, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, han introducido conceptos que no formaban parte de las ideas sustentadas por los redactores de la Declaración Universal de 1948. Entre otros tratados y declaraciones importantes sobre los derechos humanos figuran los siguientes:

- la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito del Genocidio
- la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
- la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes
- la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- la Convención sobre los Derechos del Niño

- el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribuales en países independientes (OIT, 169)
- la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo
- la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas
- la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o las Convicciones

Hay otros muchos instrumentos sobre los derechos humanos. Prosigue la labor, con mayor lentitud, para la elaboración de nuevas normas. Uno de los nuevos conjuntos extremadamente importantes de normas para los pueblos indígenas es el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (véase el Folleto N° 5 sobre este proyecto).

En la sección del presente Folleto sobre la normativa internacional en materia de derechos humanos, hemos explicado la diferencia que existe entre los instrumentos jurídicamente obligatorios -tratados, pactos, convenios y protocolos- y los instrumentos que no son jurídicamente obligatorios, pero que ejercen una influencia de carácter moral, entre ellos las declaraciones de principios. En caso de violación de derechos, conviene determinar si el instrumento regulador es o no jurídicamente obligatorio. Si es jurídicamente obligatorio, como es el caso de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, podrá ser posible plantear el asunto ante el órgano de las Naciones Unidas que aplica el tratado. Será entonces posible argumentar que el gobierno está vulnerando la ley. Ahora bien, si el instrumento que enuncia el derecho no es jurídicamente obligatorio, no hay un órgano al que se pueda recurrir en solicitud de ayuda. El hecho de que un instrumento sea o no jurídicamente obligatorio tiene consecuencias diferentes sobre la capacidad de actuación. Es necesario saber cuáles son los instrumentos jurídicamente obligatorios en los que el país es parte. Si el país es parte en los mecanismos de tramitación de reclamaciones previstos de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial o la Convención contra la Tortura, será posible formular una queja. Incluso cuando no hay ningún mecanismo para presentar una reclamación, como es el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Convención sobre los Derechos del Niño, existe la posibilidad de transmitir informaciones al órgano correspondiente y denunciar la violación de las obligaciones jurídicas por parte del país.

Ahora bien, en el caso de que el gobierno viole derechos enunciados en instrumentos no obligatorios, no hay un órgano oficial ante el que se pueda recurrir. Incluso cuando esté terminado, el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas no establecerá un mecanismo de reclamación jurídicamente efectivo. Será posible señalar a la atención nacional e internacional las violaciones de la declaración, pero las repercusiones serán *políticas* y no jurídicas.

En el gráfico 2 se describen algunos de los instrumentos que son de particular interés para los pueblos indígenas. En el cuadro se indica cuáles son los instrumentos jurídicamente obligatorios y cuáles no lo son, así como el alcance de los recursos disponibles en virtud de cada tipo de instrumento teniendo en cuenta si un país es o no parte en el instrumento.

TIPOS DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

TIPO DEL INSTRUMENTO	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	POSIBILIDADES DE ACTUACIÓN EN CASO DE VIOLACIÓN
Jurídicamente obligatorios <i>con</i>	• Pacto Internacional de	• Reclamaciones al órgano

un mecanismo de tramitación de reclamaciones	<p>Derechos Civiles y Políticos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial • Convención contra la Tortura 	<p>que aplica el tratado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Observaciones o críticas al contenido de un informe • Críticas públicas en las Naciones Unidas o en los medios de comunicación acerca de las violaciones
Jurídicamente obligatorios, pero <i>sin</i> mecanismo de tramitación de reclamaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales • Convención sobre los Derechos del Niño • Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer 	<ul style="list-style-type: none"> • Observaciones o críticas del contenido del informe • Críticas públicas en las Naciones Unidas o en los medios de comunicación acerca de las violaciones • Informes de las ONG a los comités
Jurídicamente no obligatorio	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración Universal de Derechos Humanos • Otras declaraciones • Proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (elaboración en curso) 	<ul style="list-style-type: none"> • Críticas públicas en las Naciones Unidas o en los medios de comunicación acerca de las violaciones

Cómo se elaboran y aprueban las normas sobre derechos humanos

Los órganos legislativos de las Naciones Unidas, entre ellos la Asamblea General, el Consejo Económico y Social o la Comisión de Derechos Humanos, funcionan de modo parecido al de los parlamentos. Los Estados Miembros participan en las deliberaciones y emiten su voto. Los órganos examinan los asuntos planteados y toman una determinación que se expone en lo que se denomina una **resolución** o una **decisión**. Cuando es aprobada por la mayoría de los miembros votantes de un órgano determinado, se dice que la resolución ha sido **aprobada**. Si todos los miembros participantes aprueban la propuesta, no es necesario proceder a una votación y se dice que la resolución ha sido aprobada por **consenso**.

La **elaboración** o formulación de las normas sobre derechos humanos puede ser una tarea larga y difícil. Los gobiernos participantes representan a pueblos de todas partes del mundo, con diferentes sistemas políticos, económicos y culturales. Es creencia general que, si se quiere que un instrumento de derechos humanos sea eficaz, es necesario que tenga el apoyo de muchos gobiernos. De hecho, los gobiernos prefieren por lo general aprobar el texto por consenso. Así, un gobierno o unos pocos gobiernos a los que desagrade algún aspecto de un instrumento en vías de elaboración pueden retrasar su tramitación. Una vez que los gobiernos que se ocupan del tema hayan llegado a un acuerdo sobre la redacción del texto, el instrumento habrá de ser examinado y aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.