

**Presentación del Representante Regional de la Alta Comisionada para los
Derechos Humanos de las Naciones Unidas
VII Conferencia Anual del Foro Brasileiro de Entidades de Derechos
Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara Federal de
Diputados**

Brasilia, 15 a 17 de mayo 2002

Señores y Señoras,

Es para mi un honor poder representar a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, señora Mary Robinson, en ocasión de la VII Conferencia Nacional de Derechos Humanos en Brasilia.

Se trata de un evento que debe servir de modelo para muchos países, pues es una excelente demostración de cooperación de todos los componentes de un Estado: las autoridades públicas de los tres poderes, de las agrupaciones de la sociedad civil, de víctimas, de académicos, de políticos.

El tema que se me ha propuesto desarrollar dice relación con los mecanismos de derechos humanos y la posición de Brasil frente a ellos. Por la especificidad del mandato de la Alta Comisionada, sólo abordaré cuál es en la actualidad la situación del Brasil frente a los mecanismos de las Naciones Unidas, y no aquellos que conforman el sistema interamericano de derechos humanos.

Antes de abordar la materia, es importante destacar que uno de los grandes progresos que registra el desarrollo internacional de los derechos humanos, es el de permitir a la persona humana el acceso a los mecanismos creados para defender sus derechos. Esto era impensable en el derecho internacional clásico, que sólo conocía como sujetos de derecho internacional a los Estados y a las organizaciones integradas por los propios Estados.

No fue fácil obtener que las personas tuvieran acceso a los mecanismos de la ONU. En su primera sesión, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU proclamó no tener competencia para recibir quejas individuales. Durante años se acumularon en la Secretaría General centenares de miles de quejas, lo que obligó en 1950 al establecimiento de un procedimiento mínimo de información y registro confidencial de las quejas, para más tarde regularse un mecanismo que, aunque defectuoso, ha permitido a los seres humanos dar inicio a procedimientos de investigación sobre lo ocurrido en sus países. En los procedimientos especiales los Relatores y Grupos de Trabajo siempre consideran las comunicaciones de las víctimas y han desarrollado un procedimiento al límite de sus mandatos, para realizar acciones urgentes para la protección de las personas.

Algunos tratados de derechos humanos han consagrado procedimientos en que los Estados se someten voluntariamente por medio de cláusulas especiales, al escrutinio de los Comités que contemplan. Estos son el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 22 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes; el artículo 14 del Pacto para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; y el Protocolo Facultativo a la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer. Los demás Pactos no conceden esta posibilidad.

Los mecanismos de derechos humanos de la ONU son de dos clases, los que explicaré en líneas generales.

El primer grupo de mecanismos dice relación con aquellos que encuentran su fuente en tratados o convenciones. El segundo, son los mecanismos extra convencionales o especiales.

Mecanismos convencionales

Cuando se discutió la Declaración Universal, entre 1945 y 1948 uno de los temas más controvertidos fue el de si el instrumento que se pensaba sería un texto declarativo o uno convencional. Más atractiva la segunda opción, un mínimo de realismo hizo que se optara por una simple declaración, más un código moral que uno jurídico. Tan cierta fue la opción que los Pactos mayores de derechos humanos se demoraron 18 años más en aprobarse, y el hecho que fueran dos y no uno, demuestra que fue imposible lograr un consenso general. Mientras los países occidentales sostenían que solo los derechos civiles y políticos eran auténticamente derechos, los países socialistas alegaban que no es posible gozar de esos derechos si no estaban previamente satisfechos los económicos, sociales y culturales.

Con el tiempo, la autoridad moral de la Declaración Universal la fue transformando en derecho internacional consuetudinario, por la aplicación constante que los Estados y los organismos internacionales hicieron de ella. Pero ella no tiene, *per se* un mecanismo de verificación de su cumplimiento.

Los tratados de derechos humanos establecen dos tipos de obligaciones y eventualmente una tercera: la primera es la obligación sustantiva de respetar los derechos a que ellos se refieren; la segunda es la obligación de informar a un órgano, llamado Comité, sobre las medidas adoptadas para satisfacer aquellas obligaciones sustantivas; la tercera, a la que ya aludí, es la de admitir denuncias individuales que se presenten en su contra ante el respectivo Comité, para lo que se requiere una declaración formal del Estado.

Podrá reclamarse, y con razón, que el medio de control consistente en considerar sólo los informes de los Estados no es el más apropiado pues

deja en manos del propio Estado la evaluación de sus propias políticas, y que, salvo una declaración formal del mismo Estado, las personas no pueden plantear sus quejas. El problema se agrava porque los Estados que aceptan ser sometidos a denuncias individuales son, obviamente, aquellos que menos incurrir en violaciones a estos derechos.

Pues bien, Brasil ha ratificado numerosos tratados:
el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial;
la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;
la Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;
y la Convención sobre los Derechos del Niño. Ha firmado el Protocolo Facultativo a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación en conflictos armados y el relativo a la venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía. No ha firmado ni ratificado los Protocolos Facultativos al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Respecto de quejas individuales, tampoco ha hecho la Declaración Prevista en el artículo 14 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, ni la del artículo 22 de la Convención contra la Tortura.

A pesar de ello, respecto de la obligación del Estado de presentar informes a los Comités establecidos en los tratados, es de lamentar que Brasil presenta un retraso considerable. Tiene pendientes de presentación un total de 14 informes a los Comités. En particular, no ha presentado ningún informe al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, ni al Comité de los Derechos del Niño.

De todas formas, ha sido muy grato a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, y así ella lo destacó durante su visita al país a comienzos del presente año, la forma como Brasil ha estado encarando la presentación de los pocos informes que ha presentado, y en este sentido los últimos informes presentados deben considerarse como un modelo para otras sociedades.

En efecto, el papel que ha jugado en los últimos años la sociedad civil en asegurar el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales del Estado en materia de derechos humanos es sumamente importante. En Brasil, la sociedad civil ha sido fundamental en obtener la cooperación del Estado tanto con los Comités de tratados.

En 2000, la sociedad civil brasileña presentó un informe paralelo al Comité sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales. Copia de este informe fue proporcionada a la Alta Comisionada que, durante su primera

visita a Brasil, levantó la cuestión del atraso del Gobierno Brasileño en la presentación de informes a los Comités. Como resultado de las discusiones de la sociedad civil y de la voluntad del Gobierno de fortalecer la cooperación con los mecanismos internacionales de derechos humanos, varios informes fueron preparados y presentados a los Comités en los últimos dos años. En 2001, por ejemplo el Gobierno presentó su informe al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En Brasil se ha dado una situación peculiar. Los últimos tres informes a los Comités fueron preparados por un prestigioso instituto universitario (NEV, Núcleos de Estudio de la Violencia, Universidad de San Pablo). Esta es una practica interesante y positiva en las medidas que asegura la fuerte participación de la sociedad civil y que representa una confianza encomiable en ella. Además se ha comenzado a involucrar en los informes a todos los departamentos y ministerios relevantes. Otro esfuerzo para involucrar a la sociedad civil lo constituyó la preparación del informe al Comité contra la Discriminación Racial. De hecho el informe fue publicado en la página web de la Secretaria de Derechos Humanos para dar a todos la posibilidad de enviar comentarios.

El informe inicial al Comité contra la Tortura, que fue presentado 10 años después de la ratificación, fue discutido por el Comité después de la visita a Brasil del Relator Especial contra la Tortura, Sir Nigel Rodley. La postura franca y abierta del Gobierno en recibir las recomendaciones del Relator y en las discusiones con el Comité fue muy apreciada por sus miembros y por el mismo Relator. Durante las dos ultimas sesiones de la Comisión de Derechos Humanos el Gobierno de Brasil ha subrayado la importancia de establecer un diálogo constructivo con los mecanismos internacionales de derechos humanos.

Quejas individuales

Quizás si el déficit mayor de Brasil en materia de tratados de derechos humanos sea el que no haya hecho ninguna de las declaraciones o ratificaciones que conceden a las víctimas la posibilidad de presentar quejas individuales, conforme al Protocolo Facultativo 1 de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al Protocolo de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, ni ha hecho las declaraciones previstas en los artículos 22 de la Convención contra la Tortura y 14 de la Convención para la Eliminación de la discriminación Racial.

Mecanismos extra convencionales o especiales.

Los mecanismos no convencionales de protección constituyen a mi juicio, los procedimientos más importantes de protección.

Por su propia naturaleza es obvio que la Declaración no previera mecanismos de supervisión, lo que dejaba a los "dueños" de las Naciones Unidas ("nosotros, los pueblos") desprovistos de protección ante los

abusos de los Estados. El sistema de "listas de quejas" no constituía una respuesta apropiada. Los tratados de derechos humanos no estaban vigentes y sus sistemas de denuncias estarían disponibles normalmente sólo en los países que los aceptaran. Las Naciones Unidas para responder a estas inquietudes establecieron los llamados "procedimientos especiales" que revelan nítidamente el carácter progresivo de la protección internacional de las libertades públicas (resolución 1235 del ECOSOC).

Estos procedimientos se fundamentan en un concepto básico, que es el de "situaciones" -y no casos individuales- "que revelen un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos" y se crean por la voluntad de los miembros de la Comisión de Derechos Humanos integrada hoy 53 Estados.

Son a su vez de dos clases: geográficos, cuando la "situación" es el estado de los derechos humanos en un país; y temáticos, cuando la "situación" es el respeto en todos los países de un determinado derecho o una forma específica de violación. Todo el procedimiento, desde la discusión para establecer un procedimiento especial hasta el informe del Relator es público.

Al contrario de lo que ocurre con los mecanismos convencionales, aquí la voluntad del Estado no cuenta. En los procedimientos geográficos el Estado investigado normalmente se opone a su establecimiento, y en los temáticos no existe una obligación de presentar informes. Los Relatores actúan normalmente, en contra de la voluntad del país afectado, cuyo consentimiento sólo requieren para visitas *in loco*.

El primer país considerado como una "situación persistente de violaciones de derechos humanos" de carácter nacional, fue Chile, a raíz de los sucesos del martes 11 de septiembre de 1973, que pusieron término a 140 años de vida republicana. Luego se han designado para unos 25 países.

Brasil nunca ha sido considerado como una situación de violaciones persistentes de los derechos humanos que se haya estimado que merece de algún mecanismo de investigación.

No obstante, Brasil aparece mencionado en los siguientes informes de los Relatores Especiales y Grupos de Trabajo temáticos. En los informes presentados a la última sesión de la Comisión de Derechos Humanos, que terminó sus sesiones hace menos de un mes, se alude a Brasil en los siguientes:

Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los Defensores de los Derechos Humanos: La Representante informa haber hechos dos llamados urgentes al Gobierno, en conjunto con la Relatora sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, de los que no obtuvo respuesta;

Relator Especial sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas: El Relator menciona la situación

del derecho a la tierra de indígenas en la zona de la Amazonía, así como quejas sobre demarcación de territorios y desplazamientos producidos en años anteriores, citando los casos de los Kayabis y Krahó.

Relator Especial sobre la tortura: El Relator alega haber recibido alrededor de 300 quejas, y en muchos casos el Gobierno no ha presentado la información requerida. En todo caso el Relator está consciente de los esfuerzos del Gobierno por completar y acelerar las respuestas necesarias. Está consciente también de las dificultades para responder en un país del tamaño de Brasil, con la complejidad adicional de tratarse de un Estado Federal.

El aspecto más positivo –además del esfuerzo por responder los requerimientos de los Relatores- es el hecho de que Brasil es uno de los pocos países en el mundo a haber formulado una invitación abierta y permanente a todos los Relatores y expertos de la Comisión de Derechos Humanos. Varios Relatores han visitado a Brasil en los últimos años. A pesar de que el informe a la Comisión del Relator sobre la Tortura (en abril 2001), emitido después de su visita, fue muy crítico, el Gobierno lo acogió y ha tomado medidas importantes para dar seguimiento a sus recomendaciones, entre las que se incluye el lanzamiento de una campaña nacional contra la tortura. El Relator sobre el derecho a una Vivienda Adecuada visitó Brasil en Marzo de este año, y a pesar que también su informe fue muy crítico, se ha provocado un debate a nivel nacional que ya ha provocado la adopción de medidas concretas para hacer efectivo este derecho. El Relator Especial sobre ejecuciones sumarias ha recibido una invitación formal y está considerando la posibilidad de visitar al país en 2003.

Desde luego, mucho queda por hacer en todos los sectores analizados por los Relatores que ya han visitado a Brasil. La postura abierta y muy cooperativa del Gobierno, así como el extraordinario esfuerzo de cooperación de la sociedad civil para proporcionar información a los Relatores y dar seguimiento a sus recomendaciones, han asegurado que se estableciera un diálogo nacional sobre estos temas, y que ellas fueran incluidas en la agenda del Gobierno.

Durante las visitas de los Relatores el Gobierno les garantizó acceso completo a todas las informaciones y lugares que ellos quisieron visitar. El Gobierno Federal está haciendo también un esfuerzo para responder a los casos individuales levantados por los Relatores. Esto no siempre es fácil, porque implica la cooperación de muchas autoridades estatales.

El nuevo Plan Nacional de Acción en materias de Derechos Humanos, así como el Plan de Seguridad Pública, incorporan varias de las recomendaciones de los comités y de los Relatores. Es sumamente importante dar seguimiento a los informes de los Relatores y de los comités. Por ejemplo, el Relator sobre violencia contra las mujeres, que visitó a Brasil en 1996 para estudiar la cuestión de violencia doméstica, estará presentando un informe de seguimiento a la Comisión de Derechos Humanos el próximo año. Esto representa una oportunidad para el Gobierno

y la sociedad civil de revisar los avances alcanzados desde la visita, así como para revitalizar el debate y las actividades para cumplir con todas las recomendaciones de la Relatora especial.

Los informes de los Relatores, así como las recomendaciones de los comités, representan herramientas importantes para dar pasos importantes en la promoción de los derechos humanos. Estos informes representan instrumentos que la sociedad civil puede utilizar en su trabajo de cabildeo e incidencia con el Gobierno y guías para el Gobierno mismo en sus esfuerzos de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos.

La cooperación con organismos internacionales es importante y útil para la promoción de los derechos humanos en cuanto genera debate y cooperación entre la sociedad civil y el Gobierno. Para que esto ocurra, el Gobierno debe tener la voluntad de establecer un dialogo genuino con la sociedad civil, y la sociedad civil debe conocer los instrumentos internacionales y sus mecanismos y tener vínculos de coordinación. Brasil es un país ejemplar en este sentido. Esto se manifestó muy claramente en el proceso de preparación de la Conferencia Mundial contra el Racismo. A nivel nacional se organizó una Conferencia sobre el tema en Río de Janeiro. Cerca de 2500 personas participaron en la Conferencia, incluso autoridades del Gobierno Federal y de los Gobiernos estatales, representantes de la sociedad civil, etc. LA OACDH también envió representantes. Brasil también ejerció la presidencia del Grupo de Trabajo sobre el Plan de Acción de la Conferencia.

Varias medidas fueron tomadas por el Gobierno de Brasil como resultado de este proceso y en seguimiento a la Conferencia Mundial. Aunque estas medidas no sean suficientes para asegurar la eliminación de la discriminación racial en el país, representan de todas formas un paso muy importante hacia los objetivos indicados por la Conferencia Mundial.

Brasil tiene otros temas pendientes en la agenda de los derechos humanos. No se advierten avances significativos en el esclarecimiento de las gravísimas violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura que el pueblo brasileiro sufrió entre 1964 y 1983. Los crímenes de lesa humanidad deben ser juzgados y romper la impunidad es el mejor antídoto para que las atrocidades cometidas no vuelvan a repetirse.

Sin perjuicio de las medidas de orden interno para juzgar los crímenes de lesa humanidad de que fue víctima vuestro pueblo, un mensaje claro de la voluntad brasileira de un “nunca más” fuerte y definitivo ha de ser la ratificación de la Convención de Roma de 1978, que estableció la Corte Penal Internacional Permanente. En nombre de la Alta Comisionada aliento al pueblo brasileiro a hacer esa ratificación.

La OACDH tendrá, a mas tardar en el mes de Junio, un oficial de programa en Brasilia. El oficial del OACDH trabajará con el PNUD y el sistema de Naciones Unidas, y para proporcionar apoyo al sistema de las Naciones Unidas, al Gobierno y a la sociedad civil en el cumplimiento de todos los compromisos en materia de DDHH, asegurando coordinación

entre las acciones de todos los actores involucrados en el proceso, así como el intercambio de experiencias exitosas entre ellos, y apoyando la formulación de un marco de cooperación técnica, del sistema Naciones Unidas para apoyar a los esfuerzos del Gobierno y de la sociedad civil en la promoción y protección de los derechos humanos en el país.

Muchas gracias.