

EL DERECHO HUMANO A LA PAZ Y LA (IN)SEGURIDAD HUMANA. CONTRIBUCIONES ATLÁNTICAS

Carmelo Faleh Pérez y Carlos Villán Durán
(directores)



El derecho humano a la paz
y la (in)seguridad humana.
Contribuciones atlánticas

Carmelo Faleh Pérez y Carlos Villán Durán
(directores)

El derecho humano a la paz y la (in)seguridad humana. Contribuciones atlánticas

aEDID 

Asociación Española
para el Derecho Internacional
de los Derechos Humanos

Con estatuto consultivo especial ante las Naciones Unidas

La publicación de esta obra ha sido subvencionada por el Cabildo de Gran Canaria, Servicio de Solidaridad Internacional

Primera edición: diciembre de 2017

© José Abu-Tarbush Quevedo
Carlos Arce Jiménez
Nasara Cabrera Abu
Silvia Patricia Chica Rincoar
Yubi Cisneros Mussa
María del Pino Domínguez Cabrera
Carmelo Faleh Pérez
Juan Manuel de Faramián Gilbert
Juan Carlos Gutiérrez Contreras
Alberto Hidalgo Tuñón
José Manuel Sánchez Patrón
Juan Soroeta Licerias
Alejandro Valencia Villa
Carlos Villán Durán

Fotografía de portada:

El atlante (Gran Canaria)
Tony Gallardo, 1986
Cortesía de Carmelo Faleh

© de esta edición:

Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos
Párroco Camino 19, 3.º D
33700 Luarca. Asturias. España
info@aedidh.org
www.aedidh.org

Producción editorial:

Velasco Ediciones
info@velascoediciones.com
www.velascoediciones.com
Dirección editorial: Cristian Velasco
Maquetación: Monchi Álvarez

Imprime: Gráficas Summa

ISBN: 978-84-697-8037-4

Publicado en España - *Published in Spain*

Permitida la reproducción, siempre que se cite la fuente y no se altere ni se modifique ninguno de los pasajes reproducidos.

La equidad, que asegura la rectitud del juicio, se aplica a los mismos casos que la moderación, es decir, a los derechos pasados en silencio por el legislador, que no ha podido determinarlos con precisión. El hombre equitativo juzga de los vacíos que deja la legislación, y reconociendo estos vacíos, insiste en que el derecho que reclama es muy fundado.

ARISTÓTELES: *La gran moral*

ÍNDICE

Presentación	11
Carmelo Ramírez Marrero	
Introducción	13
Carmelo Faleh Pérez y Carlos Villán Durán	
1. Luces y sombras en el proceso de codificación internacional del derecho humano a la paz	21
Carlos Villán Durán	
2. Derecho al desarme y seguridad humana	37
Juan Manuel de Faramiñán Gilbert	
3. El derecho de los pueblos <i>sometidos</i> <i>a dominación colonial y/u ocupación extranjera</i> a vivir en seguridad y a su libre determinación	59
Juan Soroeta Licerias	
4. La seguridad humana en la práctica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	77
Carmelo Faleh Pérez	
5. Paz positiva, seguridad humana y medio ambiente: del «deber de respetar» a la «obligación de proteger».....	99
José Manuel Sánchez Patrón	
6. Los CIE y la seguridad humana.....	117
Carlos Arce Jiménez	
7. Exclusión e inclusión social de las personas migrantes en España	135
Alberto Hidalgo Tuñón	
8. Apuntes sobre la responsabilidad social corporativa y la seguridad humana para la realización del derecho humano a la paz.....	153
María del Pino Domínguez Cabrera	

9. Un drama para la seguridad humana: los refugiados y desplazados en Siria	173
José Abu-Tarbush Quevedo	
10. La (in)seguridad humana de la infancia palestina y saharauí en los territorios ocupados.....	191
Nasara Cabrera Abu	
11. Colombia: ¿camina hacia la paz?.....	211
Alejandro Valencia Villa	
12. Balance de la seguridad humana en Venezuela	227
Yubi Cisneros Mussa	
13. Graves violaciones a los derechos humanos en México y sus implicaciones para el derecho a la paz	249
Juan Carlos Gutiérrez Contreras	
Silvia Patricia Chica Rinckoar	

PRESENTACIÓN

Carmelo Ramírez Marrero¹

Como consejero del Cabildo de Gran Canaria, es un honor presentar nuevamente una obra relacionada con la paz y con uno de sus pilares fundamentales (la *seguridad humana*), presentada bajo un título elocuente. En esta ocasión, Carmelo Faleh Pérez y Carlos Villán Durán, sus directores y miembros de la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH) —ONG que hoy cuenta con el estatuto consultivo ante la Organización de las Naciones Unidas— han escogido uno de los temas centrales para los defensores de los derechos humanos y para quienes trabajamos, hace mucho tiempo, en el campo de la solidaridad internacional. Sabemos que la *Declaración Universal de Derechos Humanos* aprobada en 1948 por la Asamblea General de la ONU proclama, desde su comienzo, que «la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana». Además, su articulado reconoce, entre otros derechos y libertades, que toda persona «tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona» (artículo 3) y también que, «como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, [...] la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad» (artículos 3 y 22, respectivamente). Pienso que son dos preceptos que, de algún modo, encarnan el componente de la seguridad humana que, al lado del derecho humano a la paz, sirve de hilo transversal o conductor para las contribuciones que integran este libro.

Así, tras la actualización crítica que hace el presidente de la AEDIDH del estado en que se encuentra la codificación del derecho humano a la paz, diferentes autores examinan conexiones temáticas de la seguridad humana: con el desarme; la libre determinación de los pueblos sujetos a dominación colonial y/o a ocupación extranjera; los derechos económicos, sociales y culturales; el deber de respetar y el deber de proteger el medio ambiente; los centros de internamiento de extranjeros;

¹ Consejero del Cabildo de Gran Canaria. Responsable de la Consejería de Cooperación Institucional y Solidaridad Internacional.

la inclusión y exclusión social de las personas migrantes; o la responsabilidad social empresarial o corporativa en materia de derechos humanos. La parte final de la obra acoge, sin embargo, un enfoque de la seguridad humana que privilegia una localización más bien geográfica: los refugiados y desplazados sirios; la crónica inseguridad de las niñas y niños de Palestina y Sahara Occidental; el difícil tránsito de Colombia hacia la paz y la seguridad a raíz de los Acuerdos de finales de 2016; la situación en Venezuela o la violencia estructural que impera en México y provoca gravísimas violaciones de los derechos humanos.

Seguramente, hay más temas que podrían servir para ahondar en las complejas y difíciles relaciones de la paz y de la seguridad humana. No está de más recordar que esta expresión la acuñó el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) en su Informe de 1994, expresando la importancia de atender a «las preocupaciones legítimas de la gente común» para «tener seguridad en su vida cotidiana», lo que supone tener y ofrecer «protección contra la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medio ambiente», entre otros. En la confección de una obra de estas características, las limitaciones de espacio siempre obligan a seleccionar y priorizar unos temas sobre otros. En cualquier caso, entiendo que ni es discutible la pertinencia y actualidad de los temas que los directores han seleccionado, ni tampoco la calidad de los escritos que distintos autores nos invitan a leer para dar continuidad a una tarea, nada fácil, de difusión, concienciación y sensibilización sobre la paz y los derechos humanos.

Con estas palabras, desde una isla y un archipiélago con fachadas atlánticas, damos la bienvenida a *El derecho humano a la paz y la (in)seguridad humana. Contribuciones atlánticas*.

Gran Canaria, noviembre de 2017

INTRODUCCIÓN

Carmelo Faleh Pérez y Carlos Villán Durán
(directores)

Esta obra tiene su origen en una idea que la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH) se propuso acometer para concurrir a la convocatoria pública de subvenciones que anualmente concede el Cabildo de Gran Canaria, a través de su Consejería de Cooperación Institucional y Solidaridad Internacional, en materia de solidaridad internacional y sensibilización. No es la primera vez que un proyecto de la AEDIDH con vocación de sensibilizar y promover la difusión de los derechos humanos encuentra respaldo en el Cabildo grancanario. Anteriormente, en 2012, pudo la AEDIDH publicar (en versiones digital e impresa) el libro titulado *Paz, migraciones y libre determinación de los pueblos*, contando también con el patrocinio de la misma corporación insular y con la acogida positiva tanto dentro como fuera de la isla.

Esta vez, la AEDIDH ha decidido poner el acento en la seguridad humana como componente del derecho humano a la paz. Para este fin, recabó el concurso de profesores y especialistas de distintas disciplinas científicas, de dentro y fuera del Archipiélago, que pudieran abordar los vínculos entre la seguridad humana y la paz en distintas situaciones. La paz y la seguridad humana son, así, vehículo hacia distintos temas (el desarme, la libre determinación, el medio ambiente, los derechos proclamados en el PIDESC,¹ el medio ambiente, los CIE,² las personas migrantes o la responsabilidad social corporativa) y situaciones (refugiados y desplazados sirios, la vulnerabilidad de la infancia saharauí y palestina, el camino de Colombia hacia la paz y las situaciones en Venezuela y México) escogidos.

El profesor **Carlos Villán**, presidente de la AEDIDH, realiza un balance del proceso de codificación del derecho humano a la paz en las Naciones Unidas, hasta llegar a la [Resolución 71/189](#), de 19 de diciembre de 2016, por la que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la *Declaración sobre el Derecho a la Paz*. Se trata de un texto y de una concepción de la paz ciertamente insatisfactorios para la sociedad civil mundial, porque ni plasma el pretendido consenso (finalmente

¹ [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#).

² Centros de internamiento de extranjeros.

inexistente visto el registro de votaciones de esa resolución, pese a las tremendas cesiones habidas en el curso de las negociaciones con los países contrarios al derecho humano a la paz), ni atiende las legítimas reivindicaciones de la sociedad civil mundial, reunidas en la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz* (DS), del 10 de diciembre de 2010.

Por su parte, el profesor **Juan Manuel de Faramiñán**, de la Universidad de Jaén, interpela las conciencias al recordar cómo se ha instalado en este mundo global el que resulte «casi natural que los conflictos deban resolverse por la fuerza y por las armas», con el apoyo de tecnologías destructoras que ponen de manifiesto la fragilidad e inseguridad humanas, frente a lo cual es imperativo forjar y promover las éticas individuales capaces de influir en el contexto social. En el camino hacia una seguridad humana global sitúa el autor la humanización necesaria de las relaciones internacionales, de la mano de un desarrollo sostenible que tenga «rostro humano» y a la persona como protagonista que contribuye y se beneficia de ese derecho de tercera generación, proclamado por la Asamblea General en una Declaración de 1986 que, lamentablemente, no ha encontrado el eco que merece en las políticas de los países más desarrollados. A partir de aquí, evocando la campaña mundial por el derecho humano a la paz, pasa revista a los esfuerzos de las Naciones Unidas para lograr el desarme y la limitación de los armamentos, que libere los recursos que las políticas de desarrollo reclaman y pongan freno al lucrativo comercio de las armas.

El profesor **Juan Soroeta**, de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, se ha ocupado del derecho de los pueblos sometidos a dominación colonial y/u ocupación extranjera a vivir en seguridad y a su libre determinación. Se trata de un tema que conoce bien y al que pasa revista desde sus orígenes, considerando el decisivo impulso que para su consolidación, interpretación y desarrollo supuso la acción de la Asamblea General, y abordando el caso de los pueblos palestino y saharauí, víctimas de dominación colonial y ocupación y colonización extranjeras. Pueblos que comparten una situación similar de notoria injusticia alimentada por la división de su territorio, la violación sistémica de sus derechos y libertades, el expolio de sus recursos y riquezas naturales y una colonización inacabada. Dos casos intolerables en derecho y que la comunidad internacional no puede continuar consintiendo.

La seguridad humana «no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas» y supone librar una batalla por la paz para alcanzar la libertad respecto al miedo, pero también en el frente económico y social, en que la victoria significa libertad respecto de la miseria (PNUD, 1994). Es por esto por lo que en la obra se incluye también un examen de la práctica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que

tiene vínculos con ese segundo frente de la libertad respecto a la miseria. El profesor de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, **Carmelo Faleh**, toma como punto de referencia el examen de algunas observaciones generales —sobre alimentación, vivienda y salud— de ese Comité, competente para supervisar la aplicación del PIDESC, en las que ciertamente está implícita la *seguridad humana*, aunque el Comité rehúya el empleo de la expresión.

Por otro lado, la libertad respecto al miedo incorpora una dimensión colectiva relacionada con el derecho de toda persona a vivir en un entorno sano y seguro y con las circunstancias en que debe desarrollarse en paz la vida humana: las que debe propiciar un medio ambiente seguro y sostenible para todas las personas y los pueblos. Al examinar esta cuestión, el profesor de la Universitat de València, **José Manuel Sánchez**, reclama una respuesta de los Estados (en forma de obligaciones vinculantes), titulares de la responsabilidad principal de garantizar este derecho, pero también de las empresas (en forma de deberes) por el controvertido e innegable impacto negativo que sus actividades ocasionan sobre el medio ambiente. Así, recurre a los *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos* adoptados en las Naciones Unidas y a la norma de conducta mundial exigible a las empresas, enunciada como deber de respetar los derechos humanos. Sin embargo, unas y otros (obligaciones estatales y deberes empresariales) están tan interrelacionados, que solo su observancia conjunta (esto es, la conjugación del deber de las empresas de respetar y de la obligación estatal de proteger) puede contribuir a la efectiva salvaguarda del medio ambiente como garantía de que no se van a producir ciertos impactos negativos sobre los derechos humanos.

La profesora **María del Pino Domínguez**, de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, aborda también los deberes de las empresas, en un plano más genérico, ligado a la responsabilidad social corporativa y a la necesidad de su efectiva puesta en práctica mediante una legislación estatal que permita a los Estados ejercer su control efectivo sobre las empresas. Advierte, en efecto, de que en un mundo global en el que las fronteras a las transacciones empresariales de mercancías, capitales y servicios se diluyen, la consecución de la seguridad humana en la que se subsume la protección de distintos derechos humanos y libertades demanda superar los meros compromisos políticos y conseguir que los Estados ejerzan un control efectivo sobre la actividad de las empresas domiciliadas en su territorio, que repercutan negativamente en el disfrute efectivo de tales derechos y libertades, tanto dentro como fuera de los espacios de soberanía territorial. No bastan ni el *soft law*, ni la enunciación de meros compromisos o directrices de naturaleza política, ni tampoco los códigos de buenas prácticas. En tal sentido, es interesante el recurso a la reciente observación general 24 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre las obligaciones de los Estados en virtud del PIDESC y en el contexto de las actividades empresariales. Pasa revista

igualmente al estado en que se encuentran las actividades del Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos, establecido por el Consejo de Derechos Humanos y a los progresos momentáneamente alcanzados mediante el llamado *proyecto de instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos*.

Los profesores Carlos Arce (Universidad de Córdoba) y Alberto Hidalgo (Universidad de Oviedo) se ocupan separadamente de dos temas que enlazan la seguridad humana con la vida y los derechos humanos de las personas migrantes y también de las que tratan de hallar refugio. La contribución del profesor **Carlos Arce** confirma en buena medida los contenidos sustantivos que para la sociedad civil merece la formulación de la paz como derecho humano emergente, pues representa decididamente un aval para los artículos 10 (derecho a emigrar y participar) y 12 (grupos en situación de vulnerabilidad), entre otros, de la DS. En su contribución expone cuáles son las causas reales de la movilidad humana en esta era de globalización, marcada por el *efecto expulsión* que se alimenta, en los países de origen, de la pobreza, la falta de expectativas económico-laborales, la inseguridad ciudadana, los conflictos armados, el deterioro ambiental... Y, en lo que constituye la parte medular de su trabajo, nos recuerda en qué consisten realmente los CIE (sus pésimas condiciones materiales y de funcionamiento, su evidente impronta carcelaria...) y los motivos para proclamar su incompatibilidad con la dignidad humana en la que se asientan los derechos y libertades que toda persona tiene, incluso careciendo de determinados documentos, tanto en el derecho internacional y europeo de los derechos humanos como en el orden constitucional español. Esto incluye, ciertamente, el derecho de toda persona al goce irrestricto de su derecho a la integridad personal y el derecho a no ser víctima de un trato que restrinja de modo discriminatorio, irrazonable, desproporcionado o arbitrario el disfrute de su derecho a la libertad y seguridad personales. Derechos que, precisamente, se conculcan dando *carta legal* al internamiento «sistemático» en los CIE de todos los migrantes en situación administrativa irregular.

Por su parte, el profesor **Alberto Hidalgo** se ocupa de la exclusión e inclusión social de los migrantes en España. Parte para ello de una reflexión general sobre los procesos de inclusión y de exclusión social de las personas migrantes y denuncia la creciente agudización de la contradicción entre libertad y seguridad en los países occidentales, así como el incremento de la exclusión de esas personas vista nuestra incapacidad para dar una respuesta articulada y solidaria a la creciente masa de refugiados, al aumento de la xenofobia y el racismo y a su traducción en el auge de los populismos en Europa. Propone abordar decididamente la exclusión/inclusión tomando en consideración el factor decisivo de las desigualdades, lo que ilustra con los serios riesgos de fractura social que las distintas variables de la exclusión

arrojan (en empleo, consumo, vivienda, educación, salud...) para nuestro país. Nos disuade, en consecuencia, acerca de la necesidad de alcanzar la plena inclusión solo a través de la integración laboral, puesto que son necesarias políticas para luchar contra la discriminación y los prejuicios y fomentar la integración, destinando mayores recursos para atender estos frentes. Finalmente, se detiene en el drama que han representado las sucesivas olas de refugiados especialmente para Europa, aquejada endémicamente por los pecados del mercado, la falta de un proyecto político común o la ampliación apresurada hacia los países del Este. Y hace suyas las propuestas de Sami Naïr, quien aboga especialmente por proporcionar a los refugiados un pasaporte de tránsito que les reconozca el derecho a circular en los países europeos hasta encontrar un país que les acepte.

Precisamente, el profesor **José Abu-Tarbush** (Universidad de La Laguna) dedica su aportación a esta obra al drama de los refugiados y desplazados sirios, tomando el mismo referente de la seguridad humana. Un conflicto armado seguido de una catástrofe humanitaria, que se nutrió del descontento propiciado por distintos factores generadores ciertamente de inseguridad humana: el impacto negativo de la liberalización económica, la suspensión de subsidios estatales, el incremento del desempleo y la pobreza, la corrupción, la represión y la continuada ausencia de libertades políticas en el país. Un país que ha sido, desde mediados del siglo XIX, tierra de acogida para distintas colectividades y minorías (tártaros, caucasianos y circasianos de origen musulmán, armenios, kurdos, asirios cristianos, palestinos, iraquíes...). Un país que protagoniza, sin embargo, el exilio y desplazamiento de sus nacionales, en medio del escenario regional del Oriente Medio, convulso, volátil y frágil, y que es la región del mundo de mayor aumento de migrantes y población forzada a desplazarse (un incremento del 120% entre 2005 y 2015). Para las personas forzadas al desplazamiento interno o a la migración en búsqueda de refugio, las derivadas en términos de inseguridad humana son incontestables: devastación de ciudades, infraestructuras y viviendas, falta de alimentos y medicinas, hacinamiento, obstáculos para acceder a servicios de salud, hostigamiento por parte de las fuerzas gubernamentales y yihadistas, bombardeos, explotación laboral, violencia sexual, restricciones a la libertad de movimientos, traumas psicológicos, interrupción de la escolarización... Secuelas que se agudizan entre los que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad: las mujeres y los menores, sometidos a realidades y expectativas desoladoras, inciertas, sombrías.

Lamentablemente, esa vulnerabilidad la conocen cotidianamente las niñas y los niños palestinos y saharauis. **Nasara Cabrera**, profesora de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, analiza, en una perspectiva comparativa, la situación de la infancia de dos pueblos titulares del derecho (aún irrealizado) a la libre determinación y víctimas de una ocupación colonial de *larga data* que repercute en

la vida diaria de la infancia sometida, con sus familias, a esa ocupación y a lo que esta trae consigo. Niñas y niños que son víctimas directas e indirectas de múltiples violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales perpetradas con abierta impunidad por el ejército de ocupación y/o los colonos que coadyuvan en y para perpetuar la ocupación. Un cuadro intolerable de inseguridad humana que en ambos casos se dibuja con los asesinatos, las desapariciones forzadas, las detenciones arbitrarias, la vulneración del derecho a un juicio con las debidas garantías, las torturas, los tratos crueles e inhumanos, la discriminación y la humillación, los asentamientos ilegales, la destrucción de casas e infraestructuras, el expolio de riquezas y recursos naturales, la apropiación del patrimonio cultural, el miedo y los traumas psicológicos, las privaciones severas en educación y sanidad, la pobreza, marginación y exclusión extremas...

Cambiando de continente, **Alejandro Valencia**, abogado y consultor colombiano, se pregunta si Colombia camina hacia la paz tras el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, suscrito en noviembre de 2016 por el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo. Admitiendo lo prematuro de toda pretensión evaluadora de este Acuerdo en la fecha de cierre de esta obra, el autor realiza algunos comentarios en relación con el derecho humano a la paz proclamado en la DS de 2010; llama la atención sobre los derechos de las víctimas y los grupos en situación de vulnerabilidad; expone el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición contemplado en el Acuerdo y el enfoque diferenciado con las víctimas particularmente vulnerables; e indica algunas de las dificultades actuales que genera la ejecución del Acuerdo. El autor vaticina que aun siendo irreversible el desarme, la desmovilización y la reincorporación de las FARC a la política, el camino es arduo y difícil, por lo que comparte la idea de que Colombia «tendrá un postacuerdo y no un postconflicto» y afirma que «desafortunadamente hay diferentes aristas que denotan que el conflicto armado se prolongará y que una paz total no es inmediata para los colombianos y colombianas».

Ciertamente, también en Venezuela hay incertidumbre. **Yubi Cisneros**, especialista en Derechos Humanos (Universidad Central de Venezuela), documenta y hace un balance de la grave situación en el país, que representa un desafío serio para la paz y la seguridad humana. Con buen criterio, previene acerca de peligros y necesidades que son imperiosas desde el plano de los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia e inalienabilidad que están a la cabeza del derecho internacional de los derechos humanos. Mejor citarla en su literalidad, cuando afirma que «el discurso político basado en los anhelos legítimos de justicia social [...] puede convertirse en un ariete que destruya los contenidos de la democracia y con ello reducir las posibilidades reales de garantizar la

seguridad humana». El derecho humano a la paz y a la seguridad humana «solo son viables si comportan el disfrute universal de todos los derechos humanos, sin sacrificar unos por otros, a la par que se garantice un modelo de convivencia plural y democrática, realmente participativa y con funcionamiento efectivo de la separación de poderes».

Finalmente, dos defensores de los derechos humanos, **Juan Carlos Gutiérrez** y **Silvia Patricia Chica**, integrantes de la ONG IDHEAS (Litigio Estratégico en Derechos Humanos), traen a esta obra las implicaciones para el derecho a la paz que comportan las graves violaciones de los derechos humanos en México. La violencia y la impunidad en el país han convertido a miles de personas en víctimas de gravísimas violaciones de derechos humanos cometidas, por acción u omisión, por el Estado mexicano, denegando así el derecho que tienen los pueblos y las personas a «vivir en un entorno privado y público que sea seguro y sano, así como a recibir protección contra cualquier acto de amenaza o de violencia física o psicológica, con independencia de su procedencia estatal o no estatal» (artículo 3 de la DS). No es en absoluto fácil poner remedio y detener las disputas por el control territorial en el negocio del narcotráfico, las distintas formas de violencia de los grupos armados, la corrupción, la impunidad, la violencia política y la violencia contra las mujeres, factores que contribuyen a explicar la violencia estructural en México. No basta, siendo imperativa, la voluntad política del Estado mexicano, y por ello ambos autores abogan por una implicación de la comunidad internacional a través del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la adopción de una resolución sobre la situación de derechos humanos e impunidad en México, que llame la atención de la comunidad internacional sobre la crisis de derechos humanos en el país y sirva para establecer un mecanismo internacional contra la impunidad en el país.

Son temas y situaciones en los que la seguridad humana está en entredicho y, por añadidura, también el derecho humano a la paz en la construcción holística que construyó y puso por escrito la sociedad civil en la *Declaración de Santiago* de 2010. Su lectura confirma que no puede haber cabalmente paz sin seguridad humana.

Las Palmas de Gran Canaria / Ginebra, 25 de noviembre de 2017
Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer

1

LUCES Y SOMBRAS EN EL PROCESO DE CODIFICACIÓN INTERNACIONAL DEL DERECHO HUMANO A LA PAZ

Carlos Villán Durán

Profesor de Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
Codirector del Máster en Protección Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá (España). Presidente de la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ([AEDIDH](#)). Antigo miembro del Institut International des Droits de l'Homme (Estrasburgo). Antigo miembro de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1982-2005) (Ginebra).

cvillan@aetidh.org

1. Introducción
2. El contenido del derecho humano a la paz
3. La codificación en las Naciones Unidas
4. Conclusiones
5. Bibliografía

1. Introducción

El 19 de diciembre de 2016 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la [Resolución 71/189](#), que contiene en su anexo la misma *Declaración sobre el Derecho a la Paz* que el Consejo de Derechos Humanos (en adelante, Consejo DH) había aprobado el 1 de julio de 2016 en su [Resolución 32/28](#). Con ambas resoluciones culminaron las tareas de codificación y desarrollo progresivo del derecho humano a la paz, que se habían iniciado en 2010 en el seno del Consejo de Derechos Humanos, a instancias de la sociedad civil organizada.

Trasladar el valor universal de la paz a la categoría jurídica de derecho humano ha sido el propósito de la iniciativa legislativa llevada a cabo por la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH) a partir de la *Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*, que fue adoptada el 30 de octubre de 2006 por un comité de redacción de quince personas expertas españolas y latinoamericanas.¹ Desde entonces, la AEDIDH lideró con éxito la campaña mundial de la sociedad civil internacional a favor del reconocimiento del derecho humano a la paz (2007-2010), en el curso de la cual la *Declaración de Luarca* fue compartida y debatida por personas expertas independientes en consultas organizadas por la AEDIDH en todas las regiones del mundo.

Las contribuciones regionales a la *Declaración de Luarca* se recopilaron en las declaraciones sobre el derecho humano a la paz adoptadas por personas expertas de la sociedad civil en La Plata (Argentina), en noviembre de 2008 y septiembre de 2013; Yaundé (Camerún), en febrero de 2009; Bangkok, (Tailandia), en abril de 2009; Johannesburgo (Sudáfrica), en abril de 2009; Sarajevo (Bosnia-Herzegovina), en octubre de 2009; Alejandría (Egipto), en diciembre de 2009; La Habana (Cuba), en enero de 2010; Morphou (Chipre), en octubre de 2010; Caracas (Venezuela), en noviembre de 2010; Nagoya y Tokio (Japón), en diciembre de 2011;

¹ Vid. C. R. RUEDA CASTAÑÓN y C. VILLÁN DURÁN (eds.): *La Declaración de Luarca sobre el derecho humano a la paz*, 2.^a ed., Granda-Siero: Madú, 2008, 560 pp. Vid. también C. VILLÁN DURÁN: «The Human Right to Peace: A Legislative Initiative from the Spanish Civil Society», *Spanish Yearbook of International Law*, 15 (2009), pp. 143-171; y, del mismo autor, «Civil Society Organizations Contribution to the Universal Declaration on the Human Right to Peace», *International Journal on World Peace*, xxviii, núm. 4 (diciembre 2011), pp. 59-126.

Slovenj Gradec (Eslovenia), en octubre de 2012; San José (Costa Rica), en febrero de 2012, 2013 y 2014); Oswiecim (Polonia) y Londres (Reino Unido), en mayo de 2013.

Al final de la campaña mundial, las organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC) reunidas en el congreso internacional celebrado en Santiago de Compostela con ocasión del Foro Social Mundial sobre la Educación para la Paz (Foro 2010), aprobaron el 10 de diciembre de 2010 la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz* y los Estatutos del Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz.²

Las estrategias desarrolladas por la AEDIDH y el OIDHP, junto a 2000 OSC, ciudades e instituciones públicas asociadas de todo el mundo (entre ellas, el Congreso de los Diputados³ y los Parlamentos de las comunidades autónomas del Principado de Asturias, Cataluña, País Vasco y Navarra, así como el Cabildo de Gran Canaria y numerosos ayuntamientos de España), aseguraron que la *Declaración de Santiago* y sus trabajos preparatorios fueran tenidos debidamente en cuenta tanto por el Comité Asesor (dieciocho personas expertas independientes), como por el Consejo de Derechos Humanos (cuarenta y siete Estados miembros).

También por iniciativa de la AEDIDH y de Costa Rica, la XXI Cumbre Iberoamericana reunida en Asunción (Paraguay) aprobó el 29 de octubre de 2011 un *Comunicado especial sobre el derecho a la paz*, que recordó el fundamento de este derecho en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y otros instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por los Estados miembros de la comunidad iberoamericana. Igualmente, urgió a sus veintidós Estados miembros a apoyar la codificación del derecho a la paz, que ya había sido iniciada en el Consejo de Derechos Humanos, abriendo el camino a su desarrollo progresivo y reconociendo la importante contribución realizada por las OSC para promover el derecho a la paz.

Este recorrido puso de relieve que una iniciativa legislativa conjunta de la sociedad civil y la academia puede abrir el camino a la codificación y al desarrollo

² Vid. C. VILLÁN DURÁN y C. FALEH PÉREZ (eds.): *Contribuciones regionales para una declaración universal del derecho humano a la paz*, Lueca: AEDIDH, 2010, 640 pp. Véanse los textos completos de la *Declaración de Santiago* y los *Estatutos del OIDHP* en la web de la AEDIDH (www.aedidh.org).

³ *Proposición no de ley de apoyo al derecho humano a la paz*, aprobada el 14 de septiembre de 2011 por todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de los Diputados. Disponible en la web de la AEDIDH (archivo documental).

progresivo del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH),⁴ incluso en un campo particular —guerra y paz— que tradicionalmente se reservan los representantes de los Estados soberanos.

Mientras la *Declaración de Santiago* recogió en términos jurídicos las aspiraciones de paz de las OSC de todo el mundo, los Estatutos del OIDHP aportaron a las OSC la estructura institucional apropiada para promover la *Declaración de Santiago* en todo el mundo.

Además, la *Declaración de Santiago* definió la posición conjunta de las OSC ante el proceso de codificación oficial del derecho humano a la paz que, como ya vimos, se inició a instancias de la sociedad civil en 2010 en el marco del Consejo de Derechos Humanos.

2. El contenido del derecho humano a la paz

El preámbulo de la *Declaración de Santiago* defiende una visión holística de la paz equivalente a la ausencia de todo tipo de violencia. En efecto, la paz no se limita a la estricta ausencia de conflictos armados (paz *negativa*); tiene también una dimensión *positiva*, orientada a alcanzar tres objetivos, a saber: en primer lugar, satisfacer las necesidades básicas de todos los seres humanos, con miras a erradicar la violencia *estructural* originada en las desigualdades económicas y sociales existentes en todo el mundo. En segundo lugar, eliminar la violencia *cultural* (que engloba la violencia de género, intrafamiliar, en la escuela, en el puesto de trabajo, etc.). Y, en tercer lugar, la paz positiva requiere el efectivo respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin discriminaciones indebidas.

En consecuencia, el preámbulo de la *Declaración de Santiago* subraya la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional que elimine las desigualdades, la exclusión y la pobreza, porque son las causas básicas de la violencia estructural, la cual es incompatible con la paz positiva tanto a nivel nacional como internacional.

⁴ Vid. C. VILLÁN DURÁN y C. FALEH PÉREZ: (dirs.): *The International Observatory of the Human Right to Peace*, Luarca: AEDIDH, 2013, 548 pp., at 34. Disponible en la web de la AEDIDH (biblioteca y archivo). Vid. también J. SYMONIDES: «Towards the universal recognition of the human right to peace», *International Affairs Review*, 2006, núm. 1 (153), pp. 5-19, at 18-19.

Además, el nuevo orden económico internacional debe ser sostenible en términos medioambientales. También se deben dedicar al desarrollo económico y social de los pueblos, los recursos liberados por el desarme internacional, el cual deberá llevarse a cabo bajo un estricto y eficiente control internacional, comenzando por las armas de destrucción masiva (nucleares, químicas, bacteriológicas, etc.).

Los veintinueve párrafos del preámbulo de la *Declaración de Santiago* también precisan los fundamentos jurídicos de los derechos reconocidos en la parte dispositiva, que a su vez constituyen los elementos principales del derecho humano a la paz (Parte I). Además, se hace una distinción entre derechos (Sección A: artículos 1 a 12) y obligaciones (Sección B: artículo 13). La Parte II se dedica al mecanismo de supervisión de la futura declaración de las Naciones Unidas (artículos 14-15). La *Declaración* concluye con tres disposiciones finales.

El artículo 1 de la *Declaración de Santiago* reconoce los titulares (personas, pueblos, grupos y humanidad) y los sujetos obligados del derecho humano a la paz (Estados y organizaciones internacionales).

Los artículos 2 a 12 desarrollan el contenido material del derecho humano a la paz, a saber: derecho a la educación en y para la paz y los derechos humanos (artículo 2); derecho a la seguridad humana y a vivir en un entorno sano y seguro (artículo 3); derecho al desarrollo y a un medio ambiente sostenible (artículo 4); derecho a la desobediencia civil y a la objeción de conciencia (artículo 5); derecho de resistencia y oposición a la opresión (artículo 6); derecho al desarme (artículo 7); libertad de pensamiento, opinión, expresión, conciencia y religión (artículo 8); derecho a obtener el estatuto de refugiado (artículo 9); derecho a emigrar y a participar (artículo 10); derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos a la verdad, justicia y reparación (artículo 11); y derechos de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad (artículo 12).

El artículo 13 de la *Declaración de Santiago* se refiere a las obligaciones de todos los actores internacionales en la realización del derecho humano a la paz. Aunque la responsabilidad principal de preservar la paz recae sobre los Estados y organizaciones internacionales (párrafos 2 a 6), todos los actores internacionales, incluyendo empresas, personas, grupos en sociedad, y la comunidad internacional en su conjunto, también deben asumir sus obligaciones para realizar el derecho humano a la paz.

En particular, los Estados tienen la responsabilidad de proteger a la humanidad del flagelo de la guerra. Sin embargo, ello no implica autorización a ningún Estado para intervenir en el territorio de otros. Además, toda acción militar fuera del marco de la Carta de las Naciones Unidas es contraria al derecho humano a la paz (párrafo 7).

Para garantizar la realización del derecho humano a la paz, el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta debe ser fortalecido. Con este propósito, se deben revisar urgentemente tanto la composición del Consejo de Seguridad, como el derecho de veto de los cinco miembros permanentes, así como los métodos de trabajo del mismo Consejo. Por último, debe permitirse a los representantes de la sociedad civil tomar parte activa en las reuniones ordinarias del Consejo de Seguridad (artículo 13.8).

La supervisión de la aplicación de la futura declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho humano a la paz (Parte II) se confía en la *Declaración de Santiago* al grupo de trabajo sobre el derecho humano a la paz (artículo 14), compuesto por diez personas expertas independientes que serán elegidas por la Asamblea General para un mandato de cuatro años. Entre sus funciones principales (artículo 15), el grupo de trabajo promoverá el derecho humano a la paz; adoptará acciones urgentes; realizará investigaciones *in loco* sobre violaciones del derecho humano a la paz; presentará informes anuales a los órganos políticos relevantes de las Naciones Unidas; preparará un proyecto de convención internacional sobre el derecho humano a la paz que recoja los elementos esenciales de la *Declaración*; y contribuirá a la elaboración de definiciones y normas relativas al crimen de agresión y a los límites jurídicos del derecho de los Estados a la legítima defensa.

Las disposiciones finales sitúan la *Declaración de Santiago* en el contexto de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional de los derechos humanos. También aseguran la primacía del principio *pro persona*. Por último, se subraya que todos los Estados deben aplicar de buena fe las disposiciones de la *Declaración* «adoptando las medidas pertinentes de carácter legislativo, judicial, administrativo, educativo o de otra índole, que fueran necesarias para promover su realización efectiva».

3. La codificación en las Naciones Unidas

Conforme a la práctica desarrollada por las Naciones Unidas, la mayor parte de las normas pertenecientes al DIDH ha sido objeto de codificación y desarrollo progresivo de acuerdo a un método mixto y simplificado, en el que los órganos intergubernamentales competentes invitan a representantes de la sociedad civil a participar en sus trabajos, especialmente durante las primeras fases de la codificación.

La iniciativa codificadora oficial del DIDH reside en el Consejo de Derechos Humanos (cuarenta y siete Estados). Fue establecido en 2006 para, *inter alia*,

formular «recomendaciones a la Asamblea General para seguir desarrollando el derecho internacional en la esfera de los derechos humanos».⁵ A pesar de ser un órgano intergubernamental dependiente de la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos permite participar en sus trabajos a las organizaciones no gubernamentales con estatuto consultivo ante el Consejo Económico y Social (ECO-SOC), siguiendo el precedente establecido en la anterior Comisión de Derechos Humanos, a la que sustituyó.

Pero, como se ha puesto de relieve en el caso del emergente derecho humano a la paz, los Estados deben ser persuadidos por una sociedad civil internacional sólidamente organizada, cuyos representantes deben trasladar sus iniciativas legislativas internacionales a los Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos. En efecto, son habituales las resistencias de los Estados a innovar en la elaboración de nuevas normas de DIDH. Para superarlas, la sociedad civil debe hacer un trabajo preparatorio muy convincente, asociando la contribución de personas expertas e independientes procedentes de la propia sociedad civil, del mundo académico y del sistema de las Naciones Unidas, esto es, los miembros de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos (grupos de trabajo y relatores especiales), así como de los comités establecidos en tratados y del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos.

La codificación del derecho humano a la paz en el seno de las Naciones Unidas transcurrió por tres etapas claramente diferenciadas. La primera comenzó con la Resolución 14/3 del Consejo DH, de 17 de junio de 2010, en la que se reconoció por primera vez la importante contribución de la sociedad civil al desarrollo del derecho a la paz, que había cristalizado a través de la campaña mundial de la AEDIDH a favor del reconocimiento internacional del derecho humano a la paz (2007-2010). En consecuencia, el Consejo DH abrió el proceso de codificación oficial al encargar a su Comité Asesor que redactara una *declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz* en el plazo de dos años.

La primera etapa fue muy positiva, pues el Comité Asesor —compuesto de dieciocho personas expertas independientes— se asoció estrechamente con las organizaciones de la sociedad civil lideradas por la AEDIDH y el ODH, para redactar la declaración que le había encomendado el Consejo DH. El 16 de abril de 2012 el Comité Asesor entregó al Consejo DH su *Declaración sobre el Derecho a la Paz*, que incluyó el 85% de las normas propuestas por la sociedad civil en la *Declaración de Santiago* de 2010.

⁵ Resolución 60/251 de la Asamblea General, de 3 de abril de 2006, párr. 5.c).

La segunda etapa codificadora comenzó el 5 de julio de 2012 con la adopción por el Consejo DH de la Resolución 20/15 por treinta y cuatro votos a favor, doce abstenciones y un voto en contra.⁶ La resolución, después de reiterar el reconocimiento por la importante labor que realizan las organizaciones de la sociedad civil para promover el derecho de los pueblos a la paz, decidió establecer «un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de negociar progresivamente un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho a la paz, sobre la base del proyecto presentado por el Comité Asesor, y sin prejuzgar posibles opiniones y propuestas pertinentes presentes, pasadas o futuras».⁷ También invitó a «... la sociedad civil y todos los interesados pertinentes a contribuir activa y constructivamente a la labor del grupo de trabajo».⁸

El GTDP nombró presidente relator al embajador alerno de Costa Rica ante las Naciones Unidas en Ginebra (Christian Guillermet Fernández) y celebró tres períodos de sesiones durante el período 2013-2015. En el curso de los dos primeros períodos de sesiones algunos Estados desarrollados, liderados por los Estados Unidos, rechazaron entrar en una verdadera negociación conforme al mandato otorgado al Grupo. Así, desde el principio, esos Estados negaron la existencia del derecho humano a la paz, alegando que no existían bases jurídicas para su reconocimiento.⁹ Esta posición fue reiterada durante el segundo período de sesiones en el que, siguiendo el nuevo enfoque propuesto por el presidente relator del GTDP, los Estados negacionistas prefirieron desviar el debate a la relación existente entre la paz y los derechos humanos.¹⁰

En consecuencia, las resoluciones aprobadas por el Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho a la paz en 2013 y 2014 dejaron patente el rechazo de los Estados

⁶ Votaron a favor Angola, Arabia Saudita, Bangladés, Benín, Botsuana, Burkina Faso, Camerún, Catar, Chile, China, Congo, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Jordania, Kirguistán, Kuwait, Libia, Malasia, Maldivas, Mauritania, Mauricio, México, Nigeria, Perú, Rusia, Senegal, Tailandia, Uganda, Uruguay y Yibuti. Se abstuvieron Austria, Bélgica, España, Hungría, India, Italia, Moldavia, Noruega, Polonia, República Checa, Rumanía y Suiza. Votó en contra Estados Unidos.

⁷ Párrafo 1 de la parte dispositiva. En adelante, GTDP.

⁸ *Ibid. id.*, párrafo 5.

⁹ *Vid.* el informe del primer período de sesiones del GTDP, doc. [A/HRC/WG.13/1/2](#). Observaciones generales, párrs. 18—29, especialmente 21 y 23.

¹⁰ *Vid.* el informe del segundo período de sesiones del GTDP, doc. [A/HRC/27/63](#), General comments, párrs. 19-26, especialmente 22.

desarrollados a negociar una verdadera declaración sobre el derecho humano a la paz, oponiéndose incluso a que el GTDP pudiera continuar sus labores en 2014 y 2015.¹¹

Esta situación puso de relieve el agotamiento de la vía del consenso patrocinada por el presidente relator del GTDP, ya que no era posible negociar por consenso una declaración sobre el derecho humano a la paz, si algunos Estados desarrollados negaban la existencia misma del derecho humano a la paz. En efecto, el consenso se rompió a partir del momento en que un solo Estado (Estados Unidos) rechazó entrar en la negociación, lo que equivalió a reconocerle un derecho de veto que el Reglamento del Consejo de Derechos Humanos no contempla. Al contrario, el artículo 20 de dicho Reglamento establece claramente que las decisiones del Consejo DH «se tomarán por mayoría simple de los miembros presentes y votantes».¹²

Por tanto, las OSC lideradas por la AEDIDH y el OIDHP solicitaron al GTDP volver a la resolución inicial de 2012 del Consejo DH, que había cosechado un solo voto en contra (Estados Unidos) y retomar el mandato original del GTDP. Amparado en una mayoría natural de Estados favorables al derecho humano a la paz, el GTDP debía iniciar una auténtica negociación de la futura declaración de las Naciones Unidas sobre la base de la Declaración aprobada por el Comité Asesor en 2012, inspirada a su vez en la *Declaración de Santiago*, que había sido aprobada en 2010 por la sociedad civil internacional. Por último, las OSC reafirmaron el derecho humano a la paz como derecho autónomo, sólidamente enraizado en el DIDH, asegurando así que la futura declaración constituya un valor añadido al actual DIDH, así como un avance significativo en la promoción de la paz y los derechos humanos a nivel mundial.¹³

El tercer período de sesiones del GTDP se celebró del 20 al 24 de abril de 2015. El último día el presidente relator presentó su proyecto de declaración revisado, aunque incompleto. Compuesto de un preámbulo de treinta y seis párrafos y una parte dispositiva de cuatro artículos, lo más significativo es el nuevo artículo 1 que dice: «Toda persona tiene derecho a disfrutar de la paz de tal manera que se mantenga la seguridad, se promuevan y protejan todos los derechos humanos y se alcance plenamente el desarrollo». Y el artículo 2 señaló:

¹¹ En efecto, la [Resolución 23/16](#), de 13 de junio de 2013, que convoca el segundo período de sesiones del grupo, fue aprobada con la oposición de Alemania, Austria, España, Estados Unidos, Estonia, Japón, Montenegro, República Checa y República de Corea; y la Resolución 27/17, de 25 de septiembre de 2014, que convoca el tercer período de sesiones, fue aprobada con la oposición de Alemania, Austria, Estados Unidos, Estonia, Francia, Japón, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa y República de Corea.

¹² Cf. [Resolución 5/1 del Consejo DH](#), de 18 de junio de 2007, anexo VII.

¹³ Esta declaración, firmada por 91 OSC lideradas por la AEDIDH y el OIDHP, fue distribuida como documento oficial del Consejo DH en su 28.º período de sesiones, [doc. A/HRC/28/NGO/40](#), de 27 de febrero de 2015.

Los Estados deben respetar, aplicar y promover la igualdad y la no discriminación, la justicia y el estado de derecho y garantizar la seguridad de la población, atender sus necesidades y velar por la protección y la promoción de sus derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos como medio para consolidar la paz.¹⁴

Ante tal redacción, las ONG lideradas por AEDIDH y OIDHP protestaron y reclamaron el reconocimiento del derecho humano a la paz, que goza de fundamentos jurídicos sólidos en el DIDH.¹⁵ El presidente relator del GTDP concluyó reconociendo su fracaso en obtener el consenso entre los Estados y anunció su renuncia.¹⁶

Por su parte, el Consejo DH decidió terminar sus seis años de trabajos preparatorios precipitadamente el 1 de julio de 2016 con la adopción de la Resolución 32/28, por la que recomendó a la Asamblea General la aprobación de la *declaración sobre el Derecho a la Paz* que se anexa. Tal *Declaración* retoma el texto del presidente relator del GTDP de 24 de abril de 2015 arriba citado, con ligeros retoques. El resultado es una vez más claramente insuficiente pues, a diferencia de la *Declaración de Santiago* de 2010 o de la *declaración del Comité Asesor* de 2012, no reconoce el derecho humano a la paz ni sus elementos esenciales.

En efecto, el artículo 1 se limita a afirmar que «toda persona tiene derecho a disfrutar de la paz de tal manera que se promuevan y protejan todos los derechos humanos y se alcance plenamente el desarrollo». Se añade en el artículo 2 que «los Estados deben respetar, aplicar y promover la igualdad y la no discriminación, la justicia y el estado de derecho y garantizar la liberación del temor y la miseria, como medio para consolidar la paz dentro de las sociedades y entre estas».

Aunque Cuba había presentado un proyecto de declaración ante el plenario del Consejo DH afirmando que se trataba de un texto de consenso entre los Estados, lo cierto es que la citada resolución fue adoptada por treinta y cuatro votos a favor (Estados en vías de desarrollo africanos, asiáticos y latinoamericanos, además de China, Catar, Rusia y Arabia Saudita), nueve en contra (Alemania, Bélgica, Eslovenia, Francia, Letonia, Macedonia, Países Bajos, Reino Unido y República de Corea) y cuatro abstenciones (Albania, Georgia, Portugal y Suiza). Con ese resultado el texto de la Declaración pudo haber sido mucho más ambicioso, como pretendían las OSC lideradas por la AEDIDH y el OIDHP.

¹⁴ Cf. Informe del tercer período de sesiones del GTDP, doc. [A/HRC/29/45](#) de 26 de mayo de 2015, anexo.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 73.

¹⁶ *Ibid. id.*, párrs. 78 y 81.

El cambio de posición de Cuba fue también determinante para facilitar la adopción de la [Resolución 32/28](#) del Consejo DH. En efecto, Cuba presentó el proyecto de resolución por sorpresa, pues el derecho a la paz no figuraba en el programa de trabajo del Consejo DH en su 32.º período de sesiones. Tampoco se permitió a las OSC presentar sus observaciones ante el plenario del Consejo DH y se canceló el cuarto período de sesiones del GTDP, que estaba previsto que se celebrara en Ginebra a partir del 11 de julio de 2016.

Tanta precipitación fue necesaria para hacer aprobar una Declaración vacía de contenido, muy alejada de las posiciones del movimiento de países no alineados que Cuba lideraba y, por supuesto, de las posiciones de la sociedad civil y de la Declaración que aprobó en 2012 el Comité Asesor. Tal cambio de posición de Cuba solo se explica por la *realpolitik* que practica ese país desde 2014 en las relaciones internacionales y no debe ser ajena a la histórica visita que realizó el presidente Obama a La Habana en marzo de 2016.

La tercera y última etapa de la codificación internacional se trasladó al escenario de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York. El 8 de noviembre de 2016 Cuba y otros Estados en desarrollo presentaron ante la Tercera Comisión de la Asamblea General el proyecto de Resolución L.29,¹⁷ que anexaba la misma *Declaración sobre el Derecho a la Paz* que había aprobado el Consejo DH el 1 de julio de 2016. El proyecto de resolución fue aprobado el 18 de noviembre de 2016 en la Tercera Comisión¹⁸ por 116 votos a favor, 34 en contra¹⁹ y 19 abstenciones.²⁰ Una vez más se puso de relieve que la Declaración que había sido propuesta por el presidente relator del GTDP y ahora patrocinada por Cuba, no gozaba del pretendido consenso de los Estados.

Por su parte, 474 OSC lideradas por la AEDIDH y el OIDHP se dirigieron por escrito a todas las representaciones permanentes acreditadas en Nueva York, rechazando la Declaración aprobada por la Tercera Comisión, porque no reconocía el derecho humano a la paz ni tampoco sus elementos esenciales. En su lugar, invitaron a

¹⁷ Doc. [A/C.3/71/L.29](#), de 31 de octubre de 2016.

¹⁸ *Cfr.* doc. [A/71/484/Add.2](#), de 6 de diciembre de 2016, párrafos 76-80.

¹⁹ Votaron en contra los siguientes Estados: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Macedonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Israel, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Montenegro, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Corea, Rumanía y Suecia.

²⁰ Se abstuvieron los siguientes Estados: Albania, Andorra, Armenia, Chipre, Fiyi, Grecia, Islandia, Italia, Liechtenstein, Moldavia, Noruega, Palaos, Polonia, Portugal, San Marino, Serbia, Sudán del Sur, Suiza y Turquía.

los Estados miembros de la Asamblea General a considerar la *Declaración de Santiago*, que había sido actualizada el 4 de marzo de 2016,²¹ como punto de partida para una auténtica negociación sobre el derecho humano a la paz.

El último acto correspondió al plenario de la Asamblea General, que aprobó el 19 de diciembre de 2016 la Resolución 71/189²² en una votación nuevamente dividida de 131 votos a favor, 34 en contra y 19 abstenciones. La Asamblea General no estimó los argumentos de las OSC y se limitó a aprobar el mismo texto de Declaración que había adoptado su Tercera Comisión.

4. Conclusiones

Los seis años de codificación internacional en el seno del Consejo de Derechos Humanos y su resultado final en la Asamblea General dejaron en la sociedad civil un sabor amargo. La primera fase fue ciertamente muy positiva en el marco del Comité Asesor, pues las personas expertas independientes mostraron gran sensibilidad ante los planteamientos y las reivindicaciones —legítimas y fundamentadas— de la AEDIDH y otras OSC asociadas, haciendo un trabajo encomiable que cristalizó en la Declaración sobre el Derecho a la Paz, del Comité Asesor (2012), que, como vimos, había recogido el 85 % de las normas propuestas por la sociedad civil en la *Declaración de Santiago* de 2010.

Por el contrario, la segunda etapa codificadora en el marco del GTDP intergubernamental fue decepcionante, lo mismo que la conducción del mismo por su presidente relator, que se fue separando progresivamente de las posiciones de las OSC a lo largo de los tres periodos de sesiones del GTDP. Cediendo a la presión de Estados Unidos y otros Estados desarrollados con los que negoció a puerta cerrada, el presidente relator impuso la regla del consenso que le reclamaban los Estados desarrollados en minoría, a pesar de que el Reglamento del Consejo DH no lo autorizaba. De esta manera el presidente relator fue vaciando de contenido la Declaración del Comité Asesor hasta convertir el texto que finalmente presentó en 2015 al GTDP en una declaración totalmente insuficiente e inaceptable. La mala fe de los Estados negociacionistas del derecho humano a la paz se manifestó una vez más en 2016 cuando votaron en contra

²¹ *Vid.* el texto actualizado de la *Declaración de Santiago* en el *Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho Humano a la Paz*, de 4 de marzo de 2016. Disponible en el sitio web de la AEDIDH (archivo documental).

²² *Vid.* Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2016. Declaración sobre el Derecho a la Paz, [A/RES/71/189](#).

del texto propuesto por el presidente relator del GTDP, que fue a continuación patrocinado por Cuba tanto en el Consejo de Derechos Humanos como en la Asamblea General.

La tercera etapa codificadora en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de su Tercera Comisión fue marcadamente intergubernamental, ya que las OSC no tienen reconocida la participación oficial en los trabajos de la Asamblea General ni del Consejo de Seguridad. Todo ello facilitó un puro trámite intergubernamental, por medio del cual se endosó la [Resolución 32/28](#) del Consejo DH sin mayor debate.

No obstante, varios Estados, conscientes de la prematura interrupción de la codificación y desarrollo progresivo del derecho humano a la paz en el Consejo DH y de la oposición expresada por las OSC, se pronunciaron a favor de continuar en la Asamblea General los debates sobre el contenido del derecho humano a la paz. La propia Asamblea General decidió «seguir examinando la cuestión de la promoción del derecho a la paz en su septuagésimo tercer período de sesiones».²³

Concluida la codificación internacional propiamente dicha, el Consejo de DH adoptó en 2017 la Resolución 35/4, reiterando los dos primeros artículos de la Declaración aprobada por la Asamblea General y convocando un taller que se celebrará en Ginebra en 2018 sobre la aplicación de la Declaración sobre el Derecho a la Paz, con participación de la sociedad civil.²⁴

También la Conferencia de las Naciones Unidas de 2017 adoptó el *tratado sobre la prohibición de armas nucleares*,²⁵ que obliga a los Estados a prohibir el desarrollo, ensayo, producción y posesión de armas nucleares, así como el uso o la amenaza de utilización de tales armas. Aunque los nueve Estados nucleares y sus aliados europeos no participaron en la negociación y continúan modernizando sus arsenales nucleares, la adopción de este tratado —tan esencial para asegurar la paz y la seguridad internacionales— puso de relieve una vez más que la Asamblea General dispone de mayoría suficiente para aprobar una declaración o incluso un tratado que reconozca el *derecho humano a la paz* y sus elementos esenciales.

²³ Es decir, en 2018. Párr. 3 de la res. [71/189](#) de la AG, *cit.*

²⁴ Res. 35/4, de 22 de junio de 2017. Adoptada por treinta y dos votos a favor, once en contra y cuatro abstenciones. La resolución fue patrocinada por Cuba y otros países en vías de desarrollo.

²⁵ Aprobado el 7 de julio de 2017 por 122 votos a favor, uno en contra (Países Bajos) y una abstención (Singapur). Disponible en el doc. [A/CONF.229/2017/L.3/Rev.1](#), de 6 de julio de 2017. El tratado fue abierto a la firma de los Estados el 20 de septiembre de 2017. Deberá reunir al menos cincuenta ratificaciones para su entrada en vigor.

Habrà que convenir que si, como admitió la Asamblea General en 2016, «la paz es un requisito fundamental para la promoción y protección de todos los derechos humanos de todas las personas», es imperativo desarrollar la paz en términos jurídicos, reconocerla como derecho humano y explicitar sus elementos esenciales, de manera que goce de un contenido equivalente al reclamado por la sociedad civil internacional. En este sentido, llama la atención que la Declaración aprobada por la Asamblea General en 2016 se reduzca a solo cinco artículos, precedidos de casi cuarenta párrafos de preámbulo. Esto evidencia, más allá de la complejidad de los trabajos que acometió la sociedad civil, una clara discordancia entre los fundamentos de la paz como derecho y los preceptos —insuficientes por su número y contenido— aprobados para realizarla.

En consecuencia, la AEDIDH y el Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz, junto a las 526 OSC de todo el mundo que apoyan la *Declaración de Santiago*, que fue nuevamente actualizada el 20 de septiembre de 2017 para incorporar el citado *tratado sobre la prohibición de armas nucleares*,²⁶ continuarán promoviendo esa Declaración porque defiende los intereses de la sociedad civil, con el fin de persuadir a los Estados a revisar en 2018 la *Declaración sobre el Derecho a la Paz* que aprobaron el 19 de diciembre de 2016, dejando profundamente insatisfecha a la sociedad civil internacional.

Ginebra, 21 de septiembre de 2017
Día Internacional de la Paz

5. Bibliografía

BARONA BETANCOURT, Ricardo: *El derecho humano a la paz*, Bogotá: Ibàñez, 2017.

GARCÍA PICAZO, Paloma: *La guerra y la paz, en teoría: un recorrido por la historia y el pensamiento de los clásicos internacionales*, Madrid: Tecnos, 2016.

PAUPP, Terrence E.: *Redefining Human Rights in the Struggle for Peace and Development*, Nueva York: Cambridge University Press, 2014.

²⁶ Vid. el texto actualizado de la *Declaración de Santiago* en el *Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho Humano a la Paz*, de 20 de septiembre de 2017. Disponible en el sitio web de la AEDIDH (archivo documental). Vid. igualmente C. VILLÁN DURÁN y C. FALEH PÉREZ: *El sistema universal de protección de los derechos humanos: su aplicación en España*, Madrid: Tecnos, 2017, 312 pp., at 40-44.

- RUEDA CASTAÑÓN, Carmen Rosa, y Carlos VILLÁN DURÁN (eds.): *La Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*, 2.^a ed., Granda-Siero: Madú, 2008.
- SCHABAS, William A.: «The Human Right to Peace», in Eide, A. y otros (eds.): *Making Peoples Heard: Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*, Leiden/Boston: Brill | Nijhoff, 2011.
- VAN BOVEN, Theodor: «The Right to Peace as an Emerging Solidarity Right», in Rieter, E. y De Waele, H. (eds.): *Evolving Principles of International Law: Studies in Honour of Karel C. Wellens*, Leiden/Boston: Brill | Nijhoff, 2012.
- VILLÁN DURÁN, Carlos: *The Emerging Right to Peace: Its Legal Foundations*, Cambridge-Antwerp-Portland: Intersentia, 2014.
- «El derecho humano a la paz», *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP)*, 2 (2014).
- «Fundamentos jurídicos del derecho humano a la paz», *Revista Electrónica Iberoamericana (REIB)*, 7, núm. 2 (2013), (*In memoriam* al Prof. Dr. D. Ángel Chueca Sancho).
- «Civil Society Organizations Contribution to the Universal Declaration on the Human Right to Peace», *International Journal on World Peace*, XXVIII, núm. 4 (2011).
- y Carmelo FALEH PÉREZ (dirs.): *El sistema universal de protección de los derechos humanos: su aplicación en España*, Madrid: Tecnos, 2017.
- *El derecho humano a la paz: de la teoría a la práctica*, Madrid, CIDEAL, 2013.
- *The International Observatory of the Human Right to Peace*, Luarca: AEDIDH, 2013.
- (eds.): *Paz, migraciones y libre determinación de los pueblos*, Luarca: AEDIDH, 2012.
- (eds.): *Contribuciones regionales para una Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz*, Luarca: AEDIDH, 2010.
- (dirs.): *Estudios sobre el derecho humano a la paz*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2010.
- ZAYAS, Alfred de: «Peace», in William A Schabas (ed): *The Cambridge Companion to International Criminal Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

2

DERECHO AL DESARME Y SEGURIDAD HUMANA

Juan Manuel de Faramiñán Gilbert

Catedrático emérito de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad de Jaén (España).

1. Reflexiones concomitantes sobre los impulsos belicistas
2. A propósito de la seguridad humana
3. Sobre las técnicas del desarme
4. En torno a la factibilidad de modular la paz

1. Reflexiones concomitantes sobre los impulsos belicistas

Reflexionar sobre la guerra es reflexionar sobre su etiología que podemos encontrarla en la violencia, que nos recuerda el aforismo de Tito Mascio Plauto en su obra *Asinaria*, que más tarde utilizará Thomas Hobbes en *De Cive*, sobre la idea de que «el ser humano es un lobo para el ser humano y no es, por tanto, ser humano cuando desconoce quién es el otro» y que en su estructura latina reza así: «*Lupus est homo homini, non homo, quom qualis sit non novit*». La consustancial tendencia a la violencia para resolver los conflictos nos muestra la cara oscura de la condición humana en contraposición con la cara luminosa de la dignidad humana que se recoge en la obra *Oratio de hominis dignitate (Discurso sobre la dignidad del ser humano)* de Giovanni Pico della Mirandola¹ donde nos habla de ese misterio que es ser humano y que se aproxima a lo que Séneca definiría, en *Cartas a Lucilio (XCV, 33)* en la idea de que, al contrario del aserto de Plauto, «el ser humano es sagrado para el ser humano» («*homo sacra res homini*»).

Sin embargo, la violencia se ha enseñoreado en los comportamientos humanos de tal modo que parece casi natural que los conflictos deban resolverse por la fuerza y por las armas y no por el diálogo sosegado de las partes en pugna. Como bien destaca Gómez Galán:²

... la violencia existe, tiene múltiples dimensiones y son variadísimas sus manifestaciones. Nos impactan sus expresiones más ostensibles o cercanas, somos con frecuencia sensibles a sus señales más evidentes, y a veces llegamos a tolerar con resignación sus demostraciones más discretas o distantes. Lo cierto es que convivimos con la violencia, y ésta, queramos o no, está presente en nuestras vidas.

Y, seguidamente, agrega: «además, la violencia constituye siempre un enorme freno para el desarrollo».

¹ G. P. DELLA MIRANDOLA: *Discurso sobre la dignidad del hombre*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

² M. GOMEZ GALÁN: «Presentación de la Fundación Cideal», en C. VILLAN DURÁN y C. FALEH PÉREZ (con prólogo de F. MAYOR ZARAGOZA): *El derecho humano a la paz: de la teoría a la práctica*, Madrid: Cideal, 2013.

La violencia, máxime cuando se hace endémica, desarticula las relaciones entre los seres humanos en el vórtice de una espiral que desgasta a la colectividad y afea la ética individual, dado que los individuos pierden el respeto a los criterios que inspiran la alteridad y como diría Plauto, «desconoce quién es el otro», olvidando como apunta Emmanuel Levinas en su obra *Totalidad e infinito*³ que debemos aprender a reconocernos «en el rostro del otro».

Los comportamientos bélicos y el trasfondo de violencia que ellos implican se han ido apoyando, a lo largo de la historia, en el desarrollo de la tecnología que, lamentablemente, le ha hecho un flaco favor a la paz. Todo ello nos lleva a meditar sobre la influencia de la tecnología en la sociedad moderna y, en particular, en lo que se ha dado en llamar la *posmodernidad*. Dado que para Zygmunt Bauman el contexto global de la vida contemporánea presenta riesgos de una magnitud insospechada, incluso, apunta, catastrófica, como los genocidios, las invasiones, las guerras, el fundamentalismo de mercado, el terror de Estado o la intolerancia de credo. Sin embargo, para este autor una esperanza recorre la ética posmoderna en la medida en que se haga visible la fuerza moral, oculta en la filosofía ética, con el fin de que se pueda llegar a generar una *moralización de la vida social*.⁴

Bauman, caracteriza a nuestro tiempo como lo que él ha llamado un «tiempo líquido», es decir, un modelo que hace a la sociedad flexible y voluble ya que sus valores no perduran el tiempo necesario como para solidificarse y, por tanto, no sirven de marco de referencia que generen valores permanentes, lo que crea en los ciudadanos una gran inseguridad e incertidumbre.

Este modelo posmoderno se diferencia con la modernidad, según Bauman, ya que el modelo anterior era «sólido», es decir, estable y repetitivo. Sin que ello implique una nostalgia trasnochada de que *todo tiempo pasado fue mejor*, sino la cordura de buscar valores estables que, con acierto, se han recogido, finalizada la Segunda Guerra Mundial, en textos como la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948), la *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio* (1948), o la *Declaración de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial* (1963 y la *Convención* subsiguiente de 1965), o la *Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad* (1968), por citar algunos ejemplos señeros, que reclaman el derecho de la humanidad a liberarse de estos odiosos flagelos, y que la sociedad contemporánea parece estar olvidando estas premisas básicas del comportamiento humano.

³ E. LEVINAS: *Totalidad e infinito*, Salamanca: Sígueme, 2006.

⁴ Z. BAUMAN: *Ética posmoderna: sociología y política*, Madrid: Siglo XXI, 2004.

Todos estos cambios están evidenciando un sistema que genera incertidumbres e inseguridades en los diferentes planos de la existencia. Bauman nos habla de «la fragilidad humana». De tal manera, se van debilitando los sistemas de seguridad, de garantías individuales y de protección de los individuos, pues se trata de un tiempo sin certezas, donde los esquemas de vida se fragmentan, y ya no sirve planificar a largo plazo, pues los tiempos son cambiantes y flexibles, en definitiva «líquidos».

La globalización y su instrumento, de la mano de los avances tecnológicos que es la Internet (un arma de doble filo, con luces y sombras), han socavado la solidez de la sociedad precedente en la que los individuos se sentían incrustados en sólidas estructuras sociales, puesto que los nuevos tiempos han fracturado el binomio espacio-tiempo en eso que hemos dado en llamar la *superación de las fronteras*; a lo que hay que agregar la emergencia de «Estados fallidos» con Gobiernos incapaces de controlar su territorio, con oligarquías gobernantes corruptas o digitadas, detrás de las bambalinas, por mafias de todos los colores.

Jacques Ellul,⁵ en la década de los años cincuenta, ya lo había pronosticado, cuando anunció que la tecnología era un nuevo tipo de coacción sobre la condición humana, pues, entendía que el cambio tecnológico fomentaba una deshumanización, ya que separaba a los seres humanos de la naturaleza, subordinando la rica variedad de la experiencia humana a los cálculos del racionalismo instrumental.

Recordemos que durante la Segunda Guerra Mundial se realizaron experimentos inhumanos en materia de medicina con prisioneros por las potencias del Eje y que los Aliados tiraron la bomba atómica sin el menor reparo humanitario. Después de Hiroshima y Nagasaki, Albert Einstein dijo «la bomba atómica nos sitúa ante un problema de ética y no de física».

Como señala Carl Mitcham,⁶ estudios posteriores han revelado experimentos médicos inmorales no solo llevados a cabo por los enemigos de la democracia, como los realizados por el Tercer Reich, sino dentro de los propios regímenes democráticos, como el caso de experimentos médicos reservados solo para las minorías en el tercer mundo o los ensayos de Tuskegee con afroamericanos afectados de sífilis, o el uso excesivo de pesticidas en los cultivos, o los casos de soldados y ciudadanos expuestos a dosis masivas de radiación, tal como ha ocurrido en las pruebas nucleares de Nevada y en el Pacífico Sur, y todo ello en nombre del conocimiento científico-técnico.

⁵ J. ELLUL: *Technique ou l'enjeu du siècle*, París: Alexis Lemeillet, HEC, 2012.

⁶ C. MITCHAM: *Technology and Ethics*, Nueva York: Macmillan, 2005.

La dinámica de la globalización nos ha llevado a enfrascarnos en la *sociedad de la información* con claro deterioro de lo que podríamos llamar la *sociedad de la formación*, en donde se ha masificado la información dando lugar, en palabras de Bilbeny,⁷ al hecho de que la explosión cognitiva superficial ha traído como consecuencia una primacía de la cultura informativa sobre la valorativa.

Estos breves ejemplos nos están dando la pauta del deterioro ético que no solo afecta a los seres humanos corrientes sino que también, y esto resulta alarmante, se encarama a los ámbitos del poder político y utiliza a la comunidad a su beneplácito ante el silencio cómplice de aquellos que lo han detectado, pero como en el cuento de Andersen no se atreven a decir «que el Rey va desnudo».

En este proceso de claroscuros nos encontramos con que en el mismo confluye una serie de factores que se interrelacionan entre sí en donde lo privado y lo público se entremezclan sin tener en cuenta el ámbito de lo estrictamente personal e individual que es donde se fraguan los valores éticos.

En esta dinámica evanescente en la que se encuentra sumida la sociedad de nuestro tiempo, como decíamos líquida, frágil, altamente proteica y por ende poco sujeta a la reflexión, resulta preocupante que los poderes públicos no tengan en cuenta los valores trascendentes de los seres humanos más que en los «brindis al sol», de carácter ritual y cargados de parafernalia, pero sin contenido y, por otro lado, el plano de lo privado y familiar se encuentra cuestionado por las rupturas generacionales. En este panorama, cabe que nos preguntemos: ¿hacia dónde vamos?

En este sentido, Federico Mayor Zaragoza llama nuestra atención sobre la siguiente idea:

... si queremos dar hoy un auténtico porvenir al futuro, demos un porvenir a la ética del futuro. Y esto, formar ciudadanos responsables ante el porvenir, es ante todo una tarea de la enseñanza. Es ella la primera nodriza de la ciudad, la que nos enseña no sólo a conocer y a hacer, sino también a ser y a vivir juntos.⁸

Por ello, frente a la violencia en algunos casos endémica y que se hace concomitante al uso de las armas, se hace, necesaria y con urgencia, la plasmación de una ética cívica que surja del ámbito individual, de cada ciudadano y ciudadana, con el fin de visualizar comportamientos éticos que, desde lo individual, influyan en el contexto social.

⁷ N. BILBENY: *La revolución de la ética: hábitos y creencias en la sociedad digital*, Barcelona: Anagrama, 1997.

⁸ F. MAYOR ZARAGOZA: *Un mundo nuevo*, Barcelona: Ediciones UNESCO, 2000.

En el marco de esta reflexión, resultan interesantes los argumentos de Hannah Arendt, cuando plantea tres niveles básicos de la acción humana, a saber: la interioridad de cada ser humano, su ámbito doméstico y el ámbito colectivo.⁹

Para Arendt, es, en el primero de estos ámbitos, en el que cada persona experimenta su propia subjetividad, es decir, que a partir de su yo interior, es desde donde se construyen los otros dos ámbitos de la existencia, ya que cualquier acción compromete al actor en su totalidad. El segundo de los ámbitos, el doméstico, surge cuando la acción humana, desde lo individual, trasciende al entorno inmediato, es decir, a su hábitat doméstico y familiar y a las pequeñas comunidades a las que pertenece; un ámbito que, en cierta medida, está protegido de lo público, donde se escuda del mundo. Finalmente, el tercer ámbito, lo colectivo, lo público, y que ya es donde el individuo participa con el conjunto del interés general. Si bien, nos recuerda la autora, que en las sociedades totalitarias, lo público invade el sector de lo privado y lacera las libertades individuales.

De esta manera, podemos colegir que si bien todos estos ámbitos confluyen y se interrelacionan entre sí, el primero de ellos, el de las concepciones internas, es el más importante, pues su influencia sobre los demás es edificante, siempre que parta de bases justas y sabias. La influencia de lo individual en lo doméstico y del pequeño entorno en lo general determina el hecho de que el desarrollo de los valores fundamentales en los individuos es un punto de partida que no debe despreciarse.

¿En qué medida un ser humano honesto influye en su familia y en su entorno inmediato? Y si llega a ejercer responsabilidades superiores, ¿de qué modo podrá incidir en la moral y la ética colectiva?

Todos estos criterios nos llevan a colegir que la violencia y la falta de una real ética cívica encuentran su mejor caldo de cultivo en el uso de las armas para resolver los conflictos y en definitiva todos los caminos son concomitantes hacia las escenas bélicas que lejos de mejorar la convivencia la empeoran y la anquilosan en una lucha de todos contra todos, donde el ser humano no es más que un instrumento que utilizan las potencias para mantener su hegemonía y control «sobre los otros». Por ello insistimos que la etiología de la guerra hay que buscarla en los gérmenes de la violencia, así como en la falta de ética individual, y en la medida que no logremos conjurarlos no podremos alcanzar los modelos de convivencia oportunos que sirvan para fraternizar las relaciones humanas y el equilibrio pacífico de la comunidad internacional. Incluso, aunque pueda generar la sensación de un cierto grado de utopía, lamentablemente aquellos

⁹ H. ARENDT: *La condición humana*, Barcelona: Paidós Ibérica, 2005.

que así piensan no encontrarán jamás el camino de la paz, pues como bien señaló en su día Eleanor Roosevelt, en la génesis de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, «no basta con hablar de paz, uno debe creer en ella y trabajar para conseguirla».¹⁰

2. A propósito de la seguridad humana

En base a lo expuesto, pasar a analizar los criterios sobre los que se basa el concepto de *seguridad humana* implica necesariamente tener en cuenta la necesidad de regular la malsana tendencia de resolver los conflictos por medio de la violencia. Ha sido en el marco de los estudios sobre desarrollo humano¹¹ donde se ha abierto un debate importante sobre los objetivos de la cooperación para el desarrollo¹² que sin duda se enlazan con los criterios que inspiran a la seguridad humana. Puesto que la comunidad internacional, a través del esfuerzo realizado por la doctrina,¹³ las organizaciones no gubernamentales y la Organización de las Naciones Unidas, ha comenzado a valorar el desafío de alcanzar un desarrollo con «rostro humano». Los esfuerzos por lograr una sociedad más justa, que tenga presente la lucha contra la pobreza, la desigualdad entre los países, las libertades políticas, los derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, se han visto reflejados en los llamados *derechos de la solidaridad*. Para autores como Nagendra Singh,¹⁴ a partir de la *Declaración de Río* de 1992, debe asociarse de manera indiscutible el derecho al desarrollo con el concepto de *desarrollo sostenible*, puesto que, como bien se recoge en el principio tercero de la citada *Declaración de Río*, el derecho al desarrollo debe respetar los imperativos de la sostenibilidad

¹⁰ Recogida en la obra citada M. GÓMEZ GALÁN: «Presentación de la Fundación Cideal», en *El derecho humano a la paz: de la teoría a la práctica*.

¹¹ J. JUSTE RUIZ, V. BOU FRANCH, y F. PEREIRA COUTINHO (dirs.): «Desarrollo sostenible y derecho internacional», texto de la conferencia dictada en el VI Encuentro luso-español de profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Valencia, 24 y 25 de junio de 2016 (en prensa).

¹² M. GÓMEZ GALÁN y J. A. SANAHUJA: *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*, Madrid: CIDEAL, 1999.

¹³ J. JUSTE RUIZ: «Desarrollo sostenible y derechos humanos», en *Soberanía del Estado y derecho internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla: Universidad de Sevilla, 2005 y también, J. JUSTE RUIZ: «¿Hacia un derecho humano al desarrollo sostenible?», *XVIII Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Universidad del País Vasco, curso 2015.

¹⁴ N. SINGH: «Sustainable Development as a principle of International Law», en P. DE WAART, P. PETERS, y E. DENTERS: *International Law and Development*, Dordrecht (Holanda): Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

ecológica que preserve las capacidades de desarrollo con una perspectiva global. Esto implica, como bien se ha señalado,¹⁵ que la seguridad humana involucra la seguridad de los seres humanos en el entorno de su vida cotidiana, y que

... se alcanza no mediante la defensa militar de las fronteras de un país, sino con la consecución del desarrollo humano, es decir, garantizando la capacidad de cada cual para ganarse la vida, satisfacer sus necesidades básicas, valerse por sí mismo y participar en la comunidad de forma libre y segura.¹⁶

De este modo, cabe perfilar la dimensión del desarrollo sostenible vinculado a la seguridad humana con una visión holística que tenga en cuenta las relaciones entre los sistemas sociales y los sistemas naturales, sin perder de vista la ética ciudadana. Esta ética ciudadana entendida como un factor de conciencia social que permita asegurar el desarrollo con responsabilidad integrada en el medio comunitario, donde todos los sistemas se interrelacionan con el fin de poder resistir a los cambios y fluctuaciones manteniendo la integridad del conjunto. Es decir, alcanzando la «resiliencia ecológica» oportuna para la supervivencia de las especies, con la capacidad de reciclarse ante los cambios con procedimientos de recuperación y reorganización.

Tengamos en cuenta que la dimensión social del desarrollo ha sido uno de sus factores que mayor fragilidad ha presentado, pues frente a lo económico y a lo ambiental, se ha perfilado como un «aspecto cenicienta» y al que habrá que otorgarle su verdadero papel en el marco de la justicia social y la sostenibilidad. Seguramente, como consecuencia de que la economía y el medio ambiente se apoyan de forma habitual en factores de carácter cuantitativo y, en cambio, los indicadores sociales, al resultar más permeables y permutables, hacen más compleja su cuantificación en la identificación de sus variables.

De tal manera que el concepto de seguridad humana se debe plantear desde una perspectiva amplia y multidimensional dado que constreñirla a la defensa militar limita su propia esencia y finalidad y hace peligrar sus garantías, puesto que además de las amenazas de carácter bélico se pueden detectar nuevos tipos de amenazas que afectan a la naturaleza de la seguridad humana tales como las catástrofes naturales, el fenómeno de las migraciones masivas, las crisis económicas globales o la emergencia del terrorismo internacional indiscriminado sobre la población civil e indefensa, por citar algunos ejemplos que laceran la pacífica convivencia de los seres humanos.

¹⁵ K. PÉREZ DE ARMIÑO, y M. AREIZAGA: «Seguridad humana», en K. PÉREZ DE ARMIÑO (dir.): *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Barcelona/Bilbao: Icaria/Hegoa, 2000.

¹⁶ *Ibid.*

Siguiendo a Sachs¹⁷ habría que señalar que la sostenibilidad social se basa en los valores fundamentales de la equidad y la democracia como «la apropiación efectiva de todos los derechos humanos», en los que se encierran componentes importantes como la idea de capital social y equidad social. De tal manera, el capital social se va a caracterizar por el desarrollo de normas de comportamiento colectivo basadas en la confianza y la reciprocidad que aportan. Como consecuencia, estas mejoras en la eficacia social, que se conforman como un activo colectivo, generan percepciones de estabilidad y grados de bienestar mayores en comparación con otros grupos sociales con menor grado de capital social. Por su parte, el concepto de equidad social encierra importantes aspectos de justicia social y, en el caso que nos ocupa, una justicia distributiva en el buen reparto de los recursos y la accesibilidad a los mismos, que indudablemente terminan por influir sobre la seguridad humana.

Como con acierto apunta Barbé Izuel,¹⁸ los individuos se han convertido en actores capaces de generar cambios importantes incluso más allá de la propia actividad de los Estados, de manera tal que su protagonismo se ha visto acrecentado en estas últimas décadas. Ello implica una humanización de las relaciones internacionales en el marco de estas necesarias transformaciones que determinan la tendencia hacia una seguridad humana de carácter global en la que se tengan en cuenta no solo las cuestiones militares, como he apuntado, sino aspectos tan importantes para la seguridad humana como la protección y garantía de los derechos humanos a nivel planetario, la lucha contra el deterioro del medio ambiente o el mismo crecimiento demográfico exacerbado en algunas zonas del mundo y que los Estados no logran resolver hacinando a las poblaciones en condiciones de vida subhumanas o las hambrunas endémicas y generalizadas.

Un paso importante es el que se dio en la búsqueda del reconocimiento del derecho al desarrollo como un derecho humano,¹⁹ en el marco de los llamados *derechos humanos de nueva generación*, que se agrupan con otros exponentes como el derecho humano a la paz o el derecho humano a un medio ambiente sano y saludable. En justicia, cabe reconocer que fue el jurista senegalés Keba

¹⁷ I. SACHS: «Social sustainability and whole development: exploring the dimensions of sustainable development», en B. EGON y J. THOMAS (eds.): *Sustainability and the social sciences: a cross-disciplinary approach to integrating environmental considerations into theoretical reorientation*, Londres: Zed Books, 1999.

¹⁸ E. BARBÉ IZUEL: *Relaciones internacionales*, Madrid: Tecnos, 2007.

¹⁹ F. GÓMEZ ISA, F.: «Derecho al desarrollo», en K. PÉREZ DE ARMIÑO (dir.): *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Barcelona/Bilbao: Icaria/Hegoa, 2000.

M'Baye²⁰ quien enarbola este término en la sesión inaugural del Curso de Derechos Humanos de Estrasburgo en 1972, pero, habrá que esperar hasta la Resolución n.º 4 (XXXIII) de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 21 de febrero de 1977, para que se le reconozca institucionalmente como un derecho humano. En la citada resolución se eleva la solicitud al secretario general de la Organización con el fin de que realice un estudio sobre las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo como un derecho humano. Con el mismo cometido la Comisión vuelve a reiterarse sobre la idea de catalogarlo como un derecho humano en su Resolución n.º 5 (XXXV) de 2 de marzo de 1979 e insiste sobre la idea de que la igualdad de oportunidades constituye una prerrogativa tanto de los Estados como de los individuos que conforman a las naciones.

Sin embargo, no será hasta el 4 de diciembre de 1986 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas adopte la Resolución 41/128 conocida como *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo* y donde se establecen las coordenadas jurídicas de este derecho.

Por ello, en el contexto de este estudio sobre la seguridad humana analizada desde una perspectiva global, cabe reflexionar sobre el alcance de esta catalogación del derecho al desarrollo como un derecho humano del que se ha dicho que se trata de un «derecho síntesis»:

... un derecho que integra el conjunto de los derechos humanos; su último objetivo sería la promoción y la aplicación de todos ellos, tanto en el ámbito nacional como internacional. En el fondo, el derecho al desarrollo pretende un reforzamiento y una profundización de la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos. Viene a reconocer que no cabe un verdadero desarrollo sin la efectiva implementación de todos los derechos humanos.²¹

Sin embargo, hay que destacar que con excepción de la Asamblea General y de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en las citadas resoluciones y de la meritoria referencia en la *Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos* de 1981, no se ha reconocido en otros instrumentos internacionales el valor jurídico de este derecho.

²⁰ K. M'BAYE: «Le droit au développement comme un droit de l'homme», *Revue des Droits de l'Homme*, 1972, pp. 503-534.

²¹ F. GÓMEZ ISA, F.: «Derecho al desarrollo», en K. PÉREZ DE ARMIÑO (dir.): *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, op. cit.

Hemos apuntado la necesidad de alcanzar un desarrollo sostenible con «rostro humano» y en este sentido, en la citada *Declaración*, en su artículo segundo párrafo primero, se recalca que es el ser humano no solo el objetivo, sino el sujeto central del desarrollo como participante activo y beneficiario principal de este derecho. Abunda, aún más, en el artículo sexto, cuando indica que los Estados deberán adoptar las medidas oportunas que sirvan para eliminar los obstáculos al desarrollo que puedan derivarse de la inobservancia de los derechos civiles o políticos o de los derechos económicos, sociales y culturales, con clara referencia a los *Pactos de las Naciones Unidas* y afianzando la idea de que la violación de los derechos humanos en general supone un valladar al desarrollo.

Sin duda, una cortapisa a la seguridad humana se deriva de la creciente inseguridad surgida como consecuencia de la crisis económica global que a nivel planetario, en estos comienzos del siglo XXI, ha acrecentado la inseguridad en los individuos como consecuencia del precario acceso a sus necesidades básicas de subsistencia, con particular acritud e incidencia en los países del tercer mundo.²²

Por todo ello, resulta evidente, a fuer de necesario, ensanchar el concepto de seguridad humana más allá de los postulados de la seguridad militar, máxime ante la emergencia de nuevos peligros para la seguridad que se derivan del fracaso del modelo de desarrollo económico que ha puesto en evidencia la incapacidad de ciertos Estados a los que se les ha calificado como *fallidos* por su inoperancia al no cubrir las más elementales normas de supervivencia y convivencia entre sus ciudadanos y que subsidiariamente están siendo solventadas por los movimientos sociales a cargo de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales. La lacerante vulnerabilidad que afecta a determinados grupos sociales, étnicos o religiosos ha puesto de manifiesto la necesidad de elaborar las bases de un renovado concepto de seguridad humana que desde una visión holística sepa abordar el desarrollo humano desde una perspectiva social que tenga como eje fundamental al individuo. Que a diferencia del concepto tradicional de seguridad humana fundamentada sobre la figura del Estado y basada en la protección de sus fronteras, la integridad territorial o su sacrosanta competencia y jurisdicción interna, asegurada por la estructura militar, en la actualidad y sin soslayar la presencia de un Ejército debidamente entrenado en el marco de un Estado democrático, resulta oportuno visualizar otros modelos de seguridad humana en el que el eje fundamental, como hemos apuntado, sea el individuo y no solo el Estado.

²² Autores como Thomas ya lo señalaban incluso a finales del siglo XX. *Vid.* C. THOMAS: *In Search of Security: The Third World in International Relations*, Boulder (Colorado): Lynne Rienner, 1987.

3. Sobre las técnicas del desarme

Resulta evidente como afirmación tautológica que un buen camino para alcanzar la paz en las relaciones internacionales se debería fundamentar en el desarme ordenado y sistemático por parte de los Estados que componen la comunidad internacional. Tengamos en cuenta que finalizada la Segunda Guerra Mundial, a la que la humanidad no supo sustraerse a pesar de la triste experiencia de la Primera Guerra Mundial, la Gran Guerra, la Carta de las Naciones Unidas, en su [preámbulo](#), recordaba que «nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles». Se imponía la obligación de «practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» y en esta línea propone «asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común». Con tal vocación, el artículo 11 de la [Carta de las Naciones Unidas](#) reza:

La Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso principios que rigen el desarme y la regulación de armamentos y podrá hacer recomendaciones de tales principios a los Miembros o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos.²³

El desarme es sin duda una vía importante para alcanzar la paz, por ello en esta línea resulta encomiable el esfuerzo que realiza la [Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos \(AEDIDH\)](#) que ha emprendido una loable campaña mundial que comienza en 2007, apuntalada sobre los cimientos de la [Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz](#) de 30 de octubre de 2006 y que se cierra en 2010, logrando aglutinar a casi dos mil organizaciones de la sociedad civil y ciudades de todo el mundo, además de numerosas instituciones públicas entre las que se encuentra, en España, el Congreso de los Diputados y varios Parlamentos autonómicos. En el ámbito gubernamental, los veintidós Estados miembros de la Cumbre Iberoamericana (entre ellos España) aprobaron el 29 de octubre de 2011 en Asunción (Paraguay) una resolución de apoyo al proceso de codificación del derecho a la paz entonces en curso en el marco del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

²³ Carta de las Naciones Unidas de 26 de junio de 1945, recogida en P. ANDRÉS SAÉNZ DE SANTAMARÍA: *Legislación básica de derecho internacional público*, 11.^a ed., Madrid: Tecnos, 2011.

En la obra *El derecho humano a la paz: de la teoría a la práctica*²⁴ se analiza el difícil pero necesario cometido de trasladar el valor universal de la paz a la categoría de derecho humano, con el fin de introducir los supuestos de carácter teórico en el ámbito de los procesos de codificación que articulan el desarrollo progresivo del derecho internacional, tal como se entiende en el seno de la Organización de las Naciones Unidas.

En este sentido, la Campaña Mundial a favor del Derecho Humano a la Paz se marcó dos objetivos:²⁵ en primer lugar, alcanzar un articulado jurídico-político que se apoyara en sucesivas declaraciones y respondiera a los anhelos de la sociedad civil. A partir de la citada *Declaración de Luarca*, se convocaron numerosas consultas de personas expertas en las cinco regiones del mundo en las que se gestaron tanto la *Declaración de Bilbao* de 24 de febrero de 2010 —que supuso una lectura de su antecesora a la luz de las abundantes contribuciones regionales recibidas—, como la *Declaración de Barcelona* de 2 de junio de 2010 —adoptada por un comité internacional de redacción—, que ha servido para refrendar las dos declaraciones anteriores y darles una legitimidad internacional. El rigor del procedimiento empleado, en constante consulta con la sociedad civil de base en los cinco continentes, permite afirmar que los parámetros jurídicos del derecho humano a la paz, tal como se reafirma en la *Declaración de Santiago sobre el derecho humano a la paz* de 10 de diciembre de 2010, representa genuinamente los intereses de la sociedad civil internacional.

En segundo lugar, la Campaña Mundial se diseñó para persuadir a los Estados miembros del *Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas* a iniciar el proceso de codificación del derecho humano a la paz. Después de tres años de trabajos intensos se logró, con considerable esfuerzo, que el 17 de junio de 2010 el Consejo de Derechos Humanos (*Resolución 14/3*) se hiciera eco de la propuesta y, después de reconocer la importante contribución de la sociedad civil, solicitase a su *Comité Asesor* la preparación de un «Proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz».

La Campaña Mundial, cuya segunda fase concluyó el 10 de diciembre de 2010 en el marco del congreso internacional celebrado en Santiago de Compostela, se cerró con el colofón de la aprobación de dos importantes resoluciones. Por un lado, la *Declaración de Santiago sobre el derecho humano a la paz* que se viene a unir a las tres anteriores declaraciones y donde se cristaliza la idea de que «la paz es

²⁴ C. VILLAN DURÁN y C. FALEH PÉREZ (con prólogo de F. MAYOR ZARAGOZA): *El derecho humano a la paz: de la teoría a la práctica*, op. cit.

²⁵ Vid. J. M. DE FARAMIÑÁN GILBERT: «Presentación», op. cit.: *El derecho humano a la paz: de la teoría a la práctica*.

un derecho humano universal, sólidamente enraizado en el Derecho internacional y en las normas internacionales de derechos humanos». Y, por otro lado, con la aprobación de los [Estatutos del Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz](#), que es operativo desde el 10 de marzo de 2011 con el fin de empoderar a la sociedad civil en estas materias y promover la codificación internacional del derecho humano a la paz en el seno de las Naciones Unidas.

Es a partir de la [Declaración de Santiago](#) donde se establecen los parámetros para fomentar los hábitos necesarios para que la conciencia sobre la necesidad de codificar el derecho humano a la paz se vaya extendiendo en las diferentes zonas del planeta, en particular, en aquellas donde se quiebra el derecho de los pueblos y de las personas a vivir en paz y «a practicar la tolerancia y vivir en paz como buenos vecinos», como sentencia en su Prólogo la [Carta de las Naciones Unidas](#) de 1945.

Desde su creación, la Organización de las Naciones Unidas ha sido el adalid de los objetivos del desarme como el criterio eje para mantener la paz y la seguridad internacionales. Su cometido se ha centrado fundamentalmente en la reducción y eliminación de las armas nucleares, la destrucción de las armas químicas y biológicas, así como el control de las armas ligeras y armas convencionales. Se ha hecho especial hincapié en detener la proliferación de las minas antipersonas y terrestres y en la actualidad existe una seria preocupación por el aumento del terrorismo internacional que está generando lo que se ha dado en llamar *conflictos asimétricos* en donde el actor no es un Estado identificable,²⁶ lo que genera una gran incertidumbre en los modos de evitar su proliferación.

Dentro de los esfuerzos institucionales que se han llevado a cabo, conviene destacar el [Tratado sobre la no Proliferación de Armas Nucleares](#) de 1968, así como el [Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares](#) de 1996,²⁷ la [Convención sobre Armas Biológicas](#) de 1972, la [Convención sobre Armas Químicas](#) de 1997, la [Convención sobre la Prohibición de Minas](#) de 1999. Por otra parte, ante la emergencia del terrorismo internacional la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado una serie de importantes documentos tales

²⁶ Con excepción del autollamado Estado Islámico. En esta línea *vid.*: J. M. DE FARAMIÑÁN GILBERT: «Los paradigmas del fanatismo: el llamado Estado Islámico (algunas reflexiones)», *Anuario Política Internacional y Política Exterior 2015-2016 (Migraciones, geopolítica y derechos humanos en la construcción de nuevos acuerdos espaciales)*.

²⁷ Sin olvidar otros importantes avances en esta materia como los tratados regionales apadrinados por la Organización de las Naciones Unidas para la prohibición de armas nucleares en la Antártida, en América Latina y el Caribe (T. de Tlatelolco), en el Pacífico Sur, en Asia Suroriental, en Asia Central, en África, en el espacio ultraterrestre y en los fondos marinos y oceánicos.

como la [Resolución 57/83](#), destinada a prevenir que los terroristas adquieran armas de destrucción masiva y se arbitren modos de evitar su distribución. Por su parte el Consejo de Seguridad adoptó la [Resolución 1540 \(2004\)](#), con el fin de controlar el posible apoyo de los Estados a actos terroristas y que se ha completado con el [Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo de Carácter Nuclear](#) de 2005.

En el marco de la Organización de las Naciones Unidas, se han implementado una serie de organismos y oficinas relacionados con la política de desarme que inspira a la Organización,²⁸ máxime cuando desde 1987 la [Conferencia internacional sobre la relación entre desarme y desarrollo](#) puso en evidencia la íntima relación entre ambos factores, para que en 2008, la Asamblea General instara a los Estados, a través de la [Resolución 63/52](#), a destinar para el desarrollo económico y social una parte de los recursos liberados como consecuencia de la aplicación de los acuerdos de desarme y limitación de armamentos con el fin de ayudar a los países en vías de desarrollo.

No obstante, hay que reconocer que dada la tendencia belicista que se soporta en la estrategia de la supremacía política y militar entre los Estados que conforman la comunidad internacional y pese a los esfuerzos de las Naciones Unidas, hay que convenir que la idea de alcanzar un desarme global se ha enfrentado con un clima de permanente tensión internacional que impide arbitrar las vías para alcanzar el equilibrio oportuno que conduzca al entendimiento pacífico entre las naciones.

La política del control armamentístico y el camino hacia programas de desarme realistas se han visto entorpecidos por la carrera de armamentos basada en los desbordantes avances tecnológicos y el lucrativo comercio de las armas que ensombrecen la efectividad de los esfuerzos bien intencionados pero poco efectivos en alcanzar modelos de convivencia pacífica.

²⁸ Téngase en cuenta, por ejemplo, la [Oficina de Asuntos de Desarme \(UNODA\)](#), la [Comisión de Desarme de las Naciones Unidas](#), la [Oficina de Naciones Unidas en Ginebra relacionada con cuestiones ligadas al desarme](#), el [Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme \(UNIDIR\)](#), la [Junta Consultiva en Asuntos de Desarme](#), que asesora al secretario general, la [Organización del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares \(CTBTO\)](#), el [Organismo Internacional de Energía Atómica \(OIEA\)](#), el [Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas](#), el [Programa de las Naciones Unidas de Información sobre Desarme](#), el [Programa de las Naciones Unidas de Becas sobre Desarme](#), la [Comisión de las Naciones Unidas sobre Usos Pacíficos del Espacio Ultraterrestre \(COPUOS\)](#), y, sin duda, la [Primera Comisión de la Asamblea General sobre Desarme y Seguridad Internacional](#).

No obstante, resulta claro que el desarme es una vía indudable hacia la coexistencia y la paz y el resultado de la misma se engarza en la consecución de la seguridad humana, puesto que habrá de tenerse en cuenta que esta se ve atenazada por innumerables amenazas. Cabría plantearse que la seguridad humana al ser una necesidad que afecta al género humano en su conjunto implica diversos prototipos, como son la seguridad personal, la seguridad alimentaria, la salubridad, el equilibrio ecológico, la seguridad económica y la seguridad política, lo que nos da la pauta de su dimensión holística. Será necesario realizar un esfuerzo de imaginación que nos permita solventar las necesidades básicas de la humanidad, pero sin desvirtuarnos en los falsos caminos de la fantasía. Como nos sugiere Bertrand Russell,²⁹ «la imaginación es el aguijón que impulsa a los seres humanos a un esfuerzo ininterrumpido después de haber satisfecho sus necesidades primordiales».

4. En torno a la factibilidad de modular la paz

Modular la paz tendrá que ser entonces un trabajo imbricado en los criterios de la seguridad humana. Así, por seguridad personal deberá entenderse todos los aspectos que conllevan su conceptualización como la ausencia de violencia física y psicológica, la seguridad alimentaria en la que habrá que tener presente la lógica disponibilidad de recursos alimenticios y su capacidad para acceder a ellos frente al agotamiento de las reservas alimentarias. Tampoco podemos olvidar que la seguridad humana se encuentra íntimamente relacionada con la salud y el equilibrio ecológico que conllevan el acceso al agua potable, la preservación del sistema sanitario y evitar su deterioro, la lucha contra las epidemias y la contaminación planetaria. El Estado está obligado a otorgar a la ciudadanía seguridad económica y seguridad política, luchar contra la disparidad de ingresos que determinan castas de ricos y de pobres, desarrollar sistemas garantistas que protejan el goce de los derechos humanos, así como preservar y cultivar el modelo democrático en el ejercicio del poder.

Si queremos entender la necesidad de promover campañas internacionales para fomentar el desarme y la seguridad humana, no podemos despreciar la labor en defensa de los derechos humanos como una categoría fundamental sobre la que deben asentarse las propuestas de desarme y seguridad.

En efecto, hay que reconocer que la defensa de los derechos humanos tiene un largo recorrido que se ha escenificado como distintas «generaciones», en la

²⁹ B. RUSSELL: *El poder: un nuevo análisis social*, Barcelona: RBA Libros, 2010.

medida en que se han ido plasmando en instrumentos jurídicos internacionales que reclaman su observación, respeto y garantía.³⁰ Es en este contexto donde se sitúa el derecho humano a la paz, con vocación de plasmarse en una declaración universal que genere en la humanidad la conciencia de fomentar la paz en las relaciones internacionales. No obstante, conviene señalar que su catalogación en generaciones en ningún momento debe aminorar el valor y efectividad de las anteriores a favor de las posteriores, sino que se trata de un conjunto complejo y evolutivo, que no hace más que señalar las dificultades que se ha tenido, a lo largo de la historia, para plasmar los criterios de tolerancia y respeto en una sociedad de malsanas tentaciones totalitarias. De hecho, el derecho humano a la paz se construye sobre la afirmación de todos los demás derechos humanos y libertades fundamentales universalmente aceptados, puesto que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes.

En definitiva, la lucha por la visualización de los derechos humanos es un continuo que no puede ni debe, en modo alguno, descansar, dado que su defensa y protección exigen una alerta continua. Como bien ha señalado Stéphane Hessel, superviviente de los campos de concentración del Tercer Reich, en su manifiesto *Indignez-vous!* que se ha convertido, en poco tiempo, en una llamada a la reflexión y a la concienciación de las nuevas generaciones:

... non, cette menace n'a pas totalement disparu. Aussi, appelons-nous à une véritable insurrection pacifique contre les moyens de communication de masse qui ne proposent comme horizon pour notre jeunesse que la consommation de masse, le mépris des plus faibles et de la culture, l'amnésie généralisée et la compétition à outrance de tous contre tous.³¹

Alcanzar la plasmación del derecho humano a la paz es una labor colectiva que no debe cejar bajo ningún concepto y es en el marco de la Organización de las Naciones Unidas donde debemos fomentar su cristalización como un instrumento jurídico efectivo que establezca un nuevo paso hacia una humanidad más consciente y solidaria.

³⁰ De tal modo, se fueron cristalizando los derechos humanos de la primera generación en los que se destacaba a los individuos, con el fin de reclamar la atención sobre derechos de la personalidad; los de la segunda generación en donde se defendía a las colectividades, marcando el acento en los derechos sociales; y, finalmente, surgen, como derechos emergentes, los de la tercera generación, con el apelativo de *derechos de la solidaridad*, tal como los bautizara Karel Vasak en su Curso de La Haya en 1974.

³¹ S. HESSEL: *Indignez-vous!*, Montpellier: Indigène éditions, 2010.

Como ha señalado Federico Mayor Zaragoza:³²

«¿Si quieres la paz, prepara la guerra?», no. El mundo necesita con apremio, por exigencias de justicia y de solidaridad intergeneracional, ocuparse de los grandes desafíos sociales y medioambientales. Tengo la esperanza de que, en breve, con la movilización popular que permiten las TIC, el derecho humano a la paz favorezca el desarme y la resolución de conflictos por la mediación y la conciliación. «Si quieres la paz, prepara la paz», y se producirá una inflexión histórica de la fuerza a la palabra.

Se trata de «una responsabilidad planetaria» que nos recuerda el esfuerzo de René Cassin cuando en diciembre de 1948 insistió en que aquella primera declaración de derechos humanos se adjetivara como *universal* y no como *internacional*, pues de ese modo reflejaba su verdadero sentido ecuménico.

Es el futuro de la humanidad lo que está en juego. Por ello cabe reflexionar sobre modelos alternativos que puedan ser efectivos para alcanzar la paz frente a la cerrazón y sin razón de la guerra.

Mahatma Gandhi nos propone una vía interesante de reacción no violenta para alcanzar el desarme y la paz. Aunque a él le cegaron la vida, su doctrina sin embargo abrió caminos interesantes como el modelo de *áhimsa* (el método de la resistencia no violenta) y que no solo logró frutos políticos, sino que también generó un ejemplo y un método pacífico tal es el de la «desobediencia civil».

Apunta Emilio Alvarado Pérez³³ que la *desobediencia civil*³⁴ es un «tipo especial de negación de ciertos contenidos de la legalidad, que alcanza su máxima expresión en las sociedades democráticas, por parte de ciudadanos o de grupos de ciudadanos, siendo tal legalidad, en principio, merecedora de la más estricta obediencia». Para Dworkin,³⁵ si bien todo acto de desobediencia civil es un acto de desobediencia de la ley, no todo acto de desobediencia de la ley es un acto de desobediencia civil. Con ello, se quiere indicar que la desobediencia civil se caracteriza por cumplir determinadas condiciones,³⁶ como el hecho de

³² F. MAYOR ZARAGOZA: «Prólogo», en *El derecho humano a la paz: de la teoría a la práctica*, *op. cit.*

³³ E. ALVARADO PÉREZ: «Desobediencia civil», en R. REYES SÁNCHEZ (dir): *Diccionario crítico de ciencias sociales: terminología científico-social*, Pozuelo de Alarcón: Plaza y Valdés, 2009.

³⁴ J. M. DE FARAMIÑÁN GILBERT: «El ejercicio del derecho humano a la paz a través de la desobediencia civil», en C. R. RUEDA CASTAÑÓN y C. VILLÁN DURÁN: *La Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*, 2.ª ed., Granda-Siero: Madú, 2008.

³⁵ R. DWORKIN: *Los derechos en serio*, Barcelona: Planeta-Agostini, 1993.

³⁶ E. ALVARADO PÉREZ: *op. cit.*

que es ejercida por personas conscientes y comprometidas con la sociedad; que no se mueven por intereses personales sino que, en general, están imbuidas por el deseo de universalizar propuestas que objetivamente mejorarán la vida en sociedad, de tal modo que la desobediencia civil se convierte en un deber cívico y que, por tanto, trata de hacerse público; que su ejercicio no vulnera aquellos derechos que pertenecen al mismo bloque legal o sobre lo que se sostiene aquello que se demanda; que con ella no se pretende transformar enteramente el orden político sino modificar ciertos aspectos de la legislación que entorpecen, desde su perspectiva, el desarrollo de la sociedad. Por ello, se ha señalado que «la desobediencia civil es un acto de lealtad para con una democracia dinámica con pretensiones integradoras que busca romper los mecanismos oligopólicos de fabricación de consensos».³⁷

Hay que señalar que el concepto de *desobediencia civil* aparece acuñado en los Estados Unidos por Henry David Thoreau en 1848, quien señala en su trabajo³⁸ que entiende por tal «al derecho legítimo de toda persona a negarse, de forma pacífica e individual, al cumplimiento de aquellas leyes o disposiciones que violenten la conciencia».³⁹

En nuestros días, será, entre otros, John Rawls⁴⁰ quien, con mayor claridad, ajuste la definición del concepto de *desobediencia civil* indicando que debe entenderse así «todo acto público, no violento, consciente y político, contrario a la ley, cometido con el propósito de ocasionar un cambio en la ley o en los programas de gobierno». De tal modo que la desobediencia civil se convierte en el eje sobre el cual se sostienen los fundamentos morales de la democracia. Dentro de esta línea resulta oportuno recoger la aclaración que realiza Hannah Arendt⁴¹ en donde establece la

³⁷ *Ibid.*, a lo que el autor agrega que da buena prueba de ello «la disputa entre sus partidarios sobre si ha de ser pasiva (incumplimiento de la parte preceptiva de la ley y aceptación de la pena que acarrea tal acto) o activa (incumplimiento de las partes preceptiva y punitiva de la ley)».

³⁸ H. D. THOREAU: *Desobediencia civil* (trad. Hernando Jiménez), Iowa: [The Thoreau Reader](#) (web).

³⁹ En aquellos días, Thoreau se enfrenta al Estado indicando que el pueblo norteamericano tiene que dejar de tener esclavos y sobre todo, y este argumento es que más interesa a nuestro discurso, «debe cesar de hacer la guerra a México, aunque le cueste su existencia como pueblo». Thoreau es un adelantado que plantea el derecho a una revolución pacífica que propone poner en marcha a partir de la negación del pago de impuestos por parte de la población, y que le costará la cárcel.

⁴⁰ J. RAWLS: *Teoría de la justicia*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1979.

⁴¹ H. ARENDT: *Crisis de la república*, Madrid: Taurus, 1973; y también, véase a F. FERNÁNDEZ BUEY: «Desobediencia civil (primera parte)», *La Insignia* (8-11-2002).

diferencia entre el objetor de conciencia y los movimientos de desobediencia civil, indicando que el primero sigue «la moral del hombre bueno», y que los segundos, en cambio, van más allá, «siguiendo la moral del buen ciudadano».

Dos figuras importantes, como la ya apuntada de Mahatma Gandhi y la de Martin Luther King, han puesto en evidencia que la desobediencia civil puede ser un instrumento de enorme efectividad en el marco de lo que podríamos llamar un *pacifismo activo*. En su *Carta desde la cárcel de Birmingham*, Martin Luther King⁴² indicaba que en ningún momento preconizaba la desobediencia ni el desafío a las leyes en general, sino contra las leyes o normas injustas, entendiendo como tales a aquellas que entran en conflicto con la ley moral o que representan una segregación de derechos o un trato desigual; demostrando que la desobediencia civil puede ser una forma legítima de oposición en un Estado democrático. Como señala Fernández Buey,⁴³ se exige que la persona o colectivo que practique la desobediencia civil tiene que ser consciente de sus actos y estar comprometida con la sociedad en que la ejerce, es decir, que aquí *civil* equivale a *espíritu cívico*; por ende, no está movido por el egoísmo personal o corporativo «sino por el deseo de universalizar propuestas que objetivamente mejorarán la vida en sociedad». De ahí, que como agrega este autor, la justificación de la desobediencia civil en los Estados democráticos representativos tienda a ser no solo moral sino también «ético-política».

En la sociedad globalizada de nuestro tiempo, el individuo se está convirtiendo en un elemento emergente y, por tanto, la sociedad civil que le acoge presenta nuevos perfiles que convendría ir acotando para entender mejor el alcance de la desobediencia civil en las sociedades democráticas actuales.

Apunta Javier Gomá,⁴⁴ sobre el «yo y la virtud republicana»:

... la humanidad es el modelo de una polis universal y común de los hombres. Si se repara de verdad en el hecho de que todo hombre comparte la misma humanidad y en que, por esta razón, parafraseando a Menandro, nada de lo humano debería resultarle ajeno, siendo corresponsable de su destino y de su devenir, se será proclive a extender la anterior interpretación de tercero desde la figura del «vecino» a la humanidad en su conjunto.

Cabe preguntarse, entonces, si la paz es factible, la «paz perpetua» que añoraba Immanuel Kant. Como bien apunta, a fuerza de la concomitancia belicista que se ha arraigado en los seres humanos, cuando hablamos de tratados de paz, en

⁴² M. L. KING: «Carta desde la cárcel de Birmingham», en *Un sueño de igualdad* (ed. J. Gomis), Madrid: Los Libros de la Catarata, 2001.

⁴³ F. FERNÁNDEZ BUEY: «Desobediencia civil (segunda parte)», *La Insignia* (11-11-2002).

⁴⁴ J. GOMÁ: *Ejemplaridad pública*, Madrid: Taurus, 2010.

realidad estamos hablando de *armisticios*,⁴⁵ que etimológicamente no implican *desarme* en el sentido estricto del término sino simplemente *treguas*. Bien señala Kant, cuando dice:

... si es un deber al mismo tiempo que una fundada esperanza, el que todos contribuyamos a realizar un estado de derecho público universal, aunque únicamente sea desde un punto de vista aproximado, entonces la paz perpetua que se deduce de los hasta hoy falsamente denominados tratados de paz (en realidad, sólo armisticios) no es mera idea, sino un problema que debemos ir solucionando poco a poco y procurando acercarnos constantemente hasta su fin, ya que el movimiento del progreso ha de ser en el futuro mucho más rápido y eficaz que en el pasado.⁴⁶

Por ello, en conclusión, con el fin de soslayar el desencanto que puede provocarnos la impotencia de forjar un mundo en paz deberemos seguir insistiendo sobre la necesidad de combatir el deterioro de las relaciones humanas en la comunidad internacional; generando una conciencia activa de oposición a la violencia. Como señala Lucio Anneo Séneca en su tratado *Sobre la ira*,⁴⁷ esta es enemiga de la razón y se trata de una pasión agitada, desenfrenada basada en el resentimiento y la sed de sangre, pues todo ello nos conduce a la infelicidad, puesto que en la ira se nutren los gérmenes de la violencia.

⁴⁵ Armisticio: del latín *armistitium*, formado con el verbo *stare* ‘estar quieto’ en la jerga diplomática del Renacimiento. Vid. J. COROMINAS: *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, 3.^a ed., Madrid: Gredos, 1973.

⁴⁶ I. KANT: *La paz perpetua*, Madrid: Aguilar, 1967.

⁴⁷ L. A. SÉNECA: *Sobre la ira*, Buenos Aires: Artemisa, 2011.

3

EL DERECHO DE LOS PUEBLOS *SOMETIDOS A DOMINACIÓN COLONIAL Y/U OCUPACIÓN EXTRANJERA* A VIVIR EN SEGURIDAD Y A SU LIBRE DETERMINACIÓN

Juan Soroeta Liceras

Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (España).

1. [Introducción](#)
2. [El Pacto de la Sociedad de Naciones y la Carta de las Naciones Unidas al servicio de los Estados vencedores](#)
3. [La interpretación del contenido de la Carta a través de la Asamblea General: el derecho a la libre determinación de los pueblos](#)
4. [Los casos del Sahara Occidental y de Palestina](#)

1. Introducción

Tras más de medio siglo desde que la [Asamblea General de las Naciones Unidas](#) aprobara la *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*¹ y pese a los incansables esfuerzos de este órgano principal de la Organización, la descolonización sigue siendo un proceso inconcluso. Aunque son pocos los territorios pendientes de descolonización, el uso y abuso del derecho de veto por parte de algunos de los miembros permanentes del [Consejo de Seguridad](#) hacen inútiles los esfuerzos del resto de órganos de la ONU por ponerle fin. Se trata en especial, aunque no exclusivamente, de dos conflictos en los que la población sufre una doble violación del derecho internacional —la colonización y la ocupación militar por parte de un tercer Estado—, lo que constituye un obstáculo casi infranqueable para que se alcance la paz en dos importantes regiones del mundo: Palestina, en el Oriente Medio, y Sahara Occidental, en el Magreb.

Las resoluciones de la Asamblea General insisten reiteradamente desde hace décadas en que en ambos conflictos solo se podrá alcanzar una solución definitiva mediante la celebración de un referéndum de libre determinación. La [Corte Internacional de Justicia](#) ha podido pronunciarse sobre estos dos conflictos, aunque en el ámbito consultivo de su jurisdicción, por lo que, pese a la contundencia y claridad de sus dictámenes, la anuencia de Estados Unidos y Francia ha permitido que tanto Israel como Marruecos hayan hecho caso omiso de su contenido. Ambos dictámenes afirman que la solución pasa necesariamente por la celebración del referéndum de autodeterminación que propugna la Asamblea General. Pero el mencionado veto ejercido por estos dos Estados en el Consejo de Seguridad, con el apoyo no disimulado del Estado que en su momento se hizo cargo del mandato sobre el territorio palestino (Gran Bretaña) o del Estado que sigue detentando la condición de potencia administradora del territorio saharauí (España), impiden que se aplique el derecho internacional.

Pero antes de analizar aspectos concretos de estos dos conflictos, veamos de qué forma se ha ido desarrollando el derecho a la libre determinación de los pueblos desde que fuera concebido como un mero principio que habría de inspirar la acción futura de las Naciones Unidas hasta alcanzar la condición de norma de

¹ Resolución 1514 (xv) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

derecho imperativo que posee hoy en día.² Se trata de un proceso muy dilatado en el tiempo, y su conclusión, al menos en el ámbito teórico, es atribuible, en primer lugar, a la encomiable labor de la Asamblea General, y en segundo, a la Corte Internacional de Justicia, que en las escasas ocasiones en que ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la cuestión, ha contribuido de forma definitiva a su consolidación como uno de los principios estructurales del derecho internacional y como una norma que produce efectos *erga omnes*.³

Como punto de partida debe señalarse que las Naciones Unidas crearon este derecho con el objeto de dotar a los pueblos sometidos a dominación colonial de un instrumento eficaz que les permitiera acabar con el yugo colonial. Desde el punto de vista del derecho internacional es incuestionable que los destinatarios de este derecho son los pueblos sometidos a dominación colonial, extranjera o racista. Debe recordarse que el desarrollo principal de este derecho se produjo en un momento de la historia en el que muchos territorios, aún no constituidos en Estados, se encontraban en una situación de dependencia respecto de otros que sí lo eran. Este fue el verdadero objeto de la creación de este derecho. Sin embargo, en las postrimerías del siglo xx, al hilo del desmembramiento del antiguo imperio soviético, y en los comienzos del xxi, con la aparición de nuevos Estados surgidos de referendos en los que la población ha optado por la independencia (Montenegro, Sudán del Sur), se ha vuelto a plantear el debate sobre quiénes son los auténticos destinatarios de este derecho. No es objeto de este trabajo analizar la posible ampliación de los destinatarios de este derecho fuera del contexto colonial, cuestión para cuyo estudio me permito remitirme a un trabajo previo,⁴ por lo que este análisis se va a situar en la más pura ortodoxia del derecho internacional, en especial para reivindicar la plena vigencia de este derecho en los casos para los que fue concebido.

² La doctrina internacionalista comparte de forma mayoritaria esta afirmación. Así, por ejemplo, entre las voces más destacadas cabe mencionar la de Ian Brownlie, que ha afirmado que «Other rules which probably have this special status (*ius cogens*) include the principle of permanent sovereignty over natural resources and the principle of self-determination». *Vid.* I. BROWNLIE: *Principles of Public International Law*, Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 51.

³ En su sentencia de 30 de junio de 1995 en el *asunto de Timor Oriental* (Portugal contra Australia) la Corte afirmó de forma expresa la oponibilidad *erga omnes* de este derecho, en los siguientes términos: «Desde el punto de vista del Tribunal, la afirmación de Portugal en el sentido de que el carácter *erga omnes* del derecho de los pueblos a la libre determinación se desprende tanto de la Carta como de la práctica de las Naciones Unidas, es irreprochable. El principio de la libre determinación de los pueblos ha sido reconocido por la Carta de las Naciones Unidas y por la jurisprudencia del Tribunal, y es uno de los principios esenciales del Derecho Internacional contemporáneo». (*Asunto de Timor Oriental*, C.I.J. Recueil 1995, párr. 29, p. 102).

⁴ J. SOROETA LICERAS: «El derecho a la libre determinación de los pueblos en el siglo xxi: entre la realidad y el deseo», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Madrid: Tecnos, 2013, pp. 453-504.

2. El Pacto de la Sociedad de Naciones y la Carta de las Naciones Unidas al servicio de los Estados vencedores

Lejos queda el debate que dio origen a este derecho, que podemos trasladar al final de la Primera Guerra Mundial, cuando el presidente de los Estados Unidos de América, W. Wilson, afirmó lo siguiente en el quinto de sus famosos Catorce Puntos:

A free, open-minded, and absolutely impartial adjustment of all colonial claims, based upon a strict observance of the principle that in determining all such questions of sovereignty the interests of the populations concerned must have equal weight with the equitable government whose title is to be determined.

Lo cierto es que la Sociedad de Naciones no tuvo en cuenta esta propuesta y reguló el fenómeno colonial de la misma forma en que luego lo harían las Naciones Unidas: la descolonización se debía llevar a cabo tan solo en los territorios dependientes de los Estados que perdieron la guerra. Ambas organizaciones internacionales fueron creadas al finalizar las dos grandes guerras por los Estados vencedores, por lo que sus autores nunca tuvieron en mente desprenderse de los territorios que explotaban libre e impunemente.

Así, el [Pacto de la Sociedad de Naciones](#) señalaba en su artículo 22 que el sistema de mandatos se debía aplicar:

A las colonias y territorios que, a raíz de la reciente guerra, han cesado de hallarse bajo la soberanía de los Estados que los gobernaban anteriormente y que son habitados por pueblos aún incapaces de regirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno...

Igualmente afirmaba que «el bienestar y desarrollo de esos pueblos constituye una misión sagrada de civilización, y conviene incluir en el presente Pacto garantías para el cumplimiento de esta misión», en relación con estos territorios, y solo con ellos.

El sistema de mandatos preveía tan solo la independencia de determinados territorios que habían alcanzado «un grado de desarrollo» tal que hacía posible «el reconocimiento provisional de su existencia como naciones independientes, a condición que los consejos y la ayuda de un mandatario guíen su administración hasta el momento en que sean capaces de conducirse por sí solas» (artículo 22). Este sistema de administración de territorios coloniales tuvo como resultado la creación de cuatro Estados que surgieron en el territorio del derrotado imperio otomano: Siria, Líbano, Irak y Jordania. El resto de territorios permanecieron bajo dominación colonial, incluido uno de los que, de conformidad con la letra del Pacto, estaba llamado a convertirse en Estado: Palestina. Y es que en este caso se obvió incluso una de las obligaciones establecidas en el texto del Pacto: «Los deseos de

esas comunidades deben ser tomados en especial consideración para la elección del mandatario». Obvia decir que la población palestina nunca fue consultada sobre esta cuestión; su oposición a que fuera Gran Bretaña el mandatario sobre el territorio era conocida, pues ya en 1917 este Estado se había comprometido públicamente a través de la *Declaración Balfour* a establecer en Palestina el hogar nacional judío.

En esta misma línea, la situación de los pueblos sometidos a dominación colonial no cambió excesivamente con la entrada en vigor de la *Carta de San Francisco*. El *principio* de la libre determinación de los pueblos tan solo se menciona en los artículos 1.2 y 55, sin que exista a lo largo del texto una sola referencia a su contenido o formas de aplicación:

Los propósitos de las Naciones Unidas son: 2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la *libre determinación de los pueblos*,⁵ y tomar otros [*sic*] medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

Artículo 1.2

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la *libre determinación de los pueblos*,⁶ la Organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Artículo 55

Pese a esta referencia tan tímida y genérica a un principio que en aquella época se empezaba ya a considerar un auténtico derecho, hay que celebrar su inclusión en el texto de la Carta, puesto que era la puerta que tres lustros más tarde abriría la Asamblea General para crear e impulsar el derecho a la libre determinación de los pueblos tal y como lo conocemos hoy, que le permitió alcanzar el que constituye, sin duda, el mayor éxito de la ONU en su ya larga vida: la descolonización de medio mundo, precisamente respecto de algunas de las potencias que impulsaron su creación como organización con vocación universal.

⁵ La cursiva es del autor.

⁶ La cursiva es del autor.

Además de estas sucintas referencias al «principio de la libre determinación de los pueblos», la Carta establecía un doble sistema de administración de territorios sometidos a dominación colonial: el *Régimen de Administración Fiduciaria*, concebido para promover la independencia de los territorios que habían sido «segregados de Estados enemigos» (artículo 77.1.b), y el *Régimen de Territorios No Autónomos*, en el que habrían de incluirse el resto de territorios dependientes.

Para garantizar que se alcanzaran los objetivos del Régimen de Administración Fiduciaria se establecieron una serie de mecanismos de control —informes anuales de las potencias administradoras, envío de misiones de visita a estos territorios, reconocimiento del derecho de petición de los habitantes e, incluso se instituyó un órgano principal de la Organización, el Consejo de Administración Fiduciaria— que surtieron los efectos deseados, de forma tal que hoy es el día en que las poblaciones de todos los territorios que fueron puestos bajo este régimen han ejercido de una u otra forma su derecho a la libre determinación.

Para el caso de los denominados *Territorios No Autónomos*, es decir, del resto de territorios sometidos a dominación colonial, la Carta establecía en su artículo 73 e) una única obligación de carácter casi formal: la de informar a la Organización sobre las medidas adoptadas por la Potencia administradora para promover el desarrollo del territorio, sin que en ningún caso se previera el objetivo final de la independencia. El empeño de la Asamblea General por poner fin al fenómeno colonial fue tal que, pese a la inicial oposición de las potencias coloniales, los mecanismos de control previstos en principio para el Régimen de Administración Fiduciaria se terminaron aplicando igualmente al Régimen de Territorios No Autónomos, y el inicialmente enclenque mecanismo de los informes anuales se convirtió en una forma eficaz de controlar que la Potencia administradora estaba promoviendo realmente el desarrollo del territorio. En este camino emprendido por la Asamblea General fue esencial que la [Resolución 1514 \(xv\)](#) afirmara lo siguiente:

En los territorios en fideicomiso y *no autónomos* y en todos los demás territorios que no han logrado aún su independencia⁷ deberán tomarse inmediatamente medidas para traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios, sin condiciones ni reservas, en conformidad con su voluntad y sus deseos libremente expresados, y sin distinción de raza, credo ni color, para permitirles gozar de una libertad y una independencia absolutas.

Este paso dado por la Asamblea General no habría sido posible sin el apoyo de numerosos Estados surgidos de la descolonización en los años sesenta del siglo pasado, de forma tal que, a medida que ingresaban en las Naciones Unidas, se incorporaban al grupo de los Estados que apoyaban decididamente el fin del fenómeno colonial. Pero

⁷ La cursiva es del autor.

sería pecar de ingenuidad pensar que este logro se debe exclusivamente a los esfuerzos de este órgano de la ONU, pues es igualmente tributario de la presión ejercida por las dos grandes potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, que *oficialmente* no poseían colonias, y pretendían a toda costa poner fin a los imperios coloniales.⁸

3. La interpretación del contenido de la Carta a través de la Asamblea General: el derecho a la libre determinación de los pueblos

Aunque la concreción del contenido del *derecho* a la libre determinación de los pueblos es fruto de numerosas resoluciones de la Asamblea General y abarca varias décadas desde la creación misma de las Naciones Unidas, el armazón de este derecho fue conformado en especial por las Resoluciones 1514 (xv), 1541 (xv) y 2625 (xxv). Por ello en las líneas que siguen se van a desglosar las principales aportaciones de cada una de estas resoluciones.

3.1. La Resolución 1514 (xv): el principio del fin del colonialismo

La Resolución 1514 (xv) afirmó que «la sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales». Pese a que en el momento de su aprobación se cuestionó la legalidad de esta afirmación desde algunos sectores doctrinales, que entendían que la Carta no solo no cuestionaba la legalidad de la colonización, sino que, a través de los mencionados regímenes de Administración Fiduciaria y Territorios No Autónomos, la regulaba, como queda dicho el germen de la descolonización estaba ya presente en el texto constitutivo de la Organización en sus artículos 1 y 55. La regulación del fenómeno colonial

⁸ El denominado *Salt Water Test* o *Blue Water Principle* fue la condición impuesta por la URSS para apoyar el proceso de descolonización. Así, el principio IV de la Resolución 1541 (xv) afirmaba la presunción de la condición colonial de territorio cuando este «está separado geográficamente del país que lo administra y es distinto de éste en sus aspectos étnicos o culturales». Esta ficción de no considerar como territorios dependientes a territorios geográficamente contiguos le permitió a la URSS dejar fuera del debate la condición jurídica de los territorios de actuales Estados asiáticos, como Uzbekistán, Armenia, Kirguistán..., a los que, de aplicárseles la doctrina establecida por la mencionada resolución sin el matiz de la separación geográfica difícilmente podría negárseles la condición de territorios coloniales.

a través de estos dos regímenes de administración no tenía como objetivo su mantenimiento indefinido; bien al contrario, constituía el punto de partida para poner fin a la explotación por las potencias coloniales de los recursos naturales y de la población de los territorios dependientes.

Como certeramente apuntara en aquella época el profesor De Yturriaga, esta resolución constituyó:

... la consumación lógica de todo un proceso en el que la Asamblea, dentro de los límites de la legalidad, ha sabido crear, prácticamente de la nada, un completo régimen de control internacional sobre los territorios no autónomos, y elaborar una serie de principios generales de la descolonización que han sido o están siendo aceptados por los Estados miembros de las Naciones Unidas como auténticas normas de Derecho Internacional.⁹

La [Resolución 1514 \(xv\)](#) afirmaba igualmente lo que desde entonces constituye la esencia del derecho que analizamos en los siguientes términos: «Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural», una definición que sería recogida literalmente en el artículo 1 común del [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) y de [Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) de 1966. Pese a la claridad de esta afirmación, no debe olvidarse el contexto en el que se aprobaron esta y las demás resoluciones que desarrollan este derecho, la descolonización, lo que se deduce, además, con claridad del propio título de esta resolución: *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*. Es más, el último párrafo de la resolución establecía que «todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas». La contradicción existente entre la afirmación de que los destinatarios de este derecho son «todos los pueblos» y la incompatibilidad de este derecho con la integridad territorial de los Estados es tan solo aparente: esta resolución y el resto de las que desarrollan el contenido del derecho de autodeterminación van dirigidas a los pueblos que se encuentran en una situación de dependencia. A nadie se le oculta que el derecho internacional lo hacen los Estados y que estos nunca van a promover ni a aceptar un derecho que va contra uno de los principios sacrosantos que lo rigen: la integridad territorial de los Estados.

⁹ J. A. DE YTURRIAGA BARBERÁN: *Participación de la Organización de las Naciones Unidas en el proceso de descolonización*, Madrid: CSIC, 1967, p. 106.

3.2. *La Resolución 1541 (xv): las formas de ejercicio del derecho de autodeterminación*

Al día siguiente de aprobarse la [Resolución 1514 \(xv\)](#), la [Resolución 1541 \(xv\)](#), titulada *Principios que deben servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e del Artículo 73 de la Carta*, dio un paso más para concretar el contenido de este derecho. El contenido de esta resolución tenía que ver con la posición mantenida por Estados que, como España, Portugal o Francia, mantenían que no poseían colonias sino «territorios de ultramar» y que por ello no estaban obligados a cumplir con la obligación establecida en la mencionada disposición de la Carta. La Asamblea General aprovechó la oportunidad para definir los territorios que debían descolonizarse: «... los territorios cuyos pueblos no han alcanzado aún la plenitud del gobierno propio». Para ello señalaba los criterios a tener en cuenta:

Existe a primera vista la obligación de transmitir información respecto de un territorio que está separado geográficamente del país que lo administra y es distinto de éste en sus aspectos étnicos o culturales.

Principio iv

Una vez establecido que se trata a primera vista de un territorio distinto desde el punto de vista geográfico y étnico o cultural, se pueden tener en cuenta otros elementos. Esos elementos podrán ser, entre otros, de carácter administrativo, político, económico o histórico. Si influyen en las relaciones entre el Estado metropolitano y el territorio de modo que éste se encuentra colocado arbitrariamente en una situación o en estado de subordinación, esos elementos confirman la presunción de que existe la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e del Artículo 73 de la Carta.

Principio v

Esta resolución concretó las formas de ejercicio del derecho a la libre determinación, que en la [Resolución 1514 \(xv\)](#) parecía limitarse a la independencia:¹⁰ a) cuando el territorio pasa a ser un Estado independiente y soberano; b) cuando establece una libre asociación con un Estado independiente; o c) cuando se integra en un Estado independiente. En todos estos casos el elemento fundamental del derecho es la celebración de una consulta a la población por medio de un referéndum.

¹⁰ «La falta de preparación en el orden político, económico, social o educativo no deberá servir nunca de pretexto para retrasar *la independencia*». (La cursiva es del autor). [Resolución 1514 \(xv\)](#) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Si el contenido de la opción de la independencia no requiere de mayores aclaraciones, la Asamblea General es más precisa al referirse a las otras dos. Así, en el proceso de asociación se deben respetar:

... la individualidad y las características culturales del territorio y de sus pueblos, y reservar a los pueblos del territorio que se asocian a un Estado independiente la libertad de modificar el estatuto de ese territorio mediante la expresión de su voluntad por medios democráticos y con arreglo a los procedimientos constitucionales.

Principio VII, a)

El territorio que se asocia:

... debe tener derecho a determinar su constitución interna sin ninguna injerencia exterior, de conformidad con los debidos procedimientos constitucionales y los deseos libremente expresados de su pueblo. Este derecho no excluirá la posibilidad de celebrar las consultas que sean apropiadas o necesarias con arreglo a las condiciones de la libre asociación que se haya concertado.

Principio VII, b)

Por lo tanto, al elemento de la consulta a la población en el momento del ejercicio del derecho de autodeterminación se añade la posibilidad de que la población pueda reconsiderar en el futuro tal decisión y optar por otro estatus político, incluida la independencia.

En el caso de la integración, y dada la gravedad de una decisión que se considera irreversible, si es que en el derecho internacional alguna situación lo es, la Asamblea General adopta aún más precauciones para garantizar la legalidad de tal decisión, en los siguientes términos:

... debe fundarse en el principio de completa igualdad entre los pueblos del territorio que hasta ese momento ha sido no autónomo y los del país independiente en el cual se integra. Los pueblos de los dos territorios deben tener, sin distinción ni discriminación alguna, la misma condición y los mismos derechos de ciudadanía, así como las mismas garantías en lo que se refiere a sus derechos y libertades fundamentales; ambos deben tener los mismos derechos y las mismas posibilidades de representación y participación en los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales del gobierno, en todos sus grados.

Principio VIII

Además, para garantizar la libertad de esta decisión, la Asamblea General entiende que la decisión del pueblo en cuestión

... debe haber alcanzado un estado avanzado de autonomía y poseer instituciones políticas libres, de modo que sus pueblos estén en condiciones de decidir, en forma responsable, con conocimiento de causa y por procedimientos democráticos.

Principio IX

3.3. *La Resolución 2625 (xxv): la consagración del derecho a la libre determinación de los pueblos como principio estructural del derecho internacional*

La inclusión en 1970 del derecho que analizamos en esta resolución entre los *principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas* constituye su consagración definitiva en la estructura del derecho internacional. La libre determinación de los pueblos se erige así no ya en un derecho de los pueblos, sino además en una obligación de los Estados.

Por otra parte, esta resolución establece la «condición jurídica distinta y separada» del territorio colonial respecto del metropolitano y afirma que tal condición jurídica continuará «hasta que el pueblo de la colonia o territorio no autónomo haya ejercido su derecho de libre determinación de conformidad con la Carta». La consecuencia de esta afirmación es el hecho de que, de conformidad con el derecho internacional, los conflictos coloniales tienen carácter internacional, no interno, como pretendían las potencias coloniales. Esta es precisamente la posición oficial que mantiene Marruecos respecto del Sahara Occidental; pese a estar incluido en la lista de Territorios No Autónomos, y en contra de todas las resoluciones de la Asamblea General relativas a este derecho, este Estado mantiene que el territorio saharauí es parte de su integridad territorial.

Esta resolución recuerda el límite del ejercicio del derecho que analizamos, la integridad territorial de los Estados, pero añadiendo un párrafo que es conocido como *cláusula de salvaguardia*, en los siguientes términos:

Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes *que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descritos y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio*,¹¹ sin distinción por motivo de raza, credo o color.

¹¹ La cursiva es del autor.

Aunque, tal y como llegó a apuntar el Tribunal Supremo de Canadá en su dictamen sobre el reconocimiento a Quebec de este derecho,¹² en puridad este párrafo abriría el ejercicio del derecho a la libre determinación a todo pueblo que fuera objeto de graves discriminaciones respecto del resto de los pueblos que forman parte de un Estado ya constituido, lo cierto es que no existe precedente alguno de su aplicación en la práctica.

4. Los casos del Sahara Occidental y de Palestina

Como queda dicho, los pueblos de estos dos territorios sufren las consecuencias de una doble violación del derecho internacional: el sometimiento a dominación colonial y el sometimiento a una ocupación extranjera. Pese a que las Naciones Unidas han reconocido a ambos pueblos el derecho a la libre determinación, lejos de haberse culminado su descolonización, sus respectivos territorios siguen siendo sometidos a una intensa colonización.

En el caso saharauí, en los más de cuarenta años que dura ya la ocupación, Marruecos ha trasladado a decenas de miles de colonos al Sahara Occidental con el objeto de alterar demográficamente el territorio de cara al futuro referéndum. Así, si tras la finalización de la denominada Marcha Verde, en la que aproximadamente 350 000 marroquíes invadieron el territorio saharauí, decenas de miles de personas permanecieron en él, en las siguientes décadas Marruecos continuó alentando y favoreciendo la colonización, política que mantiene en la actualidad, trasladando a cientos de miles de personas al territorio, de forma tal que en la actualidad el número de colonos marroquíes prácticamente triplica al de los nativos saharauis.¹³ Por otra parte, ocho muros que construyó sucesivamente el Gobierno marroquí en los años ochenta durante el conflicto bélico siguen dividiendo el territorio

¹² Como señalara este tribunal, «Il n'y a pas nécessairement incompatibilité entre le maintien de l'intégrité territoriale d'États existants, comme le Canada, et le droit d'un "peuple" de disposer complètement de lui-même. Un État dont le gouvernement représente, dans l'égalité et sans discrimination, l'ensemble du peuple ou des peuples résidant sur son territoire et qui respecte les principes de l'autodétermination dans ses arrangements internes a droit, en vertu du droit international, à la protection de son intégrité territoriale». (Dictamen del Tribunal Supremo de Canadá de 28 de agosto de 1998, párr. 130).

¹³ El traslado de cerca de 40 000 colonos al territorio fue denunciado incluso por el representante especial del secretario general de las Naciones Unidas, Johannes Manz, en 1995, «pese a que había realizado (al rey Hassan II) muy claras recomendaciones sobre este asunto». En su opinión, «el movimiento de personas no identificadas dentro del territorio, la tan mencionada "Segunda Marcha Verde", constituye, desde mi punto de vista, una violación al espíritu, si no a la letra del plan de paz». (Cf. HUMAN RIGHTS WATCH: «El Sahara occidental», *Human Rights Watch Middle East*, 7, núm. 7 (octubre de 1995), pp. 43 ss.

en dos zonas a lo largo de aproximadamente 2800 kilómetros: dos tercios del mismo son ocupados ilegalmente por Marruecos, mientras el Frente POLISARIO controla el tercio restante, de forma que la población sigue dividida entre quienes residen en los campamentos de refugiados en el sur de Argelia (Tinduf) desde 1975, y quienes permanecen bajo la ocupación en su propia tierra, sufriendo la represión y las sistemáticas violaciones de sus derechos humanos. Por otra parte, con la colaboración explícita de la Unión Europea, Marruecos explota libre e impunemente los recursos naturales del territorio saharauí, aunque habrá que esperar algún tiempo para ver los efectos de dos sentencias de 2015 y 2016 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que afirman que el Sahara Occidental no forma parte de Marruecos y que, por lo tanto, la organización de integración europea no puede negociar la explotación de los recursos naturales del territorio.

En el caso palestino, la política de colonización desarrollada desde su creación misma por Israel ha ido reduciendo el territorio palestino hasta llegar a la mínima expresión en que se encuentra en la actualidad. En el medio siglo que ha transcurrido desde que finalizara la Guerra de los Seis Días, en los que se estableció la frontera internacional entre palestinos e israelíes en la denominada *Línea Verde*, el establecimiento de asentamientos judíos en los territorios ocupados palestinos ha ido aumentando hasta hacer prácticamente inviable la propuesta de las Naciones Unidas de crear en el territorio del antiguo territorio palestino dos Estados. Un punto de inflexión en esta política colonial lo marcó la decisión del gobierno israelí en 2002 de construir un muro que en teoría pretende servir de defensa frente a los ataques terroristas procedentes de los territorios ocupados, pero que en realidad tiene un objetivo muy claro: mantener bajo su control los territorios en los que se han establecido los asentamientos y consolidar así su anexión. Por otra parte, según datos de la [Agencia de Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en Oriente Próximo \(UNRWA\)](#), son cerca de cinco millones los refugiados repartidos entre Gaza, Cisjordania, Siria, Líbano y Jordania.¹⁴ Quienes continúan en el territorio bajo la represión del ejército israelí sufren al igual que la población saharauí en el suyo una sistemática violación de sus derechos más elementales, acrecentada, si cabe, con la construcción del muro que divide incluso ciudades palestinas. Por otra parte, Israel sigue explotando libremente los escasos recursos naturales del territorio, pero vitales para la mera supervivencia del pueblo palestino; se trata, en especial, aunque no exclusivamente, de los recursos hídricos, que no por casualidad quedan en su mayor parte del lado israelí del muro.

Como se puede apreciar, la evolución de estos dos conflictos y la situación que soportan sus respectivas poblaciones es muy similar: división del territorio por medio de un muro, violaciones sistemáticas de los derechos humanos de la

¹⁴ *Vid.* [informe de la UNRAW de 2015](#).

población que permanece bajo la ocupación, mera supervivencia de la población en campamentos de refugiados, explotación ilegal de sus recursos naturales... y permanente y progresiva colonización de ambos territorios.

Tal y como apuntaba anteriormente, ambos conflictos han sido objeto de sendos dictámenes de la [Corte Internacional de Justicia](#) que, además de establecer o recordar las claves de la solución de ambos de conformidad con el derecho internacional, han contribuido al desarrollo del contenido del derecho a la libre determinación de los pueblos. Por una parte, ante las presiones de Marruecos y Mauritania, que reivindicaban derechos soberanos sobre el territorio, la Asamblea General solicitó a la Corte en 1975 un dictamen en el que le aclarara cómo debía resolver el conflicto saharauí: ¿debía la Asamblea General aplicar la política descolonizadora que había mantenido hasta el momento, mediante la celebración de un referéndum de libre determinación en el que la población decidiera su futuro, o debía reconocer a estos dos Estados su soberanía sobre el territorio? La Corte aprovechó la oportunidad que se le brindaba para hacer una evaluación del contenido y alcance del derecho a la libre determinación de los pueblos en unas fechas en las que el proceso de descolonización estaba llegando a su fin, ya que la inmensa mayoría de territorios coloniales habían ejercido de una u otra forma este derecho, optando por constituirse en Estados independientes, asociándose a otros existentes, e incluso integrándose en ellos. Pese a que algunos autores, y desde luego los Gobiernos marroquí y francés, hayan tildado las afirmaciones de la Corte de *ambiguas*, lo cierto es que la respuesta a la pregunta formulada por la Asamblea General fue contundente y no admite lugar a dudas: siguiendo la más pura ortodoxia del derecho internacional, el dictamen¹⁵ llegó a la conclusión de que el conflicto saharauí debía resolverse mediante la celebración de un referéndum de libre determinación en el que la población saharauí, y solo ella, decidiera el futuro estatus del territorio. Y lo hizo en los siguientes términos:

... los elementos e informaciones presentados no confirman la existencia de vínculo alguno de soberanía territorial entre el territorio del Sahara Occidental de una parte, y el Reino de Marruecos o el conjunto mauritano, de otra. Por lo tanto, la Corte no ha constatado la existencia de vínculos jurídicos que puedan modificar la aplicación de la Resolución 1514 (xv) en lo referente a la descolonización del Sahara Occidental y en particular a la aplicación del principio de autodeterminación, mediante la expresión libre y auténtica de la voluntad de las poblaciones del territorio.

En el caso palestino, la Corte fue aún mucho más explícita, e hizo incluso afirmaciones que realmente son más propias de la jurisdicción contenciosa que de la consultiva. Su objetivo era muy claro: además de pronunciarse sobre la ilegalidad de la construcción del muro, no quiso dejar pasar la oportunidad de

¹⁵ *Vid.* CIJ: «[Western Sahara, Advisory Opinion](#)», *ICJ Reports 1975*, p. 12.

pronunciarse sobre las consecuencias y legalidad de la colonización israelí del territorio palestino y sobre la forma en que debe resolverse el conflicto.

Después de afirmar que «la construcción del muro que está elevando Israel, la Potencia ocupante, en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores, y su régimen conexo, son contrarios al Derecho internacional»,¹⁶ la Corte estableció las obligaciones de Israel y del resto de los Estados en los siguientes términos, que como se podrá ver, son más propios de su función contenciosa que de la consultiva:

- Israel debe poner fin a sus violaciones del derecho internacional; debe detener de inmediato las obras de construcción del muro que está elevando en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores; debe dismantelar de inmediato la estructura allí situada; debe derogar o dejar sin efecto de inmediato todos los actos legislativos y reglamentarios; y debe reparar todos los daños y perjuicios causados por la construcción del muro en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores.
- Todos los Estados tienen la obligación de no reconocer la situación ilegal resultante de la construcción del muro y de no prestar ayuda o asistencia para el mantenimiento de la situación creada por dicha construcción;
- Los Estados parte en el IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949, tienen además la obligación de hacer que Israel respete el derecho internacional humanitario incorporado en dicho Convenio.
- La ONU, y en especial la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, «deberían considerar, teniendo debidamente en cuenta la presente opinión consultiva, qué medidas adicionales son necesarias para poner fin a la situación ilegal resultante de la construcción del muro y el régimen conexo».

Dada la similitud de ambos casos, las conclusiones de la Corte en relación con la construcción del muro en los territorios ocupados palestinos son aplicables *mutatis mutandis* al conflicto saharauí; su petición a las Naciones Unidas de que adopte medidas realmente eficaces para hacer efectivo el contenido del dictamen es igualmente trasladable al caso saharauí. En ambos casos el derecho internacional es muy claro y está palmariamente del lado de quienes sufren la ocupación. En ambos casos el veto de un miembro permanente del Consejo de Seguridad

¹⁶ Vid. CIJ: «[Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion](#)», *ICJ Reports 2004*, p. 136.

ha impedido que este órgano imponga una solución actuando en el ámbito del [capítulo VII](#) de la Carta de las Naciones Unidas. Esta es la razón principal por la que tras medio siglo de existencia de la Organización las poblaciones palestina y saharauí se encuentren en un desesperante callejón, aparentemente sin salida, lejos de poder ejercer el derecho a su libre determinación.

Pese a este sombrío panorama, en las fechas en que escribo estas líneas (marzo de 2017) hay algunas razones para la esperanza. En el caso saharauí, las mencionadas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁷ van a dificultar, si no impedir, que la Unión Europea siga colaborando con la potencia ocupante en la explotación ilegal de los recursos naturales del territorio. En el palestino, la aprobación el 23 de diciembre de 2016 de la [Resolución 2334 \(2016\)](#) del Consejo de Seguridad, que fue posible gracias a la histórica abstención de los EE.UU., marca un antes y un después en el proceso de colonización israelí del territorio.

Dado que se trata de una decisión postrera de la Administración Obama que, dicho sea de paso, durante su mandato mantuvo una posición similar a la de sus predecesores en el cargo, es muy probable que el nuevo presidente estadounidense retome el camino del veto. Sin embargo, esta resolución no solo establece con claridad la posición del Consejo de Seguridad en relación con la colonización del territorio, sino que hace afirmaciones que le vinculan de cara a su acción futura, planteamientos perfectamente extrapolables al conflicto saharauí, por lo que voy a concluir este breve estudio recordando sus aspectos más importantes e intercalando en cursiva el paralelismo con el conflicto saharauí:

- El establecimiento de asentamientos por parte de Israel en el territorio palestino ocupado desde 1967 incluida Jerusalén oriental (*la ocupación del Sahara Occidental por Marruecos y la posterior colonización*), no tiene validez legal y constituye una flagrante violación del derecho internacional, por lo que este Estado debe poner fin de inmediato y por completo a todas las actividades de asentamiento en los mencionados territorios.
- El Consejo de Seguridad no reconocerá ningún cambio de los límites territoriales de Israel establecidos el 4 de junio de 1967 (*las fronteras internacionalmente reconocidas del Sahara Occidental*) que no sean los acordados por las partes mediante negociaciones.

¹⁷ Para un análisis de estas sentencias, me permito remitirme a mi trabajo «[La sentencia de 10 de diciembre de 2015 del Tribunal General de la UE \(T-512/12\), primer reconocimiento en vía judicial europea del estatuto del Sahara Occidental y de la subjetividad internacional del Frente POLISARIO](#)», *Revista General de Derecho Europeo*, 38 (2016), pp. 202-238.

- Ambas partes deben actuar de conformidad con el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, y sus acuerdos y obligaciones anteriores.

Deben intensificarse los esfuerzos diplomáticos regionales e internacionales con objeto de lograr sin demora una paz amplia, justa y duradera en el Oriente Medio (*en el Magreb*), sobre la base de las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas, los principios de referencia de la Conferencia de Madrid, incluido el principio de territorio por paz, la Iniciativa de Paz Árabe y la hoja de ruta del Cuarteto (*el Plan de Arreglo de 30 de agosto de 1988, aprobado por la Resolución 658 (1990) del Consejo de Seguridad*), y de poner fin a la ocupación israelí que se inició en 1967 (*que se inició en el Sahara Occidental en 1975 con la Marcha Verde*).

4

LA SEGURIDAD HUMANA EN LA PRÁCTICA DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Carmelo Faleh Pérez

Profesor del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Departamento de Ciencias Jurídicas Básicas, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (España), carmelo.faleh@ulpgc.es. Asesor jurídico de la AEDIDH (cfaleh@aedidh.org).

1. Introducción: la seguridad humana
2. La seguridad humana y los trabajos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Algunos ejemplos: El derecho a alimentación adecuada. El derecho a la vivienda adecuada. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. La «jurisprudencia» derivada de los dictámenes del Comité
3. Conclusiones: la seguridad humana como componente del derecho humano a la paz

1. Introducción: la seguridad humana

Etimológicamente, la palabra *seguridad* apunta a entornos libres de riesgo, en los que obtenemos confianza, certeza, donde nos sentimos a salvo, sin peligro, sin incertidumbres, firmes, bien sujetos... Si la completamos con el adjetivo *humana* cabe hacerse una idea de qué hay detrás del derecho a la seguridad humana. Obviamente, todos podemos comprender el significado viéndolo desde el lado opuesto, el de la *inseguridad* humana, conformado por todos aquellos factores que hacen que cualquier persona se sienta insegura, en riesgo o peligro, por cuanto la propia existencia o bienestar resulten amenazados.

La expresión se introduce en las Naciones Unidas por vez primera en 1994, en un Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que constató que «la seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente», y advertía que:

Se dejaban de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana. Para muchos, la seguridad simbolizaba la protección contra la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medio ambiente.
[...]

... no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas.¹

Se afirmó también lo siguiente:

La seguridad humana *está centrada en el ser humano*. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz.

Varios analistas han intentado formular definiciones rigurosas de la seguridad humana. Pero, al igual que otros conceptos fundamentales, como la libertad humana, la seguridad humana se percibe más fácilmente en su ausencia que en su presencia. Y la mayoría de la gente entiende intuitivamente lo que significa la seguridad.

¹ PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México y Nueva York: PNUD /Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 25.

Sin embargo, tal vez sea útil contar con una definición más explícita. Se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país.²

Además, el PNUD recordó las palabras del secretario de Estado norteamericano (USA) al informar a su Gobierno sobre la Conferencia de San Francisco y aseverar que:

La batalla de la paz debe librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad respecto del miedo. El segundo es el frente económico y social, en que la victoria significa libertad respecto de la miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurar al mundo una paz duradera... Ninguna de las disposiciones que puedan incorporarse en la Carta posibilitará que el Consejo de Seguridad garantice que el mundo esté libre de guerras, si los hombres y las mujeres carecen de seguridad en sus hogares y sus empleos.

Este es el momento de hacer la transición desde el concepto estrecho de la seguridad nacional hacia el concepto globalizador de la seguridad humana.³

El PNUD releía así, de alguna forma, los pilares de la [Carta fundacional de las Naciones Unidas](#) y el concepto de paz y seguridad que dimana de su preámbulo y encuentra principalmente cobijo en el [artículo 1](#), donde se enuncian los *propósitos* de la Organización. Quedaron patentes en el concepto de seguridad humana que manejó el PNUD, entre otras, las siguientes conclusiones:

- a) la seguridad humana y la seguridad nacional, estatal o militar no son equivalentes;
- b) no puede haber paz y seguridad sin respeto a los derechos humanos y sin desarrollo;
- c) la preocupación por la seguridad humana es universal, porque todas las personas sentimos lo mismo dondequiera que vivamos y porque lo mismo se siente en todas partes del mundo, aunque sea en grados distintos;
- d) y la seguridad humana es multidimensional.

² *Ibid.*, p. 26.

³ *Ibid.*, p. 27 (la cursiva es del original).

No se trata de reemplazar la seguridad de las armas por la seguridad a través del desarrollo humano, pero sí queda claro que lo que la gente común y corriente concibe como vivir en seguridad no se logra exclusivamente recurriendo a las armas.

En el documento final de la Cumbre Mundial de 2005, los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Nueva York reconocieron que «la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos» y que «el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros». Además, subrayaron «el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación» y reconocieron que «todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano».⁴

Más tarde el concepto de *seguridad humana* se enriqueció a raíz del seguimiento dado a la Cumbre Mundial de 2005 y la designación de un asesor especial del secretario general de la ONU para la cuestión de la seguridad humana. Como consecuencia, el 10 de septiembre de 2012 la Asamblea General aprobó la [Resolución 66/290](#) (Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005), en la que hallamos un entendimiento común con respecto al concepto de *seguridad humana*, que engloba lo siguiente:

- a) El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano;
- b) La seguridad humana exige respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades;
- c) La seguridad humana reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales;
[...]
- e) La seguridad humana no entraña la amenaza o el uso de la fuerza ni medidas coercitivas. La seguridad humana no sustituye a la seguridad del Estado;
[...]

⁴ Doc. [A/RES/60/1](#), 24 de octubre de 2005, párrs. 9 y 143, pp. 2 y 34.

g) Siguen recayendo en los gobiernos la función y la responsabilidad primordiales de asegurar la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. La función de la comunidad internacional consiste en complementar la labor de los gobiernos y proporcionarles el apoyo necesario, cuando lo soliciten, a fin de fortalecer su capacidad para responder a las amenazas actuales e incipientes. La seguridad humana exige una mayor colaboración y asociación entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales y la sociedad civil;

h) La seguridad humana se debe hacer efectiva respetando plenamente los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, incluidos el pleno respeto de la soberanía de los Estados, la integridad territorial y la no injerencia en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados. La seguridad humana no entraña nuevas obligaciones jurídicas para los Estados;

Cabe también destacar la necesaria visión de género que reclama una lectura actual del concepto; es decir, un compromiso expreso con la igualdad de género y la aplicación de una óptica de género, para que las aspiraciones las necesidades, inquietudes y soluciones de las mujeres se visibilicen y se trabaje por ellas adecuadamente. Como recuerdan Zeitlin y Mpoumou:

Con demasiada frecuencia, el desarrollo «humano», los derechos «humanos» y [...] la seguridad «humana» suponen que las experiencias de los hombres son la norma, no reconocen las diferencias de género y [...] no consiguen sus metas.

El empoderamiento de la mujer y la igualdad de género son centrales para la seguridad humana. A menos que los enfoques de seguridad humana se utilicen para mejorar la situación de las mujeres en sus familias y comunidades, se convertirán en otra idea noble que no se trasladará a los hechos.
[...]

Un enfoque de seguridad humana centrado en las personas es, de hecho, un enfoque neutro en cuanto al género. Este enfoque suele estar sesgado contra las mujeres ya que supone que las experiencias de los hombres son la norma. Por tanto, [...] la suposición de que el enfoque centrado en las personas incluye automáticamente a la perspectiva de género suena vacía.
[...]

Es esencial comprender el concepto de seguridad humana desde una perspectiva de género, para mejorar la seguridad humana de las mujeres de manera integral y holística. Eso significa que las metas y objetivos de igualdad entre los géneros deben incorporarse al enfoque de la seguridad humana.⁵

⁵ June ZEITLIN y Doris MPOUMOU: *No hay seguridad humana sin igualdad de género*, Women's Environment & Development Organization (WEDO), 2004, pp. 3-4.

Además, como indica la profesora Rosa Riquelme:

... la idea de *seguridad* no sugiere un concepto unívoco y estático, sino que admite distintas aproximaciones y su carácter cambia, progresa en función de las amenazas y desafíos a los que ha de hacer frente y responder un mundo en evolución. Lo que permite al tiempo marcar la confluencia entre los valores que se estimen dignos de protección y la percepción del origen de las amenazas a la paz y la seguridad internacionales.⁶

2. La seguridad humana y los trabajos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Algunos ejemplos

Dada la cronología en la aparición del concepto de *seguridad humana* (1994), es lógico que el [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) (PIDESC), que fue adoptado en 1966 y cobró vigencia diez años más tarde, no lo incluya expresamente.⁷ Sin embargo, el preámbulo de este tratado vincula —más allá de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (DUDH) de 1948⁸— el ideal que toda persona tiene para una vida libre del temor y la miseria, con la creación de «condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos».

Pero, de algún modo, el concepto está ahí latente, aunque no sea expresamente. De hecho, en su informe de actividades de 1994, el [Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) (Comité DESC) lamentó que en el proyecto de declaración elaborado por el Comité Preparatorio de la Cumbre sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) se emplearan nuevos conceptos como los de *necesidades básicas*, *extrema pobreza* o *seguridad humana*. En su lugar, el Comité propuso:

Volver a los principios, y reafirmar estos valores fundamentales en unos términos que han sido claramente aceptados por la inmensa mayoría de los gobiernos del mundo y que tienen un potencial mucho mayor que ninguno de esos «nuevos términos» que

⁶ ROSA RIQUELME CORTADO: «Seguridad, desarrollo y derechos humanos. El desafío de su integración», en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional: *Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2009, p. 41.

⁷ El PIDESC fue adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Su entrada en vigor se produjo el 3 de enero de 1976. Hoy cuenta con 165 Estados parte. V. United Nations Treaty Collection: treaties.un.org

⁸ El preámbulo de la DUDH considera como «la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias».

temporalmente parecen tan poderosos a muchos especialistas del desarrollo pero que, desde las perspectivas de aquéllos cuyos derechos fundamentales económicos, sociales y culturales se ignoran o se violan, son poco más que términos imaginativos pero extraños carentes de poder de movilización o transformación.⁹

Es decir, atenerse al PIDESC y a los derechos reconocidos hoy por 165 Estados parte, lo que nos da idea de la magnitud de su aceptación (cuasiuniversal) y, por ende, del consenso que este tratado concita. Ignoramos si esa temprana toma de posición explica que, en sus informes anuales posteriores, el Comité no utilice el concepto.¹⁰

No obstante, ha de admitirse una lectura implícita de la seguridad humana desde el PIDESC. Entre otras cosas, porque la inmensa mayoría de personas no sentirá seguridad si no puede ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, con un salario equitativo que le proporcione condiciones de existencia dignas para sí y para sus familias (arts. 6-7 PIDESC) o si carece de seguridad social o del derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental que reduzca la mortalidad y proporcione a los niños desarrollo sano, permita prevenir y tratar las enfermedades y mejorar en todos sus aspectos la higiene en el trabajo y el medio ambiente (arts. 9 y 12). La seguridad humana

⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *Informe sobre los periodos de sesiones 10.º y 11.º* (2 a 20 de mayo de 1994 y 21 de noviembre a 9 de diciembre de 1994), Consejo Económico y Social, documentos oficiales, 1995, suplemento n.º 3, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1995, anexo V, pp. 119-120, párr. 9.

¹⁰ Para Rafael Grasa, «si bien vale la pena, por su enorme valor simbólico (expresión de la convergencia de agendas y compromisos, expresión de un programa utópico compartido por la comunidad internacional), usar la expresión seguridad humana, debe dársele, en la esfera política, programática y académica, un valor reducido: el objeto referente son ciertamente las personas pero las amenazas que deben conjurarse son las que proceden de la violencia física, directa, la violencia política y la violencia criminal. La violencia estructural, la violencia simbólica, por usar la terminología popularizada por Galtung, ayudan a entender la violencia directa, política y criminal, a comprender sus causas últimas, necesarias y suficientes, pero luchar contra ellas requiere hablar más de desarrollo que de seguridad. Ciertamente, pese a los índices altos de violencia política y criminal, las estadísticas muestran que las diversas enfermedades transmisibles matan veinte veces más». Rafael GRASA HERNÁNDEZ: «Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana. De la teoría al programa político y la operacionalización», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 76 (diciembre 2006 - enero 2007), p. 38. Por su parte, Dorothy Strada aboga por un concepto de la seguridad humana «orientador y complementario que puede ampliar las fronteras del derecho internacional y que —por utilizar el lenguaje de Hilary Charlesworth y Christine Chinkin— ofrece herramientas interpretativas de los derechos humanos que son más integrales y expansivas y por ello tiene la capacidad de reforzar las medidas protectoras para personas y grupos viviendo en condiciones de vulnerabilidad». Dorothy STRADA TANCK: «Seguridad Humana y Derecho Internacional Público», *Anuario Español de Derecho Internacional*, 32 (2016), p. 380.

también significa reconocer que toda persona, en los planos individual y familiar, debe tener derecho a un nivel de vida adecuado, que incluya alimentación y protección contra el hambre, vestido y vivienda adecuados (art. 11). La seguridad humana demanda igualmente el derecho a beneficiarse del progreso científico y de sus aplicaciones (art. 15), el derecho a una educación que favorezca el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de la dignidad, y fortalezca también el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales (art. 13). Indudablemente, la seguridad humana es consecuencia de la seguridad para la unidad familiar, protección y asistencia a las mujeres antes y después del parto, así como a todos los niños y adolescentes (art. 10). Por ello, la realización efectiva de los derechos enunciados en el PIDESC cobra especial relieve si, para alcanzar la paz, somos conscientes de que la comunidad internacional ha de atender *también* las dimensiones económicas y sociales de la seguridad.¹¹

¹¹ Lo expresa la profesora Riquelme Cortado cuando apunta a la necesidad de «tratar de unir, de hacer comulgar con una misma finalidad las agendas de la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, asumiendo desde esta perspectiva su realidad holística, interdependiente e integradora para la solución de múltiples conflictos provocados por antiguas y nuevas amenazas, polifacéticas e interconectadas, que no conocen fronteras nacionales —amenazas sin pasaporte se las ha denominado también—, entre las que no sólo figuran las guerras y los conflictos interestatales, el terrorismo y las Armas de Destrucción Masiva (ADM), sino también la pobreza extrema, las enfermedades endémicas, la degradación ambiental, los disturbios civiles, la delincuencia y el crimen organizado, la discriminación, la impunidad y la debilidad de las instituciones, etc., pues todas ellas interactúan y se refuerzan mutuamente en un ciclo mortífero que pone en peligro la seguridad de las personas, de los Estados y de la comunidad internacional en su conjunto, de ahí que deban encararse tanto en los planos mundial y regional como nacional. Las nuevas dimensiones de la seguridad —económica y social— debería además conducir a alterar la tergiversada perspectiva de que el Norte ha de guardarse de las amenazas del Sur, una percepción que el 11 de septiembre de 2001 (11-S) no ha hecho sino exacerbar. Así ha ocurrido y ocurre, en particular, con la identificación del terrorismo sobre cualesquiera otras amenazas a la seguridad, lo que ha tenido entre otros efectos perversos servir de pretexto para devaluar derechos y libertades fundamentales de individuos (extranjeros), acometida en sus ordenamientos internos por Estados que se jactan de su condición democrática. Para el Sur, cuyos más graves padecimientos humanitarios han sido o son a menudo consecuencia de las políticas del Norte (colonialistas antes, neoliberales ahora), los riesgos a su seguridad no sólo provienen del terrorismo y las ADM, graves problemas, sí, pero no los únicos. La seguridad del Sur también se ve amenazada por la situación de pobreza extrema, las dificultades de acceso al agua potable, pasto de enfermedades endémicas, la corrupción y la violación de sus derechos humanos, cuya protección se ve con frecuencia instrumentalizada con políticas de doble rasero, la galopante deuda externa, la condicionalidad como precondition de la ayuda al desarrollo, etc., en definitiva, por las denominadas amenazas no armadas, a las que probablemente el Sur desearía dedicar más tiempo y recursos». ROSA RIQUELME CORTADO: «Seguridad, desarrollo y derechos humanos. El desafío de su integración», *cit. supra*, pp. 37-38.

Esos preceptos del PIDESC, su sentido y su alcance han sido precisados por el Comité DESC al someter a escrutinio los informes de los Estados parte relativos a las medidas adoptadas y los progresos realizados para asegurar el respeto de los derechos reconocidos (conforme a lo estipulado en el art. 16 PIDESC); al formular observaciones generales (OG) y, más reciente y limitadamente, al resolver mediante dictámenes las reclamaciones individuales, siguiendo lo dispuesto en su Protocolo Facultativo.¹² Presentamos aquí, sin ánimos exhaustivos, algunos ejemplos, atendiendo sobre todo a las OG del Comité¹³ y visto que aún es escasa la «jurisprudencia» derivada de los pocos dictámenes aprobados hasta la fecha.

Como se sabe, las OG del Comité DESC responden al patrón y finalidad propios de las OG de otros comités establecidos en tratados universales de derechos humanos (Naciones Unidas) y están vinculadas a la experiencia que acumula el Comité en el proceso de examen de los informes estatales. Como hemos escrito antes, las OG más allá de su propósito inicial —ayudar a los Estados a comprender qué tipo de información deseaban recibir los comités, sobre la base de la experiencia adquirida, señalar las deficiencias en los informes, sugerir mejoras y estimular a los Estados a lograr la plena realización de los derechos consagrados en el tratado— cumplen otro cometido: en la práctica constituyen un ejercicio de interpretación del contenido y alcance de las disposiciones del PIDESC.¹⁴ Vista la competencia reconocida al Comité DESC por los Estados parte, tiene sentido sostener que esa interpretación autorizada debería ser respetada y debidamente considerada por ellos al formular sus políticas y definir las medidas conducentes a la efectiva realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Veamos ejemplos relativos a algunos derechos reconocidos en el PIDESC (alimentación, vivienda y salud).

1. El **derecho a alimentación adecuada** ha sido objeto de una OG adoptada por el Comité DESC en 1999 y forma parte del derecho que toda persona tiene a disfrutar de un nivel de vida adecuado, para sí y su familia (art. 11.1 del PIDESC).¹⁵ Aunque, sin duda, el derecho fundamental de toda persona a estar

¹² El [Protocolo Facultativo](#), de 10 de diciembre de 2008, entró en vigor el 5 de mayo de 2013 y tiene actualmente un total de veintidós Estados parte. El 23 de septiembre de 2010 fue ratificado por España.

¹³ Las OG son accesibles en español desde el [sitio web del Comité DESC](#).

¹⁴ Cf. Carlos VILLÁN DURÁN y Carmelo FALEH PÉREZ: *El sistema universal de protección de los derechos humanos. Su aplicación en España*, Madrid: Tecnos, 2017, pp. 100-103.

¹⁵ Sobre este derecho, cf. Carlos VILLÁN DURÁN: «Obligaciones derivadas del derecho a la alimentación en el derecho internacional», en J. T. Esquinas Alcázar (coord.): *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*, Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba / Oficina de Cooperación Internacional al desarrollo de la Diputación de Córdoba, 2008, pp. 45-76.

protegida contra el hambre tiene si cabe un carácter aún más fundamental, según el artículo 11.2. En esa OG, sin embargo, el Comité no solo denunció el hambre crónica y la malnutrición que por entonces sufrían 840 millones de personas en el mundo, principalmente en países en desarrollo, como consecuencia de los conflictos armados, los desastres naturales o el uso de los alimentos como arma política. También señaló que la malnutrición, la subnutrición y otros problemas vinculados al derecho a una alimentación adecuada y el derecho a estar protegido contra el hambre existen en los países más desarrollados y fue concluyente al afirmar que el hambre y la malnutrición no son consecuencia de la falta de alimentos, sino de «la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza». El combate de la lacra mundial que representa el hambre, la malnutrición y la subnutrición requiere atender a lo que el Comité define como contenido normativo de este derecho esencial para la seguridad humana. Es un derecho que tiene toda persona y requiere acceso físico y económico a alimentación adecuada o a medios para conseguirla; de manera que «no debe interpretarse [...] en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos». Su realización, como otros derechos del PIDESC, es progresiva, pero según el Comité el artículo 11.2 impone a los Estados «la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre», lo que permite concluir que estamos ante una obligación inmediata, explicable en razón de la gravedad del problema y de que, como recuerda el Comité remitiéndose a la OG relativa a la índole de las obligaciones generales impuestas por el artículo 2 PIDESC, «la principal obligación es la de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada». Esto «impone la obligación de avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo», de manera que «cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre».

Como derecho, la alimentación ha de responder a las exigencias de adecuación, sostenibilidad, disponibilidad y accesibilidad (física y económica), satisfacer las necesidades alimentarias, no ser nociva, y ser aceptable para una cultura o consumidores determinados. A efectos de la seguridad humana, conviene enfatizar que los alimentos han de:

- a) estar disponibles «en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas»;

- b) satisfacer las necesidades alimentarias por constituir un régimen alimenticio que aporte «una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación», lo que requiere «mantener, adaptar o fortalecer la diversidad del régimen y las pautas de alimentación y consumo adecuadas, incluida la lactancia materna, al tiempo que se garantiza que los cambios en la disponibilidad y acceso a los alimentos mínimos no afectan negativamente a la composición y la ingesta»;
- c) y carecer de sustancias nocivas, lo que exige establecer «requisitos de la inocuidad de los alimentos y una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria» y «determinar y evitar o destruir las toxinas que se producen naturalmente».¹⁶

4. El **derecho a la vivienda adecuada** (art. 11 del PIDESC)¹⁷ remite a un problema que afecta a millones de personas y familias en todo el mundo, constituyendo un desafío global para la seguridad humana. Según informa [ONU-Habitat](#), hay una proliferación sin precedentes de asentamientos precarios y otros asentamientos informales en el mundo, lo que no es sino la manifestación física de una falta crónica de viviendas adecuadas y asequibles, resultado de inadecuadas políticas urbanas públicas. Las cifras son elocuentes: en 2013, más de 860 millones de personas vivían en asentamientos precarios, en comparación con 725 millones en 2000. [ONU-Habitat](#) estima que en 2030, unos 3000 millones de personas, o el 40% de la población del mundo, necesitarán acceso a viviendas, infraestructura básica y sistemas de acueducto y saneamiento, lo que se traduce en la necesidad de construir casi 100000 viviendas diarias a partir de este momento y hasta el 2030.¹⁸

¹⁶ Párrs. 5, 6, 8, 9, 10 y 14 de la OG n.º 12 (*El derecho a una alimentación adecuada*) del Comité DESC (1999). Naciones Unidas: *Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I), de 27 de mayo de 2008, pp. 71-80.

¹⁷ V. Gerardo RUIZ-RICO RUIZ: «Derecho a la vivienda (art. 25.1 DUDH; art. 11 PIDESC)», en Cristina Monereo Atienza y José Luis Monereo Pérez (dirs.): *El sistema universal de los derechos humanos*, Granada: Comares, 2014, pp. 639-650.

¹⁸ Cf. [ONU-Habitat](#): «[Viviendas y mejoramiento de asentamientos precarios](#)».

En 1991 el Comité alertó sobre la conveniencia de considerar que «tanto las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores». Este derecho no debe interpretarse «en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad», sino que «debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte». Además, dado que la vivienda debe ser «adecuada», el Comité hizo suya la concepción de la entonces Comisión de Asentamientos Humanos (posteriormente integrada en [ONU-Habitat](#)) plasmada en la *Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000*. Aquí, *vivienda adecuada* significa «disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable».¹⁹

El Comité DESC contempló otros aspectos a efectos de determinar, en cualquier contexto, la adecuación de la vivienda. Es el caso, entre otros, de la *seguridad jurídica de la tenencia*, la *disponibilidad* de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, la *habitabilidad* o la *asequibilidad*. Cualquiera sea el tipo de tenencia (alquiler público o privado, la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad), el Comité entendió que «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 lo que los Estados «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 verdaderamente a las personas y grupos afectados». Teniendo en cuenta los servicios, materiales, facilidades e infraestructura, la vivienda adecuada «debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición», de modo que «todos los beneficiarios [...] deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones

¹⁹ Véase Naciones Unidas: *Informe de la Comisión de Asentamientos Humanos sobre la labor realizada en su 11° periodo de sesiones. Adición. Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000*, 43.º periodo de sesiones, Documentos Oficiales, suplemento n.º 8 (A/43/8), Adición, Nueva York, 6 de junio de 1988, p. 6, párr. 5. El 20 de diciembre de 1988, la Asamblea General aprobó dicha Estrategia en su resolución 43/181 y las directrices para las medidas que han de adoptarse en los planos nacional e internacional.

sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia».

La vivienda adecuada que ampara el PIDESC es también aquella que es 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 [...] garantizar también la seguridad física de los ocupantes». El Comité DESC animó a los Estados parte a aplicar los *Principios de higiene de la vivienda* preparados por la OMS (1990),²⁰ en los que la vivienda se considera:

... el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

La realización efectiva del derecho a vivienda adecuada exige también que los Estados parte atiendan a la condición de asequibilidad asumiendo para ello «obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho».²¹

Seis años después de esa primera OG relativa a la vivienda adecuada, el Comité DESC aprobó otra OG centrada más específicamente en los **desalojos forzosos**, esto es, en el hecho que consiste en «hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos». Así definido, el Comité consideró que el desalojo forzoso:

... además de infringir claramente los derechos consagrados en el Pacto, [...] también puede dar lugar a violaciones de derechos [...] como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios.

²⁰ V. Organización Mundial de la Salud: *Principios de higiene de la vivienda*, Ginebra, 1990, 53 pp.

²¹ Párrs. 6, 7, 8 a), 8 b) y 8 d) de la OG n.º 4 (*El derecho a una vivienda adecuada*) del Comité DESC (1991). Naciones Unidas: *Recopilación de las observaciones generales...*, *cit.*, pp. 22-28.

Para hacerles frente, los Estados deben recurrir a todos los medios apropiados, particularmente una legislación que constituya un sistema de protección eficaz e íntegro «medidas que a) brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, b) se ajusten al Pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos». Esa legislación debe aplicarse a los agentes del Estado y:

... habida cuenta de la creciente tendencia [...] a que el gobierno reduzca grandemente su responsabilidad en el sector de la vivienda, los Estados Partes deben velar por que las medidas [...] sean adecuadas para prevenir y [...] castigar los desalojos forzosos que lleven a cabo, sin las debidas salvaguardias, particulares o entidades privadas.

Además, aunque los desalojos puedan justificarse y admitirse en ciertas circunstancias (impago persistente de alquileres o daños injustificados a la propiedad) y cumplidas determinadas condiciones (debidas garantías procesales, mínimo uso de la fuerza, respeto de otros derechos humanos, razonabilidad, proporcionalidad...), el Comité advirtió que los desalojos, en general, «no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos». Y si las personas afectadas no tuvieran recursos, entonces el Estado «deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda».²²

5. En cuando **al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud**,²³ el Comité DESC proclamó en el año 2000 su universalidad y carácter de «derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos», que debe permitir a «todo ser humano [...] vivir dignamente». Su importancia deriva de que no solo está vinculado, sino que depende de otros derechos humanos universalmente admitidos que abordan componentes integrales de la salud: el derecho a la alimentación, a vivienda, trabajo, educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación. Por

²² Párrs. 3, 4, 9 y 11-16 de la OG n.º 7 (*El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzados*) del Comité DESC (1997). Naciones Unidas: *Recopilación de las observaciones generales...*, cit., pp. 51-56.

²³ Sobre este derecho, v. José Luis MONEREO PÉREZ: «Derecho a la salud (art. 25.1 DUDH; art. 12 PIDESC)», en Cristina Monereo Atienza y José Luis Monereo Pérez (dirs.): *El sistema universal de los derechos humanos*, cit., pp. 595-623.

su contenido no se trata solo de recibir atención de salud: es un derecho *inclusivo* por cuanto «abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano». Tampoco debe entenderse como derecho a estar sano, sino más bien a disfrutar de «toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud», tanto física como mental. Es un derecho que entraña libertades y derechos: la libertad de toda persona para «controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuales». Y, entre otros, el derecho «a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud». Ampliamente concebido debe incorporar preocupaciones sociales relacionadas con la violencia, los conflictos armados, las enfermedades en general y las enfermedades desconocidas en particular. Reclama de los Estados una red —suficiente, accesible (física y económicamente), no discriminatoria, apropiada desde el punto de vista científico y médico, de buena calidad— de establecimientos, bienes, programas y servicios de salud (preventivos, curativos y rehabilitadores), que incluya factores determinantes básicos para la salud, «como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas y demás establecimientos relacionados con la salud, personal médico y profesional capacitado y bien remunerado habida cuenta de las condiciones que existen en el país, así como los medicamentos esenciales». Su realización efectiva demanda de los Estados medidas para atender la salud materna, infantil y reproductiva;²⁴ las condiciones sanitarias en el trabajo;²⁵ el mejoramiento del

²⁴ En esta materia, véase la OG n.º 22 (*El derecho a la salud sexual y reproductiva*) del Comité DESC (2016). doc. E/C.12/GC/22, 2 de mayo de 2016, 17 p. Es un derecho estrechamente vinculado con el derecho a la libertad y la seguridad de la persona. Implica un conjunto de libertades y derechos, entre los que figuran «el derecho a adoptar decisiones y hacer elecciones libres y responsables, sin violencia, coacción ni discriminación, con respecto a los asuntos relativos al propio cuerpo y la propia salud sexual y reproductiva» así como «el acceso sin trabas a toda una serie de establecimientos, bienes, servicios e información relativos a la salud, que asegure a todas las personas el pleno disfrute del derecho a la salud sexual y reproductiva» (*Ibid.*, párrs. 5 y 10).

²⁵ Sobre este extremo en particular, veáanse particularmente los párrs. 25-30 de la OG n.º 23 (*El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias*) del Comité DESC (2016), donde este aborda la seguridad y la higiene en el trabajo y considera que «la prevención

medio ambiente; y la prevención, tratamiento y lucha contra enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole.²⁶

6. Finalmente, es aún incipiente la «**jurisprudencia**» derivada de los **dictámenes del Comité** producto del examen de las reclamaciones individuales de las víctimas contra Estados que, además de partes en el PIDESC, lo son también en su **Protocolo Facultativo**. No obstante, nos ocupamos brevemente de dos dictámenes concernientes a España. En el primero, el Comité consideró que España no había violado el derecho de toda persona a la seguridad social (art. 9 PIDESC) al reducir el importe de la prestación no contributiva por discapacidad de una persona ingresada en prisión, para computar, como parte de la renta o ingreso del autor de la reclamación, el importe de su manutención en un centro penitenciario. No obstante, el Comité aprovechó su dictamen para afirmar que «el derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto»; que «desempeña un papel importante para prevenir la exclusión y promover la inclusión social» y que «incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales [...] en efectivo o en especie, sin discriminación». También recordó que las prestaciones:

... sea en efectivo o en especie, deben ser suficientes en importe y duración a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, [...] condiciones de vida adecuadas y de acceso suficientes a la atención de salud. Además, los Estados partes deben respetar plenamente el principio de la dignidad humana [...] y el principio de la no discriminación, a fin de evitar cualquier efecto adverso sobre el nivel de las prestaciones y la forma en que se conceden.²⁷

En otro dictamen, el Comité DESC sí concluyó, en cambio, que nuestro país había violado los derechos de la víctima derivados del artículo 11.1

de accidentes y enfermedades profesionales es un componente fundamental del derecho a unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, y guarda estrecha relación con otros derechos reconocidos en el Pacto, en particular con el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental». Doc. E/C.12/GC/23, 27 de abril de 2016, 23 pp.

²⁶ Cf. párrs. 1, 3, 4 y 7-29 de la OG n.º 14 (*El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*) del Comité DESC (2000). Naciones Unidas: *Recopilación de las observaciones generales...*, cit., pp. 96-117.

²⁷ Párrs. 10.1 y 10.2 del dictamen relativo a la **comunicación 1/2013** (caso *M. A. López Rodríguez c. España*), aprobado por el Comité el 4 de marzo de 2016. Doc. E/C.12/57/D/1/2013, 20 de abril de 2016, 16 pp.

(derecho a la vivienda) y 2.1 del PIDESC (obligación general de los Estados parte de adoptar medidas para la plena efectividad de los derechos reconocidos). Consideró que la víctima solo tuvo conocimiento del procedimiento de ejecución hipotecaria que afectaba a su vivienda tras recoger una notificación de la orden de subasta, lo que le impidió defenderse durante el procedimiento ejecutivo. La víctima adujo también ante el Comité DESC que el juzgado competente no había agotado todos los medios disponibles para efectuar una notificación personal del auto y decreto de admisión a trámite de la demanda de ejecución hipotecaria. En su lugar, el juzgado llevó a efecto la diligencia de notificación mediante la publicación de un edicto en el tablón de anuncios, que no llegó oportunamente a conocimiento de la recurrente, impidiéndole participar en el procedimiento. Además, para el Comité DESC, la posibilidad de la autora de la reclamación de recurrir al procedimiento ordinario para defender sus derechos (argumento de España) no era en absoluto satisfactoria pues no permitía suspender el proceso ejecutivo, ni tampoco impedir el remate de la vivienda. La notificación defectuosa privó a la víctima de la posibilidad de defenderse ante el tribunal competente durante el proceso ejecutivo y, por tanto, de defender adecuadamente su derecho a la vivienda. Antes de alcanzar estas conclusiones, el Comité destacó que este derecho:

... constituye la base para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales y está vinculado en su integridad a otros derechos humanos, incluyendo a aquellos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [...] se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos y los Estados partes deben tomar todas las medidas que sean necesarias para lograr la plena realización de este derecho.

Recordó también —en sintonía con la OG n.º 4 (*El derecho a una vivienda adecuada*)— que el PIDESC obliga a los Estados a garantizar el derecho de todas las personas a la *seguridad de la tenencia* pues esto proporciona «protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas». Y aseveró que los desalojos forzados «son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto [...] y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes de derecho internacional». En consecuencia, los Estados tienen la obligación de:

... velar para que los procesos [...] en que se pueda afectar la seguridad de la tenencia y concluir en un eventual desalojo, observen las garantías procesales que aseguren [...] una autentica oportunidad de consulta a las personas afectadas y un plazo suficiente y razonable

de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo.²⁸

3. Conclusiones: la seguridad humana como componente del derecho humano a la paz

El 10 de diciembre de 2010, la sociedad civil internacional aprobó, al término del Congreso Internacional sobre el Derecho Humano a la Paz celebrado en Santiago de Compostela, la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz* (DS).²⁹ Acoge su preámbulo dos referencias expresas a la seguridad humana³⁰ y su artículo 3 proclama precisamente el derecho de toda persona a la seguridad humana y a vivir en un entorno seguro y sano. La DS responde a una iniciativa legislativa de la sociedad civil internacional, liderada por la AEDIDH desde el año 2005, para conseguir la codificación del derecho humano a la paz mediante una declaración universal aprobada por las Naciones Unidas que refleje los anhelos legítimos de dicha sociedad, divergentes de lo que la paz significa para muchos *estadistas* y Estados.³¹ Por su contenido, la DS adopta «un planteamiento holístico, integrador y de síntesis de todos los derechos humanos universalmente reconocidos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y derecho al desarrollo)».³²

²⁸ Párrs. 11.1 y 11.2 del dictamen relativo a la [comunicación 2/2014](#) (caso *I.D.G. c. España*), aprobado por el Comité el 17 de junio de 2015. Doc. E/C.12/55/D/2/2014, 13 de octubre de 2015, 17 p.

²⁹ La DS está disponible en www.aedidh.org. Para un examen analítico de su contenido, véase C. VILLÁN DURÁN y C. FALEH PÉREZ: *El derecho humano a la paz: de la teoría a la práctica*, Madrid: CIDEAL, 2013, 216 p.

³⁰ Si el párrafo preambular 12 muestra preocupación por «el deterioro constante y progresivo del medio ambiente y por la necesidad y la obligación de asegurar a las generaciones presentes y futuras una vida en paz y en armonía con la naturaleza, salvaguardando su derecho a la seguridad humana y a vivir en un entorno seguro y sano», el párrafo 25 reconoce que, «para asegurar el derecho a la seguridad humana y el derecho de toda persona a emigrar y establecerse pacíficamente en el territorio de otro Estado, la comunidad internacional debe definir con urgencia un régimen internacional de las migraciones».

³¹ Sobre la evolución y el estado en que se encuentra el proceso de codificación del derecho humano a la paz en el seno del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones, v. *supra*, en esta misma obra, C. VILLÁN DURÁN: «[Luces y sombras en el proceso de codificación internacional del derecho humano a la paz](#)».

³² C. VILLÁN y C. FALEH: *El sistema universal de protección de los derechos humanos...*, *cit.*, p. 40.

Con semejante visión, cobra sentido que en la DS el derecho a la seguridad humana incluya la libertad frente al miedo y la libertad frente a la necesidad, ambos elementos de la concepción positiva de la paz que figura en el preámbulo de la DS.³³ En la segunda de esas dos vertientes (libertad frente a la miseria), la seguridad humana implica, entre otros:

... el disfrute [...] de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:

- a) el derecho a la alimentación, agua potable y saneamiento, salud, abrigo, vivienda y educación;
 - b) el derecho al trabajo y a disfrutar de condiciones laborales y sindicales dignas; el derecho a la igualdad de remuneración entre las personas que desarrollen la misma ocupación o prestación; el derecho a acceder a prestaciones sociales en condiciones de igualdad de trato; así como el derecho al descanso.
- (art. 3.4 de la DS)³⁴

Se trata de una redacción que se inspira, precisamente, de la OG n.º 3 en la que el Comité DESC sostuvo que cada Estado parte en el PIDESC tiene «una obligación

³³ En efecto, la DS reconoce la concepción positiva de la paz que va «más allá de la estricta ausencia de conflicto armado y que se vincula a la eliminación de todo tipo de violencia, ya sea directa, política, estructural, económica o cultural en los ámbitos público y privado, lo que exige el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos como condición para satisfacer las necesidades de los seres humanos, así como el respeto efectivo de todos los derechos humanos y de la dignidad inherente de todos los miembros de la familia humana» (tercer párrafo del preámbulo).

³⁴ Otras disposiciones propuestas en la DS guardan relación evidente con el concepto de *seguridad humana*. Es el caso del párrafo segundo del artículo 7 (*Derecho al desarme*), donde se establece que «Las personas y los pueblos tienen derecho a que los recursos liberados por el desarme sean destinados al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos y a la justa redistribución de las riquezas, atendiendo especialmente a las necesidades de los países más pobres y de los grupos en situación de vulnerabilidad, de manera que se ponga fin a las desigualdades, la exclusión social y la pobreza extrema». O del párrafo primero del artículo 10 (*Derecho a emigrar y participar*), donde se reconoce que «Toda persona tiene derecho a circular libremente y a emigrar si están seriamente amenazados su derecho a la seguridad humana o su derecho a vivir en un entorno seguro y sano, en los términos enunciados en el Artículo 3 de la presente Declaración». Cabe añadir, al menos, dos párrafos del artículo 4 (*Derecho al desarrollo y a un medio ambiente sostenible*): «1. La realización del derecho humano a la paz y la erradicación de la violencia estructural requieren que toda persona y todo pueblo tengan el derecho inalienable a participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, así como a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. [...] 3. Toda persona y pueblo tienen derecho a vivir en un medio ambiente sostenible y seguro, como base para la paz y para la supervivencia de la humanidad».

mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos». Así, «un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser».³⁵

Según la concibió en 1994 el PNUD, la seguridad humana es una fórmula dinámica y cambiante, que hoy empodera, visibiliza y da fuerza a preocupaciones cotidianas de todas las personas, que persiguen el amparo o protección contra el hambre, las enfermedades, el desempleo, la represión, el deterioro del medioambiente... Es una «preocupación por la vida y la dignidad humanas», más que una preocupación por las armas. Está centrada en la persona humana, vinculada con la forma en que vivimos y respiramos, con la libertad que nos permite elegir, con las oportunidades sociales, con la vida en paz o en conflicto. Se percibe mejor en su ausencia que en su presencia y la mayoría de las personas entiende instintivamente lo que significa. *Vivir seguros* y *vivir en paz* no son conceptos desenlazados. Conviene evocar de nuevo el Informe de 1994 del PNUD, en el que hace suya la visión que aboga por librar la batalla de la paz en dos frentes: el frente de la seguridad, donde la victoria significa libertad respecto del miedo. El frente económico y social, en el que la victoria significa libertad respecto de la miseria o la necesidad. Solo triunfando en esos dos frentes puede el mundo asegurarse una paz duradera.³⁶

En realidad, la defensa del derecho humano a la paz y su codificación contribuyen a esos y otros fines legítimos. Nada nuevo si se insiste en la primera de las consideraciones del preámbulo de la DUDH: «la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana». Sin la realización efectiva de las obligaciones de los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales, tal y como los interpreta el Comité DESC, no es posible una vida digna ni tampoco un mundo en paz, ni libre, ni justo, ni humanamente seguro.

³⁵ Párr. 10 de la OG n.º 3 (*La índole de las obligaciones de los Estados Partes*) del Comité DESC (1990). Naciones Unidas: *Recopilación de las observaciones generales...*, cit., pp. 17-21.

³⁶ PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, cit., pp. 25-27.

5

PAZ POSITIVA, SEGURIDAD HUMANA Y MEDIO AMBIENTE: DEL «DEBER DE RESPETAR» A LA «OBLIGACIÓN DE PROTEGER»

José Manuel Sánchez Patrón

Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Departamento de Derecho Internacional «Adolfo Míaja de la Muela» de la Universitat de València (España).

1. Introducción
2. El «deber de respetar»
3. La «obligación de proteger»
4. Consideraciones finales
5. Anexos

1. Introducción

La *Declaración sobre el Derecho a la Paz*, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y refrendada por su Asamblea General, afirma que la paz —en un sentido positivo— tiene su existencia y se consolida, «dentro de las sociedades y entre éstas», por medio de «la liberación del temor» y la liberación «de la miseria»; libertades que forman parte de la llamada «seguridad humana».¹ Aunque la *Declaración sobre el Derecho a la Paz* no lo especifique, algunos textos internacionales adoptados sobre el particular, de diferente alcance y previos en el tiempo, desarrollan esos elementos aclarando que la liberación

¹ La *Declaración sobre el Derecho a la Paz* aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y luego refrendada por la Asamblea General de esta organización internacional utiliza la expresión *la liberación del temor* en vez de *libertad frente al miedo* y *liberación de la miseria* en sustitución de la *libertad frente a la necesidad* empleadas por la *Declaración de Santiago*, de 10 de diciembre de 2010. A/HRC/RES/32/28, de 1 de julio de 2016 y A/RES/71/189, de 19 de diciembre de 2016. La *Declaración sobre el Derecho a la Paz* aprobada por el Consejo de Derechos Humanos y por la Asamblea General de las Naciones Unidas tiene su origen más inmediato en la *Resolución A/HRC/RES/14/3*, de 17 de junio de 2010 del primero de los órganos institucionales citados que pidió al *Comité Asesor* que preparase «un proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz». *Ibid.*, párr. 15. El Comité Asesor presentó ese «proyecto de declaración» como anexo al documento *A/HRC/20/31*, de 16 de abril de 2012. El Consejo de Derechos Humanos tomó nota del mismo en su *Resolución A/HRC/RES/20/15*, de 5 de julio de 2012. En esta misma resolución, también decidió establecer «un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta» con el objeto de «negociar progresivamente un proyecto de declaración (...) sobre el derecho a la paz, sobre la base del proyecto presentado por el Comité Asesor». *Ibid.*, párr. 1. El grupo de trabajo tuvo un primer periodo de sesiones cuyos resultados figuran en el documento: *A/HRC/WG.13/1/2*, de 26 de abril de 2013, al tiempo que se le encomendó que celebrase un segundo periodo de sesiones. *A/HRC/RES/23/16*, de 13 de junio de 2013. El informe sobre este segundo periodo fue distribuido el 8 de agosto de 2014 bajo la signatura *A/HRC/27/63*. Un tercer periodo de sesiones fue decidido por el Consejo de Derechos Humanos. *A/HRC/RES/27/17*, de 25 de septiembre de 2014. El informe correspondiente a este tercer periodo de sesiones fue distribuido el 26 de mayo de 2015. *A/HRC/29/45*. A la vista del mismo, el Consejo de Derechos Humanos decidió que el grupo de trabajo tuviese un cuarto periodo de sesiones con el objetivo de ultimar la declaración. *A/HRC/RES/30/12*, de 1 de octubre de 2015. Sin embargo, este cuarto periodo de sesiones fue cancelado al no ser necesario ya que el Consejo de Derechos Humanos adoptó la *Declaración sobre el Derecho a la Paz* en su *Resolución A/HRC/RES/32/28*, de 1 de julio de 2016, pidiendo que la Asamblea General suscribiese dicha *Declaración*.

de la miseria «implica[ría] el disfrute del derecho al desarrollo sostenible y de los derechos económicos, sociales y culturales».² Y que la liberación del temor comprendería, según esos mismos instrumentos internacionales, dos dimensiones: una más individual, el derecho a no ser objeto de «cualquier acto de amenaza»,³ o de cualquier «tipo de violencia» tanto física como psicológica;⁴ y otra más colectiva: el derecho a un «entorno» que fuese «seguro y sano».⁵ Esta última dimensión, relativa a las circunstancias en las que la vida humana debe desarrollarse para que se considere pacífica, entronca, a su vez, con el derecho a que el medio ambiente donde aquella se desenvuelve sea «seguro» y «sostenible». La seguridad y la sostenibilidad ambiental constituyen dos condiciones indispensables sobre las que se fundamentan la construcción de «la paz y la supervivencia de la humanidad».⁶

Esos derechos —entre ellos, el de vivir en un entorno o un ambiente «seguro», «sano» y «sostenible»—, explicitados en los textos internacionales a los que nos estamos refiriendo, como es el caso de la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, están reconocidos a «(t)oda persona», «(l)os pueblos» y «los seres humanos». Aunque las expresiones «(t)oda persona» y «los seres humanos» pueden equipararse y, por ende, intercambiarse a los efectos perseguidos por estos instrumentos internacionales, no cabe decir lo mismo de la referencia a «(l)os pueblos», con la que se ha querido remarcar que la titularidad de los derechos proclamados no se encuentra limitada a las entidades individuales, sino que abarca igualmente a las colectivas: los pueblos.⁷ Precisamente, estos

² [A/HRC/20/31](#), de 16 de abril de 2012. Art. 2.1.

³ *Declaración de Santiago*, de 10 de diciembre de 2010. Art. 3.2.

⁴ [A/HRC/20/31](#), de 16 de abril de 2012. Art. 2.2.

⁵ *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, de 10 de diciembre de 2010. Art. 3.2.

⁶ *Ibid.* Art. 4.3.

⁷ Inicialmente, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció el derecho a la paz de los «pueblos» al proclamar «solemnemente que los pueblos de nuestro planeta tienen el derecho sagrado a la paz». [A/RES/39/11](#), de 12 de noviembre de 1984. Esta proclamación se repitió en la [A/RES/57/216](#), de 18 de diciembre de 2002. Este mismo reconocimiento en favor de los pueblos fue realizado por la extinguida Comisión de Derechos Humanos al proclamar la «Promoción del derecho de los pueblos a la paz» en sus Resoluciones E/CN.4/RES/2001/69 de 25 de abril de 2001 y E/CN.4/RES/2002/71 de 25 de abril de 2002. El Consejo de Derechos Humanos, que sustituyó a la Comisión de Derechos Humanos, realizó idéntica proclamación en sus Resoluciones [A/HRC/RES/8/9](#), de 18 de junio de 2008, y [A/HRC/RES/11/4](#), de 17 de junio de 2009. En esta última resolución, el Consejo de Derechos Humanos pidió a la alta comisionada de las Naciones Unidas que convocase «un taller (de expertos) sobre el derecho de los pueblos a la paz». *Ibid.*, párr. 11. Los resultados de los debates que tuvieron lugar en dicho taller fueron presentados en el informe [A/HRC/14/38](#), de 17 de marzo de 2010. Posteriormente, en su Resolución [A/HRC/RES/14/3](#), de 17 de junio de 2010, el Consejo de Derechos

últimos son, con mucha más frecuencia de la deseable, también «víctimas» de actividades —fundamentalmente de origen empresarial— que ponen en peligro su medio ambiente y con ello su propia supervivencia. Al respecto, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, a través de sus órganos de protección, ha sido y sigue siendo un espectador y protagonista destacado de un considerable número de casos en los que, especialmente, los pueblos indígenas son afectados por la transgresión de sus derechos más básicos como consecuencia de los efectos negativos de las actividades empresariales desarrolladas en su territorio, en la mayoría de los casos, con la connivencia de los Estados.⁸

Humanos pidió al Comité Asesor que preparase «un proyecto de declaración sobre el derechos de los pueblos a la paz». *Ibid.*, párr. 15. Este Comité presentó un primer informe «sobre la marcha de (sus) trabajos»: [A/HRC/17/39](#), el 1 de abril de 2011. A la vista del mismo, el Consejo de Derechos Humanos convino en que el Comité Asesor prosiguiese con sus trabajos. [A/HRC/RES/17/16](#), de 17 de junio de 2011, párr. 15. Pues bien, en el informe adoptado con ulterioridad sobre la marcha de sus trabajos, el Grupo de Redacción del Comité Asesor estimó que «(i)nicialmente, el proyecto de declaración se refi(rió) al derecho de los pueblos a la paz, pero más tarde se utiliz(ó) el término “derecho humano a la paz”, que se consideró más adecuado. La resolución 39/11 de la Asamblea General, adoptada hace más de 25 años (1984), se centr(ó) fuertemente en la dimensión colectiva. (Sin embargo,) (e)n el proyecto de declaración (incluyó) también los derechos de la persona», de tal manera que «(l)as personas y los pueblos (figurasen) como los titulares de los derechos». [A/HRC/AC/7/3](#), de 19 de julio de 2011, párr. 7. En virtud de esta recomendación del Grupo de Redacción, el Comité Asesor propuso el término *derecho a la paz* en sustitución del *derecho de los pueblos a la paz* al entender que aquel es «más apropiado por incluir tanto la dimensión individual como colectiva». [A/HRC/AC/8/2](#) de 12 de diciembre de 2011, párr 6 y [A/HRC/20/31](#) de 16 de abril de 2012, par. 6. El anexo de este último documento incorporó el Proyecto de Declaración sobre el Derecho a la Paz del que tomó nota el Consejo de Derechos Humanos en su Resolución [A/HRC/RES/20/15](#), de 5 de julio de 2012. Dicho Proyecto de Declaración señaló en su inicio que: «(l)as personas y los pueblos tienen derecho a la paz». [A/HRC/20/31](#), de 16 de abril de 2012. Art. 1.1. Sin embargo, la *Declaración sobre el Derecho a la Paz* finalmente aprobada por el Consejo de Derechos Humanos limita su alcance a «(t)oda persona» sin referirse explícitamente a «los pueblos». [A/HRC/RES/32/28](#), de 1 de julio de 2016. Este mismo texto ha sido aprobado igualmente —a petición, precisamente, del Consejo de Derechos Humanos— por la Asamblea General de las Naciones Unidas. [A/RES/71/189](#), de 19 de diciembre de 2016. La resolución aprobada por este último órgano principal lo fue por 131 votos a favor, 34 votos en contra y 19 abstenciones. España votó en contra de dicha resolución. Ver [A/71/PV.65](#), de 19 de diciembre de 2016. Las discusiones que tuvieron lugar en la comisión proponente pueden consultarse en [A/C.3/71/SR.46](#).

⁸ Al respecto, puede consultarse la jurisprudencia de la CIDH citada en nuestro trabajo: J. M. SANCHEZ PATRÓN: «Seguridad medioambiental y Derechos humanos: Las obligaciones del Estado según la jurisprudencia internacional», en Pablo A. Fernández y José A. Azeredo (dirs.) y M.^a del Carmen Márquez y M.^a Isabel Tavares: *Seguridad medioambiental y orden internacional. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, Barcelona: Atelier, 2015, pp. 173-188.

A la vista de lo anterior, el derecho de los individuos y de los pueblos a vivir en un medio ambiente seguro, sano y sostenible, tal y como proclama la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, exige una respuesta de quienes tienen la responsabilidad principal de garantizar este derecho (los Estados), pero también de los que —según las estadísticas— están en el origen de las actividades que impactan negativamente sobre tal derecho (las empresas). Así, los instrumentos internacionales adoptados al respecto, no solo se encargan de imponer obligaciones a los Estados, sino que también han comenzado a establecer, a partir de iniciativas institucionales, la exigencia de deberes a las empresas, si bien es cierto que, en este último supuesto, dichos instrumentos internacionales no tienen un carácter jurídico vinculante sino que pertenecen a la categoría de los llamados *soft law*.⁹

Nuestra contribución, precisamente, se ocupará de examinar, en primer lugar, esos deberes exigidos a las empresas; deberes que pueden resumirse en el deber de «respetar». En segundo lugar, abordaremos en la misma las obligaciones que pesan sobre los Estados y que, a diferencia de los deberes que recaen sobre las empresas, se singularizan por la obligación de «proteger». La utilización de los términos *deber* y *obligación* en el contenido de este trabajo no resulta indistinto, sino que el primero de ellos lo reservamos para las empresas, mientras que el segundo, el de *obligación*, lo utilizamos para los Estados. Con esta diferencia de trato se pretende llamar la atención sobre el hecho de que las obligaciones tienen un carácter vinculante debido a que se encuentran previstas en normas internacionales de carácter jurídico, mientras que los deberes no están dotados de esa obligatoriedad al figurar en instrumentos internacionales sin carácter vinculante.

2. El «deber de respetar»

Aunque sería sencillo citar aquí una larga lista de instrumentos internacionales de origen institucional diverso y de ámbitos de aplicación dispares, nosotros nos

⁹ No obstante, las Naciones Unidas se ha propuesto como meta elaborar un futuro instrumento jurídico que tenga como tal carácter vinculante. El 26 de junio de 2014, el Consejo de Derechos Humanos decidió «establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto de los derechos humanos, cuyo mandato será elaborar un instrumento jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas multinacionales y otras empresas en el derecho internacional de los derechos humanos». [A/HRC/RES/26/9](#). La primera sesión del [grupo de trabajo](#) tuvo lugar del 6 al 10 de julio de 2015. [A/HRC/31/50](#). La segunda sesión tuvo lugar del 24 al 28 de octubre de 2016 en la sede de las Naciones Unidas en Ginebra. La tercera ha sido programada del 23 al 27 de octubre de 2017.

guiaremos, a los efectos pretendidos en estas páginas, por los *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar»* (en adelante, Principios Rectores);¹⁰ un instrumento internacional auspiciado por las Naciones Unidas, de alcance general, y que por su novedad y acogida sirve de paradigma de todos los que podrían engrosar la vasta lista referida. Pues bien, una lectura exhaustiva y global al conjunto de los principios recogidos en este texto internacional nos permite afirmar que el conjunto de deberes impuestos a las empresas puede reconducirse al establecimiento de una exigencia concreta: el deber de respetar.

En efecto, los Principios Rectores establecen con carácter general el deber de respetar los derechos humanos; compromiso constitutivo, según recoge el mismo texto internacional, de una «norma de conducta mundial» exigible a las empresas.¹¹ Este deber de respetar tiene, según los Principios Rectores, dos dimensiones: una negativa, que se traduce en el deber de «abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros»,¹² y otra positiva, que se concreta en el deber de «hacer frente a las consecuencias negativas» que puedan derivarse para los derechos humanos.¹³ Esta última dimensión «implica tomar las medidas adecuadas para prevenir (...)» los impactos negativos para los derechos humanos que pudieran derivarse de las actuaciones empresariales, pero también, tratar de «mitigarlos» en el caso de que dichas consecuencias acaben produciéndose; y por último, «remediarlos» procediendo a la reparación de los daños que dichas actuaciones hayan podido ocasionar.¹⁴

Aunque el deber de respetar recogido en los Principios Rectores lleva a que las empresas tengan que hacer frente a los impactos negativos que puedan originar

¹⁰ El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas «h(izo) suyos» los Principios Rectores en su resolución de 6 de julio de 2011. [A/HRC/RES/17/4](#). Estos Principios Rectores tienen su origen en una resolución de la extinta Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 20 de abril de 2005 ([E/CN.4/RES/2005/69](#)), luego confirmada por el Consejo de Derechos Humanos ([A/HRC/DEC/1/102](#)), y en la que se solicitó del secretario general de las Naciones Unidas que nombrase un representante especial para que realizase una serie de tareas relativas a la «responsabilidad empresarial y la rendición de cuentas de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos». Para la realización de las labores encomendadas se nombró a John Ruggie, quien presentó su informe final el 21 de marzo de 2011. En el anexo de dicho documento figuran los Principios Rectores. [A/HRC/17/31](#).

¹¹ [A/HRC/17/31](#). Principio 11, p. 15.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ [A/HRC/17/31](#). Principio 11, p. 15. Un examen completo de estos deberes puede consultarse en J. M. SANCHEZ PATRÓN: «[Responsabilidad medioambiental y derechos humanos: Los deberes de las empresas en el Derecho Internacional](#)», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 32 (2016), pp. 1-32.

sobre los derechos humanos, a consecuencia, por ejemplo, de sus actividades perjudiciales contra el medio ambiente, la contribución más destacable de este instrumento internacional se encuentra, sin embargo, en la dimensión negativa del deber de respetar. Según esta, las empresas, en cumplimiento de este deber, se comprometen a «abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros».¹⁵ Ahora bien, este compromiso de abstención no recae únicamente sobre la empresa llamada a actuar, sino que se extiende también a las empresas con las que mantenga relaciones comerciales. Esto quiere decir que el deber de abstención en el que se traduce el deber de respetar no concierne únicamente a la empresa cuya actuación pueda impactar de forma negativa sobre los derechos humanos, sino que se proyecta igualmente —tal y como explicitan los Principios Rectores— sobre sus «socios comerciales, entidades de su cadena de valor y cualquier otra entidad (...) directamente relacionada con sus operaciones comerciales, productos o servicios».¹⁶ Así pues, el deber de respetar los derechos humanos no se aplica solamente sobre las actuaciones propias, sino que también se proyecta sobre las empresas con las que tenga relaciones comerciales.

Los Principios Rectores, al enunciar el deber de respetar como principio básico, comprenden en el mismo las actuaciones de las empresas, así como sus relaciones comerciales. Ahora bien, lo primero resulta fácilmente deducible de cualquier obligación o deber que se impone sobre un actor con el fin de que adopte el comportamiento necesario a fin de evitar consecuencias negativas sobre los derechos humanos. En cambio, lo segundo —el deber de velar por que las empresas con las que se tiene relación comercial tampoco ocasionen daños sobre esos derechos fundamentales— resulta más difícil de determinar. Toda una serie de cuestiones se plantean en torno al alcance de este segundo supuesto.

Así, caso de que los impactos negativos sobre los derechos humanos acabaran produciéndose, cabe preguntarse acerca de quién(es) tendría(n) que hacerse cargo de los mismos: ¿la empresa causante de dicho daño únicamente o también todas aquellas con las que tenga relación comercial? Los Principios Rectores aclaran que, en estas circunstancias, solo la empresa que hubiera provocado las consecuencias negativas sobre los derechos humanos tendría que hacer frente a las mismas, exonerando de su eventual responsabilidad a las empresas que tuviesen relación comercial con la que efectivamente hubiese causado el daño.¹⁷ Con ello, el alcance del deber de respetar queda más limitado de lo que podía parecer en un primer momento, ya que la hipotética responsabilidad de las empresas que mantienen relación comercial con la que realmente genera el perjuicio, queda excluida finalmente.

¹⁵ [A/HRC/17/31](#). Principio 11, p. 15.

¹⁶ [A/HRC/17/31](#). Comentario al Principio 13, p. 16.

¹⁷ *Ibid.*

A la vista de lo dicho, ¿cuál sería, en verdad, el alcance de dicho deber de respetar entre las empresas que tienen relaciones comerciales entre sí? Según los Principios Rectores, este deber se limitaría a «tratar de prevenir» que las actividades de la empresa con la que tiene dichas relaciones pueda ocasionar daños medioambientales impactando negativamente en los derechos humanos. Se trataría, entonces, de que una empresa o varias a la vez ejerciesen su «poder» o su «influencia» sobre una empresa en cuestión cuyas actuaciones puedan generar o estén ya ocasionando las consecuencias negativas descritas.¹⁸

A la vista de lo dicho, el deber de respetar incluye un deber intersubjetivo en virtud del cual las empresas deben procurar que aquellas —ya sean públicas o privadas— con las que se relacionan comercialmente no van a llevar a cabo actuaciones que puedan perjudicar al medio ambiente y a los derechos humanos. Y para alcanzar este objetivo, los Principios Rectores consideran que las empresas deberán ejercer su poder y/o su influencia sobre aquellas con las que tiene relación comercial a fin de que estas últimas modifiquen sus prácticas con el propósito de evitar tales consecuencias negativas.¹⁹ Ese poder o influencia se desplegará en la medida en que la empresa disponga del mismo sobre la que pretende ejercerlo,²⁰ intentando que, caso de que sea escaso, lo «potencie» o, incluso, si carece de él, considere la posibilidad de «poner fin a la relación» comercial que existe entre ambas.²¹

¹⁸ Al respecto, las *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales*, de 21 de junio de 1976 (revisadas el 25 de mayo de 2011), afirman que las empresas, actuando de manera individual o bien colectiva junto con otras, «deberán ejercer su poder para convencer a la entidad que origina el impacto negativo (de que) impid(a) o aten(úe) dicho impacto». Ver Comentario, p. 37, párr. 43. Y añade que, ese «poder», la empresa lo ostenta cuando se encuentra en condiciones de modificar las prácticas de la entidad con la que tiene relación y que está afectando negativamente a los derechos humanos. Ver Comentario, p. 37, párr. 42.

¹⁹ El experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox, advierte en uno de sus informes que «La empresa Coca-Cola ha adoptado una política de derechos humanos por la que se compromete a detectar, prevenir y mitigar las repercusiones de sus actividades empresariales en los derechos humanos, y sus contratos con proveedores exigen, entre otras cosas, que estos cumplan todas las leyes ambientales aplicables. Lleva a cabo evaluaciones independientes periódicas de los derechos humanos de los proveedores» (el subrayado es nuestro). [A/HRC/28/61](#), de 3 de febrero de 2015, p. 18, párr. 83. Asimismo también constata en dicho informe que otra compañía, Patagonia «una empresa que fabrica prendas de vestir y equipo para el aire libre, ha realizado auditorías ambientales y sociales de sus proveedores desde 2008. Las auditorías pueden dar lugar a la rescisión de los contratos si las empresas no cumplen sus normas». *Ibid.*

²⁰ [A/HRC/17/31](#). Comentario al Principio 19, p. 22.

²¹ *Ibid.*

3. La «obligación de proteger»

Entre los deberes exigidos a las empresas multinacionales por los instrumentos internacionales consultados, «el deber de proteger» no se encuentra entre ellos. Esta omisión se explica por el hecho de que el cumplimiento de este deber resulta exigible especialmente al Estado.²² Es más, en este caso, el deber de proteger se convierte, dado el carácter jurídico con el que se formula en los textos internacionales, en la obligación de proteger. Según el [Tribunal Europeo de Derechos Humanos](#), los actores estatales son los que tienen la obligación de «adoptar las medidas razonables y adecuadas para proteger los derechos de los individuos» cuando puedan ser afectados por cuestiones medioambientales,²³ aunque, quienes los amenacen o los conculquen sean realmente las propias empresas.²⁴ Precisamente, los Principios Rectores confirman este mismo principio al señalar que el Estado ejercerá esta obligación de protección «contra las violaciones de derechos humanos cometidas por terceros, incluidas las empresas».²⁵ Establecida la obligación de proteger de

²² No obstante, la *Guía de Principios sobre Responsabilidad Social de las Empresas en el Campo de los Derechos Humanos y el Medio Ambiente en las Américas* establece que las «empresas en el desarrollo de sus actividades deben adoptar al interior de ellas medidas de [...] *protección* de los derechos humanos, del medio ambiente» (la cursiva es nuestra). Ver: OEA/Ser. Q-CJI/RES. 205(LXXXIV-O/14). Anexo, par. a).

²³ TEDH: *sentencia López Ostra c. España* de 9 de diciembre de 1994, as. 16798/90, par. 51. Al respecto, ver: J. M. SANCHEZ PATRÓN: «Las actividades peligrosas para el medio ambiente y la salud humana en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en José M. Sánchez Patrón (coord.): *Bioderecho internacional y europeo: desafíos actuales*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 131-148; R. M. FERNÁNDEZ EGEA: «La protección del medio ambiente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: últimos avances jurisprudenciales», *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 31 (2015-I), pp. 163-204; y L. HENNEBEL, H. TIGROUDJA: *Traité de Droit international des Droits de l'Homme*, París: Pedone, 2016, pp. 1235-1246.

²⁴ El representante especial para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, señaló que «el deber del Estado de ofrecer protección contra los abusos cometidos por agentes no estatales forma parte del fundamento mismo del régimen internacional de los derechos humanos. Este deber exige que los Estados asuman una función esencial de regulación y arbitraje de los abusos cometidos por empresas comerciales o se arriesguen a incumplir obligaciones internacionales». A/HRC/4/35, párr. 18. En relación con el deber de los Estados de proteger los derechos humanos contra las violaciones cometidas por actores no estatales a resultas de la contaminación u otros daños ambientales, ver el *Informe del experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, John H.Knox. A/HRC/25/53, párrs. 60 y 61.

²⁵ A/HRC/17/31. Principio 1 y Comentario al Principio 1, pp. 7 y 8.

los Estados, tenemos que preguntarnos cuál sería su alcance; en particular, en lo relativo a la salvaguarda del medio ambiente y los derechos humanos.²⁶

Al contrario de lo que se sucede con el deber de respetar que cuenta con una doble dimensión: una negativa (abstenerse de provocar consecuencias negativas) y otra positiva (hacer frente a dichas consecuencias negativas), el deber de proteger cuenta con una dimensión fundamentalmente positiva. Y esta obligación positiva, exigible al Estado, se concreta en la de «adoptar medidas razonables y adecuadas» para la conservación del medio ambiente y la defensa de los derechos humanos.²⁷ Las medidas deben ser razonables en el sentido de ser las esperables para la consecución del propósito señalado. Su carácter adecuado dependerá de la medida en la que dichas medidas permitan alcanzar el equilibrio necesario entre los intereses de la sociedad y los propios del individuo en cada caso.²⁸

La obligación positiva de proteger los derechos humanos frente a los daños ocasionados al medio ambiente comprende, a su vez, una serie de obligaciones que, pese a que se presentan con un carácter autónomo, están íntimamente ligadas a la de proteger por dos motivos principales. El primero deriva de la circunstancia de que el Estado es el sujeto principalmente comprometido con el cumplimiento de estas dos obligaciones, hasta el punto de que las lleva a efecto de manera casi monopolística; y el segundo, porque, la observancia de ambas resulta indispensable para que el Estado pueda alcanzar, a su vez, la obligación principal de velar por los derechos humanos ante los desafíos medioambientales. Estas dos obligaciones son la de «regular» y la de «sancionar».

La obligación de regular exige del Estado el establecimiento de un marco legislativo y reglamentario que permita regular las actividades que puedan constituir un riesgo o una amenaza para el medio ambiente y que acabe derivando en un impacto negativo para los derechos humanos.²⁹ Esta regulación debe comprender normas de rango legal, pero también disposiciones reglamentarias que prevean procedimientos de actuación concretos y prácticos acerca de cómo proceder para evitar situaciones de riesgo o amenaza, o en el hipotético

²⁶ En relación con la obligación estatal de proteger el medio ambiente y los derechos humanos y la existencia de obligaciones conexas, ver J. M. SANCHEZ PATRÓN: «Seguridad medioambiental y Derechos humanos: Las obligaciones del Estado según la jurisprudencia internacional», *op. cit.*, pp. 173-188.

²⁷ TEDH: *sentencia López Ostra c. España*, de 9 de diciembre de 1994, as. 16798/90, párr. 51.

²⁸ CIDH: *sentencia caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya c. Paraguay*, de 29 de marzo de 2006, párr. 155 y Comité de Derechos Sociales del Consejo de Europa. *Decisión Fondation Marangopoulos pour les Droits de l'Homme (FMDH) c. Grecia*, de 6 de diciembre de 2006, as. 30/2005, párr. 221.

²⁹ TEDH: *sentencia Öneriyildiz c. Turquie*, de 30 de noviembre de 2004, as. 48939/99.

caso de que estas se materialicen, cuál sería la respuesta más apropiada a llevar a cabo en estas circunstancias en las que el riesgo o la amenaza se han hecho efectivas. Obviamente, el grado de concreción y practicidad que se disponga en la reglamentación de que se trate va a depender del tipo de actividad que se desarrolle y del riesgo o amenaza que suponga para el medio ambiente y sus repercusiones sobre los derechos humanos.

Pero, como es sabido, no resulta únicamente la obligación de regular una de las que pesa casi con exclusividad sobre el Estado, sino también la de sancionar. La obligación de establecer sanciones ante las eventuales transgresiones de la normativa legal y reglamentaria previamente definida por el propio Estado constituye una de sus obligaciones nucleares a fin de proteger el medio ambiente y su incidencia sobre los derechos humanos. La obligación de imponer sanciones no se refiere solamente a la determinación de consecuencias que se derivan de aquellas infracciones, sino al establecimiento de procedimientos ante los cuales se puedan denunciar las mismas.³⁰ En efecto, el Estado tiene que articular las instancias y procedimientos —fundamentalmente, los de carácter judicial— para permitir que las eventuales víctimas y/o familiares de daños medioambientales que hayan repercutido negativamente sobre los derechos fundamentales puedan presentar las oportunas reclamaciones obteniendo la justicia que reclaman. Estas instancias y procedimientos deberán ser necesariamente de carácter judicial cuando los derechos humanos afectados son de la mayor relevancia o importancia, como es el caso del propio derecho fundamental a la vida o a la integridad física. Según la jurisprudencia internacional, el sistema judicial que se prevea deberá ser oficial, independiente, imparcial y efectivo.³¹

Junto a la articulación de las instancias y procedimientos pertinentes, la obligación del Estado de sancionar implica la determinación de las consecuencias que se derivan para sus autores de las infracciones medioambientales y su impacto negativo en los derechos humanos. Ahora bien, ¿qué tipo de sanciones deben imponer los Estados a los responsables de incumplir con la normativa legal y reglamentaria dispuesta? La jurisprudencia internacional considera que las sanciones pueden ser de distinta naturaleza dependiendo de la peligrosidad de la actividad desarrollada y el alcance que pueda tener sus efectos. Así, los impactos negativos para los derechos humanos ocasionados como resultado de actuaciones lesivas para el medio ambiente pueden justificar la imposición

³⁰ TEDH: sentencia *Taskin et autres c. Turquie*, de 10 de noviembre de 2004, as. 46117/99.

³¹ CIDH: sentencia *caso del Pueblo Saramaka c. Surinam*, de 28 de noviembre de 2007, párr. 177, y TEDH: sentencia *Boudaïeva et autres c. Russie*, de 29 de septiembre de 2008, as. 15339/02, 21166/02, 11673/02 y 15343/02, párr. 142.

de sanciones civiles, administrativas o incluso disciplinarias.³² Las sanciones penales no deben descartarse, pero estas deben aplicarse a los casos en los que las actividades atentatorias contra el medio ambiente sean realmente peligrosas y las consecuencias que se desencadenen de su comisión puedan tildarse de verdaderamente trágicas para los derechos básicos de la población. Solo en estos casos extremos está justificada la imposición de las sanciones más radicales. Precisamente, la jurisprudencia internacional ha advertido que existe —concretamente en el marco europeo— una tendencia creciente a prever consecuencias penales para determinadas infracciones medioambientales de las que se pueden derivar graves repercusiones para los derechos humanos cuando no para el propio medio ambiente en sí como bien jurídico merecedor de la máxima protección por vía penal. Esta tendencia normativa pone en evidencia la cada vez mayor concienciación de la necesidad de proteger el medio natural y evitar, a corto o a largo plazo, perjuicios para los derechos humanos.³³

4. Consideraciones finales

A la vista de lo expuesto en los dos apartados anteriores, los deberes de las empresas coexisten con las obligaciones estatales. Aunque no debemos perder de vista que los deberes empresariales están previstos en instrumentos internacionales que no tienen carácter vinculante —lo que sí sucede en el caso de las obligaciones impuestas a los Estados—, lo cierto es que su acatamiento por las empresas va a depender en buena medida del cumplimiento que realicen los Estados de sus obligaciones respectivas. Y es que unos —los deberes empresariales— y otros —las obligaciones estatales— se encuentran imbricados de tal manera que solo la observancia conjunta puede contribuir a alcanzar el objetivo último perseguido que, en este caso, es el de la salvaguarda del medio ambiente como garantía de que no se van a producir ciertos impactos negativos sobre los derechos humanos.

Que las empresas se comprometan a no dañar el medio ambiente como vía para no causar perjuicios en los derechos fundamentales de las personas constituye un avance considerable, al que se suma otro no menos importante: el que las propias empresas se impliquen en conseguir que aquellas con las que tienen relación comercial no actúen contra el medio ambiente para no generar impactos negativos sobre los derechos humanos. Sin embargo, pese a estos logros significativos, el Estado continúa desempeñando un papel crucial en la

³² TEDH: *sentencia Öneriyildiz c. Turquie*, de 30 de noviembre de 2004, as. 48939/99, párr. 92.

³³ TEDH: *sentencia Mangouras c. Espagne*, de 28 de septiembre de 2010, as. 12050/04, par. 86.

regulación de los comportamientos que se esperan de las empresas y, en mucha mayor medida aún, cuando se trata de determinar las sanciones que pueden exigirse a las empresas que no han respetado dicha regulación o poniendo a disposición de las víctimas los medios institucionales necesarios para hacer que estas sanciones sean efectivas.

Por tanto, la conjunción de lo que hemos denominado *deber de respetar*, predicable de las empresas, y de *la obligación de proteger*, exigible a los Estados, resultan ambos necesarios para contribuir a conseguir un medio ambiente «seguro», «sano» y «sostenible». La consecución de estos objetivos permitirá revertir la tendencia contrastable que está convirtiendo el medio ambiente en un foco creciente de consecuencias negativas sobre los derechos básicos de las personas, debido a las agresiones provocadas a este medio natural a raíz de las actividades desarrolladas mayoritariamente por las empresas.

La respuesta jurídico-social a estos atentados medioambientales coadyuvará a ponerles freno, lo que, sin duda alguna, redundará asimismo en la mejora del entorno natural en el que el ser humano desarrolla su vida. Precisamente, su salvaguarda, como vimos en la introducción de esta contribución, garantiza la dimensión colectiva de la libertad frente al temor; libertad sobre la que, como decimos, se fundamenta la seguridad humana.

Febrero de 2017

5. Anexos

5.1. *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*³⁴

ARTÍCULO 3

DERECHO A LA SEGURIDAD HUMANA Y A VIVIR EN UN ENTORNO SEGURO Y SANO

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad humana, lo que incluye la libertad frente al miedo y frente a la necesidad, ambos elementos de la paz positiva.
2. Los pueblos y los seres humanos tienen derecho a vivir en un entorno privado y público que sea seguro y sano, así como a recibir protección contra cualquier acto de amenaza o de violencia física o psicológica, con independencia de su procedencia estatal o no estatal.
3. Los pueblos y los seres humanos tienen derecho a exigir a sus gobiernos que apliquen efectivamente el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas, en particular el principio de arreglo pacífico de controversias, con pleno respeto a las normas del derecho internacional, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
4. La libertad frente a la necesidad implica el disfrute del derecho al desarrollo sostenible y de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:
 - a. el derecho a la alimentación, agua potable y saneamiento, salud, abrigo, vivienda y educación;
 - b. el derecho al trabajo y a disfrutar de condiciones laborales y sindicales dignas; el derecho a la igualdad de remuneración entre las personas que desarrollen la misma ocupación o prestación; el derecho a acceder a prestaciones sociales en condiciones de igualdad de trato; así como el derecho al descanso.

ARTÍCULO 4

DERECHO AL DESARROLLO Y A UN MEDIO AMBIENTE SOSTENIBLE

1. La realización del derecho humano a la paz y la erradicación de la violencia estructural requieren que toda persona y todo pueblo tengan

³⁴ *Declaración de Santiago*, de 10 de diciembre de 2010.

el derecho inalienable a participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, así como a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

2. Toda persona y todo pueblo tienen derecho a que se eliminen los obstáculos que impiden la realización del derecho al desarrollo, tales como el servicio de la deuda externa injusta o insostenible y sus condicionalidades, o el mantenimiento de un orden económico internacional injusto, porque generan pobreza y exclusión social.
3. Toda persona y pueblo tienen derecho a vivir en un medio ambiente sostenible y seguro, como base para la paz y para la supervivencia de la humanidad.
4. El uso de armas que dañen el medio ambiente, en particular las armas radiactivas y de destrucción masiva, es contrario al derecho internacional humanitario, al derecho al medio ambiente y al derecho humano a la paz. Tales armas deben ser urgentemente prohibidas y los Estados que las utilicen tienen la obligación de restaurar el medio ambiente al estado en que se encontraba anteriormente, reparando todos los daños ocasionados.

5.2. Proyecto de Declaración sobre el Derecho a la Paz³⁵

ARTÍCULO 2 SEGURIDAD HUMANA

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad humana, que comprende la libertad de vivir sin temor y sin miseria, que es una condición imprescindible para la existencia de una paz positiva, y también la libertad de pensamiento, de conciencia, de opinión, de expresión, de creencias y de religión, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. La libertad de vivir sin miseria implica el disfrute del derecho al desarrollo sostenible y de los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la paz está relacionado con todos los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
2. Toda persona tiene derecho a vivir en paz para poder desarrollar plenamente todas sus capacidades, físicas, intelectuales, morales y espirituales, sin ser objeto de ningún tipo de violencia.

³⁵ [A/HRC/20/31](#), de 16 de abril de 2012.

3. Toda persona tiene derecho a gozar de protección frente al genocidio, los crímenes de guerra, el uso de la fuerza en contravención del derecho internacional y los crímenes de lesa humanidad. Los Estados que no puedan impedir esos crímenes en sus jurisdicciones deberán pedir a los Estados Miembros y a las Naciones Unidas que asuman esa responsabilidad de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con el derecho internacional.
4. Los Estados y las Naciones Unidas incluirán en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz la protección integral y efectiva de los civiles como objetivo prioritario.
5. Los Estados, las organizaciones internacionales, en particular las Naciones Unidas, y la sociedad civil alentarán el papel activo y constante de las mujeres en la prevención, la gestión y el arreglo pacífico de las controversias, y promoverán su contribución a la construcción, la consolidación y el mantenimiento de la paz después de los conflictos. Se fomentará una mayor representación de las mujeres en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales. Deberá incorporarse una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz.
6. Toda persona tiene derecho a exigir a su gobierno la observancia efectiva de las normas de derecho internacional, incluidas las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
7. Deberán establecerse y reforzarse mecanismos para eliminar la desigualdad, la exclusión y la pobreza, ya que generan violencia estructural, que es incompatible con la paz. Tanto el Estado como los actores de la sociedad civil deberán participar activamente en la mediación de conflictos, especialmente los relativos a la religión y/o el origen étnico.
8. Los Estados deberán velar por que los presupuestos militares y los presupuestos relacionados se gestionen de manera democrática, por que haya un debate franco sobre las necesidades y las políticas de seguridad nacional y humana y la elaboración de los presupuestos de defensa y seguridad, y por qué los encargados de la adopción de decisiones rindan cuentas ante instituciones democráticas de supervisión. Los Estados deberán promover conceptos de la seguridad orientados a las personas, como la seguridad de los ciudadanos.
9. A fin de reforzar el estado de derecho internacional, todos los Estados se esforzarán por apoyar una justicia internacional que se aplique a todos los Estados por igual y enjuiciar los crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y de agresión.

5.3. Declaración sobre el Derecho a la Paz³⁶

ARTÍCULO 1

Toda persona tiene derecho a disfrutar de la paz de tal manera que se promuevan y protejan todos los derechos humanos y se alcance plenamente el desarrollo.

ARTÍCULO 2

Los Estados deben respetar, aplicar y promover la igualdad y la no discriminación, la justicia y el estado de derecho, y garantizar la liberación del temor y de la miseria como medio para consolidar la paz dentro de las sociedades y entre estas.

ARTÍCULO 3

Los Estados, las Naciones Unidas y los organismos especializados deben adoptar medidas sostenibles adecuadas para aplicar la presente Declaración, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Se alienta a las organizaciones internacionales, regionales, nacionales y locales y a la sociedad civil a que presten apoyo y asistencia para la aplicación de la presente Declaración.

ARTÍCULO 4

Deben promoverse instituciones internacionales y nacionales de educación para la paz con objeto de fortalecer el espíritu de tolerancia, diálogo, cooperación y solidaridad entre todos los seres humanos. A tal fin, la Universidad para la Paz debe contribuir a la gran tarea universal de educar para la paz dedicándose a la enseñanza, la investigación, la formación de posgrado y la difusión de conocimientos.

ARTÍCULO 5

Nada de lo dispuesto en la presente Declaración debe ser interpretado en menoscabo de los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Las disposiciones de la presente Declaración se interpretarán de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los instrumentos internacionales y regionales pertinentes ratificados por los Estados.

³⁶ [A/HRC/RES/32/28](#), de 1 de julio de 2016, y [A/RES/71/189](#), de 17 de diciembre de 2016.

6

LOS CIE Y LA SEGURIDAD HUMANA

Carlos Arce Jiménez

Profesor del Área de Filosofía del Derecho de la Universidad de Córdoba (España). Coordinador del Área de Migraciones de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA).

1. Movilidad humana en la era de la globalización
2. Derecho a la paz, a la seguridad humana y a un desarrollo adecuado. Nuevo marco para las migraciones contemporáneas
3. Centros de internamiento de extranjeros: ejemplo paradigmático de políticas migratorias y de fronteras regresivas en materia de derechos humanos
4. A modo de reflexión final
5. Bibliografía

1. Movilidad humana en la era de la globalización

Las migraciones son un hecho consustancial a la historia de la humanidad. Por la tanto, el actual contexto migratorio es tan solo una etapa más dentro de un proceso histórico continuado. Múltiples factores y causas han impulsado la movilidad humana a lo largo de los tiempos, pero hay un motor común en todas las etapas del proceso migratorio humano: la mejora de las condiciones de vida. Las migraciones contemporáneas no son una excepción.

Desde que a finales del siglo xx emergió el proceso globalizador, la transnacionalización de las relaciones económicas, políticas y sociales (en gran medida gracias a los nuevos avances tecnológicos) generan un contexto en teoría idóneo para la movilidad humana, donde podría pensarse que las principales motivaciones que rigen los flujos migratorios actuales no necesariamente tendrían que estar vinculadas con una búsqueda directa de la mejora de las condiciones de vida más básicas. Efectivamente, en un primer análisis formal de las implicaciones de la globalización para la movilidad humana sería plausible defender que se han «sofisticado» las causas que impulsan la misma, pero cuando nos adentramos en la realidad material de las migraciones contemporáneas, esas atávicas motivaciones de búsqueda de unos parámetros esenciales para el desarrollo de una vida con un mínimo de dignidad emergen con claridad. Y, dentro de esa búsqueda de mejores condiciones de vida sigue teniendo prevalencia el *efecto expulsión* sobre el *efecto llamada*. Es decir, que la pobreza, falta de expectativas económico-laborales, la inseguridad ciudadana, conflictos armados, deterioro ambiental... en los países de origen de las personas migrantes tienen una incidencia más relevante a la hora de iniciar un proyecto migratorio que los posibles atractivos del lugar del destino. Esta premisa tiene una gran relevancia a la hora de configurar el *cómo* de los procesos migratorios en la era de la globalización, y de poder entender por qué estos son un territorio abonado para la vulnerabilidad y las graves vulneraciones de derechos.

El principal factor de vulnerabilidad para el adecuado ejercicio de los derechos fundamentales es la pobreza. En los últimos años se han construido unas herramientas de medición de las situaciones de pobreza que nos permiten calibrar en su justa medida la influencia de las mismas en la titularidad efectiva

de derechos. Uno de ellos es el [Índice de Pobreza Multidimensional](#)¹ (IPM), que tiene en cuenta elementos que van más allá del bajo nivel de renta. El PNUD destaca que en el año 2014 (PNUD, 2014: 3 web) unos 2200 millones de personas se encontraban en situación de pobreza multidimensional o muy cerca ella (más del 15% de la población mundial).

Hasta hace poco era habitual distinguir entre movimientos migratorios en los que subyacen principalmente razones económico-laborales, conectados con las realidades descritas en los párrafos anteriores, y aquellos esencialmente vinculados a situaciones de conflicto y/o persecución. Sin embargo, es cada vez más difícil establecer una diferenciación estricta entre ambas categorías, consolidándose el concepto de *flujos mixtos*, entendiéndose tales como «movimientos de población complejos, que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes» (OIM, 2009: 1 web).²

Esta cuestión enlaza con los conceptos que trataremos a continuación: *derecho a la paz, a la seguridad humana, a un desarrollo adecuado...*, que se enmarcan en lo que la teoría político-jurídica contemporánea denomina como *derechos humanos emergentes*. A los efectos de la materia que nos ocupa en estas líneas, los *flujos mixtos* muestran la necesidad de un abordaje de perspectiva amplia de las migraciones en la era de la globalización. Aunque trataremos la [Declaración de Santiago sobre el derecho humano a la paz](#)³ con más detenimiento, nos parece pertinente destacar ahora que coincidimos con lo que dispone en su preámbulo:

... la paz implica el derecho de todas las personas a vivir y permanecer en sus respectivos países; conscientes de que los éxodos en masa y los flujos migratorios son frecuentemente involuntarios y obedecen a peligros, amenazas y quebrantamientos de la paz; y convencida de que, para asegurar el derecho a la seguridad humana y el derecho de toda persona a emigrar y establecerse pacíficamente en el territorio de otro Estado, la comunidad internacional debe definir con urgencia un régimen internacional de las migraciones;

¹ Concepto impulsado desde el PNUD.

² Haremos referencia algunas cifras significativas sobre flujos migratorios en el tercer apartado de este capítulo.

³ Congreso Internacional sobre el Derecho Humano a la Paz, reunido los días 9 y 10 de diciembre de 2010 en Santiago de Compostela (España) con ocasión del Foro 2010 o Foro Social Mundial sobre la Educación para la Paz.

2. Derecho a la paz, a la seguridad humana y a un desarrollo adecuado. Nuevo marco para las migraciones contemporáneas

Se consolida el consenso en la doctrina y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de nueva generación respecto a que el *bienestar humano* debe ser definido de una forma holística y multidimensional. En esta línea, Joaquín Herrera consideraba que los derechos humanos no son otra cosa que el «conjunto de procesos que los individuos y los grupos humanos ponen en marcha cotidianamente para acceder a los bienes exigibles para una vida digna de ser vivida» (Herrera, 2008: 28). La configuración de «nuevos» derechos como el derecho a la paz, a la seguridad humana y a un desarrollo adecuado tiene un papel protagónico.

Podemos localizar el origen remoto de esta perspectiva incluso en la propia Carta de las Naciones Unidas, que en su [artículo 1](#) vincula el mantenimiento de la paz y la seguridad con la promoción del desarrollo económico y social y el respeto a los derechos humanos. Más recientemente, el 16 de diciembre de 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la [Resolución 60/163](#), bajo el descriptivo título *La promoción de la paz como requisito fundamental para el pleno disfrute de todos los derechos humanos por todas las personas*. Desde el [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas](#) se ha desarrollado el concepto de *derecho a la paz*, encuadrándolo dentro de los derechos emergentes y, por ende, compartiendo la doble titularidad individual y colectiva («...todo ser humano y todos los pueblos...») que se le asigna a estos derechos desde la [Declaración sobre el Derecho al Desarrollo](#)⁴ (cf. Villán y Faleh, 2012). En el ámbito interno debemos destacar que, a raíz de la aprobación en el Congreso de los Diputados,⁵ el 14 de septiembre de 2011, de una [proposición no de ley de apoyo al derecho humano a la paz](#), España haya sido el primer Estado «desarrollado» que ha mostrado su apoyo político formal al proceso de codificación de este derecho emergente que se está llevando a cabo en el marco del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (cf. Villán y Faleh, 2012).

Un hito relevante respecto a la determinación del contenido material del derecho humano de la paz es la citada [Declaración de Santiago](#). Es crucial la incorporación de una «... concepción positiva de la paz, que va más allá de la estricta ausencia de conflicto armado y que se vincula a la eliminación de todo

⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, 4 de diciembre de 1986.

⁵ *Vid. Diario de Sesiones*, 831 (IX Legislatura), Madrid: Congreso de los Diputados, 2011, p. 19.

tipo de violencia, ya sea directa, política, estructural, económica o cultural en los ámbitos público y privado, lo que exige el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos...» y el convencimiento de que la «... paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social...».⁶

Desde la óptica de las migraciones, el artículo 10 de la Declaración proclama que «Toda persona tiene derecho a circular libremente y a emigrar si están seriamente amenazados su derecho a la seguridad humana o su derecho a vivir en un entorno seguro y sano...». Con esta proclamación se trataría de dar respuesta al «efecto expulsión» al que hicimos referencia, y que está reconocido expresamente en su preámbulo, tal como hemos reproducido.

También en el documento que estamos analizando se alude a un concepto clave: el de vulnerabilidad. En el artículo 12 se afirma que «... existen grupos en situación de particular vulnerabilidad que merecen una protección especial. Entre ellos figuran [...] los migrantes [...] los refugiados...». Traemos a colación en este punto la definición de *vulnerabilidad* que realiza el PNUD, que ayuda a dotar de contenido sustantivo a lo anterior: la «erosión de las capacidades y opciones de las personas» (PNUD, 2014: 1 web). Es posible traducir esta *vulnerabilidad* en el «lenguaje de los derechos» como un contexto formal y/o material donde se cuestiona la titularidad y ejercicio de los derechos humanos de un colectivo social determinado, como pudieran ser las personas migrantes y refugiadas. En definitiva, una conculcación de la dimensión positiva del derecho a la paz.

De la mano del derecho a la paz y el concepto de vulnerabilidad viene la noción de *seguridad humana*, que lleva trabajando el PNUD desde hace tiempo como «un aspecto integral del desarrollo humano». De esta manera, considera que:

... el conflicto y la sensación de inseguridad personal tienen impactos adversos generalizados en el desarrollo humano y que no es casualidad que muchos países en el nivel más bajo del Índice de Desarrollo Humano están saliendo de largos periodos de conflicto o aún enfrentan violencia armada...

(PNUD, 2014: 4-5 web)

⁶ Preámbulo de la *Declaración de Santiago sobre el derecho humano a la paz*. La alusión a la justicia social en referencia a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Los principales países emisores de movimientos migratorios internos y externos son tristes protagonistas negativos en los índices que miden el riesgo de conflictos⁷ y el grado de paz y estabilidad.⁸

Quizás sea la situación que sufren las personas refugiadas la más representativa de cómo la consolidación de la dimensión positiva del derecho a la paz se ve seriamente cuestionada en el momento histórico actual. Aunque no son estas líneas el espacio adecuado para un abordaje político-jurídico detallado de esta realidad, sí queremos destacar algunas cifras para contextualizarla.

Durante el año 2016 el número de personas desplazadas forzosamente en el mundo superó los sesenta y seis millones.⁹ A esa contundente cifra podemos sumar otros datos que muestran la quiebra de un sistema de protección internacional que debería coadyuvar a hacer realidad el derecho a la paz de carácter positivo:

- El 84% de las personas refugiadas se encuentran acogidas en países empobrecidos o de ingresos medios,¹⁰ en el mejor de los casos.
- Destacable es el protagonismo que tienen en los desplazamientos forzados los grupos sociales más vulnerables, como son las personas menores de edad, que representan el 51% de la población refugiada mundial. La vulnerabilidad llega a su nivel máximo cuando estos menores se desplazan solos, como ha sido el caso de los más de 75 000 que solicitaron asilo durante el año 2016.¹¹

Desde la perspectiva político-jurídica, las instituciones europeas han fallado estrepitosamente a la hora de dotarse de unas herramientas ágiles para dar una

⁷ El [Global Conflict Risk Index](#) (Comisión Europea) establece un *top 20* entre los países con un mayor riesgo de conflictos. En la elaboración de este índice se tienen en cuenta variables como situación política, situación económica, prevalencia de la conflictividad, seguridad pública, cohesión social y características geográficas/ambientales.

⁸ *Vid.* Institute for Economics and Peace: [Global Peace Index 2016](#).

⁹ V. ACNUR: [Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2016](#), ACNUR, 2017.

¹⁰ Según el Banco Mundial, se considera que un país es de «ingresos altos» cuando su ingreso nacional bruto (INB) es igual o superior a los 11906 US\$. Países de «ingresos bajos» serían aquellos cuyo INB es inferior a los 975 US\$, y en la franja intermedia estarían los países de «ingresos medianos altos» (INB entre 3856 US\$ y 11905 US\$) y los de «ingresos medianos bajos» (INB entre 976 US\$ y 3855 US\$).

¹¹ En el contexto de la «crisis de los refugiados» que se vive en el ámbito de la Unión Europea, la Europol dio cuenta en febrero de 2016 de que se había perdido el control sobre alrededor diez mil personas menores de edad que habían ingresado en territorio europeo en busca de protección. *Vid.* UNICEF: [«Ayuda refugiados: 10000 niños desaparecidos en Europa»](#), (12-2-2016).

respuesta razonable y respetuosa con el marco internacional de los derechos humanos al desafío que representa la acogida de las personas refugiadas, desde el colapso absoluto mostrado por el incipiente [Sistema Europeo Común de Asilo \(SECA\)](#) al fracaso de las soluciones políticas *ad hoc* de emergencia que se aprobaron en el seno de la UE durante los años 2015 y 2016. Y como colofón negativo, la firma del acuerdo de la Unión Europea con Turquía para intentar frenar los flujos de personas refugiadas que desde suelo turco accedían a territorio de la Unión, cuya incompatibilidad con principios básicos del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) ha generado amplios consensos en el mundo académico y de la sociedad civil (*cf.* Provera, 2016 web). Como consecuencia directa o indirecta de dichas políticas europeas, durante el año 2016 perdieron la vida en el Mediterráneo, intentado alcanzar territorio UE, 5098 personas.¹²

3. Centros de internamiento de extranjeros: ejemplo paradigmático de políticas migratorias y de fronteras regresivas en materia de derechos humanos

En este apartado pretendemos analizar la, bajo nuestro punto de vista, difícil (por no decir imposible) compatibilidad de la existencia de centros donde se priva de libertad a personas por el hecho de ser extranjeras y encontrarse en una situación administrativa irregular con ese concepto holístico del derecho a la paz y la seguridad humana expuesto.

Sin embargo, dicho análisis sería incompleto si no se incardinan los centros de internamiento de extranjeros como un elemento más dentro de las políticas de gestión de las migraciones y de control de fronteras que no sitúan entre sus prioridades un estricto respeto a los derechos humanos.

Desde las instancias supranacionales (como la UE) y las nacionales que intervienen en el «gobierno» de las migraciones globales, el discurso oficial es que se pretende reconducir los flujos migratorios por vías legales, luchar contra las «mafias» que trafican con personas y reforzar la seguridad fronteriza para evitar el terrorismo yihadista. La realidad es que no se está consiguiendo ninguno de esos tres objetivos y sí unos insoportables niveles de vulneración de los derechos humanos. A los efectos que nos ocupan, nos parece prioritario centrarnos en el primer fracaso: no se están reconduciendo los flujos migratorios por vías legales y seguras, porque estas están prácticamente vedadas para los nacionales de países de ingresos bajos,

¹² Datos obtenidos del [Missing Migrant Project](#), de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM).

que se ven abocados a migrar por vías irregulares e inseguras, donde el riesgo de vulneraciones de sus derechos fundamentales se torna casi en certeza. La capacidad de recurrir a la movilidad de forma legal y segura como estrategia personal de lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad está supeditada al origen nacional.

Lo anterior queda corroborado por los datos del *International Migration Report 2015* de la [División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU](#). Es revelador que en 2015 el 65% de los migrantes a nivel mundial provengan de países de ingresos medios, el 25% de países de ingresos altos y tan solo el 10% de países de ingresos bajos. Las estadísticas sobre el destino también nos dan una información clave: el 77% de los migrantes nacionales de Estados de ingresos medios residen en Estados de ingresos altos, mientras que los provenientes de los países de ingresos bajos se dirigen prioritariamente a Estados de ingresos medios (un 57%, frente a un 19% que se ubican en países de altos ingresos) (cf. ONU, 2016 web). ¿Cuál es la razón última de esta realidad? Que los nacionales de los países más empobrecidos no pueden acceder a las vías legales y seguras de migración hacia las regiones del planeta con mejores condiciones de vida.

A modo de ejemplo podemos destacar el [Reglamento de la Unión Europea n.º 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001](#), «por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación», que ha sido actualizado en diversas ocasiones. Llama la atención que es sustancialmente superior el número de países a los que se les exige visado (ciento cuatro) respecto al de los que están exentos de dicho trámite (sesenta). Pero más revelador aún es indagar en el perfil de los Estados que se encuentran en este segundo grupo: no hay ni un solo país calificado como *de bajos ingresos* por el Banco Mundial, en general, y ninguno africano, en particular. Por el contrario, entre los países a los que se les exige visado para acceder a territorio europeo nos encontramos tan solo tres que se consideran como de ingresos altos (Arabia Saudita, Baréin y Kuwait), aunque su inclusión en este grupo se deba a cuestiones vinculadas a la seguridad y a la lucha contra el terrorismo internacional. Es en este listado donde encontramos el grueso de los países de bajos ingresos.

De esta manera, la mayoría de los flujos migratorios que se dirigen a territorio europeo en general, y español en particular, se ven abocados a utilizar vías irregulares e inseguras donde la indemnidad de sus derechos humanos queda en una situación muy precaria. Esta precariedad está generada en gran medida por las estrategias de «control» de flujos migratorios por vías irregulares de la Unión y los Estados europeos. Una de ellas es la «externalización de fronteras», que consiste en trasladar a terceros países la responsabilidad de controlar las migraciones

irregulares, países que en muchas ocasiones no destacan por sus altos estándares en materia de derechos humanos,¹³ recibiendo estos a cambio relaciones políticas, comerciales, económicas... más favorables con la UE y sus Estados miembros. En este sentido es llamativo como las políticas europeas de cooperación al desarrollo con países africanos emisores o de tránsito de personas migrantes se condicionan a su implicación en el control migratorio, siendo España una triste pionera en este ámbito (*cf.* Azkona, 2013 web). Igualmente se han realizado esfuerzos por tratar de dar cobertura legal a prácticas de control migratorio en frontera que vulneran principios básicos del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), siendo un ejemplo claro de ello el intento por parte del Estado español de «legalizar» las «devoluciones en caliente» que se han llevado a cabo en los últimos años en las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla a través de una modificación «exprés» de la LO 4/2000 («ley de extranjería»).¹⁴

La verdadera dimensión de los efectos de dichas políticas se puede calibrar a través de una cifra: en el periodo 1993-2014 cerca de 30000 personas perdieron la vida tratando de alcanzar suelo europeo.¹⁵ Tal como planteábamos, es en este marco donde debemos analizar los centros de detención de personas migrantes, ya que no dejan de ser una herramienta más dentro de una gestión de los flujos migratorios y las fronteras vulneradoras de los derechos fundamentales de las personas migrantes e incompatibles con una perspectiva progresista del derecho a la paz y la seguridad humana.

Cuando hablamos de centros de detención o internamiento de personas migrantes, nos referimos a instalaciones donde se priva de libertad a personas que reúnen dos características: ser extranjeras y estar en situación documental irregular, es decir, que carecen del permiso administrativo correspondiente que les autorice su estancia o residencia en el territorio donde se encuentren. Existe un consenso en los principales actores institucionales competentes en materia de derecho internacional de los derechos humanos, respecto a que es incompatible con el mismo la tipificación como ilícito penal de la entrada o estancia irregular de una persona extranjera y castigar la misma con una sanción penal que conlleve

¹³ Aquí se podría encuadrar el señalado Acuerdo UE-Turquía o la «gestión coordinada» de sus fronteras comunes entre España y Marruecos.

¹⁴ Un completo análisis de la disposición adicional décima de la LO 4/2000, introducida por la LO 4/2015, en el informe jurídico «*Rechazos en frontera: ¿frontera sin derechos?*», elaborado por juristas de reconocido prestigio en el marco del proyecto de investigación *Iusmigrante* de la Universidad Complutense de Madrid.

¹⁵ Datos de la ONG *United for Intercultural Action* obtenidos a través de su proyecto *The Migrants' Files*.

privación de libertad.¹⁶ Sin embargo, hay que reconocer que en los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos vigentes se pueden encontrar argumentaciones para sostener que no existe una prohibición taxativa de la detención administrativa de personas solicitantes de asilo o migrantes en situación documental irregular (Faleh, 2013: 7). Sí es explícito el posicionamiento de que tales medidas deben ser adoptadas siempre como último recurso: «... la detención [...] debe ser la excepción y no la regla...».¹⁷ (cf. Serna, 2012).

Atendiendo a nuestro ámbito jurídico interno, las dudas de compatibilidad con el texto constitucional de 1978 de la privación de libertad de las personas extranjeras por razones administrativas, y por ende de los CIE, surgieron desde que la primera ley de extranjería española (LO 7/1985) los introdujo en nuestro ordenamiento. El claro mandato del artículo 25.3 de la [Constitución española](#) («La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad») determinó que el Defensor del Pueblo interpusiera recurso de inconstitucionalidad contra la previsión de la LO 7/1985 que instauraba en España la detención administrativa de las personas migrantes en situación irregular y daba carta de naturaleza a los CIE. Dicho recurso lo resolvió la sentencia del Tribunal Constitucional de España (STC 115/1987), que validó la constitucionalidad de ambas figuras por la intervención judicial en la autorización de la privación de libertad administrativa en estos centros. Consideramos que dicha resolución no despeja otras serias dudas de constitucionalidad sobre esta figura, ya que coincidimos con Monclús Masó cuando señala que la «autorización judicial del internamiento consiste en una mera homologación judicial formal de una medida administrativa privativa de libertad dictada dentro de un procedimiento administrativo» (Monclús, 2005: 525),

¹⁶ «... la entrada o residencia irregulares nunca deben considerarse delito, ya que no constituyen en sí delitos contra las personas, el patrimonio o la seguridad nacional. Es importante subrayar que los migrantes irregulares no son delincuentes en sí y no deben ser tratados como tales». AGNU: *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau*, Consejo de Derechos Humanos, 20.º periodo de sesiones, doc. A/HRC/20/24, 2 de abril de 2012, párr. 13, p. 5.

«... tipificar como delito la entrada ilegal en el territorio de un Estado trasciende el interés legítimo de los Estados de controlar y regular la inmigración ilegal y da lugar a detenciones innecesarias». AGNU: *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria*, doc. A/HRC/7/4, 10 de enero de 2008, párrs. 53, p. 19, cf. Faleh, 2013).

«Los Estados miembros no pueden establecer una pena privativa de libertad [...] por el único motivo de que un nacional de un tercer país, tras serle notificada una orden de salida del territorio nacional y una vez finalizado el plazo que esa orden fijó, permanezca de forma irregular en el territorio de un Estado miembro». Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 28 de abril de 2011 (asunto c 61/11) (cf. Serna, 2012).

¹⁷ AGNU: *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria*, doc. A/HRC/7/4, cit. *supra*, párr. 51, p. 18.

posicionamiento que ya hemos sostenido en otras ocasiones,¹⁸ y con Martínez Escamilla en su afirmación de que «sigue generando dudas de constitucionalidad si no desde la perspectiva del art. 25.3 CE, sí desde el prisma del propio art. 17 CE en cuanto la privación de libertad ha de estar supeditada al principio de proporcionalidad». (Martínez, 2016: 21). Al igual que en el ámbito internacional, en nuestro ordenamiento interno también puede predicarse la necesidad de la excepcionalidad del internamiento, que solo se debe llevar a cabo cuando sea imprescindible para asegurar la expulsión y siempre tras haber valorado las medidas cautelares alternativas establecidas en el artículo 61 LO 4/2000 (Martínez, 2016: 23).

Partiendo de lo anterior, podemos preguntarnos si la detención administrativa de las personas extranjeras en situación irregular supone un tratamiento discriminatorio en comparación con los nacionales del país de que se trate (Arce, 2012: 165-166). Hay que tener en cuenta que la nacionalidad no es una de las causas de discriminación expresamente prohibidas por el derecho internacional de los derechos humanos (Serna, 2012: 63). El hecho de que instancias internacionales competentes en materia de derechos humanos hayan elaborado «listados» de derechos que deben ser respetados, independientemente de la nacionalidad o situación administrativa que se ostente, no hace más que confirmar que los derechos no incluidos en los mismos sí que podrán ser limitados en su titularidad y/o ejercicio por esos motivos sin que se entienda vulnerado el DIDH.¹⁹ En la misma línea transita la distinción entre derechos «especialmente vinculados a la dignidad humana» (en los que no cabe tratamiento desigual por nacionalidad o irregularidad documental) y el resto (en los que sí es posible «modular» su nivel de reconocimiento por estas circunstancias) que se ha ido consolidando a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España (Arce, 2012: 153 y ss).

Aun admitiendo que las circunstancias descritas puedan amparar un tratamiento diferenciado de las personas extranjeras en situación irregular, dicho tratamiento no puede ser arbitrario, debiendo ajustarse a unos parámetros para no vulnerar principios básicos del DIDH. Así, el [Tribunal Europeo de los Derechos Humanos](#) (TEDH)²⁰ establece que:

... una distinción es discriminatoria en el sentido del artículo 14 si «carece de justificación objetiva y razonable», es decir, si no persigue un «objetivo legítimo» o si no hay una «relación razonable de proporcionalidad entre los medios

¹⁸ «El hecho de la intervención judicial no obsta para que la privación de libertad se produzca por haber cometido presuntamente una infracción administrativa, en un procedimiento administrativo y al menos indirectamente por una resolución administrativa», (Arce, 2012: 165).

¹⁹ Es ilustrativo el documento de 2006 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos *Los derechos de los no ciudadanos*.

²⁰ [Asunto Koua Poirrez c. Francia](#) — (Demanda n.º 40892/98) — Sentencia del TEDH de 30 de septiembre de 2003.

empleados y el objetivo perseguido». [...] solamente consideraciones de carácter muy importante pueden llevar al Tribunal a evaluar el cumplimiento de la Convención cuando la diferencia de trato se basa únicamente en la nacionalidad.

Por lo tanto, objetividad y razonabilidad de los criterios para establecer tal diferenciación; legitimidad y licitud conforme al DIDH del objetivo perseguido; y relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo perseguido serían los requisitos exigidos por el TEDH en este ámbito (Serna, 2012: 70 y ss).²¹

La jurisprudencia constitucional española también ha determinado que es imprescindible deslindar cuando el tratamiento diferenciado proviene del uso arbitrario del derecho de los poderes públicos (STC 23/1981, de 10 julio) y cuando está justificado por la existencia de situaciones realmente distintas. El alto tribunal considera que debe existir una «justificación objetiva y razonable» en la base de la distinción (SSTC 22/1981, de 2 julio, y 34/1984, de 9 marzo). Ese «juicio de razonabilidad» (Álvarez, 1996: 301) es el elemento imprescindible para determinar si estamos ante supuestos de hecho diferentes acreedores de diferentes consecuencias jurídicas, y también que existe proporcionalidad entre fines y medios. Para el Tribunal Constitucional de España esa proporcionalidad es clave de cara a evitar incurrir en discriminación, ya que aunque se esté ante casos objetivamente diversos, si se aplican unos instrumentos normativos y/o administrativos que no respetan la proporcionalidad, igualmente se estaría vulnerando el principio de igualdad (Arce, 2012: 357).

No siendo el objeto de estas páginas un análisis exhaustivo de la dimensión jurídica de los CIE,²² centraremos sucintamente nuestra atención en dos de los aspectos que a nuestro juicio determinan la incompatibilidad de la propia existencia de los CIE con una perspectiva avanzada del derecho a la paz y la seguridad humana. Dentro de los requisitos exigidos por el derecho internacional de los derechos humanos y por

²¹ En la misma línea, la [Observación general n.º 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares](#), del Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (ONU): «Para no ser arbitraria, la detención o prisión de los trabajadores migratorios o de sus familiares, incluidos aquellos que estén en situación irregular, deberá estar prescrita por ley, perseguir un fin legítimo en virtud de la Convención, y ser necesaria en esas circunstancias concretas y proporcional al fin legítimo que se persiga». (CMW/C/GC/2, 28 de agosto de 2013, párr. 23, p. 9.) (Faleh, 2013: 7).

²² Para ello recomendamos la lectura de dos de los trabajos que nos han servido de referencia en este apartado y que están siendo convenientemente citados: C. DE LA SERNA SANDOVAL: «Internamiento preventivo de migrantes irregulares en la Unión Europea: análisis desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos», en C. Villán y C. Faleh (eds.): *Paz, migraciones y libre determinación de los pueblos*, Lúcar: AEDIDH, 2012, y M. MARTÍNEZ ESCAMILLA: «Centros de internamiento para extranjeros: estado de la cuestión y perspectivas de futuro», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 18-23, pp. 1-38.

el ordenamiento constitucional español para aceptar la posibilidad de la detención administrativa de las personas migrantes, consideramos que quiebran de forma estrepitosa los de proporcionalidad y de ser «medio adecuado para el fin perseguido».

Siendo la privación de la libertad la medida más contundente aplicable a la materia que nos ocupa, el principio de proporcionalidad conlleva que previamente se haya confirmado que no se pueden aplicar otras alternativas menos lesivas para los derechos fundamentales de las personas migrantes.²³ Sin embargo, ya en el contexto de la Unión Europea, la redacción del artículo 15.1 de la [Directiva 2008/115/CE](#):²⁴ «Salvo que en el caso concreto de que se trate puedan aplicarse con eficacia otras medidas suficientes de carácter menos coercitivo, los Estados miembros podrán mantener internados a los nacionales de terceros países...» parece invertir esa perspectiva, convirtiendo el internamiento en la regla general y las medidas alternativas en la excepción (Serna, 2012: 58).

En el Estado español, aunque el artículo 61 de la [LO 4/2000](#) prevé específicamente medidas alternativas al internamiento, este último se ha acabado imponiendo como primera opción, ya sea porque no se ha producido el necesario desarrollo reglamentario de la alternativas previstas en el citado precepto (Sánchez, 2014: 85) o porque se ha generado una mala praxis administrativa que tiende a priorizar reiteradamente la privación de libertad en el marco de los procedimientos sancionadores de extranjería que pueden acabar con expulsión.²⁵

²³ En el ámbito del DIDH abundan los pronunciamientos en este sentido: «El principio de proporcionalidad exige a los Estados partes que procedan a la detención de los trabajadores migratorios únicamente como medida de último recurso y que den prioridad a alternativas menos coercitivas, especialmente medidas no privativas de libertad, cuando estas basten para lograr el fin que se persiga. En cualquier caso deberá aplicarse la medida menos restrictiva e intrusiva posible a cada caso concreto». Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares: [observación general n.º 2...](#), cit. *supra*, párr. 26, p. 10.

«... obligación de considerar siempre alternativas a la detención (medidas no privativas de la libertad) [...] una escala móvil de medidas de menos a más restrictivas que permita analizar la proporcionalidad y necesidad de cada medida». [Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes](#), François Crépeau, cit., párr., 53, p. 15. (Faleh, 2013: 13).

²⁴ *Relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*, más conocida como *directiva retorno*.

²⁵ Es muy significativo que la propia Dirección General de la Policía reconozca abiertamente dicha mala praxis en su Circular 6/2014 sobre criterios para solicitar el ingreso de ciudadanos extranjeros en los centros de internamiento: «...siendo un hecho objetivo y constatado [...] el número considerable de peticiones de internamiento que se vienen realizando respecto de extranjeros cuya situación no siempre aconseja adoptar dicha medida cautelar...», (Martínez, 2016: 29).

También desde el segundo aspecto («medio adecuado para el fin») este tipo de detención administrativa queda cuestionada. La [Directiva 2008/115/CE](#) en su citado artículo 15.1 permite a los Estados UE «...mantener internados a los nacionales de los terceros países que sean objeto de retorno, únicamente a fin de preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión...». Por su parte, el artículo 61.1 de la [LO 4/2000](#) establece:

Desde el momento en que se incoe un procedimiento sancionador en el que pueda proponerse la expulsión, el instructor, a fin de asegurar la resolución final que pudiera recaer, podrá adoptar alguna de las siguientes medidas cautelares: [...]

e) Internamiento preventivo, previa autorización judicial en los centros de internamiento.

De esta manera queda clara la naturaleza de medida cautelar del internamiento y que su única función es asegurar la ejecución de la expulsión. Por lo tanto, desde un punto de vista individual no debería mantenerse una privación de libertad en CIE cuando haya fundadas razones para pensar que va a ser altamente improbable el llevar a cabo la expulsión.²⁶ Pero consideramos igualmente imprescindible la valoración global de la eficacia del internamiento en CIE como medida cautelar. En este sentido, las estadísticas que se manejan en el ámbito español son demoledoras: durante el año 2016 tan solo el 29,03 % de las personas extranjeras internadas en los CIE españoles fueron finalmente expulsadas (2205 de 7597).²⁷

A la vulneración de estos dos requisitos básicos para que no pueda considerarse la detención administrativa de personas migrantes como contraria al derecho internacional de los derechos humanos y al propio ordenamiento español, se unen las pésimas condiciones materiales y de funcionamiento que caracterizan a los centros de detención en general y los CIE españoles en particular, así como su clara impronta carcelaria, a pesar de la prohibición expresa que al respecto se establece en el artículo 62 bis de la [LO 4/2000](#).²⁸

²⁶ En esta línea se ha pronunciado el TJCE ([sentencia recaída en el caso C-357/09](#) [2009], Rec. I-11189, Kadzoev -Huchbarov-, 30 de noviembre de 2009).

²⁷ *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura: Informe anual 2016*, Madrid: Defensor del Pueblo, 2017, p. 142.

²⁸ Son reiteradas las críticas al respecto en los informes anuales de la Fiscalía General del Estado, del Defensor del Pueblo y de organizaciones de la sociedad civil. En la misma línea el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en sus *Observaciones al sexto informe periódico presentado por España*, aprobadas por el Comité en su 114 periodo de sesiones (29 de junio de 2015), *cf.* Martínez, 2016.

4. A modo de reflexión final

Por lo expuesto hasta ahora, y tal como hemos señalado a lo largo de estas líneas, consideramos que la privación administrativa de libertad de personas migrantes en situación irregular en centros de detención como los CIE es incompatible con el derecho a la paz y a la seguridad humana, en la perspectiva holística y multidimensional establecida por la *Declaración de Santiago* que analizamos en el segundo apartado de este capítulo.

A nuestro juicio, existen fundamentos jurídicos sólidos que sostienen esa afirmación. Desde el enfoque interno español se puede cuestionar la propia existencia de los CIE (a pesar de la *STC 115/1987*, defendemos la incompatibilidad de los mismos con la literalidad del artículo 25.3 de la Constitución española, por las razones ya descritas). Desde el derecho internacional de los derechos humanos, consideramos que la configuración normativa establecida por la *Directiva 2008/115/CE* a nivel UE o la *LO 4/2000*, su reglamento *RD 557/2011* y el reglamento que regula específicamente los CIE (*RD 162/2014*), a nivel estatal, dificulta seriamente (o directamente imposibilita) el cumplimiento de los requisitos establecidos para que la detención administrativa de personas no vulnere principios básicos del DIDH.

Las condiciones materiales de ejecución de la detención y de los propios centros de internamiento no hacen más que confirmar que en el actual contexto los CIE no son otra cosa que un instrumento en unas políticas migratorias y de fronteras represivas y vulneradoras de los derechos humanos.

Por lo tanto, coincidimos con Martínez Escamilla en que la única opción verdaderamente respetuosa con el DIDH y el ordenamiento constitucional español respecto a los CIE es su cierre (Martínez, 2016: 30 y ss), y que por supuesto el camino no sería sustituir la detención administrativa en estos centros por procedimientos más expeditivos y menos garantistas como las «devoluciones exprés»²⁹ que se han incrementado exponencialmente en los últimos años.

A nuestro juicio, la clave de bóveda en este ámbito es reducir drásticamente las situaciones de irregularidad administrativa que afectan a las personas extranjeras, tanto las de origen (habilitando de una vez por todas vías de acceso legales y seguras, que a día de hoy son prácticamente inexistentes) como las sobrevenidas (suprimiendo rigidices administrativas, rompiendo la excesiva vinculación de la movilidad humana con el mercado de trabajo, flexibilizando la

²⁹ Aquellas que se ejecutan directamente desde comisaría sin pasar por un CIE (Martínez, 2016: 16 y ss).

reagrupación familiar...). Y todo lo anterior contextualizado en el fuerte factor de autorregulación que tienen las migraciones, que desmienten escenarios de «invasiones descontroladas» derivados de supuestos «efectos llamada».³⁰ Una vez operada dicha reducción, coincidimos con Sánchez Tomás respecto a que un verdadero desarrollo de las medidas alternativas a la detención administrativa (cf. Sánchez, 2014) daría cobertura más que suficiente a los supuestos en que fuera inevitable determinar una salida obligatoria. En este contexto, se podría sentar las bases de unas políticas migratorias y de fronteras compatibles con un concepto avanzado y multidimensional del derecho a la paz y a la seguridad humana.

5. Bibliografía

- ÁLVAREZ, E.: *Curso de Derecho Constitucional*, vol. I, Madrid: Tecnos, 1996.
- ARCE, C.: *Los derechos políticos de los residentes extranjeros: la ciudadanía inclusiva*, Sevilla: Defensor del Pueblo Andaluz, 2012.
- AZKONA, N.: *El II Plan África o cómo continuar con las políticas de externalización de la frontera sur europea y de instrumentalización de la aod española*, Santander: REEDS, 2013.
- DIVISIÓN DE POBLACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE NACIONES UNIDAS: *International Migration Report 2015*. Nueva York: División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, 2016.
- FALEH, C.: «El encierro de extranjeros en España: crítica y alternativas a los CIE desde el sistema universal de protección de los derechos humanos», *Revista Electrónica Iberoamericana*, 7, núm. 2 (2013).
- HERRERA, J.: *La reinención de los derechos humanos*, Sevilla: Atrapasueños. 2008.

³⁰ España es un claro ejemplo de ello. Tras un crecimiento exponencial de los flujos migratorios de entrada durante los años noventa y la primera década del siglo XXI de la mano del ciclo económico expansivo, en los últimos años se está produciendo exactamente el proceso contrario. Y no porque haya habido grandes cifras de expulsiones forzosas, sino porque muchos de los inmigrantes que llegaron hace quince años ahora se marchan voluntariamente en busca de lugares con mejores expectativas (también algunos españoles). Ver [cifras del padrón](#).

- INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE: *Global Peace Index 2016*, Sidney: Institute for Economics and Peace, 2016.
- IUSMIGRANTE: Informe jurídico «*Rechazos en frontera: ¿frontera sin derechos?*», Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2015.
- MALIK, K. (dir.): *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, Nueva York: PNUD, 2014.
- MARTÍNEZ, M.: «Centros de internamiento para extranjeros: estado de la cuestión y perspectivas de futuro», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 18-23 (2016), pp. 1-38.
- MONCLÚS, M.: *La gestión penal de la inmigración: el recurso al sistema penal para el control de los flujos migratorios* (tesis), Barcelona: Universidad de Barcelona, 2005.
- OACNUDH: *Los derechos de los no ciudadanos*, Nueva York y Ginebra: OACNUDH, 2006.
- OIM: *Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM*, Ginebra: Organización Internacional de las Migraciones, 2009.
- PROVERA, M.: *The UE-Turkey deal. Analysis and Considerations*, Bruselas: Servicio Jesuita a Refugiados de Europa, 2016.
- SÁNCHEZ, J. M.: «Hacia un sistema alternativo al internamiento de inmigrantes irregulares», *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 5 (septiembre de 2013-febrero de 2014), pp. 75-93.
- SERNA, C. de la: «Internamiento preventivo de migrantes irregulares en la Unión Europea: análisis desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos», en C. Villán y C. Faleh (eds.): *Paz, migraciones y libre determinación de los pueblos*, Luarca: AEDIDH, 2012.
- VILLÁN, C., y C. FALEH: «El liderazgo de la sociedad civil en la codificación internacional del derecho humano a la paz», en C. Villán y C. Faleh (eds.): *Paz, migraciones y libre determinación de los pueblos*, Luarca: AEDIDH, 2012.

7

EXCLUSIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN ESPAÑA

Alberto Hidalgo Tuñón

Profesor de Filosofía en la Universidad de Oviedo (España) y fundador de MASPAP (Movimiento Asturiano por la Paz) y de IEPC (Instituto de Estudios para la Paz y la Cooperación).

1. Planteando problemas conceptuales que son reales
2. ¿Por qué los problemas de inclusión o exclusión no pueden reducirse a un asunto económico?
3. El derecho humano a la paz como derecho transfronterizo
4. ¿Cómo van los Estados a legislar contra sus propias prácticas? ¿Por qué hay tantos obstáculos y dificultades para obtener hoy el estatuto de refugiado en Europa de conformidad con la Convención de Ginebra de 1951?
5. La propuesta de Sami Nair: Visados de tránsito y ampliación de la Convención de Ginebra de 1951 como instrumento del derecho transfronterizo a la paz
6. El aciago ciclo histórico que estamos viviendo desde 2001, y sus repercusiones en la deconstrucción de la UE

1. Planteando problemas conceptuales que son reales

En un volumen dedicado a establecer los nexos y fosos existentes entre el derecho humano a la paz y la seguridad humana, para reflexionar sobre los procesos de inclusión y exclusión social de las personas migrantes en España es obligatorio limitarse a unas pocas cuestiones. No voy a entrar, sin embargo, en el juego de quienes enfocan las migraciones como un problema de seguridad, por ejemplo, aduciendo que entre la avalancha de refugiados que huyen de la guerra de Siria llegan infiltrados terroristas islámicos que incrementan los niveles de inseguridad de las sociedades abiertas (democráticas) ni en el discurso xenófobo que culpa a los inmigrantes del paro, de la falta de oportunidades laborales para los nacionales, o de los recortes que están sufriendo los sistemas de protección social (sanidad, educación, etc.). Entrar al trapo de falsos debates por un lado evita comprender los problemas teóricos de fondo que plantea la inclusión y, por otro, enfrentar los problemas específicos que la declaración del derecho humano a la paz plantea al ordenamiento jurídico internacional. Respecto a la segunda cuestión me parece pertinente señalar que vindicar el derecho humano a la paz en este momento no es referirse a una cuestión puramente teórica o a un problema de codificación y de maniobras geopolíticas y geoestratégicas en el seno de las Naciones Unidas, sino aludir a los desplazamientos de población que se están produciendo de forma masiva en las fronteras mismas de Europa, sin que la Unión Europea, que parecía hasta hace poco el proyecto de Unión Política más ambicioso desde la Ilustración en el siglo XVIII, lo hubiese previsto con anticipación. Eso es debido a que desde esta perspectiva el derecho humano a la paz se dibuja con un nuevo perfil: se trata de un *derecho transfronterizo*.

Respecto a la primera cuestión, quiero insistir en el hecho de que la contradicción fundamental entre libertad y seguridad se ha ido agudizando cada vez más en los países occidentales. Ni siquiera quienes valoramos la libertad como valor supremo y el conocimiento científico como instrumento de perfeccionamiento individual y global, hemos logrado asegurar la paz y la seguridad como consecuencias correlativas del perfeccionamiento personal, lo que acaba favoreciendo a quienes enarbolan la bandera de la exclusión social como garantía del mantenimiento de la identidad de los grupos humanos. El problema de explicar por qué en Europa en general (y en España en particular) da la impresión de que se está incrementando la exclusión de las personas migrantes parece haberse

agudizado en los últimos tiempos a la vista de nuestra incapacidad para dar una respuesta articulada y solidaria a la creciente masa de refugiados afganos, al incremento de las actitudes xenófobas y racistas entre el electorado, no ya de los nuevos socios de la UE (como Bulgaria o Polonia, entre otros), sino en Gran Bretaña (donde inopinadamente triunfó el *Brexit*), en Austria, en Francia o en Alemania, países en los que el auge del populismo parece alimentarse de un viejo nacionalismo irredento.

El intento inevitable de vincular estos fenómenos con la crisis económica, si por un lado reconcilia epistemológicamente a los científicos sociales que asocian la causa de la exclusión a las condiciones materiales de existencia y específicamente a la desigualdad, por otro obligan a poner en cuestión el propio determinismo económico al mostrar que no siempre las variables económicas (renta, riqueza, empleo...) sirven para calibrar el descontento social con la política y los políticos, ni los datos numéricos por si solos sirven de nada salvo cuando sufren enérgicas interpretaciones. En particular, desde la publicación en 2013 del libro de Thomas Piketty, *Le Capital au XXIe siècle*, la tesis del incremento inexorable de la desigualdad en los últimos doscientos cincuenta años pareció estadísticamente irrefutable, ya que los datos económicos demuestran que se produce una concentración constante del aumento de la riqueza que no se autocorrije, de modo que el problema de la desigualdad económica solo alcanzará una solución mediante una redistribución de la riqueza a través de un impuesto mundial sobre la misma.¹ Sin embargo, no es fácil medir la desigualdad acudiendo solo a los registros sobre impuestos de las élites económicas, que tradicionalmente han sido poco estudiados, y midiendo exclusivamente las tasas de acumulación de la riqueza y su comparación con la situación económica del resto de la sociedad. Entre otras cosas parece difícil no tener en cuenta las variables demográficas (sobre las que inciden las migraciones), el progreso en el bienestar social de las poblaciones (sanidad, educación, etcétera).

2. ¿Por qué los problemas de inclusión o exclusión no pueden reducirse a un asunto económico?

Por muy cierto que sea al refrán «Cuando no hay panchón, todos riñen y todos tienen razón», el problema de la inclusión y la exclusión social en general y de las personas migrantes, en particular, es mucho más complejo. Un claro

¹ T. PIKETTY (2013): *Le Capital au XXIe siècle*, París: Seuil, 976 pp. (Trad. esp.: *El capital en el siglo XXI*, Ciudad de México: FCE, 2014. Trad. ingl.: *Capital in the Twenty-First Century*, Cambrigde: Belknap Press, 2014).

ejemplo de esta complejidad (dejando de lado el clásico índice GINI de la ONU, o el índice de pobreza del Banco Mundial) nos lo ofrece la aplicación del **Social Progress Imperative**, cuyo objetivo es alcanzar un mundo diferente mediante la colaboración entre gobiernos, empresas y sociedad civil fijándose, no tanto en la riqueza, cuanto en las políticas públicas capaces de mejorar las regiones, las ciudades y los estados. Desgraciadamente la crisis ha evitado verificar con más detalle las negras perspectivas publicadas por J. F. Tezanos,² ni evaluar las posibilidades de cumplimiento de los programas de lucha contra la pobreza lanzados en 2010 por la Estrategia Europea 2010 de inclusión activa.³ Y es que, apadrinados por Nicola Caputo del Parlamento Europeo, el economista norteamericano Michael Porter y la vicepresidenta de Costa Rica, Ana Helena Chacón, el índice del **Social Progress Imperative** aporta datos sobre tres dimensiones entre cuyas variables figura la inclusión: atención a *necesidades humanas básicas* (nutrición, cuidados médicos, agua y saneamiento, protección y seguridad personal), *bienestar social* (educación, acceso a la información, sistemas de salud, protección medioambiental) y *oportunidades* (derechos, libertad, tolerancia e inclusión y educación superior).

No es del caso discutir acerca del carácter de variable independiente que cabe atribuir a la alternativa *inclusión/exclusión*, ni si esa dualidad es meramente estructural o si se trata de dos conceptos conjugados. La obsesión por la cuantificación económica como criterio para evaluar tanto las sociedades como las culturas obliga a señalar a la desigualdad como el factor decisivo para la medición de la inclusión y la exclusión. En ese aspecto, resulta coherente la constatación numérica de que España ha ido perdiendo posiciones en los índices de inclusión social en el marco de los países de la OCDE.

Pero cuando descendemos al interior de las dimensiones de la exclusión tal como son medidas, por ejemplo, en el informe FOESSA de 2014, la situación es mucho más alarmante, pues no es solo que perdamos puestos a nivel internacional, sino que corremos el peligro de aproximarnos al límite de la fractura social:

El empeoramiento de la situación social en España se extiende a amplios sectores de la población. Ahora ya solo una de cada tres personas en España se encuentra libre de los 35 problemas que se han identificado en este análisis, 16,5 puntos menos que en 2007. **Este núcleo central de la sociedad española que**

² J. F. TEZANOS (2014): «Tendencias en desigualdad, discriminación y exclusión social», *Sistema*, 233/234 (enero 2014), pp. 11-27. Se atribuye el aumento de las desigualdades en el siglo XXI razones *estructurales* (el modelo económico liberal), *coyunturales* (crisis económica y aumento del paro) e *ideológicas* (políticas de recortes y regresión social).

³ V. MARBÁN y G. RODRÍGUEZ: «Estrategias y políticas de inclusión social activa», *Ibid.*, pp. 29-47.

llamamos integración plena, es ya una estricta minoría. Por el contrario, todos los espacios, desde la integración precaria o la exclusión moderada hasta la exclusión más severa, han aumentado significativamente.⁴

Como muestra, basta reproducir la siguiente tabla, que recoge la evolución sufrida en varias dimensiones de la exclusión: empleo, consumo, vivienda, educación, salud, etcétera.

Dimensiones exclusión	Total población			Población excluida			Población en exclusión severa		
	2007	2009	2013	2007	2009	2013	2007	2009	2013
Exclusión del empleo	16,9	29,7	41,5	45,3	71,0	77,1	39,3	84,5	84,7
Exclusión del consumo	s.d.	s.d.	7,3	s.d.	s.d.	28,9	s.d.	s.d.	52,3
Exclusión política	12,2	21,1	13,9	22,2	51,7	32,2	29,2	46,5	38,8
Exclusión en educación	10,4	11,0	8,6	19,9	30,0	20,2	23,7	33,7	27,2
Exclusión de la vivienda	21,5	22,6	29,2	55,1	54,2	61,7	66,2	61,5	84,8
Exclusión de la salud	9,4	10,5	19,8	34,2	31,5	46,0	37,0	42,2	60,3
Conflicto social	5,0	6,1	6,2	28,9	19,5	17,9	37,2	24,9	23,2
Aislamiento social	4,4	2,5	2,7	13,4	5,4	5,3	19,8	7,0	7,2

Tabla 1. Población afectada (en porcentaje) por cada una de las dimensiones de la exclusión social para el total de la población, para la población excluida y para la exclusión social severa. Fuente: FOESSA 2007, 2009 y 2013.

Los datos se comentan por sí solos. El alarmante incremento neto de la exclusión en el empleo, en la vivienda y en la protección de la salud sobre el total de la población refleja un empeoramiento correlativo en el porcentaje de la población excluida, llegando al límite en el caso de la población sometida a procesos de exclusión severa. Respecto a la exclusión del consumo, que no se había considerado relevante en las encuestas de 2007 y 2009, el resultado refleja que se está cebando en la población a medida que la exclusión se hace más severa. Las oscilaciones que se observan en cuanto a la exclusión política y la educación, que son sin duda reflejo de un cierto incremento en el activismo social y en la participación ciudadana (sin excluir la mayor sensibilización reflejada por los medios) es coherente, por lo demás, con los datos reflejados en las variables de *conflictividad social* y *aislamiento*, donde el ligero repunte

⁴ M. LAPARRA NAVARRO (coord.): «La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años», en F. Lorenzo Gilsanz (coord.): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, Madrid: Fundación FOESSA y Cáritas Española, 2014, pp. 151-255.

que se da respecto a la primera en la población global tiene que ver, sobre todo, con los casos en los que miembros de las clases antes integradas van perdiendo esa condición, al tiempo que una mayor sensibilización social está evitando el aislamiento de los propios excluidos.

Así pues, aunque los avances en términos de integración a los que hemos asistido sean innegables desde principios del siglo XXI, en este trabajo nos interesa estudiar en particular la fragilidad de la situación de un colectivo amplio de población extranjera. Por referirnos solo a la primera dimensión de la exclusión, las altas tasas de desempleo entre el colectivo extranjero (12,37 en el cuarto trimestre de 2007 según la EPA), que se encontraban ya en un periodo de precrisis, crecieron vertiginosamente con la crisis (36,6% en el mismo trimestre de 2013 según la EPA, más de 12 puntos superior a la de las personas de nacionalidad española). Este nuevo contexto ha producido también un cambio en relación con los flujos que se están recibiendo. Si, según el Instituto Nacional de Estadística, en el año 2007, el volumen de las corrientes migratorias que tenían por destino el Estado español (958 266) era elevado en comparación con las de salida (227 065), con un saldo exterior total innegablemente positivo (731 201), en el 2012, las altas residenciales exteriores son (370 515) inferiores a las bajas (377 049), concluyendo con el primer saldo exterior negativo (-6534) del periodo 2007-2012. Aunque resulta difícil desagregar los datos, el hecho de que a finales de 2016, el paro registrado en la población extranjera era del 29,7% y disminuía algo respecto al trimestre anterior, la diferencia con la población española seguía manteniéndose por encima de los 10 puntos, demuestra que el saldo migratorio negativo no sirve para evitar la exclusión.

Si ahora examinamos únicamente al colectivo extranjero, la tendencia era aún más preocupante, ya que mientras en 2007 las inmigraciones exteriores de extranjeros procedentes y nacidos en el extranjero (915 583) quintuplicaban a las emigraciones (193 164), en el 2012 las bajas (320 657) se equilibraban con las altas residenciales (336 110), aunque el saldo seguía manteniendo valores positivos todavía (15 453). Ahora bien, por lo que respecta al problema que nos ocupa, la notable disminución de los tránsitos migratorios que tenían por destino España no significa que la tarea de gestión e integración de las migraciones y los procesos de integración social haya mejorado. La población inmigrante que lleva asentándose en la sociedad española, con una intensidad especial, desde finales de la década de los noventa hasta aproximadamente el año 2009, requería y sigue requiriendo, para su plena inclusión, no solo de una mayor o menor integración laboral sino de políticas de lucha contra la discriminación y fomento de la integración. Los recursos destinados a esa tarea, sin embargo, han disminuido con la crisis en parecida proporción a como han disminuido los recursos destinados a la cooperación internacional al desarrollo.

Si bien la necesidad de tales políticas sigue siendo avalada por los datos referidos a la percepción social —ya que tras dos décadas de convivencia con personas de otros países y culturas, el 15,3% de la población española sigue considerando «más bien negativo que en el entorno en el que vive haya diversidad de etnias, razas o religiones», y, el 50,2%, no tiene una opinión formada al respecto («le es indiferente») — nada se ha hecho desde los poderes públicos para cambiar la situación. Peor aún, en 2016, mientras la crisis de los refugiados que huyen de las guerras en sus países aparentemente despierta la solidaridad espontánea de las poblaciones, que manifiestan estar dispuestas a acoger a los que huyen, en la práctica se han incrementado las actitudes racistas y xenóforas, sobre todo en los países cuyos Gobiernos o directamente favorecen el prejuicio o se muestran incapaces de encontrar una solución real al desbarajuste internacional. Aunque la actitud de rechazo hacia la diversidad étnica y cultural es significativamente menor en el caso de la población extracomunitaria (4,7% del colectivo la sostiene), e incluso el grado de indiferencia y desinterés también es menor (el 26,7%), existe en este colectivo la percepción de una baja valoración de la diversidad étnica y cultural en su entorno, a juzgar por los porcentajes de discriminación percibida por ellos mismos: el 40,1% de quienes integran el colectivo extracomunitario confiesan haberse sentido discriminados frente al 9,1% del nacional.

La existencia de un escenario discriminador, sostenido a través de actitudes discursivas que esconden intereses sociales determinados, lleva implícita la reproducción de las desigualdades estructurales. Una información de UNICEF sobre el Estado Mundial de la Infancia correspondiente a 2015, que era a la vez que una llamada de atención y un grito de alerta, señala que la tasa de «**riesgo de pobreza o exclusión social infantil**» es del 34,4% para los niños en España y asciende hasta el 60,3% cuando esos niños son «**hijos de migrantes afincados en el país**». El informe explica que la media de pobreza infantil en la Unión Europea es del 21,1%, nivel que supera España con un 34,4% de sus niños en riesgo, al cierre de 2015, y que se ve acentuada en el caso de los hijos de migrantes, lo que «pone en evidencia las barreras de estos colectivos en el acceso a derechos y servicios».⁵

Desde la perspectiva de la AEDIDH la discriminación étnica y/o racial constituye un serio obstáculo para la consecución de nuestros objetivos de implantar el derecho humano a la paz, no solo en la legislación internacional, sino en las actitudes y el comportamiento de las poblaciones humanas. Se requiere para ello la construcción previa de una serie de fronteras simbólicas que rompa con la lógica simplista de separación de grupos en función de diferencias definidas como excluyentes. La complejidad de todos estos procesos de autopercepción y de legitimación hacen

⁵ Vid. UNICEF: *Estado mundial de la infancia 2015: reimaginar el futuro*, Nueva York: UNICEF, 2014.

que la discriminación percibida no se corresponda necesariamente con la real. En este capítulo no podemos abordar todos estos aspectos en profundidad, por lo que nos limitaremos a proporcionar unas pocas claves para entender la preocupante situación actual de retroceso y apuntar algunos remedios, tomando como referencia la catástrofe humanitaria que se ha producido en Europa a costa de los refugiados.

3. El derecho humano a la paz como derecho transfronterizo

En 2015 el presidente relator del Grupo de Trabajo Intergubernamental, que había sido constituido en 2012 por el [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas](#), a petición de dos mil organizaciones de la sociedad civil, ciudades e instituciones públicas de todo el mundo, presentó su tercer proyecto de declaración (muy incompleto en opinión de la sociedad civil) ante dicho Grupo de Trabajo, alegando que representaba «el consenso de los Estados» después de los tres periodos de sesiones que se habían llevado a cabo entre 2012 y 2015. Se trataba de un *texto de mínimos*, muy alejado de la [Declaración de 2012](#) del [Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos](#) que recogía el 85 % de la [Declaración de Santiago](#) de 2010. Aún así, [aquella declaración](#) había sido objetada por la sociedad civil porque todavía le faltaba un 15 % de las propuestas formuladas en las [Declaraciones de Luarca](#) y de [Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz](#).

El texto final del presidente relator fue rechazado por la AEDIDH, porque no reconocía el derecho humano a la paz en sus elementos básicos, en particular, la aceptación de la *dimensión individual* del derecho humano a la paz. Las OSC solicitaron al Consejo de Derechos Humanos que renovara el mandato del Grupo de Trabajo para permitirle concluir la redacción de la [Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho humano a la paz](#), abandonando la regla del consenso que patrocinaba el presidente relator del Grupo de Trabajo, a favor de la regla de la mayoría simple (conforme al artículo 20 del reglamento del Consejo de Derechos Humanos), pues no era ya posible alcanzar el consenso si un número reducido de *Estados desarrollados* rechazaba reconocer el derecho humano a la paz.⁶

Esta historia es conocida. Pero hace falta retrotraerse a la [Resolución 14/3](#) del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para entender el meollo de

⁶ Vid. C. VILLÁN DURÁN: *The Emerging Right to Peace: Its Legal Foundations*, Cambridge-Antwerp-Portland: Intersentia, 2014, 53 pp., *passim*. Véase también doc. A/HRC/30/NGO/13, de 8 de septiembre de 2015, suscrito por noventa y una osc.

las «discrepancias» y esta estrategia de la *mayoría simple* contra la propuesta de alcanzar un *consenso negociado*. En efecto, la Resolución 14/3 había sido aprobada el 17 de junio de 2010 por treinta y un votos a favor (los de los países asiáticos, africanos y latinoamericanos más Caribe), catorce en contra (los de la Unión Europea, EE. UU., Bosnia-Herzegovina, Noruega y Ucrania) y una abstención (India).

El Día Internacional del Refugiado, el 20 de junio de 2010, Carlos Villán hacía una interpretación optimista de los resultados hasta entonces obtenidos en Ginebra, pues entendía que las dificultades eran «más bien de orden político», ya que los argumentos «para rechazar la codificación internacional de la paz como derecho humano son más bien cosméticos y artificiales»⁷ y, por tanto, continuó abogando en nombre de la AEDIDH a favor de una codificación ambiciosa del derecho humano a la paz ante el Consejo de Derechos Humanos y su Comité Asesor, en consonancia con la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, de 2010.

Por el contrario, seis años después, cuando la codificación se cerró precipitadamente en Ginebra, el principal propulsor de la *Declaración de Luarca* se manifestó en contra de la propuesta de Cuba que consiguió que el Consejo de Derechos Humanos adoptase el 1 de julio de 2016 la Resolución 32/28, por la que hace suyo el proyecto de declaración del presidente relator del Grupo de Trabajo con ligeros retoques y recomienda a la Asamblea General su aprobación definitiva. Así pues, cuando se cancela el cuarto periodo de sesiones del Grupo de Trabajo y correspondió a la Asamblea General tomar una decisión en diciembre de 2016,⁸ en lugar de congratularse por ello, Carlos Villán en nombre de 476 osc manifestó su oposición de manera explícita. ¿Por qué? Muy sencillo, porque el texto aprobado quedaba muy por debajo de las aspiraciones de la *Declaración de Santiago* y consideraba que el presidente relator del Grupo de Trabajo había cedido demasiado en el curso de sus negociaciones con los países contrarios al derecho humano a la paz, para al final no alcanzar el prometido consenso.

En efecto, la Resolución 32/28 del Consejo de Derechos Humanos fue adoptada por treinta y cuatro votos a favor (tres más que la Resolución 14/3, a saber: China, Qatar, Federación de Rusia, el bloque de Estados en vías de desarrollo africanos, asiáticos y latinoamericanos, además de Arabia Saudita), nueve en contra (cinco menos que la 14/3: Alemania, Bélgica, Eslovenia, Francia, Letonia, Macedonia,

⁷ C. VILLÁN DURÁN y C. FALEH PÉREZ (eds): *Contribuciones regionales para una declaración universal del derecho humano a la paz*, Luarca: AEDIDH, 2010, p. 263.

⁸ La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 19 de diciembre de 2016 la Resolución 71/189, que contiene en anexo la misma *Declaración sobre el Derecho a la Paz* que le había recomendado el Consejo de Derechos Humanos. La resolución fue aprobada por 131 votos a favor, 34 en contra y 19 abstenciones.

Países Bajos, Reino Unido y República de Corea) y cuatro abstenciones (Albania, Georgia, Portugal y Suiza). Para Villán con ese resultado el texto de la Resolución 32/28 podía haber sido mucho más ambicioso.

Ante esta situación a las organizaciones de la sociedad civil no nos quedará otro remedio que continuar rechazando la declaración aprobada por el Consejo de Derechos Humanos y defender la pertinencia de la *Declaración de Santiago* de 2010 y la del Comité Asesor de 2012, porque ambos textos reconocen el derecho humano a la paz en toda su amplitud, precisan mejor los derechos y obligaciones de los Estados y demás actores internacionales en la realización del derecho humano a la paz y proponen medidas de seguimiento y de aplicación eficaces, cosa que no hace la declaración propuesta por el presidente relator del Grupo de Trabajo, que luego fue patrocinada por Cuba ante el Consejo de Derechos Humanos. Nos encontramos así con un *estancamiento teórico*, por no hablar de un *retroceso* (al menos en el momento de la tramitación) en la codificación del texto y, sobre todo, con una merma en la cobertura del derecho humano a la paz, que ya será difícil calificar de *transfronterizo*.

Porque en cuanto a la cobertura, ¿cuáles son las diferencias de fondo entre la *Declaración de Luarca* y la propuesta de codificación que el Consejo de Derechos Humanos recomendó a la Asamblea General? Creo que la clave está en lo que arguyeron los países de la Unión Europea y EE. UU. para votar en contra consistentemente durante los seis años que duró el proceso de codificación en las Naciones Unidas, sin que lo alegado por las organizaciones de la sociedad civil les haya convencido. Los países de la Unión Europea argumentaron que la ausencia de paz no justifica en ningún caso la violación de derechos humanos, que es responsabilidad de los Estados respetar los derechos humanos de sus ciudadanos, tal como debieran recogerlo en sus constituciones y que la mayor parte de las cuestiones planteadas por la *Declaración sobre el Derecho a la Paz* aprobada por el Comité Asesor en 2012 deberían ser tratadas por otras instancias internacionales que tienen ya competencias para hacerlo (niños, mujeres, emigrantes, refugiados, torturados, cambio climático, etcétera).

En ese sentido consideraron con Estados Unidos que el tema del derecho a la paz concierne más a las relaciones entre Estados y que para garantizar la paz y la seguridad ya tiene mandato explícito y capacidad el Consejo de Seguridad. Los Estados Unidos, a su vez, objetaron que se trate el derecho a la paz como un *derecho colectivo*, pues los derechos humanos son universales y se aplican a los individuos. Por tanto, Estados Unidos votó en contra (con lo que significa junto al hecho de que también Francia y Gran Bretaña lo hicieran como miembros permanentes del Consejo de Seguridad) porque «no promueve la paz acertadamente, ni atiende a las necesidades de las personas vulnerables en zonas de conflicto» que es lo que

debieran hacer las dos mil organizaciones proponentes de la sociedad civil, vienen a decir los países desarrollados a sus propias OSC. Y es en este punto, donde quizá debiéramos replantear nuestra estrategia.

Carlos Villán, que recogió puntualmente estas discrepancias, observó que lo que en 2010 se presentó como objeciones cosméticas por parte de los Estados desarrollados en 2016 se reveló como posiciones políticas antitéticas, que eran difícilmente reversibles por el método del consenso de los Estados, por lo que era necesario proceder a una votación y aprobar la *Declaración* por mayoría simple en el Consejo de Derechos Humanos.

Como el propio sistema electoral de los Estados Unidos pone de manifiesto con el reciente caso de la elección de Trump, son los *votos electorales* (o de los compromisarios) los que pesan y no los *votos populares*, además de que no todos los Estados tienen el mismo peso ni los mismos procedimientos.

Nos encontramos, así pues, lo que no es baladí, con el enfrentamiento entre dos lógicas (la lógica de los Estados y la lógica de los individuos), y, además, con dos formas distintas de categorización teórica de los derechos (pues hay que decidir si el derecho a la paz es un derecho individual, un derecho colectivo o ambas cosas a la vez). Si es un derecho colectivo la Asamblea General ya había adoptado una *Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz* en 1984, que acarrea de por sí no pocas dificultades a muchos Estados miembros plurinacionales.

Es obvio que las dificultades que enfrenta la *Declaración de Luarca* en el trance decisivo de ser aceptada por la Asamblea General no son meramente cosméticas, pues la *Declaración de Luarca* propone un concepto de la paz holístico, a la vez individual y colectivo, que no parece que algunos Estados estén dispuestos a aceptar todavía.

En particular, respecto al tema de los refugiados que hoy nos ocupa, y que recoge el artículo 7 de la *Declaración de Luarca*, rezaba así después de haber sido enriquecido por muchas contribuciones regionales (destacan las argentinas), antes de ser cercenado por el presidente relator del Grupo de Trabajo, en dos apartados (uno sobre la condición de refugiado y otro sobre su estatuto jurídico):

1. Toda persona tiene derecho a solicitar y obtener refugio en cualquier país, sin discriminación, en los siguientes presupuestos [y enumera cuatro, siendo los dos últimos los siguientes]:
 - c) En caso de ser víctima de desplazamiento forzado, internacional o interno, ocasionado por cualquier tipo de conflicto armado o catástrofe ambiental.
 - d) En caso de huir de su país o lugar de origen, porque su vida, seguridad o libertad hayan sido amenazadas por la violencia generalizada, la

agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

2.- El estatuto de refugiado debe incluir:

- a) El derecho a la integración social y laboral;
- b) El derecho a obtener una reparación integral efectiva...;
- c) El derecho a retornar a su país o lugar de origen con las debidas garantías...

Así definido, el derecho humano a la paz para los refugiados se constituye en un auténtico *derecho transfronterizo*, que choca directamente con la lógica de los Estados, por lo que en esta época de retroceso conservador fue ampliamente cercenado por los más poderosos en la Asamblea General.

4. ¿Cómo van los Estados a legislar contra sus propias prácticas? ¿Por qué hay tantos obstáculos y dificultades para obtener hoy el *estatuto de refugiado* en Europa de conformidad con la Convención de Ginebra de 1951?

La situación de exclusión de la población inmigrante en España palidece cuando la colocamos sobre el trasfondo de los obstáculos y dificultades que están padeciendo esos inmigrantes forzosos que son los refugiados de los conflictos bélicos cuando intentan penetrar en el bastión europeo, del que España solo es una frontera más. En un informe de Amnistía Internacional titulado *Miedo y vallas: los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas*,⁹ se cuenta la historia de cómo los Estados miembros de la UE han construido 235 kilómetros de vallas en las fronteras exteriores de la UE, que han costado más de 175 millones de euros. En un reciente libro de Sami Naïr se presenta un gráfico en el Anexo 2 sobre el *sistema de externalización* que la Presidencia de la Unión Europea ha trazado para controlar los flujos migratorios y filtrar las concesiones de asilo en 1999,¹⁰ en la que el círculo interior se protegen los Estados Schengen con los controles más rigurosos, mediante un primer círculo externo para el control de visados en la frontera, otro segundo círculo con un sistema de centros de acogida/retención

⁹ AMNISTÍA INTERNACIONAL: *Miedo y vallas: los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas*, Londres: Amnistía Internacional, 2015.

¹⁰ Bruselas CK4 27, S. NAÏR: *Refugiados: frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*, Barcelona: Crítica, 2016, p. 178.

y de vigilancia policial con una fuerza especial (Frontex, el Poseidón europeo), un *tercer círculo* formado por los países de la cuenca del Mediterráneo y Estados asociados de países limítrofes, como Turquía y Marruecos que retienen los flujos migratorios antes de que lleguen a cambio de ayudas económicas y todavía un cuarto círculo más alejado en que están Oriente Medio, África subsahariana y China, cuyas fuerzas centrífugas habría que reducir.

El capítulo 5 titulado «El estallido del sistema migratorio europeo» constituye la mejor presentación teórica que se puede hacer de la crisis de refugiados que está poniendo patas arriba la Unión Europea, a causa de la huida en masa de poblaciones sirias atrapadas entre los bombardeos y la barbarie del supuesto Estado Islámico. Invito a leerlo aquí comenzando por la narración de lo ocurrido desde que estalló la crisis:

Desde la Segunda Guerra Mundial, ha sido la mayor catástrofe humanitaria conocida por el mundo experimentada por Europa. Filas humanas atravesando pueblos, regiones, países enteros, para llegar a fronteras europeas donde pedir ayuda y acogida. Miles de hombres, mujeres, niños, arrojados al agua, en lanchas improvisadas, bajo la vigilancia cruel de intermediarios que se aprovechaban de tanta desesperanza. La llegada por mar no es segura. El Mediterráneo y el Egeo se han convertido en cementerios, y las fronteras europeas en cuchillos tajantes sobre los cuerpos anónimos que salen de no sé qué funesta tragedia histórica.¹¹

Hay que ser mal pensado para sospechar que el gobierno de A. Tsipras, que había logrado estabilizar su convulso país en los tres últimos años, abrió las fronteras como venganza contra los buitres de la Troika que lo asfixiaban económicamente con recortes. No solo no se constata ningún incidente al respecto, sino que la depauperada población griega, con el resto de la opinión pública europea, trastornada por tanta miseria, tuvo una reacción abierta y solidaria con los refugiados, como reflejó la prensa del momento.¹² En el *Informe Anual Grecia 2015-2016* de Amnistía Internacional pueden leerse las llamadas del Gobierno griego a la UE y hasta la ONU, y cómo en febrero de 2015 dejó de aplicar la política de *detención indefinida*.

Al poner en libertad a los solicitantes de asilo y migrantes irregulares que llevaban retenidos más de medio año, se inició el éxodo que inundó Europa, pero no por incuria, sino por la necesidad de coordinar todos los ministerios para mejorar las infraestructuras de acogida que consiguió en septiembre. Los casi seis

¹¹ *Ibid.*, p 62.

¹² *Vid.* «#Refugeeswelcome: Los gestos de bienvenida a los refugiados que emocionan a Europa», Verne (*El País*) (7-9-2015).

millones de euros que la Comisión Europea anunció que iba a darle a Grecia el 26 de octubre como fondo de emergencia sirvieron para financiar cuatro meses de registro, identificación y transporte de refugiados desde las Islas del Egeo al continente. La historia de los esfuerzos por mejorar la acogida, transformando instalaciones militares en centros para refugiados protestadas por la población griega, las amenazas de la UE de reducir el espacio Schengen o la espita abierta por Turquía acabaron con lo que Naïr califica como «el pacto de la deshonra: Alemania-Turquía» en el capítulo 9.

El 4 de abril de 2016 —concluye Naïr—, tras la firma del Acuerdo entre la UE y Turquía, comenzaron las deportaciones: tres barcos con 202 migrantes salieron de Lesbos y Quíos hacia el puerto turco de Dikili. ACNUR manifestó su preocupación por la falta de coordinación y preparación de las autoridades turcas y griegas en las devoluciones, y la saturación de los centros de registro y detención en suelo griego. El flujo de refugiados hacia Grecia no terminó, pero disminuyó; tras la firma del Acuerdo, el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados y Médicos sin Fronteras se retiraron de los campamentos por considerar que pasaban de ser centros de recepción a centros de expulsión. Hoy las relaciones de las ONG internacionales con Grecia siguen siendo tensas.¹³

Pero si Tsipras no quiso morir en las Termópilas como Leónidas resistiendo al ejército persa de desarrapados, el advenedizo primer ministro húngaro Viktor Orbán se erigió en el portavoz de la ultraderecha europea con la doble tesis de que el masivo éxodo de sirios era, en el fondo, una «invasión encubierta» y de que, como expuso a Rajoy ya en octubre de 2015 durante la celebración del congreso del Partido Popular en Madrid, el objetivo de Europa «no debe ser proporcionarles una vida europea» y que «tenemos que enviarles de vuelta a sus países de origen». Al hacer caso a semejante consejero, o al menos al no desautorizarlo con una práctica diligente de acogida, Rajoy, como es habitual en él, dejó que fuese la Comisión Europea quien advirtiese que pensar como Orbán era un indicio de que algunos países que acababan de entrar en el club europeo parecían no compartir los valores en los que se fundaba la Unión Europea. En realidad el lento y enigmático Rajoy dejaba a Orbán teorizar algo que con su práctica de mano dura en Ceuta y Melilla él parecía avalar. En realidad, el PP español y su presidente siempre dicen que van a cumplir la ley, pero *a su ritmo* y, si pueden, endureciéndola. Orbán se sentía a gusto explayando su odio racista en España porque en abril de 2015 España se había opuesto en el seno de la Unión Europea a cambiar la naturaleza de la Operación Tritón para que, además de las tareas de vigilancia, se dedicara al rescate en alta mar. Ciertamente que la prensa destaca el hecho de que de vez en cuando un barco salva náufragos que son refugiados, seguramente porque quienes lo hacen son los primeros que desean publicitarlo y justificar la situación extrema en que se produjo el rescate para no ser juzgados por desobediencia.

¹³ Sami Naïr, *op. cit.* p. 71.

En abril del mismo año en el Parlamento español con los votos del PP se aprobó la famosa *ley mordaza*, de la que los demás partidos españoles solo parecen ver la amenaza que significa para las libertades. Pero uno de los artículos que entró en vigor el 1 de julio de 2015 fue la instauración de una nueva figura jurídica de «rechazo en frontera» con la que el Gobierno ampara la devolución *en caliente* a Marruecos de los migrantes que atraviesan las vallas de Ceuta y Melilla. Una disposición adicional descarta la admisibilidad de las solicitudes de asilo presentadas durante los intentos de entrada ilegal por las vallas. Contra estas prácticas abusivas el ACNUR en ese mismo mes de julio consideraba:

... que tanto la duración de los programas como la actual infraestructura de los servicios destinados (a los refugiados), incluidos los CETIS de Ceuta y Melilla, donde más del 80% son refugiados sirios, no están dando una respuesta adecuada a las necesidades de los solicitantes de asilo y refugiados en España, y están exponiendo a muchas personas a situaciones de riesgo y marginación.¹⁴

Pero lo que más preocupaba a la Comisión Europea era el clima de oposición creciente a las medidas que había establecido, fijando cuotas de acogida para los distintos países según su tamaño, su renta per cápita y otras variables relevantes.

5. La propuesta de Sami Naïr: *visados de tránsito y ampliación de la Convención de Ginebra de 1951 como instrumento del derecho transfronterizo a la paz*

En este apartado, quiero hacerme eco de las soluciones propuestas por Sami Naïr, quien en su momento había planteado la idea de *codesarrollo*, para afrontar el problema de las migraciones porque me parece que sus propuestas actuales respecto a los refugiados avanzan en la dirección adecuada. En el capítulo 13 de su citado libro titulado «Un pasaporte de tránsito para los refugiados» expone Sami Naïr una serie de medidas tendentes a revertir la situación que hemos constatado en el epígrafe anterior y cuya senda conduce directamente a la disolución de la Unión Europea. Además de redefinir la noción de *países seguros* y de exigir la aceptación de las cuotas obligatorias fijadas por la Comisión Europea, es preciso avanzar hacia una política común de asilo. Naïr lo define con precisión:

En el contexto actual de emergencia humanitaria, es hora de que Europa asuma una postura más abierta y plantee, sin reticencias, la posibilidad de reformar, o por lo menos ampliar, la jurisdicción de la Convención de Ginebra

¹⁴ *Vid.* «Ante la nueva Directiva de Acogida de la UE, ACNUR pide que España mejore sus condiciones de asilo», ACNUR (21-7-2015).

de 1951. Sería un paso auténticamente civilizador, partiendo del documento que la Convención otorga al refugiado cuando es aceptado por el país de primera acogida llamado «Documento de viaje». Dicho documento debiera ser transformado en un verdadero Pasaporte de tránsito que conlleve el derecho a la libre circulación.

La propuesta se puede formalizar del siguiente modo:

1. A los refugiados sirios, iraquíes, afganos y de todas aquellas zonas en las que haya intervención militar exterior, hay que otorgarles, una vez aceptada la petición de asilo, un documento de viaje, dándoles derecho a circular en los países europeos hasta que encuentren un país que los acepte.
2. ACNUR puede definir un listado de países en el mundo y no sólo en Europa que se ofrezcan voluntariamente para acoger a peticionarios de asilo, ofreciéndoles a aquellos que quieran ir a estos países un *PASAPORTE DE TRÁNSITO*. Se debe prever por parte de la comunidad internacional un incremento de la financiación para que ACNUR pueda llevar a cabo esta tarea.
3. También hay que ayudar a los países fronterizos que acogen refugiados para crear zonas viables.
4. Establecer corredores humanitarios protegidos por fuerzas europeas o por la ONU en las rutas de salida de los países en guerra.
5. Ayudar militarmente a los países de tránsito en su lucha contra las mafias.

El instrumento jurídico más importante y factible de aplicación para este Pasaporte de tránsito, es la declaración de la ONU que se refiere a los principios Nansen. Basta con recordar aquí tales principios para tener una idea precisa de lo que hay que hacer. Esta declaración ha sido adoptada por 110 países. La UE debiera entrar de pleno en su marco y hacerla vinculante. Cito aquí el texto de dicha declaración:

Basándose en el legado de Nansen, la ONU recomienda diferentes premisas para orientar las respuestas a algunos de los problemas urgentes y complejos planteados por el desplazamiento en el contexto del cambio climático y otros peligros ambientales. Dichas premisas deben estar guiadas por los principios fundamentales de la humanidad, la dignidad humana, los derechos humanos y la cooperación internacional.

No hace falta que siga. Es obvio que el pasaporte de tránsito es un buen instrumento jurídico para hacer realidad el derecho humano a la paz como un derecho transfronterizo en el sentido enunciado en la *Declaración de Luarca*. Quizá nuestra propuesta a la ONU prosperaría más y mejor si en el plano regional estuviesen ya solucionados algunos problemas concretos, como los actualmente planteados por los refugiados. Sin embargo, para ser completamente sincero debo decir que no soy nada optimista en relación al futuro inmediato.

6. El aciago ciclo histórico que estamos viviendo desde 2001, y sus repercusiones en la deconstrucción de la UE

Los optimistas consideran que la victoria de Donald Trump en EE.UU., lejos de ser un retroceso, constituye un revulsivo para la izquierda progresista y servirá de acicate para que Europa reaccione en dirección contraria a la senda del nacionalismo particularista que está destruyendo desde dentro el propio proyecto europeo. Los pesimistas, en cambio, piensan que tal triunfo ha venido a galvanizar a los partidarios del Brexit y está dando alas a los movimientos de ultraderecha que pronto tendrán una oportunidad electoral en varios países de la Unión Europea. La perspectiva realista que me gustaría desarrollar consiste en mostrar que desde el 2001, y específicamente desde el atentado contra el World Trade Center de Nueva York, hemos ingresado en un ciclo histórico de recesión del que la última crisis económica ha sido un aviso bien elocuente. Vista la historia de Occidente como una serie de vaivenes cíclicos que cambian de signo cada cuarenta años, deberíamos prevenirnos contra falsas esperanzas y mantener despiertos nuestros sistemas de alerta para atisbar por donde nos viene el verdadero peligro, porque este que vivimos tiene visos de recesión, retraimiento y encogimiento. Solo haré dos apuntes:

1. Es obvio que el mandato de Trump será un desastre para EE.UU., pues sus políticas proteccionistas acelerarán el proceso de su sustitución como potencia hegemónica. Es cierto que el ascenso de la R.D. de China a primera potencia económica puede que no vaya acompañado de una exhibición de fuerza militar equivalente a la de EE.UU., pero no lo es menos que la reestructuración de los equilibrios internacionales traerá aparejados profundos cambios y mayores niveles de inseguridad e incertidumbre.
2. En esta ponencia he querido hacerme eco del peligro específico que nos acecha a los europeos, si seguimos la senda marcada por el Brexit y caemos en un proceso de disolución. En el citado libro de Sami Naïr se diagnostica la impotencia actual de la UE por causa de tres «pecados originales que presiden a la construcción europea. Los pecados del economicismo, de ausencia de proyecto político común y de ampliación frívola a los países del Este». ¹⁵ Invito a los lectores a que lean atentamente ese capítulo final, reflexionen sobre ello y actúen en consecuencia.

¹⁵ *Op. cit.*, pp. 164 ss.

8

APUNTES SOBRE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA Y LA SEGURIDAD HUMANA PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA PAZ

María del Pino Domínguez Cabrera

Profesora del Área de Derecho Mercantil (Departamento de Ciencias Jurídicas Básicas) en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (España). Miembro de la Cátedra Cajasieta de Economía Social y Cooperativa (CESCO).

Las organizaciones empresariales han sufrido cambios que evidencian su corresponsabilidad social junto a las responsabilidades legales y económicas, en tanto en cuanto surgen obligaciones cuya esfera implica una cultura organizacional orientada hacia la excelencia y es por este motivo por el que se habla del modelo socioeconómico, situándose en grado máximo de importancia la *responsabilidad social corporativa* (en adelante, RSC). Con ello, se ha ido tomando conciencia de las consecuencias externas que ocasionan las actividades empresariales, puesto que su gestión y actividad no deben solo orientarse a la satisfacción de los intereses sociales de sus miembros, sino a lograr una armonía entre los intereses internos y los intereses externos (consumidores, suministradores...).

Ciertamente, a la vista de papel que las empresas tienen en la sociedad actual, no solo se demanda la ética individual de todas aquellas personas que componen la organización empresarial, sino que la organización en sí misma es un ente con responsabilidad económica y social propia, a la que se le exigen modelos de actuación armónicos con dicha responsabilidad. Así, se concibe como individuos o grupos de individuos que tanto por motivaciones religiosas, éticas o sociales desean como consumidores, como inversores o como gestores que todas sus actuaciones y decisiones queden sujetas al respeto de determinados principios y valores y para ello requieren un comportamiento responsable de la empresa con los empleados, con sus productos, con sus procesos, con sus clientes, con el trato a terceros [...], en definitiva, defienden un modelo económico y social donde el interés colectivo esté por encima del individual. No en vano, existe desde hace tiempo un indiscutible y «creciente impacto de las acciones empresariales sobre la sociedad en un contexto de mayor globalización y del elevado poder ejercido, sobre todo, por las grandes corporaciones», lo que explica la necesidad de plantearse las consecuencias sociales de las actividades de las empresas desde un punto de vista de la ética empresarial y sin perjuicio de que se vea en la RSC «una especie de “egoísmo ilustrado” por el que los empresarios no buscan el bien de los demás agentes económicos, miembros de la comunidad o de la sociedad, sino que procuran su propio interés haciendo uso de algunos valores éticos y expectativas de la sociedad». Sea como fuere, es necesario contar con medidas legislativas y no solamente *soft law* para hacer más visible y exigente la RSC, porque si faltan instrumentos pertinentes que sirvan a ese fin, «la percepción general acerca de

la preocupación por estos asuntos quedará determinada por las estructuras y sistemas empresariales y el uso que den de ellas las personas que tengan poder para hacerlo».¹

Está claro que ese interés colectivo debe tener en cuenta el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales que constituyen una conquista irrenunciable en los ordenamientos jurídicos nacionales, pero también basados en el derecho internacional. Esto en cierto modo demanda una relación con el concepto de *seguridad humana* (centrada en la persona),² aunque no haya una mención expresa en los textos mercantiles.

Los argumentos a favor de la RSC encuentran su fundamento en consideraciones de naturaleza (i) moral (ii) económica y (iii) social, permitiendo efectuar las siguientes reflexiones:

- i) desde un punto de vista *moral*, el rol de las organizaciones empresariales es de tal importancia, que su actuación como ente con personalidad jurídica propia no atiende a los beneficios económicos en sentido estricto, puesto que no cabe justificar las políticas económicas tendentes a abaratar costes de producción con la correspondiente contratación o subcontratación de servicios o productos elaborados por personas e incluso menores en condiciones de explotación, deforestando, contaminando, imponiendo reglas de juego al comercio internacional que pretendan tratos de favor para unos pocos, etcétera.
- ii) desde un punto de vista *económico*, permite partir de la consideración de la RSC como buena para sus propios intereses a la vez que lo es para toda la sociedad, las empresas cuentan con un capital social y humano al que hay

¹ Cf. Cristina DÍAZ DE LA CRUZ y José Luis FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ: «Marco conceptual de la ética y la responsabilidad social empresarial: un enfoque antropológico y estratégico», *Revista Empresa y Humanismo*, XIX, núm. 2 (2016), pp. 91, 94 y 99.

² Como concepto distinto y no coincidente con la seguridad estatal, defensiva o puramente militar, la seguridad humana es consecuencia de un Informe del año 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en donde se expresó entre otras cosas lo siguiente: «La seguridad humana está centrada en el ser humano. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz». El informe del PNUD se hace también eco de lo siguiente: «La batalla de la paz debe librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad respecto del miedo. El segundo es el frente económico y social, en que la victoria significa libertad respecto de la miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurar al mundo una paz duradera». PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México y Nueva York: PNUD /Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 26 y 27.

que prestar atención para poder obtener el máximo retorno a los recursos utilizados con una visión de largo plazo —activos intangibles— que constituyen la reputación externa y la cultura interna de la empresa. Luego, visto desde esta órbita no sería necesario regular ni introducir mecanismos que obliguen a las empresas a comportarse respetuosamente, en tanto en cuanto, se van a ver recompensadas por ello, y por lo tanto, adoptarán dichas medidas estratégicas. Esto ha permitido que muchas empresas hayan asumido compromisos públicos, adhiriéndose a pactos, asumiendo principios relativos a derechos humanos, laborales y medioambientales, y que por añadidura están empezando a comunicar los resultados de las políticas, procedimientos y resultados de su estrategia RSC.³ Igualmente, esto ha llevado a la evidencia de que una gestión no ética de las empresas comporta riesgos que pueden conllevar la extinción social de las mismas. Además, el buen gobierno corporativo supone que a través de la puesta de los medios adecuados se salvaguarden los intereses de los inversores y propietarios de las compañías, quienes no solo van a exigir resultados financieros a corto plazo, sino una buena gestión de su dinero con criterios de responsabilidad social y visión a largo plazo.

- iii) desde un punto de vista *social* se establece la dicotomía entre la (1) *voluntariedad* de la RSC, que tiene su origen en la práctica anglosajona, y el (2) necesario *marco regulador* de la RSC, que viene impulsado básicamente por países del entorno europeo, entre ellos, Francia y Holanda. La (1) *voluntariedad* parte de la máxima de considerar que gestionando los impactos sociales y medioambientales una empresa mejorará su gestión de riesgos y obtendrá mejores resultados, pues el propio mercado presionará para que así sea, recompensando a los «buenos» y castigando a los «malos». Por su parte el (2) necesario *marco regulador* tiene su fundamento en el bien común, que genera la consideración de que el Estado no puede prescindir de toda función y responsabilidad en cuanto al impacto de la empresa sobre los bienes, pues se debe proteger a la sociedad y el Estado puede, en tal sentido, actuar sobre las empresas que operan en o desde su territorio, a fin de lograr que las actividades empresariales respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales. En esto nos detendremos al final de esta contribución.

³ Análisis económicos realizados por diversos autores han revelado que los buenos resultados sociales y medioambientales benefician a la cuenta de resultados, aumentando el valor económico de la empresa. *Vid.* W. G. SIMPSON, y T. KOHERS: «[The link between corporate social and financial performance: evidence from the banking industry](#)», *Journal of Business Ethics*, 35, núm. 2 (enero 2002), pp. 97-109. Donna J. Wood: (1991): «[Corporate social performance revisited](#)», *Academy of Management Review*, 16 (1991), pp. 691-718.

El tratamiento de que la RSC quede configurada como un asunto el cual debe ser asumido voluntariamente por las empresas debe dar paso a su consideración desde la óptica de una intervención pública, en tanto en cuanto, temas relacionados con la RSC no son solo de carácter privado, sino que afectan al ámbito de lo público, tales como la educación, la investigación, la protección de los derechos humanos, entre otros.

Además, como apuntan Magdalena Bosch y Rita Cavalotti, puede decirse que la RSC «es en realidad una tendencia a buscar una buena definición de la “integridad corporativa”», lo que resulta difícil de definir, si bien, «comprender la integridad y su importancia exige asumir su vínculo necesario con la justicia y el comportamiento recto». De manera que proponen vincular la integridad con la virtud e «identificar al menos cuatro condiciones imprescindibles: justicia, coherencia, buenos principios y motivación recta». Así, refiriéndose concretamente a la justicia, las autoras destacan que «si entendemos la justicia en sentido amplio podemos tomarla como resumen de las actitudes que se exigen a la integridad y se refieren al trato con los demás». Esto requiere de compasión y, junto con esta, capacidad de empatía y de ser receptivos: «Se trata de reconocer la igualdad esencial entre los seres humanos, de reconocer a los demás como semejantes. Implícitamente, las actitudes de acogida suponen el reconocimiento de la dignidad y los derechos de los demás.»⁴

De otro lado, vivimos tiempos en que la RSC no puede ni debe ser ignorada por ninguna empresa, que debe necesariamente integrarla como un valor fundamental de su organización, su gestión y su reputación o imagen, pero vinculándola también a la idea de «buen gobierno»: como señala Pilar Dopazo,

... hay que reconocer la importancia nuclear de este concepto, más allá de su consideración teórica, o de su posible aplicación como simple herramienta de marketing [...] se erige como un poderoso factor del emprendimiento y para asegurar la sostenibilidad; ya que, una vez adoptado e integrado en el seno de cada entidad, aportará valor empresarial. Además, no puede ignorarse, su utilidad a efectos reputacionales. Esto es, [...] implementada de forma eficaz, permitirá calificar y distinguir —en el mercado— a aquellas entidades «responsables y sostenibles», frente a otras posibles competidoras, que no hubieran adoptado este compromiso o no lo hubieran «ejercitado» de forma adecuada. En consecuencia, aquellas que no pudieran acreditar sus compromisos en esta materia, pudieran ver afectada su reputación corporativa o empresarial.⁵

⁴ Magdalena BOSCH y Rita CAVALLOTTI: «¿Es posible una definición de integridad en el ámbito de la ética empresarial?», *Revista Empresa y Humanismo*, XIX, núm. 2 (2016), pp. 56-58.

⁵ M.^a Pilar DOPAZO FRAGUÍO: «La responsabilidad social corporativa (RSC) como activo facilitador de la innovación jurídica», *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, 13 (enero de 2016) p. 36.

En el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y como punto de referencia, se desarrolla el *Pacto Mundial de Naciones Unidas* configurado como una iniciativa voluntaria, en la cual las empresas se comprometen a incluir entre sus estrategias y operaciones los diez principios⁶ universalmente aceptados en cuatro áreas temáticas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anticorrupción; con el fin de potenciar la cimentación de la legitimación social de los negocios y los mercados. Desde el punto de vista organizativo está formado por el Consejo de Administración del Pacto Mundial el cual es nombrado y presidido por el secretario general de las Naciones Unidas.

Conviene sin embargo destacar los llamados *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos* (en lo sucesivo, PREDH), que fueron elaborados y propuestos a las Naciones Unidas, en 2011, por John Ruggie, representante especial del secretario general para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, y que el Consejo de Derechos Humanos de la ONU hizo suyos el mismo año, mediante su resolución 17/4 del 16 de junio de 2011. Son principios que se estructuran en tres partes, relativas al deber del Estado de proteger los derechos humanos, la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos y el acceso a mecanismos de reparación.⁷

⁶ Estos *10 Principios del Pacto Mundial* toman su fundamento en declaraciones y convenciones universales. Inicialmente solo se contaba con nueve principios: dos sobre derechos humanos basados en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948); cuatro laborales, inspirados en la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* (1998), tres sobre medio ambiente tomando como referencia la *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo* (1992). Fue a mediados de 2004 cuando se refuerzan los nueve principios ya existentes con un principio adicional de lucha contra la corrupción, basándose en la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (2003). Los *Principios* son los siguientes: 1.- Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales, reconocidos internacionalmente, dentro de su ámbito de influencia. 2.- Las empresas deben asegurarse de que sus empresas no son cómplices en la vulneración de los derechos humanos. 3.- Las empresas deben apoyar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva. 4.- Las empresas deben apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción. 5.- Las empresas deben apoyar la erradicación del trabajo infantil. 6.- Las empresas deben apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación. 7.- Las empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente. 8.- Las empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental. 9.- Las empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente. 10.- Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas extorsión y soborno.

⁷ V. Naciones Unidas, *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar»*, doc. A/HRC/17/31,

Los PREDH se basan entre otros fundamentos, en el reconocimiento de las empresas como «órganos especializados de la sociedad que desempeñan funciones especializadas y que deben cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos». Además, se aplican «a todas las empresas, tanto transnacionales como de otro tipo, con independencia de su tamaño, sector, ubicación, propietarios y estructura», siendo su objetivo principal «mejorar las normas y prácticas en relación con las empresas y los derechos humanos a fin de obtener resultados tangibles para las personas y las comunidades afectadas, y contribuir así también a una globalización socialmente sostenible», lo cual minimiza su valor como normas vinculantes para los países, pudiéndose englobar en lo que los internacionalistas denominan *soft law* (derecho blando o suave) y, en consecuencia, concediendo a los Estados un amplio margen para su aplicación.⁸

No obstante, para los objetivos de esta contribución, tiene interés destacar tan solo algunos de los principios fundacionales articulados en torno a la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos y divididos, a su vez, en principios fundacionales (principios 11 a 15), sin perjuicio de que estos se completan con una serie de principios operativos (principios 16 a 24), de los que no nos ocuparemos.

Entre los primeros, es oportuno destacar lo que el informe califica como el «deber» (y también una responsabilidad) de las empresas de respetar los derechos humanos, lo que implica que han de «abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación» (principio fundacional 11). En el *Informe Ruggie*, tal deber y responsabilidad se declaran adicionales al cumplimiento de las leyes y normas nacionales de protección de los derechos humanos; y se afirma que «constituye una norma de conducta mundial aplicable a todas las empresas, dondequiera que operen» e independiente de «la capacidad y/o voluntad de los Estados de cumplir sus propias obligaciones de derechos humanos y no reduce esas obligaciones».⁹

21 de marzo de 2011, Anexo, pp. 7 a 32.

⁸ *Doc. A/HRC/17/31*, cit., p. 7. El informe de John Ruggie dice al respecto de su valor que «En ningún caso debe interpretarse que estos Principios Rectores establezcan nuevas obligaciones de derecho internacional ni que restrinjan o reduzcan las obligaciones legales que un Estado haya asumido, o a las que esté sujeto de conformidad con las normas de derecho internacional en materia de derechos humanos».

⁹ *Doc. A/HRC/17/31*, cit., p. 7. El principio fundacional 14 declara aplicable la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos a «todas las empresas independientemente de su tamaño, sector, contexto operacional, propietario y estructura», sin perjuicio de que «la magnitud y la complejidad de los medios dispuestos por las empresas para asumir esa responsabilidad puede variar en función de esos factores y de la gravedad de las consecuencias negativas de las actividades de la empresa sobre los derechos humanos». *Ibid.*, p. 16.

Los referentes normativos para dicho deber se encuentran, al menos, en los derechos enunciados en la *Carta Internacional de Derechos Humanos* (que integra la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y los *Pactos de 1966*¹⁰ junto con sus *Protocolos Facultativos*), así como los principios relativos a los derechos fundamentales establecidos en la *Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* (principio fundacional 12). En su comentario, el representante especial afirma que aquella responsabilidad se aplica a todos los derechos humanos porque «las actividades de las empresas pueden tener un impacto sobre prácticamente todo el espectro de derechos humanos internacionalmente reconocidos». Sin embargo, también señala que esa responsabilidad de las empresas difiere de «las cuestiones de responsabilidad legal y el cumplimiento de las leyes, que siguen dependiendo en gran medida de las disposiciones legislativas nacionales en las jurisdicciones pertinentes».¹¹

Además, el deber de las empresas de respetar los derechos humanos exige de ellas un deber de prevención (principio fundacional 13): han de evitar que sus propias actividades (lo que incluye acciones y omisiones) provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y han de asumir esas consecuencias cuando se produzcan; pero deben, asimismo, prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales (lo que comprende las relaciones con socios comerciales, entidades de su cadena de valor y cualquier otra entidad no estatal o estatal directamente relacionada con sus operaciones comerciales, productos o servicios), incluso cuando no hayan contribuido a generarlos.¹²

Para cumplir su responsabilidad, las empresas deben «saber y hacer saber que respetan los derechos humanos» y, conforme al principio fundacional 15, «contar con políticas y procedimientos apropiados en función de su tamaño y circunstancias» para: asumir su responsabilidad, contar con procesos de debida diligencia para «identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre los derechos humanos» y reparación de «todas las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar».¹³

¹⁰ [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) y [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) que forman parte, en el caso de España, del derecho interno español ya que España es ha ratificado ambos Pactos y sus Protocolos.

¹¹ [Doc. A/HRC/17/31](#), cit., pp. 15-16.

¹² *Ibid.*, p. 16.

¹³ *Ibid.*, p. 17.

En todo caso, para Esteve Moltó, no cabe siquiera hablar de *derecho blando* (*soft law*), debido a que realmente la responsabilidad de las empresas queda manifiestamente «diluida»¹⁴ porque se trata de compromisos más bien políticos y porque no existe mecanismo de verificación alguno.

Realmente, hay que ir más allá de lo que nuestra Constitución establece para la protección de los consumidores. Ciertamente, la política legislativa de protección del consumidor tiene su punto de origen en la economía de contratación de masas y en su consideración como parte débil cuyos derechos deben ser protegidos particularmente. El artículo 51 de nuestra Constitución¹⁵ ha consagrado como principio general (entre los llamados principios rectores de la política social y económica) la obligación de los poderes públicos de garantizar la defensa de los consumidores, cuya manifestación comunitaria parte de una ingente normativa proteccionista. También se debe ir más allá de exigir a las empresas el respeto de las llamadas buenas prácticas, cuyo cumplimiento también sirve para materializar la RSC y cumplir algunos derechos fundamentales, pero con un alcance mucho más limitado que el que aquí enfocamos.¹⁶

¹⁴ En efecto, «a la hora de efectuar el balance de la responsabilidad de respetar los derechos humanos por las empresas, se constata que ésta queda subordinada a unos compromisos políticos y una debida diligencia carente de todo mecanismo independiente de verificación. A estos mecanismos que no pueden ni calificarse de *soft law*, se le une una manifiesta ausencia en el informe de obligaciones para las empresas». José Elías ESTEVE MOLTÓ: «Los Principios Rectores sobre las empresas transnacionales y los derechos humanos en el marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”: ¿hacia la responsabilidad de las corporaciones o la complacencia institucional?», *Anuario Español de Derecho Internacional*, 27 (2011), p. 337.

¹⁵ Artículo 51. 1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. 2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca. 3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.

¹⁶ Véase, como ejemplo, Tribunal Supremo (Sala de lo Civil), [sentencia de 14 diciembre de 2000](#), la cual tiene sus antecedentes en la formulación de demanda de juicio declarativo ordinario de menor cuantía, contra el Banco Español de Crédito, S. A. sobre indemnización de daños y perjuicios, en la que el alto tribunal en su fundamento de derecho séptimo acoge el motivo de casación parcialmente y afirma: «... el motivo ha de ser acogido, al menos en parte. El Tribunal de apelación ha valorado sin duda insuficientemente el grave trastorno económico que para una empresa de las características de la demandante suponía el anuncio y posterior pérdida de un incremento patrimonial esperado, la inquietud generada por la falta de respuesta inicial a su queja por parte de instituciones específicas de la mercantil demandada (el Defensor del cliente) y, posteriormente, por la ausencia de actuaciones significativas y

En un mundo globalizado en que las fronteras al libre comercio y flujo de mercancías, capitales y servicios se han reducido ostensiblemente en las últimas décadas, la seguridad humana es indudablemente un valor en alza, que subsume la protección de distintos derechos humanos y libertades. Esto exige ir más allá de meros compromisos políticos a fin de exigir a los Estados el ejercicio de un control efectivo sobre la actividad de las empresas domiciliadas en su territorio que repercutan negativamente sobre el disfrute efectivo de tales derechos y libertades, ya sea dentro o fuera de su marco territorial soberano. Ello exige por tanto no quedarse ni en el terreno del *soft law*, ni en la enunciación de meros compromisos o directrices de naturaleza política.

La Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH) patrocina desde el 2005, y a través de una campaña de alcance

compensatorias del Banco gestor, como reacción ante el informe del Banco de España que la acusaba de negligencia en una actuación no ajustada a los buenos usos y prácticas del sector en que desenvuelve su actividad». En otro caso, el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a), sentencia de 17 noviembre 2009, hace alusión al código de buenas prácticas agrícolas en relación con el nitrógeno, y por lo tanto su reconocimiento de su carácter vinculante para las partes, si bien en el caso no se acreditó que el sistema aplicado obstaculizase los criterios de aplicación de fertilizantes del código de buenas prácticas agrícolas en relación con el nitrógeno. Por su parte, entre las resoluciones adoptadas por las Audiencias Provinciales y Tribunales Superiores de Justicia, podemos destacar las siguientes. La Audiencia Provincial de Valencia (Sección 8.^a), sentencia núm. 190/2000 de 13 marzo, a raíz de la acción de responsabilidad por vicios constructivos, con la correspondiente imputación de la misma al arquitecto técnico y contratista, debido a las deficiencias en la ejecución de la obra por falta de aplicación de las buenas prácticas constructivas. Además, la Audiencia Provincial de Alicante (Sección 7.^a), sentencia núm. 57/2003 de 6 febrero, en relación a la acción de responsabilidad por vicios constructivos y la imputación de la responsabilidad solidaria de arquitecto técnico, arquitecto y constructor por incorrecta vigilancia, vicios de la dirección y mala ejecución contraria a las buenas prácticas constructivas. También la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 10.^a), sentencia núm. 633/2004 de 17 mayo, que reconoce la procedencia de la responsabilidad en la actuación de la demandada por no estar ajustada a las buenas prácticas del mercado de valores. O la Audiencia Provincial de Córdoba (Sección 1.^a), sentencia núm. 430/2004 de 14 octubre, como consecuencia de la existencia de un contrato bancario entre las partes, el reconocimiento del incumplimiento de buenos usos y prácticas bancarias. Finalmente, el Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), sentencia núm. 387/2006 de 19 mayo, a raíz de la falta de controles y precauciones exigibles en la actividad de elaboración y venta de productos reposteros, habiéndose ocasionado brote de salmonelosis detectado en consumidores de productos de establecimiento determinado, pues el origen del brote estuvo en la contaminación inicial por salmonella de los productos durante la manipulación posterior a la elaboración, siendo los manipuladores de la panadería-bollería los responsables de esta contaminación, por incumplimiento de las buenas prácticas de manipulación y buenos hábitos higiénicos.

mundial, la aprobación en el seno de las Naciones Unidas de una declaración universal sobre el derecho humano a la paz,¹⁷ a partir de una propuesta ciertamente ambiciosa de declaración que aprobó la sociedad civil mundial en Santiago de Compostela el 10 de diciembre de 2010. En la *Declaración de Santiago* (DS),¹⁸ el artículo 3 incorpora lo que la sociedad civil entiende como derecho a la seguridad humana (junto al derecho a vivir en un entorno seguro y sano) en los términos que a continuación se reproducen:

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad humana, lo que incluye la libertad frente al miedo y frente a la necesidad, ambos elementos de la paz positiva. 2. Los pueblos y los seres humanos tienen derecho a vivir en un entorno privado y público que sea seguro y sano, así como a recibir protección contra cualquier acto de amenaza o de violencia física o psicológica, con independencia de su procedencia estatal o no estatal. 3. Los pueblos y los seres humanos tienen derecho a exigir a sus gobiernos que apliquen efectivamente el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas, en particular el principio de arreglo pacífico de controversias, con pleno respeto a las normas del derecho internacional, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. 4. La libertad frente a la necesidad implica el disfrute del derecho al desarrollo sostenible y de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: a. el derecho a la alimentación, agua potable y saneamiento, salud, abrigo, vivienda y educación; b. el derecho al trabajo y a disfrutar de condiciones laborales y sindicales dignas; el derecho a la igualdad de remuneración entre las personas que desarrollen la misma ocupación o prestación; el derecho a acceder a prestaciones sociales en condiciones de igualdad de trato; así como el derecho al descanso.

Por otro lado, cuando la DS se ocupa de las obligaciones conducentes a la realización de la paz, no solo se refiere a los Estados, sino que incluye también a «las organizaciones internacionales, la sociedad civil, los pueblos, las personas, las empresas, los medios de comunicación y otros actores sociales» (art. 13).¹⁹

Las empresas son poderosos actores sociales con poder e influencia muchas veces difícilmente susceptible de controlar de manera efectiva. Ya en 1994 el mencionado Informe del PNUD llamó la atención acerca de que «las empresas transna-

¹⁷ Sobre la campaña mundial en pro del derecho humano a la paz, *cf.* particularmente *supra*, C. VILLÁN DURÁN: «Luces y sombras en el proceso de codificación internacional del derecho humano a la paz». *Cf.* igualmente [el sitio web de la AEDIDH](#).

¹⁸ Un estudio detallado de la DS, cuyo texto es plenamente accesible en el sitio web de la AEDIDH (archivo documental), figura en C. VILLÁN DURÁN y C. FALEH PÉREZ: *El derecho humano a la paz: de la teoría a la práctica*, Madrid: CIDEAL, 2013, 216 pp.

¹⁹ Esto es consecuente con el párrafo 20 del preámbulo, donde se dice que «el logro de la paz es responsabilidad compartida de las mujeres y los hombres, pueblos y Estados, organizaciones internacionales, sociedad civil, empresas y otros actores sociales».

cionales controlan más de 70% del comercio mundial y dominan la producción, distribución y venta de muchas mercaderías»; además, añadió que esas empresas «tienen un gran poder que, si se orientara hacia el desarrollo humano sostenible, podría ser muy beneficioso. Existe un consenso cada vez mayor en que los gobiernos y las empresas transnacionales deberían trabajar en estrecha colaboración para fomentar el bienestar económico nacional e internacional [...]; han adoptado además prácticas oligopólicas y se han mostrado insensibles a las preocupaciones ecológicas (se considera que más del 50% de los gases de efecto invernadero son generados por actividades de esas empresas)». Y concluyó diciendo que existían «buenos fundamentos para establecer un cierto grado de supervisión internacional de las empresas transnacionales». ²⁰ La conclusión sigue siendo válida y los mencionados **PREDH** no bastan para alcanzar tal objetivo. Se necesita lograrlo a través de la acción de control eficaz de los Estados sobre las actividades intraterritoriales y extraterritoriales de sus empresas, tanto públicas como privadas.

Seguramente, no son suficientes las buenas prácticas ni tampoco los compromisos exclusivamente políticos. Es necesario poner límites a las actividades empresariales que son lesivas para los derechos y libertades reconocidos internacionalmente. El autocontrol por las propias empresas no basta.

A este respecto, cabe resaltar la observación general 24 (2017) del **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, establecido por el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (PIDESC). Se trata de una interpretación del PIDESC que este Comité realiza, en un intento de determinar las obligaciones de los Estados en el contexto de las actividades empresariales.

Es significativo que el Comité señale que «las empresas deben respetar los derechos enunciados en el Pacto, independientemente de si existe legislación interna y si esta se aplica plenamente en la práctica» (párr. 5). Además, al ocuparse de la obligación de los Estados de dar efectividad a los derechos que el PIDESC enumera, dice el Comité que ello no solo «requiere que los Estados partes adopten las medidas necesarias, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para facilitar y promover el disfrute de los derechos [...] y, en algunos casos, proporcionar directamente los bienes y los servicios esenciales para ese disfrute», sino que también «puede requerir la cooperación y el apoyo de las empresas para aplicar los derechos reconocidos [...] y acatar otras normas y principios de derechos humanos», así como «que la labor de las empresas se oriente al cumplimiento de los derechos consagrados en el Pacto» (párrs. 23-24).

²⁰ PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, cit., 1994, p. 100.

De manera que, poniendo algunos ejemplos y haciendo énfasis en la obligación «estatal» de control efectivo, en el párrafo 22 el Comité afirma que los Estados parte en el PIDESC,

«... al establecer un marco en relación con los derechos de propiedad intelectual, [...] que esté en consonancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos y el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico previsto en el artículo 15 del Pacto, [...] deben velar por que los derechos de propiedad intelectual no den lugar a la denegación o restricción del acceso de todas las personas a los medicamentos esenciales necesarios para disfrutar el derecho a la salud o del acceso a recursos productivos, como las semillas, que es esencial para el derecho a la alimentación y los derechos de los agricultores [...]; también deben reconocer y proteger el derecho de los pueblos indígenas a controlar la propiedad intelectual relativa a su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales. Al contribuir a la investigación y el desarrollo de nuevos productos y servicios, los Estados partes deben aspirar a cumplir los derechos enunciados en el Pacto, por ejemplo, apoyando la creación de bienes, servicios, equipos e instalaciones de diseño universal para facilitar la inclusión de las personas con discapacidad.»²¹

No obstante, el Comité dedica en su observación general 24 una parte importante de su análisis sobre las obligaciones estatales derivadas del Pacto en el contexto de las actividades empresariales, a las obligaciones extraterritoriales de los Estados. Tales obligaciones aparecen «cuando un Estado parte puede influir en situaciones que se producen fuera de su territorio, de conformidad con los límites impuestos por el derecho internacional, controlando las actividades de las empresas domiciliadas en su territorio y/o bajo su jurisdicción y, por lo tanto, contribuir al disfrute efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales fuera de su territorio nacional» (párr. 28). De este modo, las obligaciones de los Estados partes en el PIDESC de respetar, proteger y dar efectividad a los derechos del Pacto no limitan su alcance o ámbito de aplicación al territorio soberano de cada uno de ellos.

Así, la obligación extraterritorial de respetar, que es «particularmente pertinente en el contexto de la negociación y celebración de acuerdos de comercio y de inversión o de tratados fiscales y financieros, así como de la cooperación judicial», exige que los Estados «se abstengan de interferir directa o indirectamente en el disfrute de los derechos consagrados en el Pacto por personas que se encuentran fuera de su territorio» y también que no obstaculicen el cumplimiento por otros Estados de las obligaciones impuestas en virtud del Pacto (párr. 29).

²¹ Observación general 24 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre las obligaciones de los Estados en virtud del PIDESC en el contexto de las actividades empresariales. Aprobada por el Comité en su 61.º período de sesiones (29 de mayo-23 de junio de 2017). Naciones Unidas, Consejo Económico y Social: [doc. E/C.12/GC/24](#), 10 de agosto de 2017, 18 pp.

En segundo término, la obligación de proteger exige a los Estados «medidas para prevenir y corregir las vulneraciones de los derechos reconocidos en el Pacto que se producen fuera de su territorio, debido a las actividades de entidades empresariales sobre las que pueden ejercer un control, en especial en los casos en que los recursos de que disponen las víctimas ante los tribunales nacionales del Estado en que se ha producido el daño son nulos o ineficaces» (párr. 30).

Finalmente, la obligación de dar efectividad a los derechos del PIDESC «requiere que los Estados partes contribuyan a que se establezca un entorno internacional que permita que los derechos del Pacto se hagan plenamente efectivos», de manera que los Estados parte deben adoptar medidas legislativas y de otro tipo (políticas, diplomáticas, etc.), para que ese entorno sea posible; deben «alentar a los agentes empresariales en cuya conducta pueden influir a que no socaven los esfuerzos de los Estados en los que desarrollan su labor para dar plena efectividad a los derechos [...], por ejemplo, recurriendo a estrategias de elusión o evasión de impuestos en esos países». En consecuencia y al objeto de evitar las prácticas fiscales abusivas de las empresas transnacionales, los Estados «deben combatir las prácticas de fijación de precios de transferencia e intensificar la cooperación internacional en cuestiones de tributación, así como estudiar la posibilidad de hacer tributar a las multinacionales como empresas individuales y que los países desarrollados impongan una tasa mínima de impuesto de sociedades durante un período de transición». Porque reducir por ejemplo el impuesto de sociedades solamente para atraer inversores «merma la capacidad de todos los Estados de movilizar recursos a escala nacional para hacer efectivos los derechos del Pacto» y el Comité considera que esa práctica es incompatible con las obligaciones que impone el Pacto. Además, la capacidad recaudatoria de un Estado, necesaria para disponer de recursos destinados a aplicar los derechos económicos, sociales y culturales, puede verse muy seriamente afectada por una protección excesiva del secreto bancario o unas normas permisivas en materia de impuestos de sociedades (párr. 37).

Por otra parte, han sido significativos los avances en materia de codificación internacional de un instrumento de naturaleza vinculante en el seno de las Naciones Unidas, sobre la materia que nos ocupa. Nos referimos a las actividades del Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos (GTEYDH), establecido por el Consejo de Derechos Humanos.

Aunque notoriamente dividido, el Consejo de Derechos Humanos aprobó y definió su mandato, consistente básicamente en elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante para regular a la luz del derecho internacional

de los derechos humanos las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en el ámbito de los derechos humanos. Por eso, el Consejo Derechos Humanos pidió a la presidenta relatora del Grupo que, habida cuenta de las deliberaciones, preparase los *Elementos para un proyecto de instrumento internacional jurídicamente vinculante* que sirviera de base para emprender las negociaciones sustantivas en esa materia.²²

El GTEYDH ya celebró sus dos primeros periodos de sesiones,²³ y su presidenta relatora también presentó los mencionados *Elementos*.²⁴ Interesa resaltar aquí algunos aspectos relativos a los objetivos, los principios, las obligaciones y los ámbitos abordados.

En cuanto a los *objetivos*, sobresalen los que se agrupan bajo la rúbrica «responsabilidad jurídica». Se trata de la pretensión de proteger a las víctimas y acabar con la impunidad resultante de las violaciones o abusos de derechos humanos producidos por las actividades de las empresas transnacionales y otras (ET y OE). Esto exige a los Estados precisamente legislar para regular la responsabilidad jurídica de esas empresas en los ámbitos administrativo, civil y penal. Para ello, seguramente será capital el fortalecimiento de las sanciones administrativas y civiles ante esos abusos y violaciones. Pero también actuar en el ámbito penal, para que la responsabilidad penal abarque los actos de las personas responsables de la dirección y control de tales empresas y alcance también a las personas naturales que están o que estuvieron a cargo del proceso de toma de decisiones de las empresas implicadas en el momento en que cometieron la violaciones o abusos (*cf.* pp. 8-9 de los *Elementos*).

Para los Estados, la obligación general de respetar, promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales se enuncia «sin condiciones» y tanto a nivel nacional como internacional, reconociéndose la primacía de las obligaciones en materia de derechos humanos sobre los acuerdos comerciales y

²² *Cf.* párrs. 1 y 3 de la [resolución 26/9](#), de 26 de junio de 2014, del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La resolución incardina en la expresión «otras empresas» a «todas las empresas cuyas actividades operacionales tienen carácter transnacional». *Ibid.*, p. 2. La resolución fue aprobada por veinte votos a favor, catorce en contra (todos países desarrollados) y trece abstenciones.

²³ *Vid.* los correspondientes informes en los docs. [A/HRC/31/50](#), 5 de febrero de 2016, y [A/HRC/34/47](#), de 4 de enero de 2017.

²⁴ El documento que contiene los *Elementos para el proyecto de instrumento internacional jurídicamente vinculante* y los Informes de sesiones del GTEYDH están disponibles en la [web del Grupo](#).

de inversión.²⁵ Esto se acompaña de una «responsabilidad primordial»: proteger contra violaciones o abusos de derechos humanos cometidas dentro de su territorio y/o su jurisdicción por las ET y OE. Para estas últimas lo que se contempla es la «responsabilidad de respetar» que alcanza todos los derechos humanos, sin importar el tamaño, sector, contexto operacional, propiedad y estructura de las mismas (cf. pp. 3 y 4 de los *Elementos*). El nexo de esta responsabilidad con la llamada RSC es mucho más que evidente.

En cuanto a los *ámbitos objetivo y subjetivo* del futuro instrumento, se considera que el mismo deberá cubrir «todas las violaciones o abusos de derechos humanos resultantes de las actividades de las ET y OE que tienen carácter transnacional, independientemente de su modo de creación, control, propiedad, tamaño o estructura». En lo subjetivo, más que definir qué son las ET y OE, se considera que lo determinante es la «actividad» que tales empresas desarrollan y en especial si su actividad tiene carácter transnacional. Parece lógico que así sea, visto que cuando las actividades empresariales no trascienden de los ámbitos estatales, entonces es el propio Estado concernido el que, sin dificultad, podrá ejercer el adecuado control de actividades intraterritoriales y, además, porque entre los principios también figura el de la observancia de las leyes nacionales, normas y prácticas administrativas.

El problema, como venimos apuntando, reside en las actividades empresariales transfronterizas. En los *Elementos* se propone que las actividades afectadas por el futuro instrumento sean «las violaciones o abusos a los derechos humanos resultantes de cualquier actividad empresarial de carácter transnacional, incluidas las empresas, asociaciones, corporaciones, compañías, otras asociaciones, personas naturales o jurídicas o cualquier combinación de ellas, independientemente del modo de creación o control o propiedad, e incluyen sus sucursales, subsidiarias, afiliadas u otras entidades directa o indirectamente controladas por ellos» (p. 5 de los *Elementos*). Para el control de las mismas, son pertinentes otros principios: la obligación general de cooperación internacional y, sobre todo, la responsabilidad del Estado que deriva de «actos privados cuando no se actúe con la debida diligencia para prevenir violaciones o abusos de derechos o para investigar y castigar actos de violencia y para proporcionar reparación» (p. 4 de los *Elementos*).

²⁵ Como derechos protegidos, la propuesta contempla «todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, tomando en cuenta su naturaleza universal, indivisible, interrelacionada e interdependiente, tal y como se refleja en los tratados de derechos humanos, así como otros instrumentos intergubernamentales relacionados, entre otros, con los derechos del trabajo, el ambiente, la corrupción» (p. 5 de los *Elementos*).

Por último, destacan por su amplio alcance las siguientes obligaciones estatales y empresariales:

A. Obligaciones a cargo de los Estados (pp. 6-7 de los *Elementos*):

- Los Estados tienen la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones o abusos cometidos en su territorio y/o jurisdicción por terceros, incluidas las ET y OE, mediante medidas legislativas, administrativas, decisorias o judiciales, destinadas a asegurar que tales empresas respeten los derechos humanos en todas sus actividades.
- Los Estados están obligados a garantizar el acceso a la justicia y recursos efectivos para las personas víctimas de violaciones o abusos a los derechos humanos cometidas por ET y OE.
- Los Estados están obligados a adaptar su legislación interna a las disposiciones del futuro instrumento y tomarán las medidas para su cumplimiento a fin de exigir que las empresas respeten los derechos humanos.
- Los Estados también han de garantizar que a) los contratos públicos se adjudiquen a los licitadores que se comprometan a respetar los derechos humanos y que no tengan antecedentes de violaciones o abusos a los derechos humanos; b) que las ET y OE sujetas a su jurisdicción adopten mecanismos adecuados para prevenir y evitar las violaciones o abusos a los derechos humanos en todas sus cadenas de suministro; y c) que los derechos humanos se consideren al definir e implementar sus compromisos jurídicos y contractuales con las ET y OE.

B. Obligaciones a cargo de las ET y OE (p. 7 de los *Elementos*):

- Independientemente de sus características (tamaño, sector, contexto operacional, propiedad y estructura) deberán «cumplir con todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos reconocidos internacionalmente, donde quiera que operen, y en todas sus cadenas de suministro».
- Evitar los impactos negativos a los derechos humanos producto de sus actividades y proporcionar la adecuada reparación cuando así se determine mediante procesos judiciales o de otro tipo que garanticen el debido proceso.
- Establecer y aplicar políticas internas respetuosas de las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas y «mecanismos efectivos de monitoreo y revisión, a fin de verificar el cumplimiento en todas sus operaciones».

- Abstenerse de toda actividad que menoscabe el estado de derecho o los esfuerzos gubernamentales para promover y garantizar el respeto de los derechos humanos, así como ayudar en su consecución.

Para concluir, compartimos las consideraciones de García Echevarría que hacen de la persona humana el eje de la RSC, una suerte de «marco intangible de la empresa, más allá de las normas positivas, pero que precisan soportarlas en la dimensión ética de la empresa como Institución corporativa, como comunidad humana que responde ante la Sociedad».

Es decir, la RSC «se asienta en la persona» y se desarrolla también «en el marco de lo intangible, de los valores que hacen factible organizaciones eficientes basadas en la confianza generadora de futuro: se asienta en el reflejo de la ética en el sistema de valores de la empresa como corporación en el espacio que asumen las personas». Pero necesita también de un marco legislativo tangible sin perjuicio de que se estimule o promueva una «cultura empresarial» que integre «los valores que afiancen a la persona en su cumplimiento, en la dimensión ética de la economía».²⁶

El proceso de codificación iniciado en el seno del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y su GTEYDH ya han dado un primer fruto: los *Elementos para un proyecto de instrumento internacional jurídicamente vinculante*. De culminar con éxito la codificación de tal instrumento internacional, contribuirá poderosamente al control estatal de la actividad de las empresas, de modo que estas contribuyan al respeto de los derechos humanos donde quiera que actúen o rendirán cuentas en caso contrario.

En definitiva, es necesario que el Estado realice un control efectivo sobre las empresas, para asegurar que prevalezcan y se respeten los derechos humanos. De esta manera, las actividades empresariales contribuirán al desarrollo de la seguridad humana y, por ende, a la realización del derecho a la paz como derecho humano, tal y como reclama la *Declaración de Santiago*.

²⁶ Cf. Santiago GARCÍA ECHEVARRÍA: *Responsabilidad social corporativa de la empresa: respuesta a la legitimación y configuración de la dimensión societaria de la empresa*. Conferencias y Trabajos de Investigación del Instituto de Dirección y Organización de Empresas, 2017, núm. 390, pp. 28 y 29.

9

UN DRAMA PARA LA SEGURIDAD HUMANA: LOS REFUGIADOS Y DESPLAZADOS EN SIRIA

José Abu-Tarbush Quevedo

Profesor titular de Sociología en la Universidad de La Laguna (España).

1. Crisis humanitaria
2. Desplazamientos internos y refugiados
3. Los más vulnerables: mujeres y menores
4. La educación en tiempos de emergencia humanitaria
5. Conclusión

La guerra que siguió a las protestas antigubernamentales en Siria ha provocado una de las mayores crisis humanitarias que se conocen en los últimos tiempos. Seis años después de su inicio, el conflicto se ha cobrado la vida de cerca de medio millón personas, dos millones han sido heridas, unas cien mil permanecen desaparecidas y más de la mitad de la población —que rondaba en torno a veintidós millones en 2011— se ha visto forzada a desplazarse tanto en el interior del país como fuera de sus fronteras. Siria encabeza, así, la lista de países que ha visto decrecer drásticamente su población a causa de la guerra: se redujo a poco más de diecisiete millones en julio de 2016.¹

Buena parte de su territorio ha sido arrasado, muchas de sus principales ciudades —como Alepo, Hama y Homs, entre otras— han sido seriamente dañadas, algunas de sus áreas urbanas y viviendas han sido completamente devastadas; así como numerosas infraestructuras —sanitarias, educativas, energéticas, de saneamiento y transportes—, unido a su rico patrimonio histórico y arqueológico. Sin olvidar que esta continua destrucción material y económica ha propiciado que más del 80 por ciento de sus habitantes esté sumido en la pobreza: 13,5 millones requieren de asistencia humanitaria, de los que el 70 por ciento son mujeres y niños, según la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).²

Costará muchísimo tiempo y esfuerzo que Siria recupere la normalidad y el nivel de vida anterior a la guerra. En 2010 ocupaba la posición 119 (Desarrollo Medio) en el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), desde la que descendió a la 134 en 2015. Para recuperar su pasado estándar de vida, la reconstrucción del país implicará un descomunal esfuerzo generacional y unos veinte años —como mínimo— una vez concluya la guerra.³ Sin advertirse todavía el fin definitivo de tanta devastación y sufrimiento.

¹ En concreto, 17 185 170, según datos tomados de *The World Factbook*, de la CIA (Central Intelligence Agency).

² ACNUR: «United Nations and Partners Strengthen Commitment to Syrians and Neighbours Affected by Syria Crisis» (24-1-2017).

³ Véase Omer KARASAPAN: «Rebuilding or redefining Syria?», Brookings: Future Development (13-2-2017).

1. Crisis humanitaria

El grueso de las catástrofes humanitarias en el mundo se relaciona más con las acciones humanas que con las de la naturaleza. La de Siria no ha sido una excepción a esta regla. La mayoría suele estar provocada por episodios de violencia o conflictos armados antes que por las inclemencias del tiempo o del cambio climático, que en diagnóstico prospectivo de algunos autores podría dar lugar —en un futuro no muy lejano— a las denominadas *guerras climáticas*.⁴

Pese a que las protestas antigubernamentales en Siria estuvieron precedidas por cuatro años consecutivos de sequía, no existe una correlación de causa-efecto con la revuelta popular, ni mucho menos con la posterior crisis humanitaria. Su persistencia incrementó el malestar social reinante entre un amplio segmento de la población que vivía de este importante sector primario de la economía,⁵ crecientemente empobrecido y abandonado por el Gobierno. Pero otros países del entorno sufrieron adversidades climáticas semejantes sin experimentar ninguna revuelta. Por tanto, la sequía fue un agravante más del descontento causado por diferentes factores económicos y políticos: impacto negativo de la liberalización económica, suspensión de los subsidios estatales, incremento del desempleo y la pobreza; unido a la corrupción, la represión y la continuada ausencia de libertades políticas.⁶

La catástrofe humanitaria en Siria no puede analizarse solo en su vertiente interna y aislada del contexto regional, sumido en una profunda situación de crisis, inestabilidad y conflictividad, con consecuencias transversales y transnacionales que rebasan las fronteras de la región. Una de sus manifestaciones más dramáticas ha sido el desplazamiento forzado de población. A lo largo de su historia contemporánea, Siria fue tierra de refugio de importantes minorías que se vieron, por diferentes circunstancias, obligadas a desplazarse. Como señala Dawn Chatty,⁷ a lo largo de un siglo, entre 1850 y 1950, la región de *Bilad al-Sham*

⁴ Véase Harald WELZER: *Guerras climáticas. Por qué mataremos (y nos matarán) en el siglo XXI*. Madrid: Katz, 2010.

⁵ Véase Ian SAMPLE: «Global warming contributed to Syria's 2011 uprising, scientists claim», *The Guardian* (Londres) (2/3/2015).

⁶ Véase Francesca DE CHÂTEL: «The Role of Drought and Climate Change in the Syrian Uprising: Untangling the Triggers of the Revolution», *Middle Eastern Studies*, 50, núm. 4 (2014), pp. 521-535.

⁷ Dawn CHATTY: «The Syrian Humanitarian Disaster: Disparities in Perceptions, Aspirations, and Behaviour in Jordan, Lebanon and Turkey», en Mariz Tadroz y Jan Selby (eds.): *IDS Bulletin*, 47, núm. 3 (mayo de 2016): *Ruptures and Ripple Effects in the Middle East and Beyond*, pp. 19-34.

(la Gran Siria)⁸ recibió varios millones de desplazados desde los imperios otomanos y ruso. En este plazo de tiempo, llegaron los tártaros, caucasianos y circasianos de origen musulmán entre 1860 y 1920; los armenios entre 1890 y 1920; los kurdos en la década de 1920; los asirios cristianos en la de 1930; y, finalmente, los palestinos a finales de la de 1940.

Poco después de acceder a su independencia de Francia en 1946, Siria acogió a unos 100 000 palestinos a raíz de la limpieza étnica que sufrieron a finales de los citados años cuarenta.⁹ Desde entonces, una significativa comunidad de la diáspora palestina ha permanecido y conocido tres generaciones en Siria, con su propia historia y peculiaridades frente a otros grupos de la misma diáspora en el entorno de Oriente Próximo (en Líbano, Jordania e Irak, principalmente).¹⁰ Afectada por el conflicto armado, y agravada por su condición de refugiada y mayor vulnerabilidad, dicha comunidad se ha visto forzada a nuevos desplazamientos tanto dentro como fuera del territorio sirio. Ejemplo elocuente y dramático es el del afamado campo de refugiados palestinos de Yarmouk,¹¹ ubicado en el sur de Damasco, que vio drásticamente reducida su población de 160 000 a unos 2000 o 4000 como resultado de los ataques y el fuego cruzado.¹²

De los 560 000 refugiados palestinos registrados en Siria, se estima que en 2017 permanecían en el país unos 450 000. El 95 por ciento (430 000) requerían de asistencia humanitaria para su supervivencia. Unos 280 000 son desplazados internos y en torno a 43 000 están atrapados en zonas de difícil acceso. Y se calcula que unos 120 000 han abandonado el país hacia los países del entorno: Líbano (31 000), Jordania (16 000); además de Turquía, Egipto y también hacia Europa, según datos de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA).¹³ Sin olvidar las restricciones y dificultades que encuentran las personas de origen palestino para su desplazamiento y acogida en los países de la región. Jordania cerró sus fronteras a los refugiados palestinos en 2013 y Líbano secundó esta política en 2015. En Turquía y Egipto, donde no opera la UNRWA, los refugiados palestinos encuentran numerosas trabas burocráticas

⁸ Expresión que comprendía el territorio en el que hoy día concurren Siria, Líbano, Jordania e Israel/Palestina; además del antiguo Sanjak de Alejandreta, ubicado en Turquía.

⁹ Véase Ilan PAPPÉ: *La limpieza étnica de Palestina*. Barcelona: Crítica, 2008.

¹⁰ Véase Anaheed AL-HARDAN: *Palestinians in Syria: Nakba Memories of Shattered Communities*. Nueva York: Columbia University Press, 2016.

¹¹ Véase Nidal BITARI: «Yarmuk Refugee Camp and the Syrian Uprising: A View from Within», *Journal of Palestine Studies*, 43, núm. 1 (2013), pp. 61-78.

¹² Cifras actualizadas y tomadas de Amelia Smith en su comentario sobre el citado libro de Anaheed Al-Hardan para la web *Palestine Book Awards*.

¹³ UNRWA: «[Syria Crisis](#)».

(Turquía) e incluso la prohibición (Egipto) para registrarse como refugiados en ACNUR y acogerse a la ayuda y protección humanitaria.¹⁴

A principios del siglo XXI, en 2003, a raíz de la intervención de Estados Unidos en Irak, Siria fue el país de la región que mayor número de refugiados iraquíes acogió, entre 1,2 y 1,5 millones;¹⁵ seguido por Jordania, entre 450 000 y 500 000.¹⁶ Previamente, Siria había recibido otras dos oleadas menores de refugiados: una, fruto de las continuas purgas y persecuciones del régimen de Saddam Hussein durante los años setenta y ochenta (antes de ser presidente era el hombre fuerte del régimen); y otra, resultado de las represalias contra los chiíes tras el levantamiento que protagonizaron después de la segunda guerra del Golfo (1990-1991).

Siria atrajo a los refugiados iraquíes por el carácter limítrofe de ambos países, con una larga frontera de 599 kilómetros: no exigía visados a los ciudadanos árabes, era relativamente fácil el acceso a sus servicios sociales (educación y salud), el coste de la vida era menor que el de otros países del entorno, posibilitaba encontrar algún trabajo, además de una percepción positiva sobre la sociedad siria.¹⁷ Semejante presencia no estuvo exenta de costes: subida de los precios de los alimentos, bienes básicos, propiedades y alquileres; incremento de la demanda de servicios sociales (sanidad y educación) y recursos naturales (el consumo de agua se elevó en un 21 por ciento); y acentuación de algunos problemas sociales como la criminalidad (en un 20 por ciento) y la prostitución¹⁸ (si bien esta presentaba una tendencia al alza desde antes de la llegada de los refugiados).¹⁹

Es una dramática ironía de la historia que sean ahora los sirios quienes se vean obligados a desplazarse y exiliarse, tras décadas de generosa hospitalidad hacia otros pueblos y minorías. En cierto modo, la de la sociedad siria es una historia común a la libanesa y palestina. Esta última llegó a ser desplazada y transformada en una minoría en su propia tierra por la misma minoría que acogió

¹⁴ Véase Mai ABU MOGHLI, Nael BITARIE y Nell GABIAM: «*Palestinian Refugee From Syria: Stranded on the Margins of Law*», *Al-Shabaka Policy Brief*, (20-10-2015).

¹⁵ Sobre este baile de cifras, véase International Crisis Group: «*Failed Responsibility: Iraqi Refugees in Syria, Jordan and Lebanon*», *Middle East Report*, núm. 77 (10-7-2008).

¹⁶ FAFO Research Foundation: «*Iraqis in Jordan: Their Numbers and Characteristics*», Oslo: FAFO, 2007.

¹⁷ Ashraf AL-KHALIDI, Sophia HOFFMANN y Victor TANNER: «*Iraqi Refugees in the Syrian Arab Republic: A Field-Based Snapshot*», An Occasional Paper, The Brookings Institution - University of Bern Project on Internal Displacement, junio de 2007.

¹⁸ Faisal AL-MIGDAD: «*Iraqi refugee in Syria*», *Forced Migration Review*, Special Issue: *Iraq's displacement crisis: The search for solutions*, junio de 2007, pp. 19-20.

¹⁹ Ashraf AL-KHALIDI, Sophia HOFFMANN y Victor TANNER: *op. cit.*, p. 38.

entre finales del siglo XIX y principios del XX, con la única reserva del rechazo a su proyecto colonial en Palestina. Semejantes acontecimientos remiten al dominio del Imperio otomano antes de la Primera Guerra Mundial y al de los mandatos europeos —británico y francés— durante el periodo de entreguerras, pero también a la emergencia y articulación del sistema interestatal árabe. También ponen de relieve la fragilidad en la que se asienta la mayoría de los Estados y sociedades de la región, y la volatilidad de su escenario geopolítico y humano. De aquí la pertinencia de enmarcar dichos desplazamientos en los que se vienen registrando en la región durante las dos últimas décadas aproximadamente.

2. Desplazamientos internos y refugiados

El sociólogo Sari Hanafi recuerda que la región de Oriente Medio y el Norte de África (MENA)²⁰ es un espacio que, con cierta frecuencia, ha registrado importantes desplazamientos de población.²¹ Las causas principales de estos movimientos se relacionan con conflictos civiles (Líbano), transnacionales (terrorismo yihadista) e internacionalizados o derivados de intervenciones externas (Irak). Algunos de carácter preexistentes en la región: coloniales (Palestina) o de pésima descolonización (Sahara Occidental); y otros más recientes: los nuevos conflictos derivados de la represión de las revueltas árabes de 2010-2011 (Libia, Yemen y Siria).

Desde inicios del siglo XXI se asiste a un incremento sustancial de los desplazamientos humanos. Entre 2005 y 2015, según el Pew Research Center (PRC), se ha pasado de veinticinco millones de migrantes y desplazados a cerca de cincuenta y cuatro millones.²² Entre las causas de estos movimientos de población se contemplan también las migraciones económicas o laborales en busca de nuevas

²⁰ Abreviación de las siglas en inglés de Middle East and North Africa (MENA).

²¹ Sari HANAFI: «Forced Migration in the Middle East and North Africa», en Elena Fiddian-Qasbiyeh, Gil Loescher, Katy Long y Nando Sigona (eds.): *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

²² En la terminología empleada por el PRC se denomina *migrantes* a toda persona que cruza las fronteras internacionales, ya sea de forma voluntaria como los «migrantes internacionales no desplazados»; o bien los «migrantes desplazados» que se han visto forzados a desplazarse por situaciones de conflictos como los «refugiados» o «solicitantes de asilo» y, también, como las «personas internamente desplazadas» o, igualmente, los «desplazados internos», que han tenido que dejar sus hogares y moverse a otras partes del país, sin cruzar ninguna frontera internacional. Aquí, para evitar cualquier tipo de confusión, se distinguirá entre *migrante* (voluntario) y *desplazado* (forzado), ya sea dentro de las fronteras del mismo país (*desplazado interno*) o fuera (*refugiado*). Véase Philip CONNOR: «Middle East's Migrant Population More than Doubles Since 2005», *Pew Research Center*, (18-10-2016).

oportunidades y mejora de las condiciones materiales de vida, pero la mayoría se debe, principalmente, a conflictos emergentes en la región a partir de 2010-2011. Esto hace que Oriente Medio sea la región del mundo que registra el mayor aumento de migrantes y población forzada a desplazarse, con un incremento del 120 por ciento entre 2005 y 2015, frente a porcentajes menores, aunque igualmente altos, de otras regiones como África (91 por ciento); América Latina y el Caribe (77 por ciento); Asia-Pacífico (26 por ciento); Europa y América del Norte (20 por ciento).²³

En suma, los conflictos que asolan la región han forzado a millones de personas a desplazarse de sus hogares. A finales de 2015 se registraban 23 millones de desplazados, de manera que 4 de cada 10 en el mundo era de Oriente Medio. La mayoría de las personas desplazadas (59 por ciento) no había cruzado las fronteras internacionales, mientras que el 41 por ciento, cerca de 9,6 millones, vivía en un país que no era el suyo. El 85 por ciento se localizaba en Turquía, Jordania, Líbano e Irán. Casi la mitad (47 por ciento) era de origen sirio; y en torno a un tercio (34 por ciento) palestino. Mientras que los migrantes (económicos) habían pasado de 20 a 31 millones entre 2005 y 2015, atraídos —sobre todo— por las oportunidades de trabajo en los países árabes del Golfo.²⁴

A su vez, durante este mismo periodo, de 2005 a 2015, el número de desplazados (forzados) pasó de 5 a 23 millones. Semejante incremento se debió, en buena medida, a los conflictos en tres países: Irak, Siria y Yemen. A su vez, el número de personas desplazadas internamente (IDP por sus siglas en inglés) ha aumentado rápidamente durante la última década: de algo más de un millón en 2005 pasó a cerca de 13 millones en 2015. La mayoría de los IDP se concentra en los tres citados países: Siria registraba 6,6 millones de IDP en 2015; Irak 4,4 millones; y Yemen más de 2,5 millones en 2014.²⁵

Un diagnóstico similar sobre los IDP es el elaborado por el International Displacement Monitoring Centre. En su informe anual de 2016 constata cómo se ha duplicado su número en el mundo durante los últimos años: de 20 millones en los 90 se pasó a 40,8 millones en 2015. Semejante incremento se apreció a partir de las revueltas árabes y su represión. Antes de estas, en 2010, el número de IDP en el mundo era bastante inferior: 27,5 millones. Se corrobora, así, cómo dicha región es la que mayores desplazamientos experimenta durante los recientes años, concentrados en los tres mencionados países: Irak, Siria y Yemen.²⁶

²³ *Ibid.*, p. 4.

²⁴ *Ibid.*, pp. 8-9.

²⁵ *Ibid.*, p. 14.

²⁶ International Displacement Monitoring Centre: *GRID 2016 - Global Report on Internal Displacement*, mayo de 2016.

A diferencia de los refugiados, los IDP han carecido de una visibilidad semejante, con las consecuencias que conlleva para la sensibilización y asistencia humanitaria. En Siria la mitad de la población se ha visto forzada al desplazamiento, en 2015 había unos 6,6 millones. Muchas personas se han desplazado en varias ocasiones a lo largo de los más de seis años que se ha prolongado la guerra. Las restricciones para salir del país, por el cierre de las fronteras de los países limítrofes y algunas prohibiciones, ha dejado atrapados a cientos de miles de personas, que son potenciales refugiados ante la dilatada irresolución del conflicto y la carencia de asistencia o protección humanitaria.²⁷ Hasta la fecha no se ha creado ningún corredor humanitario que pudiera salvar la vida de miles de personas y atenuar las drásticas consecuencias del conflicto.

El *Informe del Relator Especial sobre Derechos Humanos*, después de visitar Siria en mayo de 2015, resalta las condiciones de hacinamiento de los IDP en casas de familiares o de acogida, la escasez de alimentos, medicinas y servicios: en julio de 2015 unos 9,8 millones de sirios sufrían inseguridad alimentaria y 6,8 requerían ayuda alimentaria de manera urgente. También destaca la imposibilidad de retornar a sus hogares por la enorme devastación de sus ciudades y viviendas; las dificultades e inseguridad para los desplazamientos; y la ausencia de asistencia social y pública. Los obstáculos para acceder a los servicios de salud son más graves entre los sectores más vulnerables de los IDP: mujeres embarazadas, discapacitados, enfermos crónicos, ancianos y menores. Otros problemas destacados son las dificultades para obtener ayuda humanitaria por el escenario cambiante de la guerra; la pérdida de documentación necesaria para adquirir asistencia o desplazarse; la destrucción de más de la mitad de las oficinas de registro de documentación; las barreras burocráticas del régimen; y la inseguridad en las zonas controladas por los yihadistas: se estima que unos 490 000 menores no han podido ser vacunados de la polio debido a dicha inseguridad y a la denegación de acceso por parte del autoproclamado Estado Islámico o Dáesh (por su acrónimo en árabe).²⁸

Paralelamente, el número de personas refugiadas también se ha incrementado de forma notable, en un 130 por ciento. De los 4,2 millones registrados en 2005 se pasó, en el plazo de una década, a 9,6 millones en 2015. Estas cifras siempre son estimadas y calculadas a la baja, por cuanto solo se contabilizan los refugiados registrados por las agencias especializadas de la ONU como las mencionadas ACNUR y UNRWA. En 2015 el 85 por ciento de los refugiados se concentraba en cuatro países: Jordania (2,9 millones), Turquía (2,8 millones),

²⁷ *Ibid.*, pp. 37-38.

²⁸ AGNU: *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos acerca de su misión en la República Árabe de Siria*, A/HRC/32/35/Add.2 (5-4-2016).

Líbano (1,5 millones) e Irán (1 millón). Mientras en Turquía, Jordania y Líbano su número creció de manera acelerada debido al conflicto sirio, en Irán permaneció estable la población refugiada originaria de Afganistán. A su vez, la mayoría de los refugiados proceden de tres países: Siria (4,6 millones), Palestina (3,2 millones) y Afganistán (1 millón).²⁹ Entre finales de 2016 y principios de 2017, el número de refugiados sirios en la región ascendía a cerca de 5 millones, concentrados principalmente en Turquía (2 910 281), Líbano (1 011 366) y Jordania (656 170); además de Irak (233 224) y Egipto (117 591).³⁰

Este masivo y forzado desplazamiento de población invita a reflexionar sobre sus causas. Si bien la guerra es la principal, unido a la prolongación de las hostilidades y la ausencia de perspectivas de resolución, no es menos cierto que también se advierten algunas prácticas de ensañamiento con la población civil por algunos contendientes, en particular, por las fuerzas gubernamentales y yihadistas. Sin agotar todos los casos, diferentes informes —como el del Relator Especial sobre Derechos Humanos de la ONU o del *International Displacement Monitoring Centre*— coinciden en recoger las siguientes pautas de comportamiento: restricción del movimiento de los civiles fuera de las áreas de conflicto; imposición de cercos y sitios; negación y corte de servicios básicos como agua, luz, alimentos y medicinas; bombardeo —incluso con bombas de barril— de manera indiscriminada y deliberada sobre la población civil en áreas densamente pobladas; y sobre infraestructuras civiles como escuelas, centros médicos y hospitales.³¹

En esta misma línea, cabe destacar los desplazamientos hacia los países limítrofes u otros como los europeos, o bien hacia las zonas rebeldes, en el caso de los varones, con objeto de eludir el reclutamiento por el Ejército. En particular, después de que se prohibiera la salida del país de los jóvenes que no habían completado el servicio militar de dos años, se restringieran las salidas sin autorización previa de todos los varones entre dieciocho y cuarenta y dos años y se anunciara que los que habían servido en el Ejército podían ser nuevamente movilizados hasta la edad de cuarenta y dos años.³²

²⁹ Philip CONNOR: *op. cit.*, pp. 15-17.

³⁰ Datos de ACNUR.

³¹ AGNU: *op. cit.*, pp. 14-15; e International Displacement Monitoring Centre, *op. cit.*, p. 37.

³² Rochelle DAVIS, Abbie TAYLOR y Emma MURPHY: «Gender, conscription and protection, and the war in Syria», *Forced Migration: The Syria crisis, displacement and protection*, núm. 47 (septiembre de 2014), pp. 35-38.

3. Los más vulnerables: mujeres y menores

Denominador común de los desplazados en el interior del país (IDP) y en el exterior (refugiados) es la situación de extrema precariedad y vulnerabilidad. No es ninguna novedad que entre los grupos más vulnerables de un conflicto armado destaquen las mujeres y los menores, que suelen aparecer asociados por lazos familiares, principalmente. Pero también se pueden detectar menores no acompañados debido a la dispersión o pérdida de los miembros de la familia u orfandad. Ambos grupos, mujeres y menores, constituyen el grueso de los IDP y de los refugiados. Así se advierte en registros, concentraciones o centros de IDP y campos de refugiados. El menor número de hombres se explicaría por su mayor tendencia a ser movilizados militarmente o adherirse a un grupo armado; mayor predisposición a sufrir bajas o a ser hechos prisioneros; a eludir el reclutamiento militar; a buscar fuera del escenario de guerra un medio de vida alternativo de sostén familiar o, con el mismo propósito, a emigrar e intentar posteriormente la reagrupación familiar.

Durante las guerras las mujeres tienden a asumir el papel de sostenedoras de la familia y a desempeñar un rol más público y activo que el habitualmente ejercido en sociedades más tradicionales o neopatriarcales. El caso de Siria no ha sido una excepción a esta regla. Las mujeres también se han implicado, de manera muy activa, en las tareas colectivas, de ámbito comunitario y carácter humanitario, desempeñadas por las ONG locales y redes sociales de asistencia: ayuda de emergencia, distribución de alimentos y medicinas, movilidad por áreas sitiadas y con riesgos para sus vidas (donde pueden ser detenidas, torturadas, violadas o asesinadas). De ahí, como señala Zerene Haddad, su importancia crucial para la supervivencia de otras personas; y su transformación en agentes del cambio social. Sus estructuras familiares y comunitarias han sido las primeras en experimentar este cambio de rol. Semejante transformación no es ajena a la producida en su entorno familiar, comunitario y social. El cambio más notable se advierte entre las mujeres de medios urbanos pobres y las desplazadas de las áreas rurales, de pautas más tradicionales y confinadas al ámbito privado. Muchas de estas mujeres son las únicas sostenedoras de la familia, a cargo de menores y mayores, en un contexto de conflicto armado en el que han perdido su medio de vida, además de sus tradicionales redes familiares y sociales de apoyo. En esta nueva tesitura, asumen actividades y roles que, por lo general, nunca antes habían desempeñado.³³

Pero semejante panorama cambia radicalmente de un escenario a otro del conflicto. En particular, si las mujeres están en territorios controlados por *Dáesh* u otros grupos yihadistas, donde se refuerza de manera extrema y agresiva su

³³ Zerene HADDAD: «How the crisis is altering women's role in Syria», *Forced Migration...*, *op. cit.*, pp. 46-47.

rol más tradicional y retrógrado. Semejante contraste, entre un espacio y otro, recuerda la mayor vulnerabilidad que presentan las mujeres en situaciones de conflicto, precariedad y desplazamientos masivos.³⁴ Están más expuestas a que sus derechos sean vulnerados, a sufrir la explotación y la violencia, incluida la sexual. Organizaciones dedicadas a proteger los derechos humanos como Human Rights Watch denuncian casos de raptos, violencia, tráfico y esclavitud sexual, además de matrimonios forzados, a manos de *Dáesh*, en particular, entre minorías confesionales como los yazidíes,³⁵ entre otras.

Otra tendencia observada es el aumento de matrimonios forzosos de las adolescentes e incluso niñas. Se estima que un 6 por ciento de las niñas sirias en el Líbano, entre 12 y 17 años, están casadas.³⁶ Semejante práctica no suele ocurrir en situaciones de normalidad. De hecho, la región MENA ha registrado un rápido progreso en la reducción del matrimonio infantil y se ubica por debajo de esta práctica más extendida en Asia del sur, África subsahariana e incluso en América Latina y el Caribe, aunque todavía se mantiene por encima de Asia oriental y el Pacífico, de Europa (occidental y oriental) y América del Norte, según UNICEF.³⁷

Por lo general, las aspiraciones de estas jóvenes adolescentes sirias son similares a las de sus pares en su propio entorno o en otras partes del mundo, de estudiar e incluso ir a la universidad. Pero estas expectativas han quedado truncadas para muchas ante la mayor vulnerabilidad que presentan durante periodos de conflicto. Algunas familias, sumidas en una pobreza extrema, consideran que los matrimonios acordados son una forma de otorgarles protección y asegurarles el futuro que no les pueden brindar. Pero el panorama que se encuentran estas adolescentes es desolador: embarazos a edad muy temprana, a cargo de niños y de tareas domésticas; reducidas al espacio privado, sin escuela, juegos ni vida social; además de la brutalidad, la violencia e incluso la violación dentro del matrimonio. También se aprovechan de esta debilidad hombres adinerados y mayores, en particular, de la región del Golfo, que contraen matrimonios a cambio de una dote que cubra la subsistencia familiar. Matrimonios forzosos que apenas duran unos meses y que dejan a estas jóvenes socialmente señaladas en un entorno muy conservador, vulnerándolas aún más e incluso, en algunos casos, empujándolas hacia la prostitución.³⁸

³⁴ Véase Carol COHN (ed.): *Las mujeres y las guerras*. Barcelona: Bellaterra, 2015.

³⁵ Kenneth ROTH: «*Slavery: The ISIS Rules*», *The New York Review of Books* (24-9-2015).

³⁶ Helen NIANIAS: «*The young refugee girls who are being pushed into marriage and violent relationship*», *The Guardian* (Londres) (6-11-2016).

³⁷ UNICEF: *Ending Child Marriage: Progress and prospects*, Nueva York: UNICEF, 2014.

³⁸ Como señala Helen NIANIAS: *op. cit.*

En este mismo contexto, se advierte un aumento de los casos de divorcio y poligamia (se estima que esta última práctica se incrementó un 30 por ciento en Damasco durante 2015). Estas tendencias se relacionan con el conflicto por cuanto el número de viudas y de mujeres se ha elevado de manera proporcional a la reducción del número de hombres por los elevados casos de muerte en la guerra, desaparición y exilio. Sin olvidar las enormes dificultades económicas que padecen muchas mujeres y que coadyuvan a que se casen con hombres casados; unido a la sensación de protección o seguridad psicológica que aporta en una sociedad de fuertes valores patriarcales. Este comportamiento es reforzado por una evidente situación de crisis social y conflicto violento, pues en condiciones de normalidad la poligamia suele ser rechazada.³⁹

El otro grupo social más sensible son los niños y niñas, víctimas principales de las guerras debido a su mayor vulnerabilidad. Suelen ser los primeros afectados por los conflictos armados. Muchos menores sirios han nacido durante este prolongado periodo de guerra iniciado en 2011 (2,9 millones tenían menos de cinco años en Siria y 811 000 en los países vecinos a principios de 2016); y la inmensa mayoría solo ha conocido la violencia y la destrucción; o bien los desplazamientos forzados y los campos de refugiados (2,4 millones a comienzos de 2016).⁴⁰ Su infancia ha sido robada y su corta vida traumatizada. La mayoría requiere atención psicológica. Sufren igualmente los bombardeos intensivos y las bombas de barril, los asedios y el fuego cruzado, los asesinatos y las mutilaciones; además de la pérdida de uno o todos sus progenitores u otros miembros de la familia, amigos, compañeros de escuela o de juegos y vecinos. Padecen también una crónica falta de seguridad, protección y asistencia humanitaria; de atención médica, de alimentos y medicinas; y de servicios sociales, educativos y sanitarios. Unido a la desnutrición, deshidratación y las enfermedades e incluso el hambre, sobre todo en zonas largamente asediadas. Las víctimas infantiles se deben tanto a la violencia como a estas carencias.

También se han visto forzados al desplazamiento, incluso en más de una ocasión. Su situación de vulnerabilidad los expone, en especial, a las niñas, a la trata infantil, la violencia y explotación sexual, y a los matrimonios forzosos; y en el caso de los niños, a una mayor tendencia a la explotación laboral y, en algunos casos, al adoctrinamiento y reclutamiento forzado por diferentes actores del conflicto.⁴¹

³⁹ Rim HADDAD: «Polygamy and divorce on the rise in war-torn Syria», *The New Arab* (12-9-2016).

⁴⁰ UNICEF: *No place for children*, Nueva York: UNICEF, 2016.

⁴¹ AGNU: *op. cit.*, p. 17; y Victoria SILVA SÁNCHEZ: «La infancia perdida en Siria», *esglobal* (21-11-2016).

En el cómputo global de los desplazados y refugiados, los niños ocupan un lugar destacado, entre los que, a su vez, destacan por su proporción los procedentes de Oriente Medio. Según UNICEF, de los cuarenta y un millones de personas desplazadas por la violencia en el mundo en 2015, unos diecisiete millones eran menores. Cerca de un tercio de estos IDP procedía de Irak, Siria y Yemen. En el mismo año, el 45 por ciento de todos los niños refugiados y registrados en ACNUR era originario de Siria y Afganistán. En este mismo estudio se sostiene que, junto a los peligros comentados anteriormente, tanto los niños como las niñas IDP y refugiados están expuestos a otros riesgos: separación familiar, detención como migrantes, ruptura del proceso educativo, exclusión social y discriminación, considerados como apátridas, sin identidad y estatus irregular; unido a la desaparición y la muerte.⁴²

4. La educación en tiempos de emergencia humanitaria

Un capítulo importante es el de la educación, afectada por la guerra, la destrucción de las infraestructuras educativas, las dificultades para seguir el curso escolar por la irrupción de la violencia, los continuos desplazamientos tanto de los menores como del personal docente; además de las condiciones de extrema precariedad de muchas familias, que no pueden enviar a sus hijos a la escuela porque, en su lugar, tienen que trabajar. Esta tendencia se acrecienta durante la adolescencia y la menor atención prestada a los estudios de Secundaria y superiores, que exigen mayores recursos que los de Primaria.

Este panorama afecta a buena parte de la región, no solo a Siria. En 2015 se estimaba que unos trece millones de niños y niñas no se habían podido escolarizar en los países árabes afectados por los conflictos. Se calcula que unas 8500 escuelas en la región (Siria, Libia, Yemen, Sudán, Gaza, etc.) no pueden ser usadas por daños, destrucción u ocupación por familias desplazadas o bien por grupos armados.⁴³ Otras fuentes elevaban a veinticuatro millones el número de menores que en 2016 han visto denegado el derecho a la educación debido a la guerra y la violencia en MENA.⁴⁴

⁴² UNICEF: *Uprooted: The growing crisis for refugee and migrant children*, Nueva York: UNICEF, 2016.

⁴³ UNICEF: *Education on the Fire: How conflict in the Middle East is depriving children of their schooling*, Nueva York: UNICEF, 2015.

⁴⁴ Véase Patrick ATACK: «24 million children without education due to conflict», *The New Arab* (15-1-2016).

Según informe de UNICEF de enero de 2017, en la región había 2,7 millones de menores sirios sin escolarizar, 300 000 estaban atrapados en quince áreas bajo asedio, dos millones en zonas de difícil acceso y sin asistencia humanitaria, incluidos unos 700 000 en territorios bajo control de *Dáesh*. Respecto a su escolarización, el 40 por ciento de los menores sirios refugiados en Turquía (unos 380 000) se había quedado fuera del sistema educativo, pese al incremento logrado en más de un 50 por ciento desde junio de 2016, con cerca de medio millón de menores escolarizados.⁴⁵ En el Líbano casi la mitad de los niños sirios refugiados en el país (unos 187 000) se ha quedado sin escolarizar, pese a que UNICEF y el Gobierno libanés proveen el acceso a la escuela a más de 150 000. Muchos no tienen más opción que ayudar a sus familias y trabajar en la agricultura, fábricas, construcción o en las calles.⁴⁶ En Jordania unos 130 000 estaban escolarizados, mientras que unos 90 000 permanecían sin escolarizar en febrero de 2016. Los niños y niñas sin escolarizar están más expuestos a la explotación laboral y sexual, casamientos forzados, riesgos de radicalización y violencia, privación de ascenso social o de participar económica y socialmente en el futuro en las sociedades receptoras. En suma, de terminar siendo una generación en desventaja, empobrecida y perdida.⁴⁷

La importancia que reviste la educación es indiscutible en cualquier sociedad en condiciones de normalidad o de convivencia pacíficas. No debería serlo menos en situaciones anómalas o de conflictos que demandan la ayuda humanitaria. Como señalan algunos expertos, en dichos contextos la educación puede ser parte del problema o parte de la solución del conflicto y, en particular, de la transición postconflicto. Se trata de la inversión más segura y de futuro para la cohesión social, la seguridad societaria, la protección en especial de las niñas, y el reasentamiento de los IDP y refugiados. Dicho a la inversa, una respuesta educativa pertinente reduce los riesgos de estigma, aislamiento, tensión intracomunitaria, marginación y radicalización.⁴⁸

Por lo general, la tendencia predominante en materia de educación en periodos de asistencia humanitaria, tanto en situaciones de conflicto como postconflicto, es

⁴⁵ UNICEF: «Over 40 per cent of Syrian refugee children in Turkey missing out on education, despite massive increase in enrolment rates», *News Note* (19-1-2017).

⁴⁶ UNICEF: «UNICEF launches interactive glimpse into Syrian children's struggle for education», *Press Release* (23-1-2017).

⁴⁷ Leila RAFAI y Nisrine MAKKOUK: «Almost 1 million Syrian children can't go to school», *Mondoweiss* (13-1-2017).

⁴⁸ Como señala Shelley DEANE: «Syria's lost Generation: Refugee Education provision and Societal Security in on Ongoing Conflict Emergency», en Mariz Tadroz y Jan Selby (eds.): *ob. cit.*, pp. 35-52.

la de centrarse en la educación Primaria sin una atención similar a la Secundaria y, menos aún, a los estudios superiores. Una explicación de este desigual tratamiento reside en el volumen y calidad de los recursos que demanda cada fase educativa. Así, la Primaria se suele solventar incluso con personal no cualificado. De hecho, tanto en Siria como en los campos de refugiados en los países del entorno, el 80 por ciento de los docentes son mujeres, sin titulación en Magisterio en numerosos casos. Pero a medida que el nivel de estudios se eleva y se vuelve más complejo, se advierte la falta de personal más cualificado y de medios, desde libros de textos hasta laboratorios, que exigen una mayor financiación.

A este problema se suma que muchos adolescentes se ven obligados a trabajar para ayudar o incluso sostener a sus familias. Esta tendencia no se reduce a Siria, sino que es global. Como recoge Human Rights Watch en su *Informe Mundial de 2017*, de los 1,95 millones de niños refugiados que deberían seguir la Secundaria en diferentes partes del mundo, se observa que solo secunda dichos estudios menos de una cuarta parte: en Turquía el 13 por ciento, en Camerún el 6 por ciento, y en el Líbano y Pakistán el 5 por ciento. Estas cifras son inferiores en el caso de las niñas. Peor aún es la situación de los menores con discapacidades, sobre los que los datos son muy deficientes, y prácticamente están excluidos de la educación Secundaria.⁴⁹

Este déficit en Secundaria durante situaciones de emergencia parece ignorar los potenciales beneficios que reporta. En particular porque los jóvenes con estudios en Secundaria, siguiendo dicho informe, tienen más probabilidades de encontrar trabajo, salir de la pobreza, reducir la brecha salarial y, en suma, tienden a ser más saludables y a poseer un mayor poder adquisitivo cuando sean mayores, reduciendo los costes de la atención médica e incrementando la productividad. Desde esta óptica, se considera que la Secundaria promueve la estabilidad, por cuanto fomenta la tolerancia, la participación cívica y las convicciones democráticas o, dicho a la inversa, reduce las probabilidades de reclutamiento, extremismo violento y de guerra civil o conflicto, al mismo tiempo que refuerza la reconstrucción postconflicto.⁵⁰

En una línea similar, se argumenta la necesidad de la educación superior, que no ocupa prioridad alguna en situaciones de ayuda de emergencia, humanitaria o desarrollo. Se considera fundamental para la construcción del capital humano, pues repercute positivamente en mejorar las instituciones políticas, económicas y educativas. También capacita de apoyo para reducir las tensiones y fomentar los mecanismos de protección. Sin olvidar la dimensión de género, pues a mayor

⁴⁹ Brian STAUFFER: «Los años perdidos. Educación secundaria para niños en situaciones de emergencia», en *Informe mundial 2017*, Nueva York: Human Rights Watch, 2017.

⁵⁰ *Ibid.*

educación de las mujeres y de los hombres, existe menor tendencia a prácticas de matrimonios forzados y embarazos tempranos. El empoderamiento de las mujeres implica también otros potenciales cambios sociales y desarrollo social. En suma, mantener el déficit educativo entre los refugiados sirios solo contribuirá a tener un impacto negativo tanto en el crecimiento económico como en la seguridad de la región en el futuro. Por el contrario, una atención adecuada es fundamental para la reconstrucción postconflicto, la estabilidad, seguridad y prosperidad, incluida la de sus Estados limítrofes.⁵¹

5. Conclusión

El conflicto sirio reviste una enorme complejidad que explica su prolongación en el tiempo.⁵² Su regionalización e internacionalización ha implicado a numerosos actores (además de los sirios), con agendas e intereses muy dispares, que dificultan consensuar un potencial acuerdo de mínimos y satisfactorio para todas las partes involucradas. Pese a las diferentes rondas negociadoras mantenidas desde 2012 en Ginebra y posteriormente en Astaná, y a las treguas pactadas de manera intermitente y parcial entre las fuerzas gubernamentales y rebeldes, nada parece indicar que la completa pacificación del país y la resolución definitiva del conflicto estén próximas o, dicho en otros términos, que se pueda producir un inminente escenario de reconciliación nacional.

Por el contrario, el panorama es algo más sombrío, y todo indica que de cerrarse el conflicto en las actuales circunstancias, solo se cerraría en falso, mediante el predominio e imposición militar de una parte sobre la otra, en concreto, la gubernamental sobre las distintas fuerzas rebeldes. Lejos de las reformas políticas (o cambio de régimen) reclamadas por la heterogénea oposición, en su lugar se impondrá un refuerzo del autoritarismo y de la persistente represión. Semejante salida puede ser calificada, en términos históricos, de cortoplacista, que sin duda marcará negativamente —a medio y largo plazo— la reconstrucción postbélica, la recuperación plena del país y, en definitiva, su desarrollo y seguridad humana.

A su vez, el agotamiento de los recursos humanos y materiales de las fuerzas combatientes sirias, tanto gubernamentales como opositoras, dependientes ambas del apoyo exterior, ha otorgado un mayor protagonismo a los actores externos.

⁵¹ Shelley DEANE: *op. cit.*, pp. 48-49.

⁵² Véase Ignacio ÁLVAREZ-OSSORIO: *Siria. Revolución, sectarismo y yihad*, Madrid: Los Libros de La Catarata, 2016; y Gilberto CONDE (coord.): *Siria en el torbellino: Insurrección, guerras y geopolítica*, Ciudad de México: El Colegio de México, 2017.

Así se puso de manifiesto con la decisiva intervención militar de Rusia a finales de septiembre de 2015, que inclinó la guerra en favor del régimen. En consecuencia, no cabe descartar que en el futuro se alcance un compromiso entre algunos de los principales Estados implicados, como el promovido por Rusia, Turquía e Irán en el denominado proceso de Astaná. Será una condición necesaria, aunque no del todo suficiente si no es secundada igualmente por los actores locales, en particular, por aquellos que gozan de cierta autonomía y margen de maniobra sobre el terreno para refrendar o sabotear cualquier arreglo.

Conviene igualmente recordar la volatilidad de la situación en Oriente Medio, que suele echar por tierra la mayoría de las predicciones. La incertidumbre parece ser la única certeza. Semejante perplejidad se ha incrementado con la nueva Administración estadounidense y su imprevisible política exterior en esta convulsionada área. De momento, su apego a las líneas más intransigentes de la política colonial israelí y el incremento de la tensión con Irán, después de registrarse cierto deshielo y el acuerdo sobre su programa nuclear durante la Administración Obama, no propician el escenario más adecuado para la pacificación de Siria y de otros conflictos —manifiestos o latentes— en la región. Sin olvidar, por ello, que su capacidad de influencia en Siria es limitada.

En suma, todo indica que, de momento, la situación de las personas desplazadas y refugiadas se prolongue sin una fecha previsible de término. Para presenciar un masivo realojamiento de los desplazados internos y el regreso de los refugiados a sus hogares, se tendrá que propiciar un escenario adecuado, presidido por el fin definitivo de las hostilidades, con garantías de un acuerdo duradero, el restablecimiento gradual de la confianza perdida, la adopción de medidas —como la amnistía— encaminadas a una futura reconciliación nacional y, además, un plan efectivo de reconstrucción postbélica. Si bien podría producirse parcial y gradualmente cierto realojamiento y regreso, pese a cumplirse solo algunas —y no todas— de estas condiciones, en particular, si son percibidas como más atractivas que las que en la actualidad rodean a los desplazados internos en Siria y a los refugiados en los países de acogida.

LA (IN)SEGURIDAD HUMANA DE LA INFANCIA PALESTINA Y SAHARAUI EN LOS TERRITORIOS OCUPADOS

Nasara Cabrera Abu

Profesora asociada en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (España). Su tesis doctoral versó sobre la diáspora de la comunidad saharauí en Canarias.

1. Introducción
2. Infancia ocupada: entre la excepción y la normalidad
3. A modo de conclusión
4. Bibliografía

... la humanidad debe a los niños lo mejor que puede ofrecer...

Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, 1924

1. Introducción

Si bien es cierto que la cuestión palestina y saharauí son muy diferentes (contextos regionales diversos, originados en distintos momentos históricos y con una mayor complejidad en el caso palestino), comparten algunos elementos en común propios de naciones sin Estado enmarcados en proyectos de liberación nacional.

Entre sus características comunes destacan las siguientes: primero, *grosso modo* son dos casos de colonización mantenidos mediante la ocupación (Khoury, 2011, p. 1) que persisten en el tiempo sin que se vislumbre una solución a corto plazo. En este sentido, ambos casos constituyen la excepción a la norma postcolonial (Abu-Tarbush, 1997), es decir, su independencia estatal quedó interrumpida en un periodo de descolonización. Segundo, la expulsión de gran parte de la población originaria fuera del territorio, con la consecuente creación de una diáspora, así como de una significativa población refugiada (5 149 742 palestinos¹ y 165 000 saharauis²). Tercero, el trasvase de población colona al territorio ocupado (hay alrededor de ciento veinticinco asentamientos en Cisjordania, sin contar los que se encuentran en Jerusalén Este y en Hebrón;³ en el caso saharauí, la población marroquí en el Sahara Ocupado supera ya con creces a la población local).⁴ Cuarto, la vertebración de un movimiento nacionalista que no ha tenido éxito en sus procesos de negociación con la potencia ocupante. Quinto, el desplazamiento del epicentro del movimiento de resistencia popular desde el exilio hacia el interior del territorio ocupado;⁵ y sexto, quizás el aspecto más similar entre ambos casos, la estrategia dilatoria y de hechos consumados del Estado ocupante. Estrategia tras la que se esconde la lógica de que el tiempo juega a favor del actor más fuerte en detrimento del más débil (Abu-Tarbush, 2010).

¹ Según [datos de la URNWA](#) para el 1 de enero de 2015.

² Según [datos de ACNUR](#).

³ Según datos de [Palestine Monitor](#).

⁴ Según entrevista realizada el 23 de noviembre de 2011 a un miembro de la comunidad saharauí en Fuerteventura, antiguo preso político del 87.

⁵ En el caso palestino esto sucede con la primera Intifada de 1987, y en el saharauí con la llamada *Intifada de la Independencia* en 2005.

Podríamos continuar con otros aspectos similares como, por ejemplo, la construcción de los muros en el territorio, la presencia de numerosas fuerzas de seguridad en las zonas ocupadas, la vulneración de los derechos humanos de la población originaria, la impunidad del Estado ocupante ante la comunidad internacional, etcétera. No pretendemos con esto sobredimensionar sus similitudes, sino buscar puntos en común que, con sus diferencias, ofrezcan al lector una perspectiva comparativa.

Lejos de solucionarse, las cuestiones saharauí y palestina se han ido volviendo más complejas con el tiempo. En el caso palestino, los cada vez más numerosos asentamientos ilegales⁶ en las zonas ocupadas dificultan la creación de un futuro Estado palestino con continuidad territorial y viabilidad económica. Por su parte, en el caso saharauí, el rápido crecimiento de la población marroquí en las zonas ocupadas obstaculiza la realización de un referéndum donde participara exclusivamente la población saharauí. A esto, se le suma la grave vulnerabilidad en la que viven ambas poblaciones ocupadas en su día a día, donde sus vidas se caracterizan por el continuo enfrentamiento con las fuerzas de ocupación. La población saharauí sufre diariamente la represión de las frecuentes manifestaciones que se llevan a cabo de manera espontánea u organizada. De este modo, uno de los principales objetivos de las actuales organizaciones saharauíes —normalmente ilegalizadas al no estar autorizadas por la ley marroquí— es la salvaguarda de los derechos humanos (Barreñada, 2012). En el caso palestino, la población ve restringida su movilidad con los numerosos controles militares israelíes o *checkpoints*, donde, en muchas ocasiones, es humillada, herida, arrestada e, incluso, asesinada.

La ocupación militar en ambos territorios no solo priva a la población de moverse con libertad en un Estado soberano, sino que dificulta el desarrollo de sus actividades cotidianas como asistir a la escuela, al médico, al lugar de trabajo y, en definitiva, a moverse libremente en su propio territorio. En ambos casos «la presencia de soldados en el terreno es un instrumento de dominación» (Khoury, 2011, p. 7).

A pesar de la amplitud de temas que se pueden abarcar al tratar ambos conflictos, este capítulo se centra en la situación de (*in*)seguridad que experimentan los niños y niñas en su vida diaria bajo la ocupación. El hecho de que (*in*) aparezca entre paréntesis en el título del capítulo se debe al deseo de enfatizar el incumplimiento de ambos regímenes (israelí y marroquí) de los tratados y leyes internacionales

⁶ A este respecto, el 23 de diciembre de 2016 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la [Resolución 2334](#) en la que reitera la ilegalidad de los asentamientos israelíes en los Territorios Ocupados palestinos.

que velan por la seguridad de la infancia. De modo que la situación de ocupación genera un entorno de inseguridad extensible a toda la población ocupada sin distinción de género o edad.

Este trabajo ha sido elaborado de manera diferenciada para ambos casos. En el caso palestino se han revisado los datos sobre infancia que recogen múltiples informes de organizaciones no gubernamentales como [Human Rights Watch](#), [Amnistía Internacional](#), o la palestina [Addameer Prisoner Support and Human Rights Association](#); y organismos internacionales como la [Agencia de Naciones Unidas para los refugiados de Palestina](#) (UNRWA por sus siglas en inglés), y el [Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia](#) (UNICEF), entre otras fuentes.

Por el contrario, abordar cualquier aspecto de la realidad de los territorios ocupados saharauis supone encontrar un gran vacío documental al respecto, debido a las crecientes trabas que el Gobierno marroquí pone a la entrada en las ciudades ocupadas de periodistas, organizaciones internacionales o investigadores. En este sentido hay escasos informes sobre la situación de los derechos humanos en el Sahara Ocupado, además de los epígrafes que podemos encontrar en los informes mundiales de las principales organizaciones de derechos humanos. Por tanto, para recabar información al respecto se realizaron una serie de entrevistas a saharauis residentes en España procedentes de los territorios ocupados, entre los que se encuentran algunos activistas y jóvenes que, mediante sus relatos de vida, han proporcionado información sobre la situación de la infancia en el Sahara Occidental.

1.1 *El marco normativo internacional de la infancia*

Entre los tratados, declaraciones y reglas internacionales más significativas sobre derechos humanos de la infancia se encuentran los siguientes. La primera remite a 1924, cuando, por primera vez, se elabora una declaración para salvaguardar los derechos de la infancia, mediante la [Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño](#). En 1948, el artículo 25 de la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) afirma que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

Posteriormente, se aprueba la [Declaración de los Derechos del Niño](#) proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) en 1959.⁷ En esta resolución se especifican los derechos que los Estados deben procurar a los

⁷ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 1386 (XIV) de 20 de noviembre de 1959.

niños y niñas bajo su jurisdicción como, por ejemplo, derecho a una nacionalidad, asistencia sanitaria, seguridad moral y material, socorro; además de protección ante la discriminación por raza, religión o de cualquier otra índole.

En 1974, la AGNU aprobó la *Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado*, donde se prohíbe y condena todo ataque contra la población civil; y se exige a los Estados que tomen las medidas necesarias para prohibir persecución, tortura, medidas punitivas, tratos degradantes y violencia especialmente contra la población civil formada por mujeres y menores. Considerándose actos criminales la reclusión, la tortura, los castigos colectivos, la destrucción de viviendas o el desalojo forzoso.⁸

En relación a la situación en los territorios palestinos y saharauis ocupados también es importante señalar el *IV Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra* que, en su artículo 50, dedicado a la infancia, se insta a la potencia ocupante a facilitar «el buen funcionamiento de los establecimientos dedicados a la asistencia y educación de los niños». En esta misma línea, cabe mencionar las *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores* de 1985, conocidas como *Reglas de Beijing*, donde se exige a los Estados que respeten:

... las garantías procesales básicas tales como la presunción de inocencia, el derecho a ser notificado de las acusaciones, el derecho a no responder, el derecho al asesoramiento, el derecho a la presencia de los padres o tutores, el derecho a la confrontación con los testigos y a interrogar a éstos y el derecho de apelación ante una autoridad superior.⁹

Así como también las *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad* de 1990 que postulan que la reclusión de menores debe ser un último recurso y por un periodo corto de tiempo, debiéndose respetar los derechos de los menores reclusos y garantizándose su bienestar.¹⁰

Sin embargo, el tratado más importante al respecto de la infancia es la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN) de 1989, firmada y ratificada tanto por Israel como por Marruecos. En esta Convención se «reconoce que los niños (seres humanos menores de 18 años) son individuos con derecho de pleno desarrollo físico, mental y

⁸ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 3318 (XXIX) de 14 de diciembre de 1974.

⁹ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 40/33 de 28 de noviembre de 1985.

¹⁰ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 45/113 de 14 de diciembre de 1990.

social, y con derecho a expresar libremente sus opiniones» (UNICEF, 2006, p. 6). Esta ley internacional, cuyo objetivo es promover y proteger los derechos de la infancia en el mundo, tiene carácter obligatorio para los Estados firmantes y es el tratado más ratificado de la historia (Addameer, 2016a, p. 67).

En el año 2002 entraron en vigor dos protocolos facultativos de la CDN, uno relativo a la venta de niños, la prostitución infantil, y su utilización con fines pornográficos; y otro relativo a su participación en los conflictos armados. Este último ha sido firmado y ratificado por Marruecos, pero no por Israel. Estos protocolos surgieron para exigir un mayor compromiso de los Estados firmantes que el que se exponía en la citada Convención.

A pesar de los numerosos tratados y declaraciones que regulan el derecho de la infancia en general, y los conflictos armados en particular, en los conflictos armados contemporáneos hay cada vez más bajas entre la infancia. Este hecho pone de manifiesto «cómo se ha desdibujado la distinción tradicional en el Derecho Internacional Humanitario entre combatientes y población civil» (Gómez Isa, 2000, p. 79).

En términos generales, ambos Estados incumplen muchos de los tratados y reglas citadas anteriormente. En el caso de Marruecos, por ejemplo, se incumple el artículo 30 de la CDN relativo al derecho a la identidad, que vela porque los niños y niñas pertenecientes a minorías o poblaciones indígenas preserven su cultura, idioma o religión (UNICEF, 2006). Tal y como se describirá más adelante, una de las consecuencias de la ocupación marroquí es precisamente la negación de la identidad saharauí a la población y, por extensión, a la infancia saharauí, que muchas veces se ve obligada a ocultar sus orígenes en los espacios públicos por miedo a las represalias. Además, ambos regímenes ocupantes violan los artículos 37 y 38 de la citada Convención, dado que la infancia es objeto directo de ataques militares, de tortura y privación de la libertad. Sobre la vulneración sistemática de los derechos de la infancia en los territorios ocupados palestinos y saharauis tratará el siguiente epígrafe.

2. Infancia ocupada: entre la excepción y la normalidad

2.1 *El caso palestino*

Como se ha mencionado anteriormente, la cuestión palestina es de carácter colonial. El Estado de Israel, desde su creación en 1948, ha perpetrado una limpieza étnica en el territorio (Pappé, 2008), instaurando un sistema de *apartheid* en el marco de un Estado confesional, que presume de ser la única democracia moderna en un entorno regional retrógrado y autoritario. Nada más lejos de la

realidad, el Estado israelí acoge en su seno a una sociedad paramilitar y vulnera sistemática y flagrantemente los derechos humanos de la población palestina mediante diferentes acciones: detenciones administrativas,¹¹ torturas, construcción de asentamientos ilegales, demolición y confiscación de casas y tierras palestinas, entre otras. Tales violaciones se extienden al conjunto de la población, incluyendo a los niños y niñas, cuyas vidas se ven amenazadas por el Estado ocupante.

De acuerdo a los datos de la cadena de noticias palestinas, *Palestina Libération*, en total, desde el año 2000, ha habido más de 27 000 niños y niñas palestinos asesinados, heridos y detenidos por las fuerzas de seguridad israelíes. De los 12 000 que han sido detenidos desde entonces, alrededor de 500 siguen encarcelados. Y del total de niños y niñas detenidos, el 95% refiere haber sufrido torturas. Según datos del *Centro de Información Israelí para los Derechos Humanos en los Territorios Ocupados (B'Tselem)*, entre el año 2000 y el 2008 (antes de la ofensiva militar israelí «plomo fundido» en Gaza) 952 niños y niñas de Gaza y Cisjordania fueron asesinados por las fuerzas militares israelíes. Durante dicha ofensiva, en el invierno de 2008 y 2009, murieron 353 menores gazatíes ante los ataques del ejército israelí y 860 resultaron heridos (Save the Children, 2013, p. 6). Mientras que debido al ataque israelí en Gaza de 2014 perdieron sus vidas 551 menores y 3436 resultaron heridos, de los que un 10% quedó con alguna discapacidad o minusvalía permanente (Save the Children, 2015, p. 2).

El sistema de *apartheid* instaurado por Israel, tanto en su Estado, con la denominada población árabe-israelí o los palestinos del 48, como en los territorios ocupados, supone el establecimiento de dos sistemas legales completamente diferenciados. El sistema legal civil y penal israelí, que se aplica a la población judía; y el sistema militar, que se aplica a la población palestina. Los territorios ocupados palestinos (Cisjordania, Gaza y Jerusalén Este) se rigen desde 1967 por el sistema legal militar israelí. Esto supone que las autoridades militares tienen poder legislativo, judicial y ejecutivo tanto sobre el territorio como sobre la población ocupada. Aunque las ordenanzas que regulan los territorios ocupados no son leyes, estas funcionan como tales. Con el fin de salvaguardar el orden público y velar por la seguridad de Israel, estas ordenanzas criminalizan toda forma de actividad civil y resistencia de la población ocupada, vulnerando el *IV Convenio de Ginebra* que permite la resistencia en todas sus formas de la población ocupada frente a la potencia ocupante.

Israel es el único país del mundo que procesa a menores en tribunales militares que carecen de las garantías básicas. Por el contrario, ningún niño o niña israelí entra en contacto con el sistema judicial militar (Defense for Children International, s. f.).

¹¹ La política de detenciones administrativas de Israel supone realizar detenciones sin cargos ni juicios por periodos de seis meses prorrogables de manera indefinida.

Mientras que no existen sentencias para niños y niñas israelíes menores de catorce años, los menores palestinos son procesados judicialmente a partir de los doce años de edad y, de hecho, hay constancia de menores encarcelados de ocho años (Addameer, 2016c, p. 77).

Los siguientes dos casos retratan la desigualdad en la justicia que se aplica a una población y a otra. Por un lado, el caso de «los chicos de Hares», que fueron condenados a penas de quince años de cárcel por haber cometido el supuesto delito de tirar piedras y herir a una persona israelí que circulaba en un vehículo. Estos menores de edad fueron detenidos en 2013 y encarcelados desde entonces hasta que en enero de 2015 un tribunal militar los condenó a quince años de cárcel. Por otro lado, y en contraposición, el caso del soldado israelí Elor Azaria, que ha sido recientemente condenado a tan solo dieciocho meses de cárcel por haber asesinado a un menor palestino que se encontraba herido en el suelo y, por tanto, indefenso. Esto muestra la impunidad legal ante la mayoría de los miembros de las fuerzas israelíes que cometen homicidios ilegítimos entre la población civil palestina.

Tras el argumento de velar por su propia seguridad, las fuerzas de seguridad israelíes disponen de un amplio margen de maniobra para humillar, aterrorizar, encarcelar, torturar, herir e incluso asesinar a la población palestina. Así, en Cisjordania, Gaza y Jerusalén Este son frecuentes los enfrentamientos entre el ejército de ocupación israelí y la población palestina. Enfrentamientos en los que también participan menores de edad, un sector de la población que no está exento de sufrir los avatares de la ocupación. En este sentido, la infancia palestina experimenta una constante sensación de inseguridad, pues en cualquier momento pueden ser detenidos, heridos, encarcelados o asesinados. Todo ello debido a que el maltrato a niños y niñas durante las detenciones está cada vez más extendido e institucionalizado.

Durante casi la totalidad de estos cuarenta años de ocupación, niños y niñas palestinos (desde los doce años en adelante) han sido juzgados mediante los mismos procesos que las personas adultas, llegando incluso a compartir celda con las personas mayores de edad. En noviembre de 2009 Israel inauguró la Corte Militar de Menores sin que esto haya supuesto una mejora sustancial de los derechos de la infancia durante el arresto e interrogatorios, ya que continúan siendo interrogados sin la presencia de un abogado, padre o madre y sin grabación audiovisual, a pesar de las recomendaciones del Comité de la ONU contra la tortura¹² en 2009. Estas recomendaciones están recogidas en la ordenanza militar 1745, pero no se aplica pues excluye a los menores que hayan sido arrestados

¹² [Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes](#), de 23 de junio de 2009.

por delitos contra la seguridad (Addameer, 2016). Además, y también contra la legalidad internacional, Israel mantiene a los menores en detención preventiva durante los procesos judiciales.

Según la Orden militar israelí 132, los menores palestinos a partir de dieciséis años pueden someterse a los mismos procesos judiciales que los adultos, esto es, a ser tratados como si fueran mayores de edad. Sin embargo, tanto en los tratados internacionales como en la legislación que Israel aplica a su población la minoría de edad se extiende hasta los dieciocho años. Así que ante la presión internacional, Israel modificó en 2011 la edad aumentándola hasta los dieciocho años para homologar los procesos judiciales a los de la población adulta. Esto tampoco ha supuesto una mejoría en la práctica, ya que los menores son tratados según la edad que tienen cuando se dictamina la sentencia y no cuando cometieron el supuesto delito, como establece la ley internacional.

La carga impuesta más común contra estos menores es tirar piedras, acto penalizado por las ordenanzas militares israelíes hasta con veinte años de cárcel. Otra de las más comunes es participar en manifestaciones civiles de protesta. En concreto, la Orden Militar israelí 1651 establece penas de diez años para aquellas personas que tiren piedras a personas o propiedades, y veinte años de cárcel si son contra vehículos en movimiento. Vehículos que, por lo general, suelen ser tanques militares blindados.

La mayor parte de los menores que han sido arrestados reportan haber recibido malos tratos para forzar confesiones durante los interrogatorios (Addameer, 2016).

En 2013, Israel adoptó una serie de medidas en respuesta a presiones internacionales para mejorar las condiciones de los menores detenidos. Antes de ese año, los menores podían estar detenidos hasta un total de noventa y seis horas. Después de las modificaciones, ese periodo solo se aplica a mayores de dieciséis años. Mientras que se ha reducido a veinticuatro horas para niños y niñas de doce y trece años, y a cuarenta y ocho horas para los de catorce y quince años de edad.¹³ También se regularon las condiciones de la detención, como la duración en prisión preventiva, la permanencia en instalaciones separadas a la población adulta, la grabación de los interrogatorios, y las confesiones escritas en el idioma de los menores, entre otras. Sin embargo, la mayoría de niños y niñas detenidos relatan cómo todas estas medidas no se cumplen (UNICEF, 2015, p. 2).

Según datos de Addameer Prisoner Support and Human Rights Association, unos setecientos menores al año son procesados judicialmente solo en Cisjordania.

¹³ Orden militar israelí 1711 de abril de 2013.

A continuación se muestra un gráfico con las cifras de menores palestinos encarcelados desde 2010 hasta 2016:

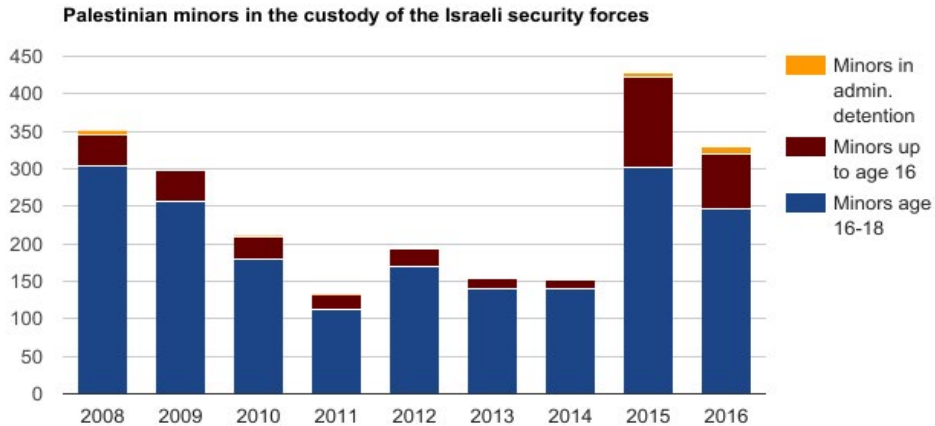


Gráfico 1. Menores palestinos encarcelados por Israel en los TTOO desde 2008 a 2016. Fuente: B'Tselem - The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories

El aumento del número de menores encarcelados en 2008 y 2015 responde a escaladas de violencia en los territorios ocupados. Del mismo modo, durante esos periodos aumentan las detenciones administrativas. Respecto a las últimas cifras recogidas, alrededor de ciento veintiocho menores de edad fueron encarcelados en enero de 2017, lo que supone un cuarto del total de detenciones entre la población palestina. Aunque también se detiene y encarcela a niñas palestinas, estas suponen una minoría del total.

La situación de inseguridad en los territorios ocupados palestinos convierte a los menores de edad en víctimas de bombardeos, de la acción militar, torturas, encarcelamiento y de la violencia de la población colona. Los niños y niñas palestinos no se encuentran a salvo en sus casas ni en los centros escolares. Solo en 2012, 285 edificios escolares de Gaza fueron dañados, según informe del secretario general de la ONU de 2013¹⁴ sobre infancia y conflictos armados. En ese mismo informe se detalla cómo las escuelas son blanco tanto de la acción militar como de la violencia de la población colona.

¹⁴ Informe del secretario general de la ONU de 15 de mayo de 2013 sobre los niños y los conflictos armados.

Según un informe de Addameer (2016a), la mayoría de los arrestos, muchos de ellos arbitrarios, se realizan de noche en las casas de las familias palestinas donde los soldados israelíes, junto a miembros de la Shabak (Agencia de Seguridad Israelí), irrumpen de manera violenta y sin órdenes judiciales. No se informa a las familias sobre los cargos atribuidos ni sobre el lugar al que se los llevan. Aunque la mayoría de las veces son encarcelados en Israel,¹⁵ con los problemas que esto conlleva en tanto que las familias necesitan un permiso especial para entrar en territorio israelí. Suelen llevarles con los ojos vendados hasta los centros de detención y ser torturados, además de mantenerlos en condiciones inhumanas: sin comer, en entornos insalubres, sin contacto con familiares ni acceso a asistencia legal.

El 98% de las detenciones de menores palestinos recibe una condena, ya que los menores suelen declararse culpables para obtener penas menores y agilizar el proceso judicial (Arts, 2014, p. 22). Esto se debe también a que durante los interrogatorios los menores son forzados a firmar confesiones en hebreo (idioma que normalmente no entienden), atestiguar contra otras personas palestinas e, incluso, a colaborar con los servicios secretos de inteligencia israelíes¹⁶ (*Ibid.* p. 19).

Las consecuencias del arresto y encarcelamiento de los menores palestinos son nefastas para sus vidas. Muchos suelen quedar traumatizados, sin ser atendidos psicológicamente, tienen mayores probabilidades de abandonar sus estudios, sufren constantes pesadillas y problemas para dormir, miedo y aislamiento; así como una pérdida de sensación de protección y seguridad generalizada, sin hablar de las consecuencias para la cohesión social de la comunidad donde se infiltra la desconfianza ante los posibles colaboradores de Israel.

La experiencia del arresto e interrogación resulta tan desgarradora que los menores pierden la sensación de estar protegidos o seguros y, como consecuencia, tienen problemas para dormir, sufren trastornos alimenticios y estrés postraumático, además de ver disminuido su rendimiento escolar (Save the Children, 2013, p. 52). Precisamente otras de las consecuencias que la ocupación tiene para la garantía de los derechos humanos de los menores palestinos son las relativas a su acceso a la educación, ya que los enfrentamientos impiden la regularidad de las clases; durante sus encarcelamientos no reciben educación formal; e ir a la escuela puede convertirse en una pesadilla, como sucede para los niños y niñas de Hebrón, entre

¹⁵ Dos de las tres cárceles donde está reclusa la población palestina están en Israel, violando el artículo 76 de la IV Convención de Ginebra que establece que la población ocupada debe ser encarcelada en su propio territorio.

¹⁶ Véase el reciente caso del menor palestino de Gaza, Ahmad Shubeir, de 17 años, que murió al negarse a colaborar con los servicios secretos israelíes a cambio de ser intervenido en un hospital israelí.

otros, que deben atravesar diariamente un *checkpoint* para acudir a la escuela. Además, muchos menores, sobre todo en Jerusalén Este, son condenados a arrestos domiciliarios que les impiden seguir sus estudios con normalidad.

También son significativas las consecuencias para el acceso a una sanidad digna, especialmente en la Franja de Gaza, ya que se necesita un permiso israelí para salir a Israel o a otros países en busca de asistencia sanitaria, permisos que tardan en exceso¹⁷ y que muchas veces son denegados.¹⁸ Los menores palestinos en general sufren las consecuencias del desempleo y la pobreza. Sin embargo, es especialmente drástica la situación en Gaza que, debido al bloqueo, alcanza una tasa de desempleo de casi el 50%, con la consecuente situación en la que el 80% de las familias viven bajo el umbral de la pobreza. Esto, además, va acompañado de la falta de electricidad, cuyos cortes duran ocho horas diarias, y la contaminación del agua que tiene serios efectos nocivos para la salud de los niños y niñas gazatíes. La contaminación del agua y la tierra, debido al uso de químicos usados en las ofensivas israelíes (bombas de uranio empobrecido, entre otros), ha incidido en el aumento del cáncer infantil.

En definitiva, los derechos humanos de la infancia palestina son violados en todos sus ámbitos, dado el efecto que la ocupación tiene en sus vidas: pobreza, carencia de acceso a servicios sanitarios básicos y especializados, privación de libertad e imposibilidad de recibir una educación continua en condiciones normales.

2.2 *El caso saharauí*

El Sahara Occidental se caracteriza por tener una doble naturaleza jurídica, a pesar de que la potencia ocupante (Marruecos) extienda su legislación al territorio. Por un lado, constituye un Territorio No Autónomo (TNA) y, por otro, un territorio ocupado. De este modo, es de aplicación a su población tanto el derecho humanitario como el *IV Convenio de Ginebra*, firmada por Marruecos en 1957 (Briones, 2014, p. 61).

La población saharauí que se quedó en el Sahara Occidental después de 1975 ha tenido que lidiar, desde entonces, con la ocupación militar, la represión política y la exclusión económica. Desde sus inicios, la ocupación marroquí ha impuesto una doble política sobre la población ocupada: de aculturación y de aislamiento del exterior.

¹⁷ Hay constancia de menores muertos mientras esperan el permiso requerido para salir de los territorios ocupados a recibir tratamiento médico.

¹⁸ Desde 2007 el número de permisos concedidos ha disminuido en Gaza significativamente (Save the Children, 2013).

A su vez, la política de marroquinización del territorio se ha implementado mediante el trasvase de población marroquí a las denominadas *provincias del sur* (término que emplea Marruecos para referirse al Sahara Occidental), atraída con importantes incentivos económicos y laborales. Esta población colona procede de los segmentos sociales más empobrecidos de Marruecos, motivada por su ascenso social por cuanto su desplazamiento es beneficiario de subvenciones gubernamentales, puestos de trabajo, ventajas fiscales y del menor coste de los productos de primera necesidad. Esto es así hasta el punto de que la población saharauí se ha convertido en una minoría en su propia tierra. Según fuentes orales,¹⁹ la población marroquí triplica a la saharauí.

Por su parte, el aislamiento físico de la población saharauí de las ciudades ocupadas se ha logrado con el levantamiento de los muros que, además de frenar la guerrilla saharauí durante el conflicto bélico, ha servido para separar a la población de los territorios ocupados de la población refugiada. Mientras que su aislamiento sociopolítico se ha asentado en las políticas represivas de proscripción de cualquier señal de identidad nacional saharauí, de censura y desinformación; unido a los obstáculos impuestos a las organizaciones observadoras de los derechos humanos, de juristas o de solidaridad para acceder o permanecer en dichos territorios.²⁰ Una de las principales consecuencias de este aislamiento es la escasa información, estudios y diagnósticos sobre las condiciones políticas y socioeconómicas de la población saharauí en los territorios ocupados.

En el ámbito socioeconómico, la política de ocupación se ha cobrado importantes repercusiones negativas entre la población ocupada con su marginación social, exclusión económica, empobrecimiento, desempleo elevado, restricciones de movimiento, libre circulación y emigración (normalmente por vías irregulares hacia las costas canarias).

Si bien a raíz de la primera gran movilización saharauí en 1999, se proyecta con gran visibilidad la situación de los derechos humanos en los territorios ocupados y se le presta más importancia y atención, tanto desde la sociedad civil internacional como desde los organismos oficiales internacionales, en el Sahara Occidental se siguen vulnerando los derechos humanos de manera flagrante. No obstante, no es hasta la década de los noventa cuando surgen asociaciones pro derechos humanos en dichos territorios, sobre todo, después de la liberación del Grupo de la ONU en 1991.

¹⁹ Entrevista realizada a un miembro de la comunidad saharauí de Fuerteventura procedente de El Aaiún (TROO), que fue uno de los presos políticos del 87.

²⁰ En 2015 Marruecos prohibió las misiones de investigación en el terreno de Amnistía Internacional y Human Rights Watch (Human Rights Watch, 2017).

A partir de esta década se crearon diferentes órganos en materia de derechos humanos en Marruecos. En 1990 se constituyó el [Consejo Consultivo para los Derechos Humanos](#); y en 1993 el Ministerio para los Derechos Humanos (CCDH) por iniciativa de Hassan II. Este repentino interés por los derechos humanos responde a la presión internacional tras la aparición, en 1990, de distintos textos internacionales que denunciaban el trato dado por el régimen a quienes cuestionaban la monarquía y la integridad territorial; y la existencia de cárceles secretas en las que se torturaba a los presos. Posteriormente, en 2004 se creó también a petición del Estado alauí la [Instancia de Equidad y Reconciliación \(IER\)](#) con el fin de indagar sobre las violaciones de derechos humanos entre 1956 y 1999 ligadas a actividades políticas, sindicales y asociativas. En 2006 el IER publicó un listado en Internet de los casos, pero fueron excluidas muchas víctimas saharauis a las que no se les consultó durante el proceso, ni se les dejó participar en su elaboración (Martín y González, 2012, p. 270).

Según Amnistía Internacional (1999), desde 1975 hasta los años noventa, más de novecientos saharauis han desaparecido. De acuerdo a los datos recogidos en el listado de la IER, veintiséis niños y nueve niñas han desaparecido desde 1975 y han sido reclusos en centros clandestinos; diecinueve murieron durante su detención a causa de enfermedades o torturas (Martín y González, 2012, p. 59).

Los niños y niñas saharauis han sufrido la ocupación del mismo modo que la población adulta. Primero, siendo víctimas de los bombardeos y persecuciones; después, mediante la desaparición forzada, encarcelamiento y la tortura durante los llamados *años de plomo* y, actualmente, mediante arrestos y torturas por participar en manifestaciones, o simplemente por mostrar cualquier tipo de señal identitaria o simpatía con la causa saharauí. Las actuales generaciones o, más concretamente, las generaciones posteriores a 2005 son las que más han sufrido la ocupación, dadas las olas de violencia ante las múltiples formas de resistencia saharauí. Esto es así debido a la ruptura con la situación de miedo y silencio bajo el reinado de Hassan II.

En los territorios ocupados, en la actualidad, hay manifestaciones casi a diario, y esto, a su vez, genera una fuerte represión desde las fuerzas de seguridad marroquíes. Como consecuencia, se siguen dando decenas de detenciones administrativas, encarcelamientos sin garantías legales, torturas y asesinatos, también de menores de edad. Ejemplo de ello es la muerte por disparos de un menor de catorce años que iba en un vehículo durante el campamento de Gdeim Izik, entre otros casos de la misma índole. Las principales causas de detención de menores son la participación en manifestaciones pacíficas, y tirar piedras a las fuerzas de seguridad marroquíes.

Sin embargo, el miedo sigue estando presente entre la población saharauí. Esto tiene graves secuelas psicológicas y de salud entre la infancia. Las familias viven con ansiedad la posible detención o muerte de sus hijos e hijas, y estos, a su vez, la detención de familiares y vecinos, y la pérdida de seres queridos. Muchas de las detenciones a la población, entre estas a menores, suceden con la irrupción violenta de las fuerzas de seguridad en los domicilios. La vida en los territorios se caracteriza por la inseguridad experimentada por la población saharauí, debido a que las calles están atestadas de policías y miembros de las Fuerzas Armadas Reales (FAR).

No obstante, la ocupación va más allá atravesando la vida cotidiana de niños y niñas, víctimas también de la violencia de la población colona, de la pobreza de sus familias, de la inadecuada asistencia médica, y de una educación que elimina cualquier atisbo de la identidad e historia saharauí.

En este sentido, el sistema educativo se ha configurado como una herramienta de aculturación, eliminando la historia saharauí del currículum e inculcando los valores del régimen. Así, constituye un espacio donde se criminaliza la identidad saharauí, cobrándose el abandono escolar y el rechazo a escolarizar a los niños y niñas saharauís (Martín y González, 2012), por un lado, o recurriendo a la escuela privada,²¹ por otro, para evitar la discriminación y la humillación experimentadas en el sistema público, donde ni siquiera pueden hablar su propio dialecto, el *hassanía*. Además, según las entrevistas realizadas, se manifiesta la pésima calidad del sistema escolar público: deficiencias de las instalaciones y falta de infraestructuras (como la carencia de espacios abiertos) y reducción significativa de los días lectivos, debido a huelgas, bajas y festivos, entre otras causas.

Suele ser en la escuela donde los niños y niñas saharauís toman consciencia de su identidad saharauí ante la discriminación ejercida por el profesorado y el resto de menores colonos. Además, desde las revueltas de 2005, según relatan las personas entrevistadas, suele haber furgonetas de la policía marroquí en la puerta de las escuelas para atemorizar al alumnado saharauí.

Por tanto, los menores experimentan una doble socialización, en la esfera privada y familiar aprenden la historia saharauí, su propio dialecto, e interiorizan el miedo familiar. En dicho espacio normalmente se escucha la radio saharauí, interferida también desde 2005, pero que ha sido sustituida por el canal televisivo de la RASD. Es una socialización política que encuentra su antítesis en los espacios públicos, donde la historia e identidad saharauí es anulada y

²¹ Obviamente, al sistema privado, perteneciente a colonos marroquíes que han visto una oportunidad de negocio ante la mala calidad del sistema público, solo puede acudir un minoritario sector de la población saharauí con recursos suficientes para ello.

reprimida, y se transmite la historia marroquí, que se ha apropiado también de muchos cuentos orales saharauis; se impone su lengua oficial, el *dariya*; y su simbología nacionalista.

Cabe mencionar también que la población saharauí y, sobre todo, su infancia, sufre muertes, amputaciones y lesiones debido a las más de siete millones de minas esparcidas en la zona cerca del muro, considerado el campo de minas continuo más largo del mundo (Human Rights Watch, 2008, p. 93).

En síntesis, cabe afirmar que la mayor parte de los menores saharauis han sufrido la ocupación tanto directa (mediante detenciones, torturas o palizas en la calle), como indirectamente (en la escuela, la pérdida de familiares, la aculturación, la pobreza, o el desigual acceso a los servicios sanitarios).

3. A modo de conclusión

Como se ha mostrado en este capítulo, la situación de los y las menores saharauis y palestinos es de total inseguridad. En el contexto de la ocupación, la inseguridad vertebrada todos sus entornos, no se encuentran a salvo en el espacio público (calle, escuela) ni en el privado (domicilio). Sus vidas están totalmente atravesadas por la ocupación militar de sus respectivas sociedades y esto tiene graves consecuencias para sus proyectos vitales, educativos, su salud psíquica y física e, incluso, para su propia supervivencia.

Tanto el Estado israelí como el marroquí instrumentalizan el significado específico y uso de los conceptos de seguridad e integridad territorial, respectivamente, para violar los derechos humanos de la población ocupada y reprimir cualquier signo de resistencia.

La vulneración de derechos humanos de la mano de las potencias ocupantes, Marruecos e Israel, se lleva a cabo de manera sistemática y continuada y con total impunidad ante la mirada cómplice de la comunidad internacional. Vulneración extensible a la infancia. La lógica que se trasluce tras estos hechos parece ser la subjetivización del *Otro*, con el fin de despojarlo de toda humanidad y legitimar, así, la violencia ejercida sobre el mismo. Nada importa y todo vale parece ser la consigna de estos regímenes. Dada esta situación, solo cabría preguntarse ¿hasta cuándo?

4. Bibliografía

- ABU-TARBUSH, J.: «Nuevas claves en el conflicto del Sahara Occidental», *Tendencias21*, (11-11-2010).
- *La cuestión palestina: identidad nacional y acción colectiva*, Madrid: Eurolex, 1997.
- ACNUR: *Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir*, Ginebra: ACNUR, 2016.
- ADDAMEER PRISONER SUPPORT AND HUMAN RIGHTS ASSOCIATION: *Imprisonment of children*, Addameer, 2016a.
- *In the Shadow of the 2014 Gaza war: Imprisonment of Jerusalem's Children*, Addameer, 2016b.
- *Annual Violation Report. Violations of Palestinian Prisoner's Rights in Israeli Prisons 2015*, Addameer, 2016c.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL: *Informe 2016/2017 Amnistía Internacional: la situación de los derechos humanos en el mundo*, Londres: Amnistía Internacional, 2017.
- *Marruecos y el Sáhara Occidental. «Cerrar capítulo»: los logros, las dificultades*, Londres: Amnistía Internacional, 1999.
- ARTS, K. (ed.) *Report Palestinian Children and Military Detention*, Gate 48, 2014.
- BRIONES, F.: *El derecho internacional y los derechos humanos en los territorios ocupados*. En M. T. Vicente y C. Navalón (coords.): *El conflicto del Sahara Occidental y los derechos humanos: miradas desde la Universidad de Murcia*, Murcia: Universidad de Murcia, 2014, pp. 57-63.
- GÓMEZ ISA, F.: «Los niños en los conflictos armados», *Papeles*, 69 (2000).
- GÓMEZ MARTÍN, C: *La migración saharauí en España. Estrategias de visibilidad en el tercer tiempo del exilio*, Saarbrücken: Editorial Académica Española, 2011.
- HUMAN RIGHTS WATCH: *World Report 2017. Our annual review of human rights around the globe*, Human Rights Watch, 2017.
- *Los derechos humanos en el Sahara Occidental y los campos de refugiados de Tinduf*, Human Rights Watch, 2008.

KHOURY, R. B.: «Western Sahara and Palestine: A Comparative Study of Colonialisms, Occupations, and Nationalisms», *New Middle Eastern Studies*, 1 (2011), pp. 1-20.

MARTÍN BERISTAIN, C., y E. GONZÁLEZ HIDALGO: *El oasis de la memoria. Memoria histórica y violaciones de derechos humanos en el Sahara Occidental*, tomos I y II, Bilbao: Hegoa, 2012.

PALESTINE MONITOR: *Palestine Monitor. Factbook 2015*.

PAPPE, I.: *La limpieza étnica en Palestina*, Barcelona: Crítica, 2008.

SAVE THE CHILDREN: *A living nightmare. Gaza - one year on*, Save the Children, 2015.

— *Gaza's children. Falling behind. The effect of the blockade on child health in Gaza*, Save the Children, 2013.

THE PALESTINIAN CENTRAL BUREAU OF STATISTICS: *The Status of the Rights of Palestinian Children 2014*, Ramallah: PCBS, 2015.

UNICEF: *Children in Israeli Military Detention. Observations and Recommendations*, Boletín número 2 (2013).

UNICEF Comité Español: *Convención sobre los derechos del niño*, Madrid: UNICEF, 2006.

COLOMBIA: ¿CAMINA HACIA LA PAZ?

Alejandro Valencia Villa

Abogado colombiano, consultor en derechos humanos, derecho humanitario y justicia transicional.

1. El Acuerdo de Paz ante el derecho humano a la paz
2. El sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición
3. Los grupos en situación de particular vulnerabilidad
4. La implementación de la paz: del postacuerdo al postconflicto
5. A modo de colofón

Si algo ha sido esquivo en la tradición de la historia de Colombia es la paz. Desde las guerras civiles del siglo XIX, pasando por la época de la Violencia de la década de los cincuenta y sesenta del siglo pasado, hasta la guerra de guerrillas que vive desde hace más de medio siglo, los colombianos y colombianas no saben qué significa este derecho. Al parecer, se está abriendo un horizonte más promisorio con la firma de un Acuerdo de Paz suscrito hacia finales del 2016 entre el [Gobierno Nacional](#) y la guerrilla más antigua, las [Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo](#) (FARC-EP).

El *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, (en adelante, el Acuerdo o el Acuerdo de Paz) contiene los siguientes puntos: primero, hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral; segundo, participación política: apertura democrática para construir la paz; tercero, acuerdo sobre el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas, entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP; cuarto, solución al problema de las drogas ilícitas; cinco, acuerdo sobre las víctimas del conflicto; y sexto, implementación, verificación y refrendación. El Acuerdo contiene un Protocolo de reglas que rigen el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitiva y dejación de las armas, y como anexos se incluye una ley de amnistías, indultos y tratamientos penales especiales para la guerrilla y de tratamientos penales especiales diferenciados para agentes del Estado.

Se establece también un plan marco de implementación de los acuerdos con una comisión de implementación, seguimiento y verificación del acuerdo final y de resolución de diferencias, que tiene un componente internacional. Para estos efectos se promueve la participación de organizaciones sociales y comunitarias en la ejecución, mediante mapas interactivos de seguimiento, mecanismos de rendición periódica de cuentas, veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, herramientas de las nuevas tecnologías de información, mecanismos especiales para la denuncia ciudadana, fortalecimiento y acompañamiento especial de los mecanismos de control.

Tanto Colombia como la comunidad internacional esperan que la implementación de este acuerdo ayude como lo indica su título a la construcción de una paz estable y duradera. Se confía que las medidas de justicia transicional en materia de justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición sean ejecutadas de manera

coherente para seguir construyendo un país con un rostro más humano y donde exista una mejor convivencia entre colombianos.

A continuación, en primer lugar, se formularán algunos comentarios de dicho Acuerdo en relación con el derecho humano a la paz tal como está contemplado en la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, de 2010 (en adelante, la *Declaración de Santiago*); en segundo lugar, se quiere llamar la atención sobre dos aspectos comunes tratados tanto en el *Acuerdo de Paz* como en la *Declaración de Santiago*: los derechos de las víctimas y los grupos en situación de vulnerabilidad. Expone de manera breve en qué consiste el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición contemplado en el Acuerdo y el enfoque diferenciado con las víctimas particularmente vulnerables; luego se indican algunas de las dificultades actuales que están surgiendo en la ejecución de dicho Acuerdo, para finalizar con un colofón que integra los diferentes elementos expuestos. El texto señala más preguntas que respuestas, puesto que es muy prematuro evaluar a diciembre de 2017 resultados sobre el particular.

1. El Acuerdo de Paz ante el derecho humano a la paz

Según la *Constitución Política de Colombia*, «la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento». En la sentencia C—379/2016 que revisa la constitucionalidad del *Proyecto de Ley Estatutaria n.º 94/15 Senado — 156/15 Cámara* «por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera», se dice, entre otras:

La jurisprudencia constitucional ha concluido en diversas decisiones y de una manera estable, que la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución. Para ello, se reconoce la triple condición de la paz como derecho, deber y valor fundante de dicho modelo, lo cual conlleva a obligaciones directas en, al menos, tres aspectos definidos: (i) un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica; (ii) un deber social de preferir a la solución pacífica como mecanismo exclusivo y constitucionalmente admisible de resolución de las controversias; y (iii) el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material.¹

¹ Corte Constitucional: [sentencia C-379/16](#) del 18 de julio de 2016, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas.

Estos postulados señalados por la Corte Constitucional están en armonía con la iniciativa legislativa de la sociedad civil internacional liderada por la AEDIDH, que cristalizó en la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz* de 10 de diciembre de 2010.

La *Declaración de Santiago* señala que las personas, los grupos, los pueblos y toda la humanidad tienen el derecho inalienable a una paz justa, sostenible y duradera. Como elementos de este derecho se encuentran, entre otros, el derecho a la educación en y para la paz, el derecho a la seguridad humana y a vivir en un entorno seguro y sano, el derecho al desarrollo y a un medio ambiente sostenible, el derecho a la desobediencia civil y a la objeción de conciencia frente a actividades que supongan amenazas contra la paz, el derecho de resistencia contra la opresión de los regímenes que cometan crímenes internacionales u otras violaciones graves de derechos humanos y el derecho al desarme. La responsabilidad esencial para la preservación de la paz y la protección del derecho humano a la paz incumbe a los Estados.

El Acuerdo de Paz con las FARC-EP intenta desarrollar algunos de los postulados de la *Declaración de Santiago*. No plantea todos los derechos (sección A) ni tampoco todas las obligaciones (sección B) e incluso solo de manera parcial desarrolla aspectos puntuales referidos a cada derecho u obligación. Sin embargo, el Acuerdo responde al espíritu de la *Declaración de Santiago*, puesto que poner fin al conflicto armado colombiano (como lo señala el Acuerdo) es una contribución que apunta alcanzar la seguridad humana (artículo 3 de la Declaración).

A modo de ejemplo comparativo entre el Acuerdo de Paz y la *Declaración de Santiago*, el acuerdo tiene varios protocolos de monitoreo y verificación sobre la dejación de armas que van en la misma línea con el derecho al desarme (artículo 7 de la *Declaración de Santiago*). De manera particular se quieren resaltar dos aspectos donde hay una cercana intersección como son los derechos de las víctimas y los grupos en situación de vulnerabilidad.

El apartado cinco del Acuerdo sobre las víctimas del conflicto establece un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, incluyendo una Jurisdicción Especial para la Paz y varios compromisos con la protección de los derechos humanos. Este sistema tiene como objetivos la satisfacción del derecho de las víctimas, la rendición de cuentas, la no repetición, el enfoque territorial, la seguridad jurídica, la convivencia y la reconciliación y la legitimidad. Son sus componentes la comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición; la unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante, «JEP»), las medidas de reparación integral para

la construcción de la paz y las garantías de no repetición. La *Declaración de Santiago* subraya los derechos a la verdad (artículo 11.3), a la justicia (artículo 11.2) y a la reparación (artículo 11.4).

El Acuerdo de Paz de manera transversal y repetitiva subraya un enfoque diferenciado para favorecer a las víctimas como son las mujeres, niños y niñas, adolescentes, comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales y rom, partidos políticos, movimientos sociales y sindicales, y gremios económicos, entre otros. La *Declaración de Santiago* recalca la protección especial de los grupos en situación de particular vulnerabilidad (artículo 12.1) como las mujeres (artículo 12.3), los desaparecidos forzados (artículo 12.5), los indígenas (artículo 12.6) y el Acuerdo de Paz señala de manera transversal la centralidad de los derechos de las mujeres, crea una unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto (punto 5.1.1.2) y tiene un capítulo étnico (punto 6.2).

Por esta razón, de manera más detallada, a continuación se desarrollan en apartados diferentes estos dos aspectos de mayor traslape como son los derechos de las víctimas y los grupos en situación de vulnerabilidad.

2. El sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición

La comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición (punto 5.1.1) tendrá una duración de tres años y contará con una fase preliminar de seis meses para preparar todo lo necesario para su funcionamiento. No se señala un período exacto de investigación y sería la propia comisión quien lo establezca, pudiendo fijar un período contextual más amplio y uno de esclarecimiento más corto. Como objetivos centrales, deberá contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas y promover la convivencia en los territorios. Tendrá once comisionados, de los cuales no podrán ser más de tres extranjeros. Los esfuerzos de la comisión estarán centrados en garantizar la participación de las víctimas y podrá celebrar audiencias públicas. Esclarecerá las prácticas y hechos que constituyen graves violaciones de derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario. Contará con enfoques territorial, diferencial (menciona los pueblos indígenas) y de género, así como de los impactos de las violaciones. Establecerá reconocimientos voluntarios de responsabilidades individuales y colectivas. Será un mecanismo extrajudicial, pero

asegurará a quienes participen debidas garantías y un trato no discriminatorio. Deberá implementar una estrategia de difusión, pedagogía y relaciones con los medios de comunicación. Elaborará un informe final y tomará medidas para preservar los archivos una vez finalizado su trabajo. Se creará un comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones. El 4 de abril de 2017, mediante decreto presidencial, se pone en marcha la comisión, decreto que transcribe los objetivos, los criterios orientadores, el mandato y las funciones señaladas en el Acuerdo de Paz. Lo más novedoso del decreto es lo relativo al acceso a la información, en particular de cómo será el acceso a la información reservada y a las funciones que deben cumplir el presidente, el secretario general y el pleno de los comisionados.

La unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (punto 5.1.1.2), tendrá un carácter humanitario y extrajudicial y contará con participación de las víctimas y organizaciones de derechos humanos. Entre otras, debe establecer el universo de las personas desaparecidas, fortalecer los procesos para la identificación de restos; adelantar procesos de búsqueda, identificación y localización y entrega digna de restos; promover la atención psicosocial a los familiares de las personas desaparecidas; elaborar e implementar un registro de fosas, cementerios ilegales y sepulturas. El 4 de abril de 2017, mediante decreto presidencial, se pone en marcha la unidad de búsqueda que establece de manera más específica sus funciones, atribuciones y metodología, cómo tendrá acceso a la información, las funciones del director, los miembros y funciones del consejo asesor, entre otras.

La jurisdicción especial para la paz (punto 5.1.2) estará compuesta por una sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas; una sala de amnistía o indulto; una sala de definición de situaciones jurídicas; el tribunal para la paz y una unidad de investigación y acusación. Los magistrados serán cincuenta y uno: dieciocho para las salas de justicia, veinte para el tribunal para la paz, seis suplentes o sustitutos de sala y siete suplentes o sustitutos de tribunal. Además, contará con juristas extranjeros para actuar como *amicus curiae* ante la JEP. El Acuerdo establece un listado de sanciones que tendrán en cuenta el grado de verdad reconocido por la persona, la gravedad de la conducta sancionada, el nivel de participación y responsabilidad, las circunstancias de mayor y menor punibilidad y los compromisos en materia de reparación a las víctimas y garantías de no repetición. La Ley Estatutaria de la JEP fue aprobada el 29 de noviembre de 2017 que deberá ser revisada previamente por la Corte Constitucional antes de su entrada en vigor. Ya el 14 de noviembre de 2017 esta Corte había declarado exequible el Acto Legislativo 01 de 2017, que crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de la paz. .

La [Ley 1820 de 2016](#) y su [decreto reglamentario 277 de 2017](#) regulan la ley de amnistía y el [decreto 706 de 2017](#) regula la renuncia de la persecución penal para los agentes del Estado, conforme a lo establecido por el Acuerdo de Paz. Aunque de manera expresa se excluyen de la amnistía los miembros de las FARC-EP y se consideran improcedentes de renuncia de persecución penal contra agentes del Estado, el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los graves crímenes de guerra, la interpretación de algunos temas será crucial. Por ejemplo, cómo será la conexidad de los delitos comunes con los delitos políticos con la amnistía, y qué se entenderá como «delitos que no fueron cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado», en relación con la renuncia de persecución penal contra agentes del Estado.

También el Acuerdo contiene medidas de reparación integral (punto 5.1.3) como son actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva, planes de reparación colectiva con enfoque territorial, planes de rehabilitación psicosocial, procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior y garantías de no repetición, entre otros, así como medidas para la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos (punto 5.2).

Del dicho al hecho hay mucho trecho. En teoría, el Acuerdo de Paz intenta satisfacer los derechos de las víctimas contemplados en la *Declaración de Santiago*, pero todo depende de que su promoción sea real y efectiva. Es de esperar que la comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición garantice el derecho a la verdad; que la unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado garantice los derechos de los familiares de los desaparecidos; que la Jurisdicción Especial para la Paz garantice el derecho a la justicia; y que las medidas de reparación integral para la construcción de la paz y las garantías de no repetición garanticen el derecho a la reparación.

Es muy prematuro evaluar si el Acuerdo de Paz satisface la *Declaración de Santiago*. Además de la reglamentación de estas importantes medidas, todo depende de que su implementación reconozca de manera cabal el deber de recordar y de memoria con las víctimas del conflicto armado, no fomente la impunidad y sancione a los responsables de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, sobre todo a quienes cometieron crímenes de guerra y de lesa humanidad, y otorgue una reparación integral y transformadora a las víctimas con medidas de restitución, satisfacción, rehabilitación, indemnización y garantías de no repetición.

De manera particular, existen preocupaciones con lo que al componente de justicia se refiere. Por ejemplo, si la aplicación de la ley de amnistías, indultos y

tratamientos penales especiales diferenciados para agentes del Estado, o la propia jurisdicción especial para la paz, dejarán en la impunidad a muchas personas que cometieron crímenes internacionales. Además, que no se pueda establecer responsabilidades a los superiores que ordenaron o toleraron graves violaciones de derechos humanos.² Se ha dicho que si no hay una respuesta efectiva, en particular con estas problemáticas se le estaría dejando la puerta abierta a una eventual intervención de la Corte Penal Internacional. Adicionalmente, como se verá más adelante, existen situaciones coyunturales que generan serios desafíos al respecto.

3. Los grupos en situación de particular vulnerabilidad

El Acuerdo de Paz subraya de manera permanente que a ciertos grupos de particular vulnerabilidad se les deben respetar y garantizar sus derechos. A modo de ilustración, en el apartado 1, sobre reforma rural integral se señala como la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños (considerando); en el apartado 2, sobre participación política, se contemplan garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos (punto 2.1.2.2.); en el apartado 3, sobre fin del conflicto, se promueve un pacto político nacional en el cual deben participar, entre otras, las organizaciones de mujeres y de población LGTBI, personas en condición de discapacidad y jóvenes (punto 3.4.2.); el apartado 4, sobre solución al problema de las drogas ilícitas, crea un programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito que tiene como primer objetivo superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas (punto 4.1.2.); en el apartado 5, sobre las víctimas del conflicto, se indica que uno de los objetivos del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición es el «enfoque territorial, diferencial y de género, mediante el tratamiento diferenciado de territorios y poblaciones, en especial de las víctimas mujeres, de los niños y las niñas, y de las poblaciones y los colectivos más humildes y más vulnerables, y por tanto más afectadas por el conflicto» (punto 5.1.a.); en el apartado 6, sobre implementación y verificación, hay un capítulo

² El director de Human Rights Watch/Américas ha señalado que «una definición injustificadamente rígida de responsabilidad de mando para miembros de las Fuerzas Armadas podría impedir que altos mandos de la fuerza pública rindan cuentas por los crímenes cometidos por sus subalternos». Véase EFE: «“Excesiva participación de Farc en política limitaría cumplimiento de la JEP”: HRW», *El Espectador* (Bogotá) (16/7/2017). También en el mismo pronunciamiento la misma organización ha señalado que una disposición excesivamente amplia sobre la participación política para miembros de las FARC-EP puede permitir que personas responsables de graves abusos se postulen o desempeñen cargos públicos.

dedicado a los pueblos étnicos (punto 6.2.). Por lo demás, como ya se ha indicado, se crea la unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas (punto 5.1.1.2.) y se establecen procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento (punto 5.1.3.5.).

Como se puede observar, son constantes las menciones del Acuerdo de Paz a grupos en situación de particular vulnerabilidad mencionados por la *Declaración de Santiago* como son «las mujeres en determinadas situaciones, los menores de edad, las víctimas de desaparición forzada o involuntaria, las personas con diversidad funcional física o mental, las personas mayores, las personas desplazadas, los migrantes, las minorías, los refugiados y los pueblos indígenas» (artículo 12.1 de la *Declaración de Santiago*).

Garantizar este enfoque territorial, diferencial y de género (como lo denomina el Acuerdo) con los grupos en particular situación de vulnerabilidad (para utilizar la expresión de la *Declaración de Santiago*) es todo un reto. Solo el tiempo dirá si el Acuerdo de Paz ayudó a construir una mirada más inclusiva teniendo en cuenta los y las diferentes y los más vulnerados.

4. La implementación de la paz: del postacuerdo al postconflicto

El desarme, la desmovilización y la reintegración de un grupo armado no estatal que participaba en un conflicto armado no internacional desde hace más de medio siglo obvio que es una noticia muy positiva para Colombia. Sin embargo, la implementación del Acuerdo con las FARC-EP tiene sus bemoles y no es sencillo que de manera pronta y sin tropiezos se pueda consolidar tan anhelada paz. A continuación se mencionan algunos de esos obstáculos, que aunque algunos son coyunturales, son desafíos reales que demuestran que además de acordar la paz hay que construirla.

El cronograma para la dejación de armas de los miembros de las FARC-EP ha tenido retardos, sobre todo en lo que tiene que ver con la ubicación de un número bastante importante de caletas de armas con que contaba la guerrilla. Este aspecto de la dejación de armas viene siendo verificado por observadores internacionales que hacen parte de una Misión de Paz de las Naciones Unidas aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 25 de enero de 2016, que además forman parte de un mecanismo tripartito (entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP), encargado de supervisar el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo tras la firma del Acuerdo.

Al parecer, el propio Gobierno subvaloró la capacidad armada de las FARC-EP, y no solo el número sino el tipo de armas y municiones demuestra que este grupo poseía medios de combate para continuar prolongando el conflicto armado. Se ha dado una prórroga para ubicar estas armas y municiones y es de esperar que la Misión de las Naciones Unidas termine muy pronto de recuperarlas y destruirlas. El 10 de julio de 2017 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó una segunda Misión que se encargará de la reintegración de los desmovilizados y el despliegue estatal para garantizar la sostenibilidad y la seguridad de los mismos.

Las zonas veredales transitorias de normalización donde se encuentran concentrados los miembros de las FARC-EP están funcionando, aunque con vaivenes que generan preocupaciones. En los primeros meses se presentaron atrasos en aspectos logísticos que aunque a julio de 2017 se han solucionado en buena parte, hay dificultades sobre todo en lo que tiene que ver con el cumplimiento de los beneficios sociales prometidos por el Estado. La improvisación ha sido latente, lo que denota que el Gobierno no estaba lo suficientemente preparado para una pronta desmovilización.

La aplicación de la ley de amnistía que favorece a los guerrilleros de las FARC-EP y la renuncia a la persecución legal de agentes del Estado han sido lentas y en términos porcentuales se ha tramitado un número muy bajo de solicitudes que han causado serios descontentos para miembros de las FARC-EP y de la fuerza pública. Al 20 de julio de 2017, un número importante de miembros de las FARC-EP realizan una huelga de hambre en las zonas veredales transitorias de normalización, para presionar la concesión pronta de las amnistías e indultos. Como si fuera poco, operadores judiciales tienen serias dudas en la aplicación de dicha ley por la demora en la reglamentación de la JEP, lo que amplía el panorama de incertidumbres.

También se dieron retrasos en la entrega a las autoridades competentes para su desmovilización por parte de las FARC-EP, de los niños, las niñas y adolescentes que fueron reclutados por dicha organización. Aunque los retardos se dieron sobre todo en los primeros meses después de la firma del Acuerdo, al parecer casi todos los niños, las niñas y adolescentes ya han salido de las filas de ese grupo guerrillero.

La reglamentación del Acuerdo de Paz va despacio y no deja de tener tropiezos. La aprobación del acto legislativo que le da el piso jurídico al Acuerdo de Paz incluye algunos matices o modificaciones al propio Acuerdo, que fueron examinados por la propia Corte Constitucional el 14 de noviembre de 2017, donde entre otras señala que solo los civiles pueden ingresar a la JEP en forma voluntaria, avala la participación política de las FARC-EP y establece que la reincidencia

en delitos será de competencia de la justicia ordinaria. Además, la Corte debe pronunciarse sobre otro paquete de decretos expedidos por el Gobierno que desarrollan algunos aspectos cruciales del Acuerdo. Es decir, se cierne una falta de seguridad jurídica de lo pactado con las FARC-EP.

El proyecto de ley tendiente a reglamentar la Jurisdicción Especial para la Paz fue retirado por el Ejecutivo y esto significa un atraso, ya que es prioritaria su entrada en funcionamiento. El comité de escogencia del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición ha convocado de manera pública al proceso de escogencia de magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz, al director de la unidad de acusación de la JEP, al director de la unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, cargos que fueron seleccionados el 26 de septiembre de 2017. El 11 de diciembre de 2017 serán anunciados los últimos nombramientos del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y si se tienen en cuenta aspectos logísticos básicos para el funcionamiento de estos nuevos organismos, incluyendo las reglamentaciones internas, solo hasta bien entrado el año 2018 empezarán a funcionar. Este atraso genera incertidumbre jurídica y serios interrogantes sobre cómo se van a interpretar aspectos cruciales del propio Acuerdo.

Los altos índices de impunidad en Colombia no son un factor que genere optimismo para el funcionamiento de la JEP. El país tiene unos índices históricos de impunidad que rondan el 90% y es más visible en los casos de violencia política. Si la justicia ordinaria continúa sin ofrecer respuestas ágiles y eficaces en la investigación y sanción de los delitos, la nueva jurisdicción creada por el Acuerdo no tendrá el impacto esperado.

Así se consolide una paz permanente con las FARC-EP, esta no garantiza la finalización del conflicto armado en Colombia. A pesar de que ha disminuido de manera notable la violencia producto del conflicto armado, existen algunos actores no estatales y agentes estatales que siguen cometiendo violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. El Ejército de Liberación Nacional (en adelante, ELN), otra de las guerrillas históricas de Colombia, todavía realiza acciones armadas de manera esporádica y aunque ya se aprobó un cese bilateral de hostilidades, las negociaciones de paz avanzan de manera muy lenta.

Además, los grupos armados de derecha, históricamente conocidos como *paramilitares*, hoy denominados de manera eufemística por el Gobierno como *bandas criminales*, tienen un accionar importante en el territorio nacional. Entre los grupos más conocidos, que siguen siendo financiados por el narcotráfico, se encuentra el denominado *Clan del Golfo*, que tiene presencia en más de

doscientos municipios del país, así como otras estructuras que promueven la delincuencia organizada.³ Así mismo, las propias FARC-EP cuentan con varias disidencias armadas, que aunque en términos porcentuales no tienen un número tan alto de combatientes, sí son suficientes para generar violencia en sus zonas de influencia. Por ejemplo, se calcula que cuatrocientos hombres disidentes de las FARC-EP operan en los departamentos de Guaviare y en el sur del departamento del Meta y que continúan con el reclutamiento de menores de edad.

Sumado a lo anterior, algunos hechos delictivos presentados durante el primer semestre de 2017 dan a entender que estos actores armados están en capacidad de seguir alterando el orden público y la seguridad, lo que demuestra que las fuerzas militares tienen dificultades para recobrar el control de los territorios abandonados por las FARC-EP, puesto que estos espacios están siendo ocupados y cooptados por los paramilitares, la delincuencia organizada, el ELN y las disidencias de las FARC-EP.

En particular, en lo que tiene que ver con la persistencia de la violencia producto del conflicto armado que afecta la situación de derechos humanos, resaltan los asesinatos de un número importante de líderes sociales y defensores de derechos humanos. Según un informe de la Defensoría del Pueblo, hasta el 5 de julio de 2017 se reportan cincuenta y dos líderes sociales y defensores de derechos asesinados en lo corrido del año 2017, y ciento ochenta y seis muertes violentas del mismo sector de población desde el 1 de enero de 2016.⁴ Como si fuera poco, la Defensoría señala que a la misma fecha se han presentado cinco homicidios selectivos de miembros de FARC-EP en tránsito de desmovilización y reincorporación. Lo grave de esta situación es que el Gobierno Nacional se niega a reconocer el carácter sistemático de los asesinatos contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, cuando se han presentado a lo largo y ancho del país y contra una diversidad de organizaciones.

La experiencia del exterminio del partido político de la Unión Patriótica, que surgió de un acuerdo del cese de fuego con las FARC-EP hacia mediados de los ochenta del siglo pasado, es un lastre que no se olvida por dicha organización, sobre todo cuando tiene pretensiones de convertirse en un nuevo actor dentro de la política colombiana. Incluso la respuesta judicial en la investigación y sanción de

³ El informe reciente de la [Fundación Ideas para la Paz](#), *Crimen organizado y saboteadores en tiempos de transición: radiografía necesaria*, señala que actualmente hay veinticuatro grupos de delincuencia organizada, de los cuales diez están integradas al narcotráfico (p. 77).

⁴ Véase Defensoría del Pueblo: «Defensor del Pueblo reiteró su llamado para que en Colombia no haya ni un solo líder social más asesinado», 14/7/2017.

estos hechos roza la impunidad, ya que la Fundación Reiniciar señala que en más de seis mil quinientos asesinatos solo en ochocientos hay algún avance judicial.

Una asignatura pendiente que no fue objeto de discusión en la negociación del Acuerdo fue la transformación de las Fuerzas Armadas. El Gobierno desde un principio señaló que ese aspecto no se iba tratar y esa fue la manera de generar tranquilidad en el sector militar y en los partidos políticos afines a los intereses castrenses. Aunque en la actual coyuntura el tema se ha convertido en intocable para el sector civil del Estado y para la sociedad civil colombiana, es indiscutible que tarde o temprano la consolidación de la paz deberá estar acompañada de una disminución y depuración de las fuerzas militares, así como de una revisión de la jurisdicción penal militar.

Todo lo anterior se encuadra en un contexto preelectoral que no es nada claro y que tampoco asegura que el Acuerdo de Paz con las FARC-EP se respetará a mediano plazo en su integralidad. A mediados de 2018 Colombia tendrá un nuevo presidente de la República, así como un nuevo Congreso. A finales de diciembre de 2017 hay un buen número de precandidatos presidenciales, sin que exista claridad de quiénes serán los candidatos finales o cómo se definirán las eventuales coaliciones. Preocupan las posiciones del partido político Centro Democrático, del ex presidente de la República Álvaro Uribe Vélez, que goza de una importante popularidad, así como del movimiento del exvicepresidente del actual Gobierno, Cambio Radical, de Germán Vargas Lleras, así como de un amplio sector del Partido Conservador. El Centro Democrático ha señalado que de llegar a la Presidencia realizará serias modificaciones al Acuerdo de Paz y Cambio Radical se ha caracterizado por formular críticas a la JEP y de hecho fue el movimiento político que introdujo más cambios al Acto Legislativo aprobado en el Congreso que avala el Acuerdo con las FARC-EP.

La sumatoria de estos diferentes factores demuestra las dificultades de la paz con las FARC-EP.⁵ Aunque a estas alturas se demuestra que es irreversible el desarme, la desmovilización y la reincorporación de esta organización para dedicarse a la política por medios legales, el camino es arduo y difícil. De ahí que muchos manifiestan que Colombia tendrá un postacuerdo y no un postconflicto. Que desafortunadamente hay diferentes aristas que denotan que el conflicto armado se prolongará y que una paz total no es inmediata para los colombianos y colombianas.

⁵ Algunas de estas preocupaciones aparecen en el segundo informe trimestral *Cómo va la paz*, del 18 de julio de 2017, de la [Fundación Paz & Reconciliación](#).

5. A modo de colofón

El Acuerdo entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP contiene elementos del derecho humano a la paz. Sin embargo, a propósito de lo señalado en el párrafo anterior, el Acuerdo no es suficiente para asegurar de manera integral el respeto y garantía del derecho humano a la paz. Se debe pasar del postacuerdo al postconflicto. La implementación efectiva del Acuerdo es la primera y más sólida contribución en ese camino. Esta tarea no se va a lograr de la noche a la mañana. Con voluntad y perseverando en la protección de los derechos humanos y satisfaciendo los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición, el final del camino no estará lejos.

Está por verse cómo además de superar los obstáculos más coyunturales y los más estructurales como la propia violencia política, con un enfoque territorial, diferencial y de género, pueden garantizar la comisión de la verdad, la unidad especial para la búsqueda de personas, la Jurisdicción Especial para la Paz y las medidas de reparación integral, esos derechos. Esta es la única vía para que Colombia camine hacia la paz.

BALANCE DE LA SEGURIDAD HUMANA EN VENEZUELA

Yubi Cisneros Mussa

Especialista en Derechos Humanos por la Universidad Central de Venezuela y diplomada en Derecho Internacional y Europeo de los Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá (España).

1. Introducción
2. Algunas dimensiones de la seguridad humana:
 - 2.1. Seguridad alimentaria
 - 2.2. Seguridad de la salud
 - 2.3. Seguridad económica
 - 2.4. Seguridad ambiental
 - 2.5. Seguridad personal
 - 2.6. Seguridad comunitaria
 - 2.7. Seguridad política
3. Reflexión final

1. Introducción

El enfoque de seguridad humana ofrece una respuesta integral ante los desafíos del mundo actual, puesto que promueve una transformación del concepto de seguridad para centrarse en los intereses del ser humano por encima de los del Estado. Este enfoque, basado en políticas sociales y de desarrollo y no en políticas de represión, contempla que las personas puedan vivir en un ambiente libre de miedo y de amenazas.

En la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948, se proclama que «la libertad, la justicia y la paz del mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana» y además, que «el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias».¹

En 1994, el *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en adelante, PNUD, introduce formalmente el concepto de *seguridad humana* en la agenda internacional y en el trabajo de las Naciones Unidas.² Después de la Cumbre del Milenio, en el año 2000, se exhortó a la comunidad internacional a llevar adelante, los programas de libertad para vivir sin temor ni miseria. En 2001, se estableció la Comisión sobre Seguridad Humana de las Naciones Unidas, con el propósito de movilizar el apoyo y proporcionar un marco concreto para la aplicación de la seguridad humana, que en 2003 dio a conocer su informe *Seguridad humana, ahora*, en el que define a la seguridad humana de forma más práctica y concreta.³ Estos antecedentes fueron recogidos en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.⁴

¹ Cf. Naciones Unidas: preámbulo de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*.

² Cf. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, p. 4.

³ Vid. Comisión de la Seguridad Humana: *La Seguridad Humana Ahora*, Nueva York, 2003, p. 3.

⁴ Naciones Unidas: *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, A/RES/60/1, párr. 143.

Por su parte, la sociedad civil organizada liderada por la [AEDIDH](#) (Asociación Española de Derecho Internacional de los Derechos Humanos) propuso en 2005 realizar la codificación de la paz como derecho humano, incluyendo entre sus componentes el derecho a la seguridad humana. Fruto de esos trabajos fue la *Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*, de 30 de octubre de 2006. A partir de esa fecha la [AEDIDH](#) inició una campaña mundial a favor del derecho humano a la paz, recogiendo contribuciones de las cinco regiones del mundo en consultas con organizaciones de la sociedad civil que enriquecieron sensiblemente la *Declaración de Luarca*.

La campaña mundial de las OSC culminó en 2010, con la celebración del Congreso Internacional sobre el Derecho Humano a la Paz en Santiago de Compostela, en el marco del Foro Social Mundial sobre la Educación para la Paz (Foro 2010).

El citado Congreso concluyó con la aprobación de la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, cuyo artículo 3 se ocupa del derecho a la seguridad humana y a vivir en un entorno seguro y sano, como sigue:

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad humana, lo que incluye la libertad frente al miedo y frente a la necesidad, ambos elementos de la paz positiva.
2. Los pueblos y los seres humanos tienen derecho a vivir en un entorno privado y público que sea seguro y sano, así como a recibir protección contra cualquier acto de amenaza o de violencia física o psicológica, con independencia de su procedencia estatal o no estatal.
3. Los pueblos y los seres humanos tienen derecho a exigir a sus gobiernos que apliquen efectivamente el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas, en particular el principio de arreglo pacífico de controversias, con pleno respeto a las normas del derecho internacional, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
4. La libertad frente a la necesidad implica el disfrute del derecho al desarrollo sostenible y de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:
 - a. el derecho a la alimentación, agua potable y saneamiento, salud, abrigo, vivienda y educación;
 - b. el derecho al trabajo y a disfrutar de condiciones laborales y sindicales dignas; el derecho a la igualdad de remuneración entre las personas que desarrollen la misma ocupación o prestación; el derecho a acceder a prestaciones sociales en condiciones de igualdad de trato; así como el derecho al descanso.

Paralelamente las OSC lideradas por la [AEDIDH](#) llevaron tanto la *Declaración de Luarca* como la *Declaración de Santiago* ante el [Consejo de Derechos Humanos de](#)

las Naciones Unidas, instando a los Estados miembros a iniciar la codificación oficial y desarrollo progresivo del derecho humano a la paz en el seno de las Naciones Unidas.

En 2010 el Consejo de Derechos Humanos reconoció la contribución de las osc al desarrollo del derecho humano a la paz y encargó a su Comité Asesor (dieciocho personas expertas independientes) preparar un proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz. En 2012 el *Comité Asesor* terminó su *Declaración sobre el Derecho a la Paz*, que contiene el 85% de las normas propuestas en la *Declaración de Santiago* por la sociedad civil, incluida la referencia al derecho a la seguridad humana.

Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos estableció en 2012 un Grupo de Trabajo Intergubernamental para redactar la *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Paz*, tomando como punto de partida la *Declaración* del Comité Asesor. En 2015 el presidente relator del Grupo de Trabajo presentó su tercer proyecto de declaración. Argumentando la necesidad de consenso entre los Estados, esta declaración no reconoce el derecho humano a la paz ni tampoco sus elementos esenciales, como es el derecho a la seguridad humana.

El proceso de codificación oficial se terminó en el seno del Consejo de Derechos Humanos con la aprobación de la *resolución 32/28*, de 1 de julio de 2016,⁵ que incluye como anexo la *Declaración sobre el Derecho a la Paz* que había sido propuesta por el presidente relator del Grupo de Trabajo, con ligeros cambios. El Consejo de Derechos Humanos recomendó a la Asamblea General su aprobación definitiva.

Por último, el 19 de diciembre de 2016, la Asamblea General aprobó la *resolución 71/189*,⁶ por la que hizo suyo el *Proyecto de Declaración sobre el Derecho a la Paz* que le había propuesto el Consejo de Derechos Humanos. Lamentablemente, a pesar de la oposición de las osc, esta *Declaración* ni reconoce el derecho humano a la paz ni sus elementos esenciales, incluido el derecho a la seguridad humana. Consciente de esas deficiencias, la Asamblea General decidió seguir examinando la promoción del derecho a la paz en 2018.⁷

En la legislación venezolana tampoco existe una referencia expresa al concepto de seguridad humana. Su vigencia deviene de la manera como se ha venido conformando en el derecho internacional de los derechos humanos y los aportes regionales que se han materializado.

⁵ Disponible en www.aedidh.org (archivo documental).

⁶ *Vid.* AGNU: 71/189 *Declaración sobre el Derecho a la Paz*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2016, A/RES/71/189.

⁷ Párr. 3 de la parte dispositiva de la res. 71/189, cit.

Para este trabajo, se ha conjugado la normativa internacional vigente y la información que registran algunas organizaciones de derechos humanos y otras instituciones de la sociedad civil, dadas las severas restricciones en el acceso a la información pública oficial, que existen en Venezuela desde hace más de una década.

El [Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), en las observaciones finales de julio de 2015 respecto del informe periódico de Venezuela, señaló que le preocupa:

... la información recibida sobre el limitado acceso a la información de interés público y la inexistencia de una ley que regule dicho acceso. Asimismo, le preocupa la falta de mecanismos eficaces de rendición de cuentas, lo cual limita una evaluación objetiva de las medidas adoptadas por [sic] Estado parte para asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.⁸

2. Algunas dimensiones de la seguridad humana

La [Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz](#) contempla una codificación privada de los elementos esenciales del derecho humano a la paz, producto del trabajo liderado por la [AEDIDH](#). Y en el tercer párrafo de su preámbulo, reconoce:

... la concepción positiva de la paz, que va más allá de la estricta ausencia de conflicto armado y que se vincula a la eliminación de todo tipo de violencia, ya sea directa, política, estructural, económica o cultural en los ámbitos público y privado, lo que exige el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos como condición para satisfacer las necesidades de los seres humanos, así como el respeto efectivo de todos los derechos humanos y de la dignidad inherente de todos los miembros de la familia humana.

También en el [Informe sobre Desarrollo Humano 1994](#) del PNUD se establece que el enfoque de la seguridad humana implica la comprensión de un conjunto de amenazas y de sus posibles causas integradas en siete dimensiones: alimentaria, salud, económica, ambiental, personal, comunitaria y política.

La seguridad humana como elemento esencial del derecho humano a la paz

⁸ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: [Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de la República Bolivariana de Venezuela](#), doc. E/C.12/VEN/CO/3, 7 de julio de 2015, párr. 13, p. 4.

en Venezuela no se registra en el debate público ni en la legislación interna. Las cifras que se obtienen cambian rápidamente porque son proporcionales al deterioro vertiginoso de las condiciones de los derechos humanos en Venezuela.

La *Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela 2016* (ENCOVI), realizada por la Universidad Central de Venezuela, la Universidad Católica Andrés Bello y la Universidad Simón Bolívar, recoge información actualizada sobre la percepción de los venezolanos acerca de las diversas dimensiones asociadas al derecho a la seguridad humana.

El estudio señala que el año 2016, el 32,5% de los venezolanos (9,6 millones de personas) comieron dos o menos veces al día. En el estrato más pobre de la población, el 50% hizo menos comidas.⁹

En cuanto al acceso a la educación¹⁰ se estima en 12 255 000 la población de 3 a 24 años, de los cuales 9,2 millones asisten a un centro de enseñanza. Hay poco más de un millón de niños y adolescentes (3 a 17 años) desescolarizados.

El 55% de adolescentes del sector más pobre alcanza a cursar el año que corresponde a su edad, mientras que 26% tiene retraso escolar severo. Este es un factor de potenciación de la exclusión educativa, el cual es reforzado permanentemente por factores que alteran la cotidianidad y precarizan el nivel de vida.

La falta de asistencia regular a clases ocurre por problemas de agua, servicio eléctrico y transporte, independientemente del estrato social. Quienes aluden a la falta de comida en el hogar o en la escuela como razón para faltar a clases se concentran en el 40% más pobre.

También el adoctrinamiento escolar es objeto de atención del *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, siendo su preocupación:

... la información relativa a la introducción en los programas educativos de material y actividades de adoctrinamiento que pueden ser incompatibles con el pleno desarrollo de la personalidad humana y el sentido de su dignidad, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas necesarias para garantizar que la educación promueva el pleno respeto de los derechos

⁹ Vid. M. HERRERA, M. LANDAETA-JIMÉNEZ, G. RAMÍREZ, M. VÁSQUEZ: «Alimentación», en Luis. P. ESPAÑA: *Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela 2016*.

¹⁰ Vid. A. FREITEZ: «Educación», *op. cit.*

humanos y libertades fundamentales, así como la participación activa en una sociedad libre donde prevalezcan la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones.¹¹

Esta situación, junto a otras graves deficiencias institucionales asociadas a la independencia del Poder Judicial, las severas restricciones para ejercer la libertad de expresión, el desconocimiento de la participación política y los poderes públicos que derivan del derecho al voto configuran lo que Naciones Unidas denomina una *emergencia política compleja*,¹² es decir, una situación en el país con graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos.

2.1 Seguridad alimentaria

El *Informe* del PNUD 1994 establece que la seguridad alimentaria es para todos y en todo momento, con acceso físico y económico a los alimentos básicos que compran. Esto requiere no solo que haya suficiente alimento para todos, sino también que la gente tenga acceso inmediato a los alimentos, que tengan «derecho» al alimento, ya sea porque lo cultiva, lo compra o aprovecha un sistema público de distribución de alimentos. La disponibilidad de alimentos es una condición necesaria de la seguridad.¹³

El artículo 3 de la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz* establece que la libertad frente a la necesidad a la que se refiere la seguridad humana implica el disfrute del derecho al desarrollo sostenible y de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular, al derecho a la alimentación, agua potable y saneamiento, salud, abrigo, vivienda y educación.

En Venezuela, existe una severa contracción de la economía y una crisis global de servicios en todos los sectores. Se perciben como incontrolables la inflación, la escasez y el desabastecimiento. La red pública de distribución de alimentos registra altos niveles de corrupción, ineficacia e ineficiencia. El hambre y la desnutrición son expresiones dolorosas de una crisis global de instalación lenta.¹⁴

¹¹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de la República Bolivariana de Venezuela*, cit. supra, párr. 30, p. 10.

¹² Karlos PÉREZ DE ARMIÑO (dir.): *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria, Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco, 2000.

¹³ Cf. PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, p. 30.

¹⁴ Vid. M. HERRERA, M. LANDAETA-JIMÉNEZ, G. RAMÍREZ, M. VÁSQUEZ: «Alimentación», op. cit.

En este contexto de desabastecimiento, escasez y regulación de los productos de la cesta básica se incorporaron medidas adicionales de control por parte del Estado con la instalación de un sistema biométrico (captahuellas) en todos los comercios, el condicionamiento de la compra de productos básicos al terminal del documento de identidad y la restricción en la cantidad de compra de los mismos.

El patrón de compra cambió, las hortalizas y tubérculos desplazaron a las carnes y al pollo, de alto valor biológico. Se acentúa la desigualdad en la calidad y cantidad de alimentación, comprometiendo el acceso, la disponibilidad y la seguridad. La inseguridad alimentaria está presente en el 93,3% de los hogares, porque el ingreso no alcanza para comprar alimentos.¹⁵

Preocupado por la situación alimentaria en Venezuela, el Comité DESC ha recomendado al Estado que:

... aumente su inversión en la producción agrícola local, mejorando la productividad de los pequeños productores agrícolas y su acceso a los mercados locales, con el fin de mejorar los ingresos en las zonas rurales.

... adopte medidas urgentes para abordar el problema de desabastecimiento de alimentos y de productos de primera necesidad y le remite a su observación general núm. 12 (1999), sobre el derecho a una alimentación adecuada, y a las directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria mundial, aprobadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.¹⁶

2.2. Seguridad de la salud

Esta dimensión comprende el acceso a servicios y cuidados de salud, como oportunidad y opción de una vida digna, erradicando las enfermedades infecciosas mortales, alimentación deficiente y desnutrición, objeto de mención en el apartado anterior.

En julio de 2015, el [Comité DESC](#), en sus observaciones finales referidas al tercer informe periódico de Venezuela sobre el cumplimiento del [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), se pronunció de este modo:

¹⁵ Cf. *Idem*.

¹⁶ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de la República Bolivariana de Venezuela*, cit. *supra*, párr. 26, p. 8.

El Comité observa con preocupación la información sobre la crítica situación que enfrenta el sistema de salud en el Estado parte, debido a la grave escasez y el suministro irregular de insumos, medicinas, material médico quirúrgico y equipos médicos. Así mismo, le preocupa el deterioro en que se encuentran algunos hospitales y la información sobre la falta de personal médico (art. 12).

El Comité recomienda que el Estado parte asigne recursos suficientes al sector de salud e insta al Estado parte a que adopte de manera urgente las medidas necesarias que garanticen la disponibilidad y calidad de los servicios de salud, asegurando que haya un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud que cuenten con personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, así como con condiciones sanitarias adecuadas.¹⁷

Las políticas públicas incumplen las obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos relativas al derecho a la salud. Entre ellas destacan la abstención de medidas que puedan desmejorar o reducir el disfrute del derecho previamente alcanzado; usar el máximo de los recursos de los que se disponga, incluyendo los de ayuda internacional, para garantizar niveles adecuados de atención sanitaria a toda la población; y, prestar socorro inmediato y sin discriminación de ninguna índole, incluyendo las condiciones de salud, en situaciones de desabastecimiento de medicinas o colapso de servicios sanitarios esenciales.

En Venezuela, el 39% de la población es mayor de treinta y cinco años y las demandas de salud aumentan en relación directa al aumento en la edad de la población. La Encuesta de Condiciones de Vida¹⁸ registra un deterioro de la salud, producto de la crisis política, económica y social. Aumentó la morbilidad por hipertensión arterial y diabetes, así como los casos por desnutrición infantil y en adultos.

Por primera vez, los hospitales privados son los servicios de uso más frecuente, disminuyendo la utilización de los servicios ambulatorios y clínicas populares. Y más del 63% de la población no tiene planes de seguros de atención médica, un 10% de aumento con respecto a 2015.

¹⁷ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de la República Bolivariana de Venezuela*, cit. supra, párr. 27, pp. 8-9.

¹⁸ Vid. Marino J. GONZÁLEZ R. y Elena M. RINCÓN O.: «Salud», op. cit.

2.3. Seguridad económica

La seguridad de las personas y de sus familias comprende el goce de condiciones de vida adecuadas, producto del acceso a un empleo en su entorno cotidiano, protección y seguridad para sus bienes y a su integridad física.

El artículo 3 de la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz* lo refiere como el derecho al trabajo y a disfrutar de condiciones laborales y sindicales dignas, el derecho a la igualdad de remuneración entre las personas que desarrollen la misma ocupación o prestación; el derecho a acceder a prestaciones sociales en condiciones de igualdad de trato; así como el derecho al descanso.

En el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* del PNUD, se sugiere que la seguridad económica requiere un ingreso básico asegurado, por lo general como resultado de un trabajo productivo y remunerado o, como último recurso, de algún sistema de seguridad financiado con fondos públicos.¹⁹

En el año 2016 la tasa de desempleo abierto en Venezuela alcanzó un 7% y el trabajo por cuenta propia se situó en 38%, cifra que evidencia la merma del empleo formal en los sectores público y privado. El 44% de los trabajadores no cuenta con una contratación. Y más de 1,3 millones de personas no cuentan con seguridad social para retirarse, el 65% son mujeres y el 35% hombres.²⁰ La crisis, producto del estancamiento y la paralización de la actividad económica, reduce las posibilidades de que el trabajo cumpla su función social de proteger a los ciudadanos.

En agosto de 2016, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en la recopilación de recomendaciones formuladas por los Estados al término del examen periódico universal de Venezuela, recogió las siguientes, en las que se solicitaba al país que:

... se reforzara la estrategia nacional en materia de empleo y que se revisara el salario mínimo para que todos los trabajadores y sus familias pudieran disfrutar de un nivel de vida digno.

... asegurara que todas las personas estuvieran cubiertas por el sistema de seguridad social, sin discriminación; asegurara que el monto de las prestaciones de la asistencia social fuera suficiente; y adoptara las medidas necesarias para crear el sistema de seguridad social establecido por la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

¹⁹ Cf. PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, p. 42.

²⁰ Vid. «Trabajo», *op. cit.*

... notó con preocupación que se había visto una tendencia regresiva en los resultados de la lucha contra la pobreza...

si bien observó los avances realizados en materia de vivienda, (...) recomendó al Estado que adoptara una estrategia integral de vivienda social que previera la disponibilidad y el acceso a servicios básicos adecuados.²¹

2.4. Seguridad ambiental

La *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, en el párrafo 12 de su preámbulo, expresa su preocupación:

... por el deterioro constante y progresivo del medio ambiente y por la necesidad y la obligación de asegurar a las generaciones presentes y futuras una vida en paz y en armonía con la naturaleza, salvaguardando su derecho a la seguridad humana y a vivir en un entorno seguro y sano.

Y en su artículo 4.3 declara que «toda persona y pueblo tienen derecho a vivir en un medio ambiente sostenible y seguro, como base para la paz y la supervivencia de la humanidad».

Esta dimensión se refiere a la posibilidad de contar con los medios de vida mínimos que permiten llevar una vida digna y desarrollar sus capacidades para que puedan avanzar. El Estado debe evitar la degradación ambiental, el agotamiento de recursos, los desastres naturales y la contaminación.

Sobre las amenazas al medio ambiente, el PNUD advierte que:

... En los países en desarrollo, una de las mayores amenazas al medio ambiente es la del abastecimiento del agua. Actualmente el abastecimiento mundial de agua per cápita es sólo un tercio de lo que era en 1970.

La escasez de agua se está transformando cada vez más en un factor causante de conflictos étnicos y de tensión política. [...] Y gran parte de la contaminación del agua es el resultado de las malas condiciones del saneamiento: casi 2.000 millones de personas carecen de acceso a saneamiento seguro.²²

²¹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 b) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo*, A/HRC/WG.6/26/VEN/2, 25 de agosto de 2016, párrs. 60, 64-67, pp. 12-13.

²² Cf. PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, pp. 32 y 33.

En el ámbito nacional, el artículo 127 de la [Constitución venezolana](#) establece el derecho y el deber de cada generación de proteger y mantener el ambiente. A finales de 2015, se publicó un estudio elaborado por la [Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada \(RAISG\)](#), titulado *Deforestación en la Amazonía (1970-2013)* en el cual se aborda el derecho al ambiente sano y la protección de la Tierra. Se menciona que Venezuela es el país con mayor deforestación en la región panamazónica, conformada por los territorios de la parte amazónica y del Escudo Guayanés de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana, Surinam, Guyana Francesa y Venezuela. Constituido en el ámbito nacional por los estados Amazonas, Bolívar y Delta Amacuro, alcanza una superficie aproximada de 469 000 km². Entre 2000 y 2013 se deforestaron en la región 222 249 km², estima el estudio, superficie equivalente al territorio del Reino Unido. Venezuela fue declarada por la [FAO](#) como el décimo país con mayor pérdida anual de bosques, para el período 2000-2010.²³

Los factores que ejercen mayor presión sobre los bosques son las actividades agropecuarias y las obras de infraestructura, como carreteras y represas hidroeléctricas, la minería ilegal, la explotación de hidrocarburos y los cultivos ilícitos.²⁴

En Venezuela continúan ocurriendo los derrames y escapes petroleros en el estado Zulia y otras localidades del país, y se siguen construyendo obras sin que se muestren las debidas autorizaciones ambientales y los estudios de impacto ambiental y socio cultural.

2.5. Seguridad personal

El concepto de seguridad personal se refiere a la capacidad de las personas que están en un espacio determinado para convivir sin ningún tipo de violencia y sin temor. Por ejemplo, libre de violencia física, crímenes, terrorismo, violencia doméstica, trabajo infantil. Precisamente, el [Comité de Derechos Humanos](#) establecido en virtud del [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos \(PIDCP\)](#) abordó este aspecto de la seguridad personal en su observación general n.º 35, señalando entre otras cosas que «el derecho a la seguridad personal protege a las personas contra lesiones físicas o psicológicas infligidas de manera intencionada, independientemente de que la víctima esté o no privada de libertad».

Por ello, el derecho a la seguridad personal exige a los Estados la adopción de «medidas apropiadas ante amenazas de muerte contra personas del ámbito público

²³ PROVEA: «Derecho a un ambiente sano», en *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe Anual 2015*, Caracas: PROVEA, 2016, pp. 10-11.

²⁴ Cf. *Idem*.

y, de manera más general, a proteger a las personas de amenazas previsibles contra su vida o su integridad física provenientes de cualquier agente estatal o privado». Además, esas medidas deben servir tanto para «prevenir lesiones futuras como medidas retrospectivas, como la aplicación de la legislación penal, en respuesta a lesiones ya infligidas». Especialmente, los Estados parte en el PIDCP están obligados a:

... responder de forma adecuada ante cuadros de violencia contra ciertas categorías de víctimas, como intimidación a defensores de los derechos humanos y periodistas, represalias contra testigos, violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, hostigamiento a reclutas en las fuerzas armadas, violencia contra los niños, violencia contra las personas en razón de su orientación sexual o identidad de género y violencia contra las personas con discapacidad. También deben prevenir el uso injustificado de la fuerza en las actividades de mantenimiento del orden público y ofrecer una reparación si tiene lugar, así como proteger a la población contra abusos de las fuerzas de seguridad privadas y contra los riesgos a que da lugar la disponibilidad excesiva de armas de fuego.²⁵

En la Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela durante 2016, la percepción del 94 % de las personas sobre la inseguridad es que aumentó en el último año. El número de muertes violentas alcanzó a 28479 casos, una tasa de 91,8 %, de los cuales 18 230 fueron homicidios, 5281 por resistencia a la autoridad y 4968 muertes en proceso de averiguación. El 76 %, 21 643, fueron muertes de jóvenes menores de treinta y cinco años.²⁶

El 65 % de la población encuestada consideró que en el último año la violencia en su comunidad aumentó. El 21 % declaró haber sido víctima de un delito en ese período y el 68 % no lo denunció. El trabajo de la Policía y de los cuerpos de seguridad no está bien visto, no goza de confianza ni fiabilidad. Entre el 55 % y 65 % de la población tuvo una opinión negativa de la Fiscalía, de los jueces y de las cárceles.

Los impactos en las condiciones de vida se muestran en el porcentaje de personas afectadas. Personas con temor de ser atacadas o robadas en su vivienda (60 %), en otras partes de la ciudad (79 %) y en los medios de transporte (80 %). Personas que, por temor, han limitado los lugares de diversión o recreación (69 %), los lugares a donde van de compras (79 %) y los lugares de trabajo o

²⁵ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH): [Observación general n.º 35](#), artículo 9 (Libertad y seguridad personales). CCPR/C/GC/35, 16 de diciembre de 2014, párr. 9, p. 3.

²⁶ *Id.* R. BRICEÑO-LEÓN: «[Seguridad personal](#)», *op. cit.*

estudio (43 %). El 40 %, por temor a ser víctima de una acción violenta, ha sentido la necesidad de mudarse y el 14 % tendría un arma de fuego para su protección.

En cuanto a la gestión del Gobierno en materia de seguridad, el 65 % la valora como mala. La percepción de más del 80 % de las personas es que cada día son menos iguales ante la ley, que es cada día un país menos justo, que la ley se respeta menos, que la convivencia entre venezolanos es menos armoniosa y hay menos respeto entre las personas. Que cada día son menos felices.

Venezuela es una sociedad que necesita desarmar la violencia, pacificar y rescatarse con ejes concretos de actuación en solidaridad, confianza y una vida social regida por normas. Rescatar la seguridad es el rescate de la democracia y de la libertad, concluye el estudio.

En julio de 2015, el [Comité de Derechos Humanos](#) aprobó las observaciones finales relativas al cuarto informe periódico de Venezuela sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el cual observó con preocupación:

... los informes sobre un muy elevado número de muertes violentas en el Estado parte, incluyendo casos presuntamente perpetrados por oficiales de mantenimiento del orden.

El Estado parte debe redoblar sus esfuerzos con miras a prevenir y combatir las muertes violentas, incluyendo la intensificación de las acciones de desarme de la población civil. Debe también velar por que todos los casos de muertes violentas sean investigados de manera pronta, exhaustiva, independiente e imparcial y que los autores sean llevados ante la justicia y debidamente sancionados.

... las informaciones contradictorias que ha recibido respecto a los niveles de hacinamiento y las condiciones de detención, particularmente en relación con el acceso a servicios de salud adecuados, en los lugares de privación de libertad. Asimismo, le preocupan los informes relativos al elevado número de personas que se encontrarían privadas de libertad, a veces por períodos muy prolongados, en instalaciones policiales que estarían diseñadas para albergar a las personas sólo por unos pocos días. Mientras toma nota de la información proporcionada por el Estado parte de que las cifras de víctimas de violencia en los lugares de privación de libertad muestran una tendencia decreciente, al Comité le preocupan los informes que señalan que continúan registrándose hechos de violencia.

... el Estado parte debe adoptar las medidas legislativas o de otra índole necesarias para prohibir que los civiles puedan ser juzgados por la jurisdicción penal militar.

... informes relativos a actos de intimidación, descalificación, amenazas y/o ataques presuntamente perpetrados contra periodistas, defensores de los derechos humanos y abogados. Asimismo, le preocupan los informes relativos a las detenciones de los miembros de la oposición política Leopoldo López y Daniel Ceballos, que han sido declaradas arbitrarias por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria.²⁷

En agosto de 2017, la [Oficina del ACNUDH](#) publicó el *Informe sobre las violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017*. Indica que los hechos apuntan a la existencia de una política destinada a reprimir el disenso político e infundir temor en la población a fin de frenar las manifestaciones. Señala con preocupación, que el deterioro de la situación de los derechos humanos descrito en el *Informe* ocurre en el marco general de la grave crisis económica y social del país y de una situación política nacional cada vez más inestable y polarizada.

En la parte final del *Informe*, el ACNUDH presenta a las autoridades estatales un conjunto de recomendaciones encaminadas a evitar nuevos actos de violencia y de violación de los derechos humanos y a respaldar el diálogo político, y exhorta a las autoridades venezolanas a aplicarlas sin demora:

[...]

- Poner fin a la aplicación de la jurisdicción militar a los civiles y velar por que los tribunales militares solo juzguen a militares activos acusados de delitos militares o de faltas disciplinarias.
- Poner fin a los allanamientos ilegales de viviendas, respetar el derecho a una vivienda adecuada e impedir interferencias arbitrarias o ilegales en la vida privada, la familia o el hogar.
- Aplicar un plan efectivo y cuantificable para desarmar a los colectivos armados, proteger a la población de sus ataques y prohibir, prevenir y castigar las actividades delictivas de estos grupos.
- Adoptar las medidas necesarias para garantizar que todas las personas bajo su jurisdicción puedan disfrutar plenamente de sus derechos a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de opinión y expresión.

²⁷ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos: *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la República Bolivariana de Venezuela*, doc. CCPR/C/ VEN/CO/4, de 14 de agosto de 2015, párrs. 11-12, 16-17, pp. 5-6.

- Velar por la seguridad de los periodistas y otros trabajadores de los medios de comunicación, en particular durante las manifestaciones, dando órdenes específicas a las fuerzas de seguridad para que les permitan llevar a cabo libremente su labor periodística.
- Abstenerse de adoptar medidas encaminadas a acosar o interferir indebidamente en las actividades legítimas de la oposición política.
- Permitir el acceso al país a los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y a los mecanismos regionales de derechos humanos.
- Conceder al ACNUDH un acceso directo y sin restricciones al país a efectos de realizar una evaluación de la situación de los derechos humanos en el país y explorar la posibilidad de brindar cooperación técnica.²⁸

En el documento se pide al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que examine la posibilidad de tomar medidas para prevenir el agravamiento de la situación de derechos humanos en Venezuela.

2.6. Seguridad comunitaria

La mayor parte de la población participa en un grupo, una familia, una comunidad, una organización, un grupo racial o étnico que pueda brindarle una identidad cultural y un conjunto de valores que ofrezcan seguridad a la persona, también en términos prácticos. Se encuentra en el sistema de familia ampliada que ofrece protección a sus miembros más débiles, y muchas sociedades tribales funcionan basándose en el principio de que los jefes de hogar tienen derecho a una parcela de tierra suficiente para mantener a su familia, de manera que la distribución de tierras se hace en consecuencia. Pero las comunidades tradicionales pueden también perpetuar las prácticas opresivas: el empleo de mano de obra sojuzgada y esclava y el tratamiento particularmente cruel de la mujer.²⁹

En Venezuela los derechos de los pueblos indígenas están consagrados en los artículos 119, 121 y 123 del texto constitucional. La principal demanda de las organizaciones y pueblos originarios, ser dueños de los territorios ancestrales donde habitan, continúa sin cumplirse a pesar de ser un derecho consagrado en la [Constitución Nacional](#), el cual debió garantizarse para el año 2001. La crisis

²⁸ Vid. ACNUDH: *Informe sobre las violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017*, Ginebra, 2017, p. 36.

²⁹ Cf. PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, pp. 36 y 37.

económica y la ausencia de políticas públicas para abordar estructuralmente la problemática han originado un preocupante retroceso en poblaciones vulnerables del país, una de ellas las comunidades indígenas.³⁰

El artículo 12.6 de la *Declaración de Santiago* establece que «los pueblos indígenas tienen todos los derechos que les garantiza el derecho internacional de los derechos humanos, particularmente el derecho a vivir en sus tierras, a disfrutar de sus riquezas naturales y a la protección efectiva de su patrimonio cultural».

El *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* expresó en 2015 su «preocupación por la información recibida según la cual la consulta a los pueblos indígenas no se celebra regularmente y con plenas garantías, especialmente en el otorgamiento de concesiones de exploración y explotación de recursos naturales».³¹

Además, recomendó al Estado tomar las medidas necesarias para garantizar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en todo lo que respecta a la toma de decisiones susceptible de afectar al ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales, particularmente en los procesos de concesión de exploración y explotación de recursos mineros e hidrocarburos, entre otras.

En materia del derecho a la educación indígena hay deudas importantes por parte del Estado venezolano. Aún debe adoptar medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que quienes viven fuera de sus comunidades tengan acceso a la educación en su propia cultura e idioma. La deserción docente por la situación de crisis, que se extiende a territorios indígenas, es una de las principales causas de retroceso. De acuerdo a la *Memoria y Cuenta 2015 del Ministerio de Educación*, los dos estados donde con mayor proporción los maestros no poseen título docente fueron Amazonas (43 %) y Delta Amacuro (20,3 %).³² También hay asignaturas pendientes en cuanto al derecho a la salud y acceso a sus servicios, así como las formas de participación política de los pueblos indígenas. Esto merma el concepto de seguridad humana para este grupo social.

³⁰ PROVEA: «*Derechos de los pueblos indígenas*», *op. cit.*

³¹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de la República Bolivariana de Venezuela*, *cit. supra*, párr. 9, p. 3.

³² *Cf.* PROVEA: «*Derechos de los pueblos indígenas*», *op. cit.*

2.7. Seguridad política

Aunque la paz sea todavía un derecho humano emergente, el concepto de seguridad humana reposa en el cumplimiento de los preceptos constitucionales y políticos relativos al equilibrio de poderes del Estado. En Venezuela, la falta de separación e independencia de los poderes públicos es preocupante porque socava y contraría el estado de derecho, que es la base del sistema democrático. De acuerdo al artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, dos de los elementos esenciales de la democracia representativa son «el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho» y «la separación e independencia de los poderes públicos».³³

El *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* del PNUD señala que uno de los aspectos más importantes de la seguridad humana consiste en que la gente pueda vivir en una sociedad que respete sus derechos humanos fundamentales.

El cuerpo constitucional venezolano contiene un enunciado importante de derechos humanos y en el artículo 62 el derecho a la participación política, pero en la práctica se constata el deterioro de las condiciones del ejercicio y protección de estos derechos. Ha ocurrido una transición inversa de una organización política social democrática hacia actuaciones propias de regímenes dictatoriales. Aunque se siga etiquetando de *democracia*, el diario acontecer de los venezolanos no se corresponde con las bases políticas, sociales y económicas de una democracia.

El derecho a la participación política se violenta reiterada y drásticamente por la dilación y manipulación fraudulenta de los últimos procesos electorales. También por la evidencia en la designación irregular de los rectores del [Consejo Nacional Electoral](#) por parte del Gobierno nacional, los sucesivos decretos de estado de excepción, las inhabilitaciones políticas por parte de la [Contraloría General de la República](#), la exigencia extemporánea de la paridad de género para las elecciones de 2015, la violencia en las campañas electorales, la censura y autocensura de los medios de comunicación social y el ventajismo del Estado, que ha generado un clima de violencia e intolerancia política,³⁴ que se traduce en inseguridad humana.

En diciembre de 2014, el Comité contra la Tortura, en sus observaciones finales referidas a los informes tercero y cuarto combinados de Venezuela sobre el cumplimiento de la [Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes](#), observó con preocupación:

³³ Organización de los Estados Americanos: *Carta Democrática Interamericana*.

³⁴ Cf. PROVEA: «[Derecho a la participación](#)», *op. cit.*

...la falta de independencia del poder judicial respecto del poder ejecutivo, evidenciada por el caso de la jueza María Lourdes Afiuni, quien tras ordenar la liberación condicional de un detenido, cuya detención había superado el máximo legal y había sido considerada arbitraria por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, fue encarcelada después de que el poder ejecutivo hubiese solicitado públicamente 30 años de prisión para ella.

... preocupa al Comité que el procesamiento de la Sra. Afiuni, así como las destituciones de jueces provisionales presuntamente por haber adoptado decisiones desfavorables para el Gobierno, hayan impactado negativamente en la independencia de los demás jueces, socavando las garantías de un Estado de derecho necesarias para la protección eficaz contra la tortura.

... el Estado parte debe adoptar medidas urgentes para asegurar la plena independencia e inamovilidad de los jueces conforme a los estándares internacionales en la materia.³⁵

También el [Comité de Derechos Humanos](#) ha recomendado que «el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar que la Defensoría del Pueblo ejerza plenamente y de manera eficaz e independiente su mandato» y además, ha manifestado su preocupación por la falta de autonomía, independencia e imparcialidad del Poder Judicial en Venezuela, donde «sólo el 34 % de los jueces son titulares, lo que significa que el resto se encuentra en situación de provisionalidad y que tanto sus nombramientos como remociones pueden realizarse de manera discrecional».³⁶ En cada área, ha realizado sus recomendaciones al Estado.

La Oficina del ACNUDH, en su [Informe sobre las violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017](#), exhortó a las autoridades venezolanas, a fortalecer la independencia del poder judicial, absteniéndose de tomar cualquier medida que pueda menoscabarla. Garantizar la selección de personas íntegras, competentes, y con los debidos conocimientos jurídicos para ocupar cargos judiciales y garantizar la permanencia de los jueces hasta su jubilación o hasta la expiración de sus mandatos.

³⁵ Naciones Unidas, Comité contra la Tortura: *Observaciones finales sobre los informes tercero y cuarto combinados de la República Bolivariana de Venezuela*, doc. CAT/C/VEN/CO/3-4, 12 de diciembre de 2014, párr. 16, pp. 7-8.

³⁶ Cf. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos: *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la República Bolivariana de Venezuela*, cit. supra, párrs. 6 y 15, pp. 2, 5-6.

3. Reflexión final

Aunque la *Constitución de Venezuela* reconoce los derechos humanos que sustentan el derecho a la seguridad humana como elemento imprescindible del derecho humano a la paz, es necesario desarrollar e implementar un diseño institucional que permita el escrutinio de la gestión pública y los estándares asociados a la vida republicana, puesto que la consagración constitucional de los derechos sin un adecuado sistema de contrapesos que reduzca el ejercicio arbitrario y discrecional del poder, se traduce en modelos políticos que favorecen el autoritarismo y la emergencia de tiranías.

Los acontecimientos ocurridos en el país en marzo y abril de 2017, tras el intento del Tribunal Supremo de Justicia de vaciar de competencias al Poder Legislativo y privar a los parlamentarios de su inmunidad lo acreditan así, pese a la rectificación de la medida a instancias del Consejo de Defensa de la Nación y, sobre todo, a raíz de las numerosas críticas internacionales que tales medidas suscitaron. Incluso el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos instó en un comunicado de prensa —y en el mencionado *Informe sobre las violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017*— a garantizar la separación de poderes en el país, refiriéndose particularmente al artículo 25 del PIDCP en el que se consagra el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos de su país a través de representantes libremente elegidos.³⁷

El discurso político basado en los anhelos legítimos de justicia social que anida en la sociedad puede convertirse en un ariete que destruya los contenidos de la democracia y con ello reducir las posibilidades reales de garantizar la seguridad humana. Las posibilidades del desarrollo integral de una sociedad están indisolublemente unidas a las garantías para realizar la vida en libertad. Dado que los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes e inalienables, no es aceptable primar unos derechos a costa de otros y, en tal sentido, la seguridad humana requiere la protección integral de todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Aplazar el disfrute de unos derechos para presuntamente privilegiar otros no tiene justificación. La paz es el resultado del disfrute de todos los derechos humanos por todos, sin discriminación.

Conviene trabajar en propuestas para un proyecto de promoción y desarrollo del derecho a la seguridad humana en Venezuela, a través del cual pueda adelantarse

³⁷ Vid. ACNUDH: «Zeid insta a Venezuela a mantener la separación de poderes», Ginebra, 31 de marzo de 2017.

de manera efectiva y real la adopción del enfoque de seguridad humana en la comprensión de los desafíos del desarrollo del país y que permitan la realización de estrategias de protección y empoderamiento.

La seguridad humana en Venezuela depende del rescate de la institucionalidad democrática y la recuperación del contrapeso entre los distintos poderes públicos. La crisis de libertades para vivir sin miedo ni miseria y con dignidad, deriva de la disolución progresiva del equilibrio entre los poderes públicos que conllevó a un ejercicio autoritario del poder y que ahora pretende mantenerse en el mismo sin realizar consultas electorales genuinas. El derecho humano a la paz y la seguridad humana solo son viables si comportan el disfrute universal de todos los derechos humanos, sin sacrificar unos por otros, a la par que se garantice un modelo de convivencia plural y democrática, realmente participativa y con funcionamiento efectivo de la separación de poderes, para lo que es esencial la existencia de un poder judicial no contaminado desde las instancias políticas y, por tanto, verdaderamente independiente e imparcial.

La grave situación venezolana constituye un desafío para los mecanismos de protección de los derechos humanos establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos, que deben responder a la caída libre de la calidad de vida de la población de Venezuela. Urge soluciones rápidas a una crisis humanitaria en desarrollo con graves e imprevisibles consecuencias para el disfrute de los derechos humanos por los venezolanos y la región.

El caso venezolano demuestra que la efectividad de los derechos humanos está estrechamente vinculada a las garantías asociadas a una institucionalidad democrática y la vigencia plena del derecho humano a la paz que reclama la sociedad civil internacional. A mayor deterioro de las condiciones democráticas, menos posibilidades para una deliberación pública de los desafíos de una sociedad, con lo que se afecta a la paz social. La institucionalidad pública orientada a la plena garantía de los derechos humanos constituye un soporte imprescindible para sustentar la paz como derecho humano emergente en el derecho internacional.

13

GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO Y SUS IMPLICACIONES PARA EL DERECHO A LA PAZ

Juan Carlos Gutiérrez Contreras
Silvia Patricia Chica Rincoar

Juan Carlos Gutiérrez Contreras, abogado penalista, defensor de derechos humanos y miembro de la AEDIDH.

Silvia Patricia Chica Rincoar, magíster en Desarrollo y especialista en Gobierno y Políticas públicas. Miembros ambos de la organización de la sociedad civil IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos con sede en México.

1. Contexto de inseguridad humana en México — Índice de Paz
2. Elementos para comprender el contexto de la situación de los derechos humanos en México
3. El desconocimiento generalizado y sistemático de las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales de protección de los derechos humanos por parte del Estado mexicano
4. Recomendaciones para avanzar en la consolidación de la paz en México
5. Bibliografía

Esa violencia dura y en goteo permanente ha derramado tanta sangre que buena parte de la sociedad ha preferido no ver, incluso la ha aceptado.

Jacobo DAYAN

La paz, como valor, se resiste a entrar en una definición. Sólo puede ser captada en imágenes de un mundo, de una sociedad, de una situación en que yo me vea, junto a aquellos que amo, disfrutando de estados que he anhelado y buscado.

Javier GIRALDO

Después de un año de haber sido aprobada la *Declaración sobre el Derecho a la Paz* por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas,¹ no configura ni retoma los diversos elementos esenciales sobre el derecho a la paz, que han sido propuestas desde hace más de diez años por diversas organizaciones de la sociedad civil mundial, y cuyos trabajos finales se encuentran incluidos en la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz* adoptada el 10 de diciembre de 2010.²

La *Declaración de Santiago* establece los contenidos necesarios de la paz como derecho humano, tales como el derecho a la educación en la paz y los derechos humanos, el derecho a la seguridad humana, el derecho al medio ambiente, el derecho al desarme, el derecho al desarrollo, el derecho a emigrar, el derecho al refugio, los derechos de las víctimas de las violaciones de derechos humanos o los derechos de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad.

En consecuencia, el preámbulo de la *Declaración* subraya la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional que elimine las desigualdades, la exclusión y la pobreza, porque son las causas básicas de la violencia estructural, la cual es incompatible con la paz, tanto a nivel nacional como internacional e invita a reconocer que el desarrollo, la seguridad, y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente como pilares centrales del derecho a la paz. De allí, que los países que atraviesan por graves crisis asociadas a violencias arraigadas y estructurales por las infames

¹ Por recomendación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ([resolución 32/28](#), de 1 de julio de 2016), la Asamblea General aprobó la *Declaración sobre el Derecho a la Paz* ([resolución 71/189](#), anexo, de 19 de diciembre de 2016).

² Sobre el proceso de discusión y contenido de la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, ver Carlos VILLÁN DURÁN y Carmelo FALEH PÉREZ (eds.): *Contribuciones regionales para una declaración universal del derecho humano a la paz*, Luarca: AEDIDH, 2010, 640 pp. Véanse los textos completos de la *Declaración de Santiago* y los [Estatutos del OIDHP](#) en la web de la AEDIDH.

condiciones de pobreza y desigualdad³ tendrían la obligación de construir una agenda pública fundada en la interrelación de derechos como condición para superar los problemas que agobian a sus pueblos.

Como sostiene Carlos Villán «Nos encontramos en nuestras sociedades ante un panorama de violaciones masivas del derecho humano a la paz, en las que la cultura de la violencia (corolario de la máxima latina *si vis pacem, para bellum*) prevalece en detrimento de la cultura de paz».⁴ A partir de ello, y para avanzar en la construcción de una cultura de paz, se requiere conocer las realidades sociales y las dinámicas que generan la violencia. No de otra forma se encontrarán soluciones.

Para lograr una mejor comprensión de lo que acontece en México, hemos preparado el presente texto, el cual se divide en cuatro partes: la primera presenta un análisis de los resultados del Índice de Paz del país mencionando algunos de sus indicadores; la segunda parte desarrolla algunas situaciones que ayudan a comprender el contexto de los derechos humanos en el país; la tercera enumera algunas de las recomendaciones realizadas por algunos órganos de tratados y mecanismos independientes de las Naciones Unidas y la cuarta contiene observaciones y recomendaciones que desde organismos internacionales se han emitido y que pueden ser tomadas en cuenta como elementos que podrían apuntar el derecho a la paz.

El presente artículo presenta elementos para abordar el contexto de inseguridad humana que atraviesa México, país en el cual se ha experimentado un aumento acelerado en los índices de violencia e impunidad en el que miles de personas han sido víctimas de graves violaciones a sus derechos humanos cometidas, por acción u omisión, por parte del Estado mexicano, lo cual configura un

³ Al respecto, Adolfo Pérez Esquivel señala: «Basta una mirada a nuestro alrededor para comprender el camino transitado de nuestro tiempo y la necesidad de generar caminos de construcción de la paz. Vivimos un mundo sacudido por la violencia social y estructural, donde imperan las desigualdades sociales que ponen en evidencia que la conciencia de la paz es un camino a construir, de valores sociales, culturales, espirituales y políticos. Que asumir ese camino requiere de un esfuerzo personal y colectivo de resistencia social y cultural, a fin de lograr superar el mecanismo impuesto de la dominación cultural, que contrapone la paz a la guerra, luz y sombra, la imposición y justificación de la violencia para alcanzar la paz. Adolfo PÉREZ ESQUIVEL: «El derecho humano a la paz», en *Contribuciones regionales para una declaración universal del derecho humano a la paz*, p. 25.

⁴ C. VILLÁN DURÁN: «El derecho humano a la paz», *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal*, (ANIDIP), 2 (2014), p. 41.

contexto que niega abiertamente el elemento fundante del derecho a la paz reconocido en el artículo 3.2) de la *Declaración de Santiago*:

Los pueblos y los seres humanos tienen derecho a vivir en un entorno privado y público que sea seguro y sano, así como a recibir protección contra cualquier acto de amenaza o de violencia física o psicológica, con independencia de su procedencia estatal o no estatal.

En este sentido, las palabras del alto comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas al concluir su visita realizada al país en octubre de 2015, ilustran lo que sucede en México:

Para un país que no se encuentra en medio de un conflicto, las cifras calculadas son, simplemente, impactantes: 151 233 personas asesinadas entre diciembre de 2006 y agosto de 2015, incluyendo miles de migrantes en tránsito. Desde 2007, hay al menos 26 000 personas cuyo paradero se desconoce, muchas posiblemente como resultado de desapariciones forzadas. Miles de mujeres y niñas son abusadas sexualmente o se convierten en víctimas de feminicidio. Y prácticamente nadie ha sido condenado por dichos crímenes.⁵

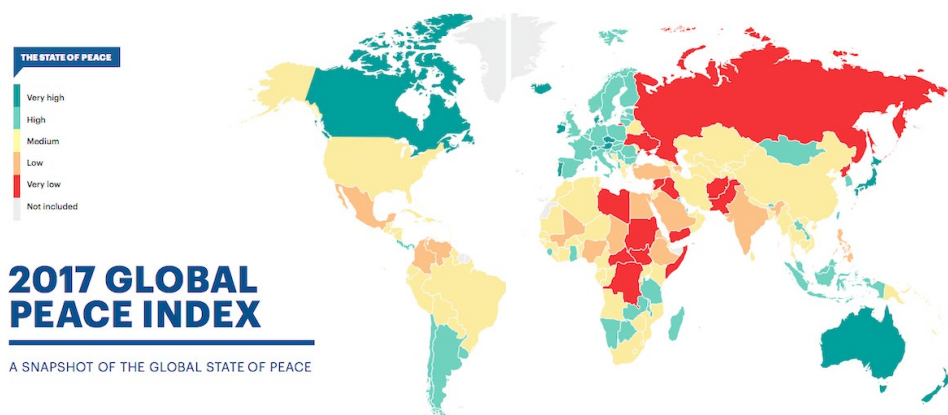
Atendiendo al artículo segundo de la *Declaración*, México tiene la imperiosa obligación de afrontar las violaciones graves a los derechos humanos, la superación de la violencia, la impunidad y la corrupción para transitar de una paz negativa entendida como ausencia de la guerra y violencia directa hacia una paz positiva donde prevalece la democracia ampliada y el respeto y garantía por los derechos humanos. En particular y ante el inmenso drama humanitario que ha generado la guerra no declarada en México, como veremos en este texto, el Estado debe asumir de manera responsable lo dispuesto en el artículo 11 de la *Declaración de Santiago*, que al retomar los tratados internacionales de derechos humanos, así como todo el cuerpo normativo referido a los derechos de las víctimas, el cual es contundente en señalar que estas tienen derecho, sin discriminación, a su reconocimiento como tales, a la justicia, a la verdad, y a una reparación efectiva que les proteja ante violaciones de los derechos humanos, particularmente del derecho humano a la paz, así como a obtener justicia, derecho a la verdad y reparación integral.

⁵ «Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México», OHCHR, 7 de octubre de 2015.

1. Contexto inseguridad humana en México — Índice de paz

En la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, antecedente de la *Declaración del derecho a la paz* de las Naciones Unidas, se establece que uno de sus elementos es el de vivir en un entorno seguro y sano: «Toda persona tiene derecho a la seguridad humana, lo que incluye la libertad frente al miedo y frente a la necesidad, ambos elementos de la paz positiva».⁶

A nivel internacional México ocupa el puesto número 142 de 163 países en el *ranking* de paz global en 2017. Su posición ha empeorado ya que en 2016 estaba en el puesto 140. Se encuentra ubicado por encima de países como Honduras, Guatemala y El Salvador que tienen altos niveles de tasa de homicidios y tiene la cifra más alta en comparación con los países de Centroamérica. Los siguientes cuatro países que le siguen a México en el *ranking* del *Índice de Paz Global* para el año 2017 son Venezuela (143), Israel (144), Palestina (145) y Colombia (146).



Fuente gráfico: Índice de Paz Global, 2017

De otro lado en México, a partir de los datos oficiales, se construye el Índice de Paz. Este es calculado con datos recopilados desde el año 2003 por el Instituto para la Economía y la Paz (IEP) y con base en la metodología del Índice de Paz Global (IPG). Es una medida que expone el resultado de la relación de cinco indicadores: los homicidios, delitos con violencia, delitos cometidos con armas de fuego, crímenes de delincuencia organizada y presos sin condena.

⁶ *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, emitida el 10 de diciembre de 2010 en el marco del Congreso Internacional sobre el Derecho Humano a Paz, con ocasión del Foro Social Mundial sobre la Educación para la Paz.

Si bien los indicadores contemplados en el Índice de Paz parten del análisis de crímenes y delitos cometidos sin tener en cuenta un enfoque de derechos humanos, consideramos que es una medida que intenta aproximarse a la magnitud de la violencia y que tiene que ser observada cuando nos referimos al respeto y la garantía que se brindan a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad.

El resultado de este índice varía en un intervalo de 1 a 5, donde una menor calificación representa un mayor nivel de paz, esta última entendida como «la ausencia de violencia o miedo a la violencia».

La calificación nacional para el año 2016 es de 2,264 y en relación con la medición del año anterior evidencia un deterioro en un 4,3%. La principal razón para esta calificación se encuentra en el aumento de la tasa de homicidios al 18,4%. La tasa actual de homicidios señala que existen 16,7 homicidios por cada 100 000 habitantes en el país.

En correspondencia con la tendencia nacional, 21 de los 32 estados registraron un deterioro en la paz entre 2015 y 2016, mientras que 11 estados mejoraron. Llama la atención que sólo ocho estados mejoraron su tasa de homicidio.⁷

El informe establece que con relación a la situación que reportaba México en 2011 en los últimos años el país ha mejorado por lo menos en un 14%, sin embargo el indicador de presos sin condena no ha mejorado desde el año 2011, lo que puede tener relación con los altos niveles de impunidad⁸ que prevalecen en el país, entendida esta como un fenómeno multidimensional. Es decir, la impunidad surge de varias dimensiones del quehacer de un Estado como es la responsabilidad de la seguridad ciudadana, la procuración y administración de justicia, el buen funcionamiento del sistema penitenciario así como la protección de los derechos humanos.

Estamos ante un fenómeno que retroalimenta y multiplica los efectos negativos de problemas igualmente complejos como la inseguridad, la violencia, el acceso desigual a la justicia o la violación a los derechos humanos. Los altos niveles de impunidad que caracterizan a México se han traducido también en un deterioro creciente del desempeño institucional y en un profundo desprestigio de la clase

⁷ Institute for Economics & Peace: *Índice de Paz México 2017*, p. 10.

⁸ Por *impunidad* se entiende la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas. Naciones Unidas: *Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, 2005.

política. Eventos como la desaparición de los estudiantes normalistas de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, los probables casos de ejecuciones extrajudiciales en Tlatlaya, Apatzingán o Toluca, la fuga de Joaquín Guzmán Loera, la revelación de conflictos de interés involucrando a miembros del gabinete presidencial, la exposición cotidiana de casos de corrupción o tráfico de influencias, así como la colusión de servidores públicos con organizaciones criminales, nos advierten de las graves consecuencias de un fenómeno que se extiende en nuestra vida pública a través de los diferentes órdenes de gobierno.⁹

En este sentido es importante mencionar que la reciente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016 indica que existe por parte de los ciudadanos una percepción negativa sobre la seguridad pública, en el país es generalizado el sentir que la impunidad y la corrupción se ha incrementado, en particular la confianza respecto de actores claves en el mantenimiento de la seguridad pública como son las policías, las cuales se perciben como las autoridades menos confiables y más corruptas sobre todo en el ámbito local.¹⁰

Otra tendencia que se identifica en el informe *Índice de Paz México 2017* es que las tasas de delitos cometidos con violencia, en particular aquellos producidos por delincuencia organizada, volvieron a los niveles previos que se reportaron antes de la guerra contra las drogas instaurada en la administración del Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa. Sin embargo, esta afirmación es controvertida por reportes de organizaciones sociales que estudian el fenómeno de la violencia en México:

A más de nueve años de que el gobierno federal lanzara su estrategia de seguridad para combatir al crimen organizado, la crisis de asesinatos, desapariciones y tortura continúa, alimentada tanto por el crimen organizado como por la respuesta de mano dura por parte del estado mexicano. Los hechos apuntan a que tanto las fuerzas federales como los miembros de por lo menos un cártel delictivo, los Zetas, han cometido crímenes en pos de políticas de estado o de su organización respectivamente, al tiempo que perpetraban ataques a la población civil de forma generalizada o sistemática. Por lo tanto, existen bases para sostener que actores estatales y no estatales por igual han cometido crímenes de lesa humanidad en México.¹¹

⁹ UDLAP, CESIJ y Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia: *Índice Global de Impunidad México 2016*, p. 19.

¹⁰ ENVIPE: La *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016* es la sexta entrega de la serie estadística generada por el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ), coordinada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

¹¹ Open Society Foundations: *Atrocidades innegables: confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Nueva York: Open Society Foundations, 2016, p. 164.

Por otra parte, el documento al estudiar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, sustento clave de cualquier modelo democrático y prerrequisito para el ejercicio de otros derechos, concluye que «en México la violencia contra periodistas sigue siendo un riesgo para el libre flujo de información».¹² En este sentido, como es conocido, las organizaciones sociales y colectivos de periodistas señalan un considerable aumento de las amenazas a periodistas, ataques a medios de comunicación, asesinatos e intimidaciones que afectan gravemente el ejercicio de la libertad de expresión. Todo lo cual tiene una relación directa con el contexto de violencia en el país, en tanto la censura y autocensura son una consecuencia de la actuación del crimen organizado y de los gobiernos regionales que buscan silenciar, invisibilizar la violencia y controlar a la opinión pública, afectando la libertad de expresión. Como lo señala el informe de periodistas: «vivir con miedo en una democracia es un contrasentido».¹³

Así las cosas, el contexto presentado nos muestran una serie de indicadores que reflejan el largo camino por recorrer para construir un entorno de paz en el país. Como se señala en el reporte citado, la paz en México se deterioró 4,3 % en 2016 en comparación con el año anterior, y como se observa esta tendencia puede continuar. El Índice de Paz describe cuatro importantes áreas de política pública que son decisivas para alcanzar altos niveles de paz: combate a la impunidad, fortalecimiento de la policía, estrategias para disminuir las tasas de homicidio y el papel de los Gobiernos locales en la solución del problema.

Evidentemente, creemos que el principal reto para el país es reducir los niveles de impunidad, en particular de las violaciones graves contra los derechos humanos, lo cual como veremos en el siguiente capítulo de este texto, no observa medidas ni acciones que avancen en dicho camino, por el contrario, el país enfrenta enormes retos, como una creciente tasa de homicidios aunado a altos niveles de impunidad. Mientras esta situación no sea aceptada por el Estado mexicano, será imposible avanzar, pues como lo decía el alto comisionado de los Derechos Humanos al concluir su visita a México en octubre de 2015:

La comunidad internacional tiene mucha buena voluntad hacia México, pero al final son solamente los mexicanos y las mexicanas —y especialmente la clase política de México— quienes pueden resolver estos profundos problemas. El país cuenta con recursos humanos de primer nivel, así como recursos materiales abundantes. Las problemáticas se han acrecentado tanto, que para cualquier gobierno sería una tarea abrumadora solucionarlas, pero el gobierno que lo logre —el que reforme radicalmente la policía, haga funcionar la justicia, aplaste el índice de criminalidad y encarcele a los criminales, el que regrese al Ejército a los cuarteles, proteja a las personas marginadas, trabaje duro para reducir la violencia contra las mujeres— ése

¹² Institute for Economics & Peace: *Índice de Paz México 2017*, p. 6, 2017.

¹³ ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica: *Informe MIEDO*, p. 7, 2016.

es el gobierno que la nación necesita y quiere. El Gobierno que atienda plenamente el deseo de su ciudadanía y tenga la capacidad de transformarlo en un Estado que funcione, es el Gobierno que será recordado y honrado por generaciones futuras. Dicho Gobierno además será capaz de atraer un flujo masivo de inversión extranjera directa, que a su vez contribuiría una mayor prosperidad para su población.

2. Elementos para comprender el contexto de la situación de los derechos humanos en México

México cumple más de diez años desde que el expresidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012), diera inicio a la «Estrategia de Seguridad», doctrina que contemplara la guerra contra el narcotráfico a través de la militarización de la seguridad ciudadana, la cual sería retomada por el actual presidente, Enrique Peña Nieto, desde el inicio de su mandato en el año 2012. Desde el comienzo, esta estrategia ya planteaba muchos interrogantes, el uso del Ejército no estuvo precedido de una declaratoria de estado de emergencia, única forma constitucional por medio de la cual pueden ser limitados ciertos derechos humanos y garantías para su protección, como aquella que se refiere a que la seguridad pública es una función que solamente podrá ser desempeñada por autoridades civiles, y que en tiempos de paz las Fuerzas Armadas solamente pueden desarrollar actividades estrictamente relacionadas con la disciplina militar. Tal uso tampoco fue acompañado de la creación de un marco legal adecuado que delimitara las funciones de las fuerzas federales en esta estrategia, particularmente el uso de la fuerza letal, situación que facilitó la comisión de graves abusos por parte de los efectivos federales contra la población civil.

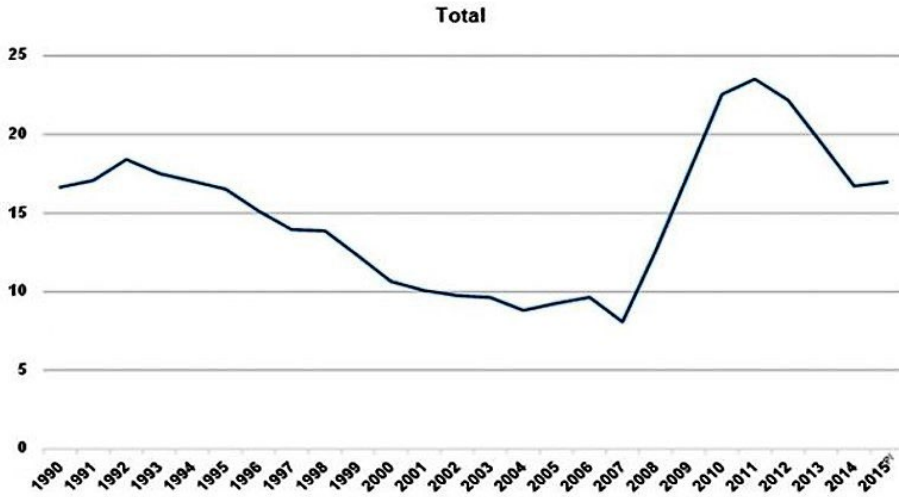
Las cifras más alarmantes son las que se refieren a la cantidad de homicidios dolosos en México, los cuales incrementaron dramáticamente desde el inicio de la Estrategia de Seguridad, alcanzando su máximo nivel en 2011, con un total de 27213 homicidios. Las cifras oficiales del año 2015 fueron de 20525 homicidios, es decir, una proporción de 17 por cada 100000 habitantes a nivel nacional.¹⁴ Cifra que para 2016 aumentó a 23953 casos de homicidios dolosos.¹⁵ De acuerdo

¹⁴ Ver «[Datos preliminares revelan que en 2015 se registraron 20 mil 525 homicidios](#)», INEGI, Boletín de prensa 289/16 (25/7/2016).

¹⁵ Al respecto, una investigación del periódico *El Universal* sobre las cifras de homicidios dolosos indica que si bien en el año 2016 se reportaron 23953 homicidios dolosos, siendo este el más violento del actual sexenio, es el año 2011, en el último año del sexenio de Felipe Calderón, el más violento de los últimos diez años en el cual se reportaron 27213 homicidios. Ver «[Violencia en México, año con año](#)», *El Universal* (Ciudad de México) (28/7/2016).

a los datos la siguiente gráfica evidencia la forma en la que los homicidios en México se dispararon tras la implementación de la Estrategia de Seguridad:

**Tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes a nivel nacional.
Serie anual de 1990 a 2015.**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

Al totalizar estos números el resultado se presenta aún más perturbador, de acuerdo con el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 151 233 personas fueron asesinadas entre diciembre de 2006 y agosto de 2015,¹⁶ y de acuerdo con organizaciones de la sociedad civil más de 116000 homicidios están relacionados con la lucha contra el crimen organizado.¹⁷

De igual modo, 28 161 personas forman parte del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas en el periodo comprendido entre diciembre de 2006 y marzo de 2016.¹⁸ Estos casos siguen impunes, pues hasta el 31 de diciembre de 2014, solo se habían emitido seis sentencias en el ámbito federal por desapariciones forzadas, de las cuales tan solo una fue emitida posteriormente a diciembre de 2006 (fecha de inicio de la Estrategia de Seguridad).

¹⁶ «Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México», OHCHR, 7 de octubre de 2015.

¹⁷ Claudia CRUZ SANTIAGO *et al.*: *México la guerra invisible: historias, cifras y negocioso de los carteles criminales y la impunidad de las mafias mexicanas*, México, 2013.

¹⁸ SEGOB: *Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas*.

En este sentido, como se puede observar en la siguiente tabla, el reporte de casos de personas desaparecidas en México según las estadísticas del Fuero Común¹⁹ (información reportada por los Estados de la Unión) presenta una tendencia ascendente desde el año 2007 hasta el año 2011, disminuye para el año 2012 en un 19%, pero de allí en adelante la cifra vuelve a aumentar alcanzando el mayor registro de casos en el año 2016.²⁰

Número de personas no localizadas según año de desaparición*												
No especificado	Anteriores a 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
323	243	622	800	1,363	3,155	4,028	3,264	3,673	3,921	3,538	4,670	1,453

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El total de casos reportados hasta abril de 2017 en el país sumando los casos de Fuero Común y Fuero Federal asciende a 32142 personas. El rango de edad es entre los quince a los diecinueve años. Tamaulipas, Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Sinaloa, en su orden, son los estados que concentran el mayor número de casos en el país.

Sin embargo, como señalan algunos reportes:

Existen sólidas razones para creer que el verdadero número de personas desaparecidas por motivos delictivos es significativamente mayor (al reportado oficialmente). Las víctimas que temen represalias contra sus familiares desaparecidos, o que temen por su propia seguridad, a menudo no informan a las autoridades por las desapariciones. Es menos probable que las víctimas de áreas rurales, que tienen pocos recursos económicos y un acceso difícil a la fiscalía, informen sobre desapariciones. Asimismo, los fiscales a menudo han reclasificado de modo inapropiado los casos que involucran a autores del Estado (desapariciones forzadas) como «secuestros», precisamente en un momento en que estos crímenes han alcanzado niveles alarmantes.²¹

Un caso que ejemplifica estas graves violaciones a los derechos humanos en México es el caso de los cuarenta y tres estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa, en hechos ocurridos entre el 26 y 27 de septiembre de 2014: cuarenta y tres

¹⁹ Las cifras presentan el total de registros de personas relacionadas con averiguaciones previas, carpetas de investigación o actas circunstanciadas del fuero común que permanecen sin localizar al corte del 30 de abril de 2017, distribuidas por año.

²⁰ Ver Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública: [Estadísticas Fuero Común](#).

²¹ Open Society Foundations: *Atrocidades innegables: confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Nueva York: Open Society Foundations, 2016, p. 166.

estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa desaparecieron en el estado de Guerrero. La [Comisión Interamericana de Derechos Humanos](#) aceptó crear con el apoyo financiero de México, un [Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes](#) (GIEI) con un mandato de seis meses, posteriormente renovado por otros seis, para esclarecer el caso.

De acuerdo con las investigaciones del GIEI, en cinco de los nueve sucesos que llevaron a la desaparición de los cuarenta y tres estudiantes, participaron fuerzas policiales de Iguala, donde además «el nivel de intervención de diferentes policías y escenarios, así como de los ataques en distintos momentos que muestran los documentos, testimonios y peritajes evaluados por el GIEI, da cuenta de la coordinación y mando existente para llevar a cabo dicha acción»²² y basado en estas conclusiones el alto comisionado para los Derechos Humanos de la ONU aseguró que se trataba de un caso de desapariciones forzadas.²³

En este contexto de desapariciones generalizadas, preocupa especialmente la situación de las niñas y mujeres. El aumento de los casos de personas desaparecidas en México y la situación de vulnerabilidad que viven las niñas y mujeres son un ejemplo de graves violaciones a los derechos humanos que, además de causar el deterioro del tejido social y de la confianza en las instituciones públicas, que deben proteger a los ciudadanos, fortalecen una cultura donde impera el miedo, la impunidad y la discriminación contra las mujeres.

En México existe un marco legal que contempla la modalidad de violencia feminicida, entendida esta como:

... la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.²⁴

Como es reconocido por la [Declaración](#), la paz demanda la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, como un imperativo para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz; entonces le corresponde a los Estados donde hay presencia de violencia de género desplegar todas las acciones posibles

²² Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI): [Informe Ayotzinapa \(resumen ejecutivo\)](#), Washington, 2015, p. 13

²³ «[Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México](#)», OHCHR, 7 de octubre de 2015.

²⁴ Capítulo V, artículo 21 de la [Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia](#), Diario Oficial de la Federación, 1 de febrero de 2007.

para combatirla. Sin embargo, los datos son alarmantes y nos demuestran que en México estamos en un contexto de retroceso. Para probar esta afirmación, podemos observar la situación en el estado de México, ya que en dicho lugar las desapariciones de mujeres representan el 49% de los casos, superiores al nivel nacional que reporta dichos casos en un 26%.

De diciembre de 2006 al 27 de abril de 2017 la Fiscalía General de Justicia del Estado de México reporta un total de 2367 niñas y mujeres en calidad de desaparecidas, no localizadas o extraviadas y/o ausentes. El rango de edad en el cual se concentran la mayoría de los casos es el comprendido entre los quince y diecisiete años que representa el 31% y le siguen los rangos de diez a catorce años con el 17% y de veintiuno a veintinueve años con el 15%.

La respuesta del Gobierno en materia de política pública ha sido declarar la [Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de México](#). Precisamente, la solicitud de esta alerta fue llevada a cabo por diferentes organizaciones sociales y se fundamentó en el señalamiento de:

una violencia feminicida y sistemática, donde se vulneran los derechos de las mujeres que habitan o transitan por su territorio [...] el contexto es tolerado y fomentado por una cultura misógina permeada tanto en el actuar de la sociedad como en el de las autoridades estatales.²⁵

Debemos aclarar que la desaparición y los feminicidios no son las únicas violaciones de derechos sufridas por las mujeres: la tortura es otra de ellas, y en México es alta; la violencia y violación sexual: las mujeres torturadas en México son casi siempre víctimas de violación sexual. Así mismo la exclusión y la discriminación por género son parte de una cultura donde prevalecen estereotipos y patrones de conducta que reproducen la desigualdad y la violencia.

En este contexto, es relevante mencionar que la construcción de las condiciones para la paz, implica la existencia de una sociedad civil sólida y con la capacidad de documentar las violaciones graves a los derechos humanos. El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en México en los últimos años ha dejado de ser silencioso. Los pronunciamientos, informes, comunicados de prensa y ejercicios de movilización social se han dado a la tarea de hacer visibles los graves problemas que atraviesa el país, la crisis humanitaria y el saldo de víctimas que deja la violencia los últimos dos periodos de gobierno. También han demandado el interés, la acción de justicia y la solidaridad de la comunidad nacional e internacional.

²⁵ *Informe del grupo interinstitucional y multidisciplinario conformado para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de México*, presentada el 8 de diciembre de 2010.

Sin embargo, como señala Jacobo Dayan:

Los niveles de violencia en México y la frecuencia con que se dan hallazgos que desfondan toda concepción de lo humano han generado una anestesia social preocupante. La normalización de la brutalidad solo contribuirá a su continuación. Como si fuera una condena inaplazable, en los últimos años, demasiados años, el horror pasa su factura diaria. Esa violencia dura y en goteo permanente ha derramado tanta sangre que buena parte de la sociedad ha preferido no ver, incluso la ha aceptado, después de tantas justificaciones de las autoridades, como el precio que se debe pagar por «acabar» con el crimen organizado.²⁶

En este sentido y como prueba fehaciente de esta situación, recientemente la [Federación Internacional de Derechos Humanos](#) (FIDH) en conjunto con organizaciones nacionales presentó una comunicación a la Fiscalía de la [Corte Penal Internacional](#) (CPI) sobre hechos sucedidos en el estado de Coahuila de Zaragoza.²⁷ El reporte detalla cómo entre los años 2009 y 2016 en Coahuila se cometieron crímenes dentro de los que destacan, la privación grave de la libertad física, tortura y desapariciones forzadas, como parte de un ataque sistemático contra la población civil en esa parte de la República mexicana. Los hallazgos señalan que las autoridades estatales responsables de la seguridad cometieron crímenes de lesa humanidad con los Zetas en un contexto de innegable colusión.

La comunicación presentada a la Corte Penal Internacional se basa en quinientos casos de detención arbitraria, tortura y desaparición forzada. La comunicación incluye también dos episodios particularmente violentos catalogados como crímenes de lesa humanidad: la matanza por parte de los Zetas (organización mexicana de narcotráfico y terrorismo) de aproximadamente trescientas personas en el municipio de Allende, en hechos sucedidos en marzo de 2011. La evidencia sugiere que el gobernador de la época estaba al tanto de lo que se preparaba y que los Zetas contaron con la pasividad e incluso con la cooperación de las fuerzas de seguridad.

El otro episodio al que hace referencia la comunicación ante la CPI está relacionada con la prisión de Piedras Negras, la cual, bajo la responsabilidad del Gobierno del estado de Coahuila, se convirtió en un centro de operaciones de los Zetas de 2008 a 2012. Los prisioneros podían salir a su antojo y traficar diversos elementos tales como transformar y maquillar vehículos, fabricar chalecos antibalas, entre otros. Lo más grave fue que al menos ciento cincuenta

²⁶ J. DAYAN: «Zonas y campos de exterminio en México», *Aristegui Noticias* (10/8/2017).

²⁷ FIDH: *México: Asesinatos, desapariciones y torturas en Coahuila de Zaragoza constituyen crímenes de lesa humanidad*, 2017.

personas habrían sido asesinadas allí y sus cuerpos fueron quemados o disueltos en cubos con ácido. Tales acciones no habrían sido posibles sin la complicidad de la administración de la prisión y sus autoridades.

El reporte demuestra cómo algunas organizaciones de la sociedad civil mexicana han encaminado sus esfuerzos a lograr que la Corte Penal Internacional investigue y sancione crímenes de lesa humanidad cometidos en el país. Es una exigencia de las víctimas sobrevivientes que demandan verdad, justicia y reparación. La investigación, identificación y sanción de los responsables es un imperativo para que se logre satisfacer la necesidad de justicia, pero también para que no exista impunidad y se garantice la no repetición, pues como señala el artículo 2 de la *Declaración sobre el Derecho a la Paz*, los Estados deben respetar, aplicar y promover la justicia, como medio para su consolidación.

Además de los homicidios y la desaparición de personas en la que hemos centrado el análisis anterior, en México hay otras graves violaciones de derechos humanos preocupantes como la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, la violencia ejercida hacia las personas migrantes que recorren el territorio, la violencia exacerbada contra las mujeres, todas estas situaciones han venido siendo objeto de la mirada y el escrutinio internacional, de donde se derivan informes y recomendaciones para el país que de empezar a cumplirse pueden permitir un nuevo escenario para para la paz.

3. El desconocimiento generalizado y sistemático de las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales de protección de los derechos humanos por parte del Estado mexicano

Como hemos señalado, México se encuentra envuelto en una verdadera crisis humanitaria derivada de las extendidas violaciones graves de derechos humanos. Sin embargo, el país ha firmado y ratificado la mayoría de las convenciones internacionales sobre derechos humanos. Por ejemplo, desde el año 2001, se extendió una invitación abierta a los *Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos* y ha recibido numerosas visitas de diversos organismos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, quienes han realizado innumerables recomendaciones al Estado mexicano.

Desde el año 2001, el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas viene señalando que en el país se recurre a la tortura de manera habitual y se recurre a ella

de manera sistemática como un recurso más en las investigaciones criminales.²⁸ Lo cual ha sido reiterado en el informe del [relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes](#) que afirma que la práctica de tortura es generalizada en México y es utilizada con fines de castigo y de investigación.²⁹

Igualmente, en materia de desaparición forzada, los informes del Comité contra la Desaparición Forzada, de 2015, y del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, de 2011, revelan una situación generalizada de desapariciones en la mayor parte del territorio del Estado, muchas de las cuales pueden ser clasificadas como *desapariciones forzadas*; y que el grave caso de los cuarenta y tres estudiantes que fueron víctimas de desaparición forzada en septiembre de 2014 en el estado de Guerrero ilustra la situación de impunidad generalizada, violaciones al derecho a la verdad y la falta de reparación a las víctimas de violaciones a derechos humanos a través del país, incluyendo aquellos cometidos durante el periodo conocido como *guerra sucia*.³⁰

En el mismo sentido, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas ha señalado que en México, la desaparición de personas se da en un contexto de impunidad generalizado que perpetúa el fenómeno, pues las violaciones graves a los derechos humanos no son castigadas:

El Grupo de Trabajo sigue consternado porque el derecho de acceso a la justicia y el combate a la impunidad permanecen como el principal reto en México. La impunidad generalizada perdura como un patrón crónico. La alarmante impunidad favorece la perpetración de las desapariciones forzadas.³¹

Una de las causas de esa impunidad es la falta de personas con la capacitación específica en materia de investigación del delito de desaparición forzada. Ni la Procuraduría General de la República ni las procuradurías locales cuentan con equipos profesionales multidisciplinarios que realicen investigaciones adecuadas. Debido a esto, los familiares de las víctimas de desaparición se enfrentan a una falta casi absoluta de respuesta eficaz del Estado: una y otra vez las autoridades

²⁸ Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, México. [CAT/C/MEX/CO/4](#), 6 de febrero de 2007.

²⁹ Informe del relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, [A/HRC/28/68/Add.3](#), 29 de diciembre de 2014.

³⁰ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comisión Nacional de los Derechos Humanos: *La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*, CNDH: Ciudad de México, 2015.

³¹ *Informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, en su informe relativo a su visita a México del 18 al 31 de marzo de 2011, [A/HRC/19/58/Add.2](#), párrafos 80-113.

de procuración de justicia (tanto estatales como la federal) incumplen con el deber constitucional de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Esta debilidad institucional se ha visto evidenciada en casos paradigmáticos como la desaparición forzada de cuarenta y tres estudiantes en el municipio de Iguala de la Independencia (Guerrero) en septiembre de 2014. Al respecto, en su segundo informe el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, creado a instancias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos para revisar estas desapariciones, señaló que:

El GIEI alertó desde sus primeras reuniones con la PGR y en las comunicaciones públicas que las investigaciones son demasiado fragmentadas, sobre todo las de violaciones de derechos humanos, y no existe un grupo de profesionales con formación interdisciplinaria que pueda realizar un estudio más comprensivo a partir de patrones y elementos comunes de casos de dichas violaciones. Este vacío debe ser copado con un análisis estructural que sin duda alguna redundaría en una mejor comprensión de las dinámicas de las violaciones de derechos humanos y la criminalidad, y permitiría una respuesta más integral y adecuada a la impunidad de estos casos.³²

En igual sentido y en cumplimiento de su mandato, en febrero de 2015 el Comité contra las desapariciones forzadas de las Naciones Unidas aprobó sus observaciones finales sobre el informe presentado por México, en virtud del artículo 29, párrafo 1 de la Convención. Sostuvo que «La información recibida por el Comité ilustra un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio del Estado parte, muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas». Por lo que insta al Estado a «continuar cooperando con el Comité en el marco de su procedimiento de acción urgente y a garantizar el tratamiento inmediato y el seguimiento regular de todas las acciones urgentes y solicitudes de medidas cautelares y de protección remitidas por el Comité».³³

Con referencia a las violaciones y afectaciones al derecho a la vida, el [relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias](#), en su misión a México en 2013, señala que entre diciembre de 2006 y noviembre de 2012 fueron cometidos 102 696 homicidios intencionales, estableciendo que el derecho

³² Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI): *Informe Ayotzinapa II: Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas*.

³³ El Comité contra la Desaparición Forzada examinó el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención (CED/C/MEX/1) en sus sesiones 119.ª a 121.ª (CED/C/SR.119 a 121), celebradas los días 2 y 3 de febrero de 2015. En su 133.ª sesión, celebrada el 11 de febrero de 2015, el Comité aprobó las observaciones finales, párrafo 10.

a la vida está en riesgo en México, especialmente para grupos en situación de vulnerabilidad, donde la impunidad es sistemática y endémica.³⁴

Igualmente, otros órganos especializados de las Naciones Unidas han señalado la situación grave que padece el país en otros temas que atañen a los derechos humanos de sectores sociales específicos, por ejemplo en materia de libertad de expresión y ataques contra periodistas o defensores de derechos humanos, el informe del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, de 2011 ([A/HRC/17/27/Add.3](#)), denunció que México es uno de los países más peligrosos para periodistas en las Américas; las observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas expresan que la estrategia de combate al crimen organizado ha contribuido en la intensificación de los patrones preexistentes de discriminación y violencia generalizadas contra la mujer, así como a la minimización e invisibilización de este fenómeno; expresando una profunda preocupación por las crecientes cifras de feminicidios, ([CEDAW/C/MEX/CO/7-8](#)). Por su parte, el reporte del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de 2011, que denuncia el alarmante número de casos de secuestro y extorsión de trabajadores migrantes indocumentados que migran de la frontera sur y por los actos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, desapariciones y asesinatos cometidos en su contra; y enfatizando que la violencia contra las personas migrantes se ha extendido más allá de las zonas fronterizas y las principales rutas de tránsito utilizadas por la población migrante, ([A/66/48](#)).

Todo lo anterior es una muestra destacada de la situación que padece el país en materia de violaciones graves a los derechos humanos y la actitud refractaria por parte del Estado mexicano para asumir sus responsabilidades en virtud de sus obligaciones internacionales. Al respecto, es evidente que con referencia al derecho a la paz, el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos, y las recomendaciones que deriven de estos por parte de los organismos especializados, es una condición de existencia y estabilidad del orden internacional. En gran medida, el orden interno de los Estados se apoya en la obediencia de dichos tratados, que parten del principio *pacta sunt servanda*, conforme a la cual los actos del Estado deben estar en concordancia con las cláusulas que componen los tratados suscritos.

Por desgracia, la actitud del Gobierno de México ante la realidad y las observaciones que se realizan es negar los hechos de manera rutinaria. Al respecto,

³⁴ *Informe del relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. Visita a México, A/HRC/26/36/Add.1.*

Santiago Corcuera expresidente del Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas señala, de manera atinada, cual es la actitud del Gobierno mexicano al respecto:

Resulta vergonzoso que la primera recomendación que el grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas de la ONU hizo al Estado mexicano en 2011, es que reconozca la magnitud del problema. La respuesta del Gobierno ha sido, no solamente negar la realidad, sino descalificar a las instancias internacionales que han realizado diagnósticos de la realidad mexicana. Por ejemplo, el relator especial contra la tortura, Juan Méndez, fue calificado de poco profesional y falto de ética. Miguel Ruiz Cabañas, el subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dijo ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en febrero de 2016: «considerando el alto impacto que tienen las observaciones y recomendaciones emitidas por los mecanismos de derechos humanos, nos parece indispensable que estos verifiquen cabalmente la información que tienen bajo su estudio y la analicen con estricto apego al derecho internacional. En consecuencia, deberían emitir observaciones sólidamente fundamentadas, que reflejen la objetividad y profesionalismo. Ante tal actitud no sorprende que la mayoría de las recomendaciones formuladas por estas instancias a México permanezca incumplida».³⁵

4. Recomendaciones para avanzar en la consolidación de la paz en México

Del 5 al 7 de octubre de 2015, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, realizó una visita oficial a México por invitación del Gobierno. Durante el transcurso de la misma se reunió con autoridades del más alto nivel de los tres poderes, incluido el presidente de la República, organizaciones de la sociedad civil y víctimas de violaciones de derechos humanos.

En su declaración al término de su visita el alto comisionado anunció una serie de recomendaciones a México. Dentro de las cuales destacan tres que señalamos a continuación, toda vez que consideramos, por su pertinencia, podrían despegar el camino para dar luz a este túnel oscuro en el cual está inmerso el país.³⁶

³⁵ Santiago CORCUERA: «El Gobierno mexicano falta a su palabra», *El País* (Madrid) (26/9/2017).

³⁶ ONU-DH México: *Recomendaciones a México del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein y respuesta del Estado mexicano*, 2016.

1. Consejo Asesor: Establecer un Consejo Asesor de renombrados/as expertos/as en el campo de los derechos humanos y el combate a la impunidad para asesorar al Estado mexicano sobre estrategias y reformas que impulsen las capacidades de investigación y sanción y para revertir la tasa de impunidad imperante en el país. El Consejo podría elaborar y presentar públicamente una evaluación a nivel nacional sobre la impunidad y recomendar una hoja de ruta para atender el asunto, evaluar su efectiva implementación y presentar informes públicos periódicos.
2. Debida investigación de graves violaciones a los derechos humanos: Fortalecer los esfuerzos para asegurar que todas las violaciones graves de derechos humanos, incluyendo la tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, sean investigadas y sancionadas adecuadamente por una oficina especializada de alto nivel de la Procuraduría General de la República. Esta Oficina debería estar dirigida por un/a reconocido/a experto/a en materia de derechos humanos y el combate a la impunidad, y contribuir con las unidades especializadas ya existentes y procuradores dentro de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR. Esta Oficina deberá tener recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para llevar a cabo sus tareas de manera profesional y efectiva.
[...]
4. Seguridad pública en línea con los derechos humanos: Complementar los esfuerzos ya iniciados por el Gobierno para promover un enfoque de seguridad ciudadana en la seguridad pública con mayores medidas para asegurar que las políticas de seguridad pública y las instituciones que las ejecutan cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar una efectiva rendición de cuentas por violaciones cometidas por miembros de las fuerzas armadas.

Por su parte, un grupo de organizaciones de la sociedad civil preocupadas por la situación de los derechos humanos ha propuesto a los países miembros del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas la adopción de una resolución sobre la situación de derechos humanos e impunidad en México.³⁷ El objeto de la resolución, además de llamar la atención de la comunidad internacional sobre la crisis de derechos humanos por la que atraviesa México, menciona la necesidad de tener un mecanismo internacional contra la impunidad en México y la creación de una Comisión Internacional para el Combate a la Impunidad en el país.

³⁷ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos: «Cooperación internacional para combatir impunidad», *Animal Político* (3/4/2017).

Las anteriores propuestas, y algunas otras provenientes de diversos sectores de la sociedad civil y la academia mexicana, así como de la comunidad internacional, podrían contribuir de alguna manera a paliar la situación que vive México. La solución no es fácil, las violencias que afectan la paz son estructurales y requieren de mucho esfuerzo y creatividad, pero fundamentalmente de voluntad política por parte del Estado mexicano.

Reconocemos que en muchos territorios de México la disputa por el control territorial en el negocio del narcotráfico, el tránsito y la expansión hacia diferentes economías ilegales de los grupos armados presentes en el territorio, la corrupción, la impunidad, la violencia política y la violencia contra las mujeres son problemáticas para las cuales aún no se tienen soluciones claras y certeras. Sin embargo, las propuestas están sobre la mesa.

Existe en el país un amplio movimiento social y de conciencia ciudadana que cada vez más exige a los Gobiernos acciones que permitan terminar con la persistencia y reproducción de la violencia, acciones a favor de la paz que esperan que cesen las afectaciones y violaciones a los derechos humanos y que permitan que se instauren garantías para la no repetición, como anhela la *Declaración sobre el Derecho a la Paz* al recordar que:

... la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los fundamentos de la seguridad y el bienestar colectivos, y reconociendo que el desarrollo, la paz y la seguridad, y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente.

5. Bibliografía

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Informe del relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, 2014.

— *Declaración sobre el Derecho a la Paz*, 2016.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (AEDIDH): *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, 2010.

Espacio OSC: *La deuda del Estado mexicano*, Ciudad de México, 2017.

FIDH: *México: Asesinatos, desapariciones y torturas en Coahuila de Zaragoza constituyen crímenes de lesa humanidad*, 2017.

INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE: *Índice de Paz México 2017: mapa de evolución y factores que impulsan la paz*.

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD A.C.: *Índice de Paz Global 2016 vía IEP*.

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS: *Atrocidades innegables: confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Nueva York: Open Society Foundations, 2016.

ONU-DH MÉXICO: *Recomendaciones a México del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein y respuesta del Estado mexicano*, 2016.

C. VILLÁN DURÁN: «El derecho humano a la paz», *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal*, (ANIDIP), 2 (2014), pp. 10-42.

Se terminó de editar este libro el 10 de diciembre de 2017,
Día de los Derechos Humanos

El derecho humano a la paz y la (in)seguridad humana. Contribuciones atlánticas constituye un ejercicio de análisis de la paz como derecho humano, desde una perspectiva que concede preferencia a la seguridad humana, entendida esta como aquello que el PNUD destacó en 1994: seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión; protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, en el hogar, en el empleo o en la comunidad... De ahí que reivindicase «hacer la transición desde el concepto estrecho de la seguridad nacional hacia el concepto globalizador de la seguridad humana». Casi un cuarto de siglo después, sigue siendo un imperativo ético reafirmar la vigencia de la expresión y denunciar las dificultades de diverso signo que frenan la realización del trayecto que separa ambas *seguridades*.

En este siglo XXI la certeza permanece: no hay paz posible si se reduce a la mera preocupación por las armas o los conflictos armados. Una vida digna para todas las personas, libres del miedo, pero también de la necesidad, es anclaje obligado en la visión holística del derecho humano a la paz que la AEDIDH defiende desde su fundación, en 2004. Una vida en libertad en ambos frentes (el del miedo y el de la miseria) encuentra traducción jurídica en la afirmación del derecho a la seguridad humana y a vivir en un entorno seguro y sano. Ello es sustrato irrenunciable del derecho a una paz justa, sostenible y duradera.

La escultura del artista grancanario Tony Gallardo, *El atlante* (1986), que en la portada abre sus brazos hacia el océano Atlántico, acompaña deliberadamente las contribuciones que componen este libro, obra de profesores y especialistas de distintas disciplinas científicas que conectan la seguridad humana y la paz con el desarme; la libre determinación; el medio ambiente; los derechos económicos, sociales y culturales; los derechos de las personas migrantes; la responsabilidad social empresarial; el drama de los refugiados y desplazados sirios; la vulnerabilidad de la infancia saharauí y palestina; el camino de Colombia hacia la paz; y las situaciones de los derechos humanos en Venezuela y México.

Ese *atlante* de lava o malpaís, en dura roca volcánica, simboliza y subraya la acepción de lo atlántico como el «firme sostén y ayuda de algo pesado o difícil» y marca de este modo una preocupación neta y, desgraciadamente, aún vigente por la seguridad humana.

