

# Tercera Parte

## LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN



# Capítulo V

## PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA FISCALIZACIÓN

### *Conceptos básicos*

*La fiscalización debe tener por objeto fortalecer la responsabilidad del Estado respecto de la protección de los derechos humanos, y no sustituir esa responsabilidad.*

*Existen varios principios básicos de la fiscalización, que los oficiales de derechos humanos que cumplen esa función deben tener presentes y respetar en todo momento. Son esenciales para el desempeño eficaz del mandato de fiscalización.*

*Los oficiales de derechos humanos no sólo deben observar los hechos, reunir informaciones y captar pautas de conducta, sino que deben determinar problemas, diagnosticar sus causas, considerar posibles formas de resolverlos y ayudar en su solución.*

## A. Introducción

1. En este capítulo se señalan **dieciocho principios básicos de la fiscalización** que los oficiales de derechos humanos deben tener presentes al desempeñar sus funciones de fiscalización expuestas en los capítulos que siguen, entre ellas las de obtención de informaciones, realización de entrevistas, visitas a personas detenidas, visitas a desplazados internos o refugiados en campamentos, fiscalización del regreso de refugiados o desplazados internos, observación de juicios, observación de elecciones, fiscalización de manifestaciones, fiscalización de los derechos económicos, sociales y culturales, fiscalización durante los períodos de conflicto armado, verificación y evaluación de la información obtenida, y empleo de la información para atender problemas de derechos humanos.

## B. La fiscalización como método para mejorar la protección de los derechos humanos

2. La fiscalización es un método para mejorar la protección de los derechos humanos. El **objetivo** principal de la fiscalización de los derechos humanos consiste en **fortalecer la responsabilidad del Estado respecto de la protección de los derechos humanos**. Los oficiales de derechos humanos también pueden cumplir **una función preventiva** mediante su

presencia. Cuando un funcionario gubernamental u otra persona responsable es objeto de fiscalización, procede con más cuidado en su conducta.

3. Los oficiales de derechos humanos deben relacionar su labor con el objetivo general de la protección de los derechos humanos. Pueden registrar observaciones y reunir informaciones para actividades inmediatas y para su uso ulterior. Pueden comunicar la información a las autoridades competentes u otros organismos. Los oficiales de derechos humanos no sólo deben observar los hechos, reunir informaciones y captar las pautas de conducta, sino que en la medida en que lo permita su mandato y lo haga posible su competencia deben identificar problemas, diagnosticar sus causas, considerar posibles formas de resolverlos y ayudar en su solución. Los oficiales de derechos humanos, al mismo tiempo que aplican en todo momento un buen discernimiento, deben tomar la iniciativa en la solución de los problemas y, siempre que obren en el marco de sus facultades y de su competencia, no deben esperar instrucciones especiales ni autorización expresa antes de actuar.

## C. No causar perjuicios

4. Los oficiales de derechos humanos y la operación a la que están destinados deben realizar todos los esfuerzos posibles para abordar con eficacia cada situación que se plantea dentro de su mandato. Pero los oficiales de derechos humanos, en realidad, **no estarán** en condiciones de **garantizar los derechos humanos y la seguridad de todas las personas**. A pesar de sus mejores propósitos y esfuerzos, pueden carecer de los medios necesarios para garantizar la seguridad de las víctimas y los testigos de violaciones de derechos. Es fundamental recordar que **el deber primordial del oficial es para con las víctimas y las víctimas eventuales** de violaciones de derechos humanos. Por ejemplo, puede crearse un conflicto de intereses entre la necesidad de información que tiene el oficial de derechos humanos y los peligros que puede crear para un informante (víctima o testigo de una violación de derechos). El oficial de derechos humanos debe **tener presente la seguridad de las personas que suministran información**. Como mínimo, sus actos u omisiones no deben poner en peligro la seguridad de las víctimas, los testigos y demás personas con las que entre en contacto, ni el buen funcionamiento de la operación sobre derechos humanos.

## D. Respetar el mandato

5. Un mandato detallado facilita la relación con la Sede de las Naciones Unidas, otros organismos de las Naciones Unidas (especialmente los que son menos sensibles a los imperativos de los derechos humanos) y todas las demás partes interesadas. Todo **oficial de derechos humanos debe esforzarse por comprender el mandato**, tenerlo presente en todo momento y aprender a aplicarlo e interpretarlo en las situaciones particulares en que haya de encontrarse. Al evaluar la situación, el oficial de derechos humanos debe plantearse preguntas como las siguientes: ¿Cuáles son los términos aplicables del mandato? ¿Cuáles son las normas internacionales pertinentes en que se basa el mandato y que lo explican? ¿En qué medida se cumplirá el mandato realizando determinada averiguación, manteniendo conversaciones con las autoridades o siguiendo cualquier otro camino? ¿Qué medidas estoy autorizado a adoptar conforme al mandato? ¿Cuáles son las consecuencias éticas de ese procedimiento, si las tiene?

¿Cómo recibirá el gobierno local las medidas cuya posibilidad examina el oficial de derechos humanos? ¿Qué perjuicios pueden derivar de esas medidas?

## E. Conocer las normas

6. Los oficiales de derechos humanos deben estar plenamente familiarizados con las normas internacionales de derechos humanos pertinentes respecto de su mandato y aplicables al país en que se desarrolla la operación. Las normas internacionales sobre derechos humanos no sólo definen el mandato de los oficiales de derechos humanos, sino que también dan un fundamento jurídico sólido y legitimidad a la labor del oficial de derechos humanos y a la operación de las Naciones Unidas en determinado país, al reflejar la voluntad (o el acuerdo) de la comunidad internacional y definir las obligaciones jurídicas del gobierno.

## F. Actuar con discernimiento

7. Cualquiera que sea su número, su pertinencia y su precisión, **las reglas no pueden sustituir el discernimiento personal** y el sentido común del oficial de derechos humanos. Éste debe actuar con discernimiento en todas las circunstancias y en todo momento.

## G. Consultar

8. La sabiduría es fruto de la discusión y la consulta. Cuando un oficial de derechos humanos **debe actuar en un caso difícil**, una situación que se encuentra en el límite de su mandato o un caso que puede ser dudoso, siempre es **prudente consultar a otros oficiales** y, en lo posible, a sus superiores. Del mismo modo, los oficiales de derechos humanos habrán de actuar generalmente sobre el terreno con otras varias organizaciones de las Naciones Unidas y entidades humanitarias; deben consultar o cerciorarse de que se han efectuado las consultas del caso con esas organizaciones para evitar la duplicación de esfuerzos y las actividades que puedan resultar contradictorias.

## H. Respetar a las autoridades

9. Los oficiales de derechos humanos deben tener presente que uno de sus objetivos y **la principal función de la operación de las Naciones Unidas es impulsar a las autoridades a mejorar su comportamiento**. En general, el papel que se contempla para los oficiales de derechos humanos **no les impone tomar a su cargo responsabilidades ni servicios del gobierno**. Los oficiales de derechos humanos deben, en cambio, respetar la debida actuación de las autoridades, recibir positivamente su mejoramiento, y procurar siempre el estímulo de las políticas y prácticas gubernamentales que sigan aplicando los derechos humanos después de finalizada la labor de la operación.

## I. Credibilidad

10. La credibilidad de los oficiales de derechos humanos es decisiva para el éxito de la fiscalización. Los oficiales de derechos humanos deben asegurarse de no hacer promesas que difícilmente puedan cumplir, y deben cumplir todas las promesas que hayan realizado. Es preciso que los oficiales de derechos humanos gocen de confianza, sin lo cual no habrá disposición a cooperar con ellos y suministrarles información digna de crédito. Al entrevistar a víctimas o testigos de violaciones de derechos, el oficial debe presentarse, explicar brevemente el mandato, exponer lo que puede hacer y lo que no está a su alcance, destacar el carácter confidencial de la información que reciba y hacer hincapié en la importancia de obtener la información más detallada posible para determinar los hechos (por ejemplo, si ha habido o no una violación de derechos humanos).

## J. Confidencialidad

11. **Respetar la confidencialidad de la información** es esencial porque cualquier quebrantamiento de este principio puede tener consecuencias muy graves: a) para la persona entrevistada y para la víctima; b) para el crédito y la seguridad del oficial de derechos humanos; c) para el grado de confianza de que goza la operación en el ánimo de la población local; y, en consecuencia, d) para la eficacia de la operación. El oficial de derechos humanos debe asegurar al testigo que la información que le comunique será tratada como estrictamente confidencial. Debe preguntar a las personas que entrevista si dan o no su consentimiento para que la información que suministran se utilice en informes sobre los derechos humanos o con otros fines. Si la persona no desea que la información le sea atribuida, puede aceptar que se utilice en alguna forma más general que no revele la fuente. El oficial de derechos humanos debe poner empeño en no comunicar su propia apreciación ni sus conclusiones sobre el caso concreto a las personas a las que entrevista.

12. Deben adoptarse medidas especiales para **salvaguardar la confidencialidad de la información registrada**, incluyendo la identidad de las víctimas, los testigos, etc. El empleo de un lenguaje codificado y de palabras claves, así como el método de separar los documentos en que se identifica a las personas de los que contienen los hechos referentes a ellas, pueden ser medios útiles para proteger la confidencialidad de la información obtenida.

## K. Seguridad

13. Este principio básico se refiere tanto a la seguridad del oficial de derechos humanos como a la de las personas con las que entra en contacto. Como se analiza en el **Capítulo V, Sección K, “Seguridad”**, de este Manual, los oficiales de derechos humanos deben protegerse aplicando **medidas de seguridad conforme al sentido común**, como las de evitar los viajes sin compañía, no asumir el riesgo de perderse y no quedar entre dos fuegos durante un conflicto armado.

14. Los oficiales de derechos humanos siempre **deben tener presente la seguridad de las personas que suministran información**. Debe recabar el consentimiento de los testigos a quienes entrevistan y darles garantías de confidencialidad. También deben adoptarse medidas de seguridad para proteger la identidad de los informantes, entrevistadores, testigos, etc. El oficial de derechos humanos *no debe ofrecer garantías que no sean realistas respecto de la seguridad de un testigo u otra persona*, no debe suscitar falsas esperanzas y debe asegurarse de que cualquier compromiso destinado a proteger a la víctima o a testigos (como el de mantenerse en comunicación) podrá cumplirse.

## L. Comprender el país

15. Los oficiales de derechos humanos deben esforzarse por comprender el país en que trabajan, incluyendo a **su pueblo, su historia, su estructura de gobierno, su cultura, sus costumbres, su idioma**, etc. (véase el **Capítulo II**, “El contexto local”). Los oficiales de derechos humanos serán más eficaces, y tendrán mejores perspectivas de obtener la colaboración de la población local, cuanto más profunda sea su comprensión del país.

## M. Necesidad de coherencia, perseverancia y paciencia

16. La obtención de informaciones sólidas y precisas para documentar situaciones en materia de derechos humanos puede representar un proceso dilatado y difícil. Por lo general será preciso recurrir a diversas fuentes, y la **información** recibida de ellas tendrá que **examinarse cuidadosamente, compararse y verificarse**. No siempre pueden esperarse resultados inmediatos. El oficial de derechos humanos debe persistir en sus esfuerzos hasta que se haya completado una investigación amplia y cabal, se hayan explorado todas las fuentes de información posibles y se haya logrado una comprensión clara de la situación. La perseverancia puede ser particularmente necesaria al plantear preocupaciones al gobierno. Desde luego, habrán de surgir casos que requieran medidas urgentes (por ejemplo, cuando existen pruebas de amenaza inminente contra determinada persona o grupo). El oficial de derechos humano debe **responder sin demora** ante esos **casos urgentes**.

## N. Exactitud y precisión

17. Un objetivo central del oficial de derechos humanos es **proporcionar información sólida y precisa**. Las informaciones suministradas por el oficial de derechos humanos servirán de base para sus medidas inmediatas o futuras ante las autoridades locales o las que adopten sus superiores o la Sede de la operación, u otros organismos de las Naciones Unidas. El suministro de información sólida y precisa exige **informes bien documentados** y completos. El oficial de derechos humanos siempre debe asegurarse de formular preguntas precisas (por ejemplo: no sólo si una persona ha sido golpeada, sino cuántas veces, con qué arma, en qué regiones del cuerpo, con qué consecuencias, por quiénes, etc.).

18. La **comunicación escrita es esencial** siempre para evitar las impresiones, los rumores y los equívocos. Los informes preparados por el oficial de derechos humanos deben responder a una averiguación completa, presentarse sin demora y contener datos concretos, análisis cuidadosos y recomendaciones útiles. En los informes deben evitarse las alusiones vagas y las descripciones generales. Todas las conclusiones deben basarse en información detallada que figure en el informe.

## O. Imparcialidad

19. El oficial de derechos humanos debe tener presente que la operación de las Naciones Unidas es una entidad imparcial. Toda tarea o entrevista debe abordarse con una actitud de imparcialidad **respecto de la aplicación del mandato y de las normas internacionales en que se basa**. Las violaciones o infracciones de derechos cometidas por todas las partes deben investigarse de manera igualmente cabal. El oficial de derechos humanos no debe verse como solidario con una de las partes frente a la otra.

## P. Objetividad

20. El oficial de derechos humanos debe mantener **una actitud y una apariencia objetivas en todo momento**. Al obtener y ponderar las informaciones, el oficial debe **considerar objetivamente todos los hechos**. Debe aplicar en forma imparcial la norma adoptada por la operación de las Naciones Unidas a las informaciones que haya recibido.

## Q. Sensibilidad

21. Al entrevistar a víctimas y testigos, el oficial de derechos humanos debe ser sensible **a los sufrimientos que las personas puedan haber experimentado**, así como respecto de la necesidad de adoptar las medidas necesarias para proteger su seguridad, por lo menos manteniéndose en contacto. El oficial de derechos humanos debe mostrarse particularmente sensible ante **los problemas de recrudecimiento de los traumas** y de estrés postraumático secundario que se analizan en el **Capítulo VIII, “Entrevistas”**, y en el **Capítulo XXIII, “El estrés, el estrés postraumático secundario y el desgaste profesional”**. Los oficiales de derechos humanos también deben ser sumamente cuidadosos con cualquier comportamiento o el uso de palabras o frases que denoten prejuicios o falta de imparcialidad en su preocupación por los derechos humanos.

## R. Integridad

22. El oficial de derechos humanos debe tratar a todos los informantes, entrevistados y colaboradores con **dignidad y respeto**. Además, debe desempeñar las tareas que le han sido asignadas **en forma honrada y digno** (véase el **Capítulo XXII, “Normas aplicables a los oficiales de derechos humanos y otros funcionarios de las Naciones Unidas”**).



---

## S. Profesionalismo

24. El oficial de derechos humanos debe abordar cada tarea con criterio profesional. Debe actuar de manera **informada, diligente, competente y meticulosa** respecto de los detalles.

---

## T. Notoriedad

25. Los oficiales de derechos humanos deben **cerciorarse de que tanto las autoridades como la población local tienen conocimiento de la labor** desarrollada por la operación de las Naciones Unidas. La notoriedad de la presencia de oficiales de derechos humanos puede disuadir de las violaciones de derechos. Por regla general, el realce de la presencia activa de los fiscalizadores en el lugar puede dar cierto nivel de protección a la población local, pues los eventuales violadores de derechos no desean ser observados. Una presencia muy notoria de la fiscalización también puede dar tranquilidad a las personas y los grupos que son víctimas potenciales. Por otra parte, una presencia destacada de fiscalizadores puede contribuir a inspirar confianza en procesos decisivos posteriores a los conflictos, como las elecciones, la reconstrucción y el desarrollo. Por ello, **una fiscalización eficaz significa tanto ver como hacerse ver.**



## Capítulo VI

# DETERMINACIÓN Y FIJACIÓN DE PRIORIDADES RESPECTO DE LA LABOR SOBRE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

### *Conceptos básicos*

*El oficial de derechos humanos debe analizar cada violación de derechos: 1) determinando si cabe o no en el mandato de la operación sobre derechos humanos; y 2) desglosando la definición del derecho respectivo entre sus elementos componentes para determinar si se ajusta a la situación.*

*La operación de derechos humanos puede tener que establecer prioridades entre sus esfuerzos, no sólo respecto de los derechos y las cuestiones en que ha de concentrar su atención, sino incluso respecto de determinados derechos: particularmente cuando existen numerosas violaciones, utilizando, por ejemplo, el método del caso de prueba.*

*La operación sobre derechos humanos necesita establecer prioridades para sus esfuerzos tendientes a resultados de largo plazo examinando sus frutos desde el punto de vista de las capacidades y las instituciones en materia de derechos humanos que dejará al retirarse, para contribuir a crear esas instituciones y capacidades.*

## A. Proceso de determinación de los derechos que han sido violados

1. Identificar violaciones de derechos representa una parte decisiva de la tarea del oficial de derechos humanos. Si determinado incidente se ajusta a la **definición de la violación de determinados derechos humanos**, debe ampliarse la investigación y debe informarse al respecto. Desde luego, los distintos tipos de violaciones de derechos deben dar lugar a respuestas adecuadas conforme al mandato de la operación de fiscalización. Por ejemplo, las violaciones de derechos particularmente graves, como los homicidios arbitrarios, la tortura y los desalojos forzados en gran escala, normalmente habrán de merecer una atención particular y medidas rápidas.

2. Al llevar a cabo la fiscalización es fundamental que el oficial de derechos humanos analice cada violación de derechos determinando si está comprendida en el mandato de la operación y desglosando la definición del derecho respectivo en sus elementos constitutivos. El oficial de derechos humanos debe

estar seguro de que los hechos apoyarán la existencia de cada uno de esos elementos, antes de denunciar la presencia de una violación de derechos humanos. Cada uno de los derechos definidos en el **Capítulo III, “Normas internacionales aplicables sobre derechos humanos y derecho humanitario: marco general”**, puede dividirse en sus elementos componentes. La forma más eficaz de enseñar el tema consiste en utilizar casos concretos en que el oficial deba identificar los elementos de cada violación de derechos humanos. Pueden encontrarse ejemplos de tales casos en el capítulo correspondiente de *Trainer’s Guide to Human Rights Monitoring*, publicación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

## B. Decisión sobre los derechos que se ha de atender

3. Un oficial de derechos humanos, o toda la operación desarrollada sobre el terreno, puede verse abrumado por la enorme cantidad de violaciones de derechos que pueden requerir investigación. Debido a ello, se vuelve fundamental establecer el grado de prioridad para los esfuerzos referentes a esas violaciones de derechos. Desde luego, el mandato debe constituir el primer criterio para decidir cuáles son los derechos en que se ha de concentrarse la atención. El mandato puede ser muy amplio o relativamente estrecho. Si es amplio o permite escoger, la dirección de la operación sobre derechos humanos debe determinar cuáles son los derechos que requieren mayor atención. Por lo tanto, esa decisión sobre el grado de prioridad que debe asignarse a las violaciones de derechos no depende exclusivamente de cada oficial de derechos humanos.

4. Si el mandato es muy amplio (por ejemplo, la promoción y protección de los derechos humanos), la operación debe considerar los siguientes elementos: 1) **cuáles derechos** deben ser el objeto principal de atención, puesto que no es posible tratar en igual forma todos los derechos; 2) cuáles son los **problemas de derechos humanos más críticos**; 3) cuáles son los grupos o individuos que parecen **más vulnerables**; 4) si el **propósito de las Naciones Unidas o de las partes**, al establecer la operación, parece manifestarse en la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el acuerdo con el país anfitrión, las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la evaluación de necesidades y otras fuentes; 5) la **capacidad prevista de la operación** desde el punto de vista del número de sus funcionarios, sus aptitudes y recursos, a los efectos de evaluar de qué modo puede aportar la operación de las Naciones Unidas sobre derechos humanos una **contribución útil**; 6) la actividad de **otras organizaciones** en el campo de operaciones; 7) la forma en que la operación sobre derechos humanos cumplida por las Naciones Unidas puede **realizar una contribución** a la luz de esas otras actividades.

5. La experiencia de las Naciones Unidas en materia de fiscalización sobre los derechos humanos ilustra la forma en que se adopta la decisión de tomar por objeto determinados derechos. Por ejemplo, en **Camboya** el elemento referente a los derechos humanos de la APRONUC (Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya) tenía un mandato muy amplio de promover y proteger los derechos humanos. La operación examinó los tipos de violaciones de derechos que se estaban produciendo y, en vista de los objetivos generales de

la operación, concentró su atención primordialmente en estos puntos: 1) la violencia política; 2) las condiciones de detención; y 3) la libertad de asociación y de expresión, así como otros derechos necesarios para la realización de elecciones libres e imparciales.

6. Durante el período inicial de su existencia, otra operación de fiscalización de los derechos humanos apuntó a los siguientes objetivos: 1) los derechos relacionados con las elecciones libres e imparciales; 2) el derecho a la integridad personal; y 3) los derechos relacionados con la detención. Esa operación no se concentró en los problemas muy importantes de la discriminación étnica en el trabajo y las expulsiones forzadas de los lugares de residencia. Aunque existían casos de tortura y malos tratos cuando se instaló la operación, los problemas referentes a la tortura y las condiciones de detención se atenuaron. Más adelante la operación pasó a ocuparse de las condiciones de los derechos humanos que revestían mayor importancia en la situación del momento.

7. Una de las razones que pueden llevar a que una operación no asigne alta prioridad a los actos u omisiones que dan lugar a violaciones de derechos económicos, sociales y culturales, como la discriminación en el empleo y la vivienda, puede relacionarse con su preocupación por la posibilidad de quedar abrumada por la cantidad de casos de violación de derechos que pueden estar comprendidos en su mandato. A este respecto suele ser útil **distribuir responsabilidades y dar distinto grado de prioridad a los esfuerzos entre las diferentes organizaciones internacionales** para poder dar una mejor respuesta general a la situación de los derechos humanos. Por ejemplo, en 1996 la operación de fiscalización de las Naciones Unidas en Rwanda (Operación de Derechos Humanos en Rwanda, ODHR) mantuvo consultas con el Comité Internacional de la Cruz Roja sobre los centros de detención y los problemas conexos acerca de los cuales cada entidad habría de asumir responsabilidad. Esta distribución de responsabilidades podría prever, por ejemplo, que el CICR se hiciera cargo de los centros de detención, lo que permitiría a la operación de fiscalización de los derechos humanos a cargo de las Naciones Unidas atender otros problemas importantes, como por ejemplo la discriminación en la vivienda, la circulación y el empleo.

8. Queda en pie el problema del **grado de prioridad** en los esfuerzos respecto de determinados derechos: cuando la operación sobre derechos humanos tiene planteados casos muy numerosos, ¿cómo decide cuáles casos ha de investigar? Es posible efectuar opciones estratégicas sobre los casos o los tipos de casos que se ha de atender para lograr **la mayor repercusión posible**. Un factor importante en esas opciones estratégicas es la **posibilidad de lograr un éxito muy notorio**, que repercutirá en la situación de los derechos humanos. Por ejemplo, la operación de derechos humanos puede **escoger casos muy destacados, sumamente claros en cuanto a los hechos, representativos de los problemas que se sufren por otros, y con probabilidades de alcanzar un resultado positivo en un plazo relativamente breve**. Puede encontrarse un ejemplo de esta situación en el problema de la discriminación étnica. La operación sobre derechos humanos puede concentrar su atención en el despido de un integrante muy destacado de un grupo étnico en una fábrica importante por razones claramente relacionadas a su origen étnico. Una vez que la operación ha logrado un éxito destacado acerca de ese despido discriminatorio, la dirección de la fábrica y las autoridades deben captar el mensaje respectivo. También los demás trabajadores insistirán en que se protejan sus derechos, acentuando la presión que ejercen sobre la dirección de la fábrica

o las autoridades (véase el **Capítulo XVII, “Fiscalización de los derechos económicos, sociales y culturales”**).

9. Otro factor importante en la fijación de prioridades para la operación sobre derechos humanos se relaciona con sus objetivos de largo plazo. La operación no permanecerá indefinidamente en el país. Dentro de su mandato general puede tomar en consideración **la situación que dejará, al retirarse, en cuanto a capacidades e instituciones sobre derechos humanos**. Habitualmente, la operación tendrá que trabajar con el gobierno para que éste determine sus necesidades en materia de instituciones y capacidades sobre los derechos humanos. La operación podrá, entonces, prestar asistencia al gobierno escogiendo tareas que, en última instancia, *generen esas instituciones y capacidades*. La operación de derechos humanos debe procurar medios para *fortalecer la responsabilidad del Estado* en la protección de los derechos humanos, *y no sustituir al Estado*.

# Capítulo VII

## OBTENCION DE INFORMACIONES

### *Conceptos básicos*

*Una fiscalización eficaz en materia de derechos humanos requiere de los oficiales de derechos humanos un criterio activo respecto de la obtención de informaciones.*

*Un criterio activo respecto de la obtención de informaciones exige:*

- determinar cuáles son los problemas que se han de seguir*
- desarrollar vínculos*
- establecer presencia en todos los niveles de la sociedad, generalmente antes de que surja una crisis*
- evaluar la perspectiva de contactos*
- reunir informaciones exactas y precisas mediante la recepción de denuncias, la investigación y las entrevistas*
- verificar las informaciones, sobre todo comprobando su coherencia mediante fuentes independientes*
- analizar las informaciones*
- efectuar un seguimiento que impulse a las autoridades a obrar con diligencia en la respuesta al problema, e informar al respecto.*

*Los oficiales de derechos humanos deben ser particularmente cuidadosos al coordinar sus actividades de obtención de informaciones e investigación con las investigaciones penales llevadas a cabo por tribunales nacionales o internacionales, a fin de no poner en peligro la labor de esos organismos. La forma y los medios de esa coordinación constituyen un problema de política que debe resolverse por la dirección de la operación sobre derechos humanos.*

## A. El proceso de obtención de informaciones

1. El **principal objetivo de la fiscalización consiste en acentuar la responsabilidad del Estado** de proteger los derechos humanos. Los fiscalizadores de derechos humanos obtienen información de primera mano sobre los problemas de derechos humanos y pautas ilustrativas acerca de las violaciones de derechos. El proceso de obtención de esas informaciones exige un esfuerzo considerable. Aunque la palabra “fiscalización” puede denotar a primera vista un proceso pasivo de atención y formulación de informes, los oficiales de derechos humanos tendrán que establecer un **criterio de obtención de informaciones más activo**. En pocos casos serán testigos directos de violaciones graves de derechos que les permitan informar con exactitud sobre incidentes que han presenciado. En cambio, los oficiales de derechos humanos se enteran de esos incidentes a través de las víctimas u otros

testigos. En consecuencia, la fiscalización requiere técnicas cuidadosas para la **obtención de informaciones veraces y precisas**. La obtención de informaciones exige **investigaciones, actividades de seguimiento y análisis** meticulosos; la información válida es fundamental para elaborar informes documentados, que puedan utilizarse para estimular la acción de las autoridades.

2. En efecto, los oficiales de derechos humanos no limitan su labor a la mera observación y comunicación de informes, porque el objetivo de la operación sobre derechos humanos generalmente consiste en ayudar a reparar problemas de derechos humanos y prevenir su violación en el futuro. La operación debe tener presencia en todos los niveles de la sociedad. Las autoridades locales deben ser conscientes de que informa no sólo sobre las violaciones de derechos humanos que han ocurrido, sino también sobre las medidas tomadas posteriormente por las autoridades locales para reparar la situación. Por lo tanto, la fiscalización y la formulación de informes que llevan a cabo los oficiales de derechos humanos pueden ayudar a ejercer presión sobre las autoridades locales para que atiendan y sigan determinados problemas de derechos humanos. Muchas veces esa **actividad de seguimiento** no sólo sirve para **reparar** violaciones de los derechos humanos, sino también para **prevenir**las en el futuro.

3. Después de la determinación de los problemas de derechos humanos que han de ser objeto de fiscalización conforme al mandato, la fiscalización se desarrolla principalmente a través de **encuestas** destinadas a acumular material de información que permita evaluar *prima facie* si existen o no violaciones de derechos. Esas encuestas incluyen varias etapas y aspectos:

- a) la **determinación de los problemas que han de** atenderse conforme al mandato;
- b) el desarrollo de **vínculos y la presencia** en la comunidad;
- c) la **obtención de testimonios** y denuncias;
- d) la realización de una investigación destinada a **verificar las informaciones** acerca de la violación de derechos, así como la **reacción de las autoridades**, incluyendo a las fuerzas armadas, la policía y el sistema judicial en cuanto sea pertinente;
- e) **Si** a esa altura se determina que **no se ha producido ninguna violación** de derechos humanos, **se clausura el caso**;
- f) **Si** la investigación determina que se ha producido una **violación**, los oficiales de derechos humanos formularán **recomendaciones** y adoptarán **medidas** según lo requiera su mandato. (Obsérvese que pueden hacer falta diferentes niveles de información para adoptar medidas cada vez más firmes.) (Véase el **Capítulo XIX, “El seguimiento y las gestiones para obtener medidas correctivas”**);
- g) Durante todo este proceso, los oficiales de derechos humanos procurarán **cerciorarse de que las autoridades responsables actúen con diligencia y eficacia**. Vigilarán en especial el comportamiento de la policía y las fuerzas armadas en el respeto de los derechos humanos y los procedimientos legales respecto de la detención, la prisión y el enjuiciamiento, así como la garantía de seguridad de los testigos (véase el



Capítulo XIII, “Observación de juicios y fiscalización de la administración de justicia”).

- h) En general, los oficiales de derechos humanos **no intentan reunir pruebas destinadas al enjuiciamiento penal**. Cuando encuentran tales pruebas deben presentarlas normalmente a las autoridades de las que cabe esperar que completen la investigación y sometan el asunto a la justicia (véase en este capítulo la **sección I, “Pruebas para el enjuiciamiento penal”**, *infra*).

## B. Desarrollo de vínculos y de la presencia en la comunidad

4. Para que los oficiales de derechos humanos obtengan informaciones y logren una comprensión general de la situación, es preciso que **desarrollen vínculos con personas conecedoras**, con **organizaciones** de defensa de los derechos humanos, otras organizaciones no gubernamentales, **funcionarios gubernamentales locales** y otros protagonistas importantes que trabajen en su zona. Los abogados y los periodistas pueden ser fuentes de información particularmente valiosas porque habitualmente están al corriente de los acontecimientos. Los oficiales de derechos humanos deben ser sensibles a la circunstancia de que las violaciones de derechos cometidas contra determinados sectores vulnerables –por ejemplo, las mujeres– pueden ser más difíciles de detectar por las vías tradicionales de obtención de datos. Por lo tanto, puede serles preciso ampliar su búsqueda para asegurarse de que determinados sectores o categorías de personas reciben la debida atención y de que se obtiene información suficiente sobre las posibles violaciones de derechos de que son víctimas. El desarrollo de vínculos requiere esfuerzos activos para ponerse en comunicación con personas y organizaciones, organizar encuentros periódicos, etc. Además, los oficiales de derechos humanos deben *utilizar* las fuentes que cultivan. Deben volver reiteradas veces al contacto con sus vínculos para obtener más información.

5. A este respecto, los oficiales de derechos humanos deben desarrollar **relaciones con funcionarios del gobierno local**, incluyendo a oficiales de policía y militares, jueces y demás funcionarios que participan en la administración de justicia. Esos vínculos, y una presencia visible, contribuyen a desalentar las violaciones de derechos. Esos vínculos gubernamentales pueden ayudar a identificar a funcionarios que pueden ser útiles cuando surgen distintos problemas. Además, los oficiales de derechos humanos deben **visitar periódicamente** las cárceles, hospitales, depósitos de cadáveres y los lugares en que la población está más expuesta a peligros (como los barrios de tugurios, los barrios obreros y las comunidades rurales).

6. Como ya se ha mencionado, las **organizaciones no gubernamentales** (ONG) a menudo pueden proporcionar abundante información valiosa y pueden ayudar en múltiples formas a la operación sobre derechos humanos. Algunas ONG que se ocupan de los derechos humanos se dedican especialmente a fomentar la conciencia del público sobre el tema, educar al respecto, efectuar gestiones ante las autoridades para mejorar las normas de derechos humanos, trabajar con las minorías, promover los derechos humanos de la mujer y los derechos del niño o fiscalizar determinadas categorías de violaciones de derechos (por ejemplo,

las desapariciones, la tortura, etc.). Otras ONG actúan en esferas que no corresponden precisamente a los derechos humanos, pero que tienen muchos aspectos en común con ellos, como la protección del medio ambiente, los derechos del consumidor, la remoción de minas, etc. Algunas ONG son de composición exclusivamente local o nacional; otras funcionan en el plano regional o internacional.

7. Las operaciones sobre derechos humanos deben cooperar con las ONG y apoyar sus esfuerzos cuando despliegan operaciones paralelas que pueden fortalecer y ayudar a la operación de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. Esto tiene especial importancia teniendo en cuenta la limitación habitual de los recursos humanos y financieros de las operaciones sobre el terreno. En esos casos resulta fundamental que la operación desarrolle redes con las organizaciones locales competentes que puedan suministrar informaciones para el mejor cumplimiento de sus funciones de fiscalización. Al mismo tiempo, en sus relaciones con organizaciones no gubernamentales, las operaciones sobre el terreno deben prestar especial atención a que su labor **fortalezca la capacidad de las ONG** frente a los gobiernos nacionales, y evitar la duplicación de las funciones que cumplen sustituyendo sus actividades o usurpando el papel que legítimamente cumplen en la sociedad nacional.

8. Las operaciones sobre derechos humanos deben **identificar rápidamente a las ONG** que actúan en el país para determinar cuáles pueden suministrar informaciones, cuáles pueden ocuparse de cuestiones que no caben en el mandato de la operación (por ejemplo, el maltrato de niños o la asistencia alimentaria), cuáles pueden ayudar en tareas de educación y promoción sobre los derechos humanos, etc.

9. Es importante **desarrollar vínculos antes de que surja una situación de crisis**. Una vez que se haya manifestado el problema será más difícil desarrollar las relaciones necesarias para que los vínculos sean útiles.

10. Al desarrollar y aprovechar vinculaciones, los oficiales de derechos humanos deben **evaluar las perspectivas de esos vínculos**. Lo ideal es que identifiquen por lo menos algunos que tengan el mínimo de parcialidad respecto de las cuestiones de derechos humanos que pueden plantearse. De cualquier modo, los oficiales de derechos humanos necesitan comprender y compensar la parcialidad que tengan las personas que les suministren informaciones.

## C. Obtención de testimonios

11. La obtención de informaciones obliga a seguir todas las pistas dignas de crédito sobre infracciones de derechos humanos. Los oficiales de derechos humanos deben estar **dispuestos a trasladarse en cualquier momento para recibir información** de una persona que se considere víctima de una violación de derechos. Cuando los oficiales de derechos humanos toman conocimiento de una situación (como una manifestación o un caso comprobado de desaparición forzada, desalojo forzado o detención en gran escala), deben tomar medidas para obtener informaciones pertinentes de fuentes indirectas e identificar a continuación a testigos, y entrevistarlos. Deben considerar cuidadosamente si su concurrencia al lugar de los hechos les ayudará o no en la investigación o puede poner en peligro a las

fuentes de información y, en caso de duda, deben consultar siempre a otras personas competentes que actúen en la operación. Por lo general es prudente actuar con cierta circunspección en las visitas a los lugares en que han acaecido incidentes hasta que el oficial de derechos humanos conoce lo suficiente para determinar si las eventuales ventajas tienen o no mayor peso que los posibles peligros para él mismo o para las fuentes de su información.

12. Para información más detallada sobre la identificación de testigos y las entrevistas con ellos, véase el **Capítulo VIII, “Entrevistas”**.

## D. Recepción de denuncias

13. Muchas veces se presentan personas en busca de protección o para recurrir contra violaciones de derechos humanos ocurridas antes. El **número de denuncias individuales que recibe el oficial de derechos humanos depende de su prestigio ante la población local**, las ONG, las iglesias y otras organizaciones. La necesidad de obtener credibilidad e informaciones constituye otro motivo para que los oficiales desarrollen buenas relaciones con las organizaciones que se ocupan de los derechos humanos y otras entidades que trabajan en su esfera.

14. **El objetivo de una investigación consiste en verificar las circunstancias y los hechos que dieron lugar a una presunta violación de derechos;** por ejemplo, una muerte en condiciones sospechosas, una detención ilegal, un desplazamiento dentro del país, un desalojo discriminatorio u otras violaciones de derechos humanos. Esa investigación es necesaria, cualquiera que sea la categoría de la violación de derechos que se denuncia al oficial de derechos humanos. En cambio, **la reacción variará según la clase de violación de derechos**, que tiene que determinarse; por ejemplo, la muerte de una víctima; una desaparición; torturas; tratos crueles, inhumanos o degradantes; amenazas graves y frecuentes a la libertad y la seguridad individuales; el despido discriminatorio; la violencia contra la mujer; o cuestiones relacionadas con el derecho de expresión y asociación. La índole de la reacción **variara también según el grado de certidumbre de la información disponible**. Por ejemplo, una información relativamente escasa puede requerir únicamente una averiguación discreta a través de los vínculos de que se dispone regularmente. Un grado mayor de información puede requerir una averiguación más directa con otros testigos. La existencia de más información puede indicar la necesidad de preparar, y en última instancia realizar, una visita al lugar. Si el oficial de derechos humanos se encuentra ante una situación grave y urgente, su reacción necesariamente tiene que ser más rápida y menos circunspecta.

15. Después de obtener un volumen importante de informaciones, los oficiales de derechos humanos pueden tener que efectuar **averiguaciones ante las autoridades** acerca de su reacción. Según cuál sea la reacción de las autoridades ante la averiguación y la situación planteada, **puede hacer falta más información o considerar otras medidas;** por ejemplo, recurrir a funcionarios de nivel más alto en el gobierno local, pedir la ayuda de funcionarios de nivel superior en la operación sobre derechos humanos, diversas formas de publicidad, etc. Varias de las medidas de ese tipo deben decidirse por el jefe de la operación sobre el terreno.

16. Según los diversos aspectos de su mandato, los oficiales de derechos humanos pueden utilizar formularios especiales para las averiguaciones respecto de denuncias individuales. En ciertas situaciones pueden emplearse **formularios de denuncia** para decidir sobre la admisibilidad del caso según la gravedad del asunto y la precisión de las averiguaciones. Por lo tanto, suele ser importante llenar los formularios adecuadamente. Se presenta una muestra de formulario en el **Apéndice 1 del Capítulo XX**. Debe modificárselo para ajustarlo al mandato propio de la operación de fiscalización.

17. Al entrevistarse con víctimas o testigos, el oficial de derechos humanos **no necesita formular las preguntas en el orden en que aparecen en el formulario**. Sin embargo, es fundamental tener presente el contenido de ese formulario para no omitir ningún punto importante durante la entrevista, aunque algunos de ellos puedan quedar sin respuesta.

18. Después de la entrevista, los oficiales de derechos humanos pueden llenar los formularios sobre la base de sus propias notas. Tiene especial importancia **reorganizar los hechos cronológicamente**, cualquiera que sea el orden en que la víctima o el testigo expuso la información (véase el **Capítulo XX, “La presentación de informes sobre los derechos humanos”**).

19. Los datos que se piden en el formulario son los más importantes, pero la lista no es exhaustiva. Puede añadirse información en una hoja separada, o agregársela al formulario, siempre que las hojas agregadas se identifiquen con el número del expediente y no el nombre de la víctima.

## E. Verificación de las informaciones

20. Después de haber recibido una denuncia, el oficial de derechos humanos debe **comprobar las informaciones recibidas**. Es esencial comprobar la veracidad de las violaciones de derechos humanos denunciadas antes de adoptar ninguna medida. Los funcionarios deben verificar lo substancial de la denuncia con cualquier organización de defensa de los derechos humanos o asociación que conozca el asunto. También pueden pedir la asistencia de cualquier organización o entidad de defensa de los derechos humanos que conozca el caso de que se trata.

21. Además, los oficiales de derechos humanos deben determinar si la familia, los amigos y los vecinos de la presunta víctima, así como **otros testigos, pueden corroborar** los hechos de la denuncia. Los testigos deben ser **entrevistados individualmente** con la menor demora posible, y debe asegurárseles que los oficiales de derechos humanos **permanecerán en comunicación frecuente** con ellos. Debe informárseles de que los oficiales de derechos humanos procurarán asegurar su protección durante la investigación y después de ella, pero que no les es posible garantizar su seguridad. Además, debe preguntarse a los testigos si desean mantener su anonimato. Se ofrecen más detalles sobre las entrevistas con víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos en el **Capítulo VIII, “Entrevistas”**.

## F. Análisis de la información

22. Un problema recurrente que se plantea en las investigaciones sobre infracciones de derechos humanos es la dificultad de evaluar la información obtenida durante las visitas o entrevistas. Al fin y al cabo, los oficiales de derechos humanos no tienen posibilidad de comprobar todos los detalles de las informaciones que reciben. En efecto, no es frecuente que el oficial de derechos humanos pueda “llegar hasta el fondo de los hechos” sobre la mayoría de las violaciones de derechos, como ocurre en el sistema de justicia penal. En general, sin embargo, el oficial de derechos humanos procura desarrollar por lo menos **un análisis *prima facie* basado en el grado de pertinencia, la veracidad, el crédito y la probidad de la fuente de las informaciones** obtenidas.

23. La regla aplicada más comúnmente para determinar el crédito de las versiones en las investigaciones sobre derechos humanos es el principio de que **los datos deben ser coherentes con los materiales obtenidos de fuentes independientes**. La idea de la coherencia de las informaciones obtenidas guarda relación con el concepto de que el crédito puede evaluarse sobre la base de la medida en que **cada dato encaja en el contexto** de otros materiales acumulados. Por lo tanto, el oficial de derechos humanos debe examinar no sólo la información concreta que ha obtenido, sino también su propia sensación acerca de si el conjunto del relato parece convincente una vez que se han reunido todas las piezas del rompecabezas.

24. Otro aspecto de la credibilidad se refiere al grado de certidumbre que debe exigirse. La medida en que los procedimientos de investigación cumplidos por el oficial de derechos humanos tienen que ser completos habrá de variar considerablemente según el propósito con que se obtengan los datos. En lugar de una “carga de la prueba”, como la que puede regir en el sistema de justicia penal, existe **una serie continua de grados de certidumbre y de cantidades de información que se relacionan con las medidas que se trate de tomar**.

25. Por ejemplo, si el oficial de derechos humanos procura reunir denuncias y otras informaciones con el fin de informar a un funcionario gubernamental de nivel inferior con la esperanza de que el gobierno abra una investigación, el grado de cuidado del procedimiento de investigación y la amplitud de ésta pueden tener que reducirse necesariamente. Ese nivel más bajo de certidumbre sólo hará preciso ahondar la investigación para los planteos en niveles más destacados. Debe recordarse, sin embargo, que incluso una investigación conlleva cierto grado de crítica implícita y cierta notoriedad. Se requerirá el nivel más alto de certidumbre para las medidas más destacadas y de efectos más intensos. Por lo tanto, para una conclusión de que se han cometido infracciones de derechos se requerirá el proceso más completo y un grado mayor de certidumbre. Para identificar públicamente al autor de tales hechos, la operación de derechos humanos puede necesitar una información muy sólida (que puede alcanzar el criterio de la “prueba más allá de toda duda razonable” que se aplica en el sistema de justicia penal), porque tal identificación pública puede dar lugar al enjuiciamiento o a eventuales represalias. En cualquier caso, esa identificación del autor de las infracciones representaría una cuestión de política importante para la dirección de la operación de derechos humanos, y no se decidiría individualmente por un oficial de derechos humanos.

## G. Evaluación de los testimonios directos

26. Los oficiales de derechos humanos pueden recurrir a muy diversas **técnicas de corroboración** de los testimonios directos de víctimas y testigos presenciales. Durante la entrevista misma, debe comprobarse la **coherencia intrínseca del testimonio**. El oficial que realiza la entrevista puede ponerla a prueba volviendo sobre el mismo tema varias veces, pero con preguntas diferentes. Debe actuar con cuidado, sin embargo, teniendo en cuenta que muchas veces las dificultades de comunicación pueden originar incoherencias. La persona entrevistada debe tener oportunidad de aclarar su información.<sup>1</sup>

27. En general, el testimonio oral se evalúa sobre la base del comportamiento y la credibilidad general del testigo. El oficial de derechos humanos, sin embargo, debe ser sensible a las diferencias culturales y al hecho de que la naturaleza del testimonio puede provocar embarazo y dificultades de comunicación. Para una información más detallada sobre la evaluación de la credibilidad de las personas entrevistadas, véase el **Capítulo VIII, “Entrevistas”**.

28. Los oficiales de derechos humanos deben recordar la necesidad de tener en cuenta, en su análisis, la perspectiva o la parcialidad del testigo. Por ejemplo, una víctima puede exagerar con el fin de justificar su conducta u obtener venganza contra la persona que le ha causado daño. Las tendencias políticas pueden confundir o reorganizar la verdad. Los refugiados pueden exagerar las persecuciones que han sufrido para que se les reconozca la condición de refugiados, o simplemente para justificar su decisión de huir. Lo ideal es que el oficial de derechos humanos pueda obtener información coherente de personas que tienen diferentes orientaciones políticas y experiencias en la vida. El empleo por los oficiales de derechos humanos de **vínculos sin participación personal y dignos de crédito**, así como de su propio sentido común, resulta particularmente útil a este respecto.

## H. Otras formas de información

29. Aunque el testimonio de las víctimas o los testigos oculares es la principal fuente de información para los oficiales de derechos humanos, éstos también pueden **utilizar testimonios de segunda mano**. Pero en este caso, cuando se trata de testigos muy alejados de los hechos, los oficiales de derechos humanos no deben perder de vista que la información indirecta **merece menos crédito que el testimonio directo**. Sin embargo, el crédito de las declaraciones de oídas o versiones indirectas que provienen de varias fuentes no vinculadas entre sí acrecienta su valor probatorio. Con todo, los funcionarios deben examinar cuidadosamente los testimonios de oídas, o indirectos, antes de aceptarlos como ciertos.

30. Hay otras formas de información que pueden corroborar las denuncias de infracciones de derechos humanos. Los oficiales de derechos humanos pueden utilizar **síntomas físicos y psicológicos** observados durante la entrevista o el examen médico como **indicadores de**

---

<sup>1</sup> Diane Orentlicher, “Bearing Witness: The Art and Science of Human Rights Fact-Finding”, 3, *Harvard Human Rights Journal* 83, 118-19 (1990).

**verosimilitud.** En lo posible, deben procurar la asistencia de médicos para evaluar los síntomas clínicos y psicológicos de las víctimas (véase la **Sección I del Capítulo VIII, “Entrevistas con personas de ‘grupos especiales’ que presentan características particulares”**). Sin embargo, si no se dispone de inmediato de tales profesionales, una observación y descripción cuidadosa de los síntomas puede ayudar a un médico a evaluar la información más adelante. El oficial de derechos humanos, asesorado por un médico, debe examinar si las informaciones obtenidas durante la entrevista y el examen concuerdan o no con la alegación de maltrato. Si la descripción de los síntomas físicos observados inmediatamente después de la tortura y de cualquier síntoma psíquico que presenta la víctima, incluyendo las cicatrices, se ajusta a las características conocidas de los síntomas que corresponden a los tipos de tortura denunciados, el oficial de derechos humanos puede considerar que lo observado concuerda con la denuncia.

31. **Pueden obtenerse otras corroboraciones físicas de las denuncias en las visitas *in situ*,** que dan oportunidad para comprobar las descripciones de los testigos acerca de los edificios y las habitaciones, y eventualmente obtener fotografías, en especial cuando existe la preocupación de que el lugar se altere antes de que lleguen los profesionales de la justicia penal.

32. Las pruebas materiales pueden incluir ropas, efectos personales, las uñas, los materiales que se encuentran debajo de las uñas, la sangre y los pelos de la víctima. Las armas utilizadas para causar las heridas y los objetos extraños extraídos del cuerpo de la víctima (proyectiles, sus fragmentos, perdigones, cuchillos y fibras) también pueden utilizarse como pruebas. Otros ejemplos de pruebas materiales son muestras químicas, impresiones dactilares que identifican a la persona responsable, fotografías o películas del incidente o del lugar y fotografías o croquis de las marcas de tortura que presenta el cuerpo de la víctima.

33. En general, **los oficiales de derechos humanos deben dejar el lugar del delito intacto sin tratar de actuar ellos en lugar de las autoridades policiales.** No deben recoger ni manipular las pruebas materiales que se utilizarían en una investigación criminal porque deben abstenerse de perturbar el funcionamiento del sistema de justicia penal. Sin embargo, si el oficial de derechos humanos encuentra pruebas de esa clase, debe informarlo a las autoridades en caso de que éstas ofrezcan perspectivas de llevar a cabo una investigación judicial penal adecuada. Si el oficial de derechos humanos no puede evitar entrar en posesión de pruebas materiales, debe asegurarse de que sean reunidas, manipuladas, empaquetadas, etiquetadas y almacenadas adecuadamente para evitar su contaminación y su pérdida. Todo elemento de prueba material debe llevar una declaración separada que detalle el momento y lugar en que fue obtenido o encontrado. Esa declaración debe indicar quién tomó o encontró la prueba y debe ser firmada por esa persona. Este procedimiento es importante para asegurar la continuidad de la prueba.<sup>2</sup> La manipulación de este tipo de pruebas requiere generalmente *una capacitación forense profesional.*

34. En última instancia, los oficiales de derechos humanos deben apoyarse en su sentido común para evaluar la credibilidad de todas las informaciones sobre la base de su coherencia, y la validez de los testimonios y de las pruebas materiales reunidas.

---

<sup>2</sup> Graham T. Blewitt, *The relationship between NGOs and the International Criminal Tribunals* (1996).

# I. Pruebas destinadas al enjuiciamiento penal

35. Los oficiales de derechos humanos deben tener presentes los contextos en que las informaciones que obtengan pueden resultar útiles para el enjuiciamiento penal –ya sea ante **tribunales penales internacionales** para lugares como la ex Yugoslavia, Rwanda y cualquier otro en que se haga valer en el futuro la jurisdicción de la Corte Penal Internacional– o por los **tribunales nacionales**.<sup>3</sup> En general, los abogados e investigadores de esos tribunales prefieren realizar sus propias investigaciones y les resulta difícil apoyarse en datos obtenidos por otros.<sup>4</sup> Por lo tanto, si se cuenta con la presencia de personal del tribunal o corte de justicia competente, **los oficiales de derechos humanos deben informarles sin demora acerca de los datos que pueden corresponder a su mandato**. El artículo 70 del Reglamento sobre Procedimiento y Pruebas de los tribunales penales internacionales para la ex Yugoslavia y Rwanda autoriza al fiscal del tribunal a recibir información confidencial y le prohíbe que revele la identidad del informante o la información sin obtener su previa conformidad. Aunque no existe todavía ningún reglamento de la Corte Penal Internacional, el artículo 54 de su Estatuto autoriza al Fiscal para convenir en que no divulgará en ninguna etapa del procedimiento los documentos o la información que obtenga a condición de preservar su carácter confidencial y únicamente a los efectos de obtener nuevas pruebas, salvo con el acuerdo de quien haya facilitado la información, y para adoptar las medidas necesarias para asegurar el carácter confidencial de la información, la protección de una persona o la preservación de las pruebas.

36. La mayor parte de las pruebas obtenidas para esos tribunales proviene de entrevistas con testigos, visitas a los lugares en que se cometieron crímenes, la obtención de pruebas materiales y la búsqueda de documentos. Las pruebas destinadas al enjuiciamiento penal habitualmente tienen que manipularse más cuidadosamente que las informaciones obtenidas para informes sobre los derechos humanos. Las pruebas materiales no sólo deben preservarse, sino que debe registrarse cuidadosamente la forma en que han sido custodiadas sucesivamente, para que sea posible su posterior verificación. Como ya se ha indicado, los oficiales de derechos humanos no deben perturbar las investigaciones de la justicia penal y en general deben abstenerse de recoger pruebas materiales. Estas cuestiones plantean importantes decisiones que sólo pueden adoptarse por los directores de la operación de derechos humanos y no individualmente por cada oficial de derechos humanos. En esas decisiones puede ser preciso distinguir entre las necesidades de: 1) los procedimientos nacionales o locales de justicia penal; 2) los informes a cargo de comisiones de verdad y justicia; y 3) la investigación

---

<sup>3</sup> El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991, y el Tribunal Penal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de genocidio y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Ruanda y de los ciudadanos rwandeses presuntamente responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidas en el territorio de Estados vecinos (resolución del Consejo de Seguridad 827, de 25 de mayo de 1993, y 955, de 8 de noviembre de 1994) (véase el **Capítulo XIX, “El seguimiento y las gestiones para obtener medidas correctivas”**).

<sup>4</sup> Graham T. Blewitt, *The relationship between NGOs and the International Criminal Tribunals* (1996).



por cualquier tribunal penal internacional competente (véase **la Sección G del Capítulo XIX, “Seguimiento de más largo plazo: las comisiones de la verdad y los tribunales”**).

37. Del mismo modo, la dirección de las operaciones sobre derechos humanos puede resolver que los oficiales de derechos humanos actúen con especial prudencia al entrevistar a testigos que pueden ser convocados posteriormente para declarar en procesos penales nacionales o internacionales. Las actas de esas entrevistas pueden presentarse en el juicio, por lo que tienen que elaborarse con sumo cuidado. Si un testigo posee pruebas que pueden presentarse en procedimientos penales, **la operación sobre derechos humanos** puede optar por aplazar la entrevista con él para no influir en su testimonio, y **debe informar a los fiscales sobre el posible testigo**, o bien actuar en estrecha colaboración con los funcionarios encargados de la investigación del delito.

38. En todos los casos, para decidir sobre la política que ha de seguirse en estos asuntos la dirección de la operación tendrá que consultar a los funcionarios competentes de los tribunales, y cualquier política que se adopte deberá ser compatible con las normas de procedimiento aplicables.



# Capítulo VIII

## ENTREVISTAS

### *Conceptos básicos*

*El oficial de derechos humanos debe tomar en consideración **a quiénes** ha de entrevistar, **cómo** ha de protegerles, **quién** ha de realizar la entrevista, **en qué idioma**, **quién traducirá**, **dónde** ha de realizarse la entrevista para proteger al testigo, **cómo** se ha de registrar la entrevista para proteger la **seguridad** de la información, **qué cosas debe conocer** el funcionario antes de realizar la entrevista, **cómo** ha de abordar las **diferencias culturales** que traban la comunicación y **cómo iniciar** la entrevista.*

*El oficial de derechos humanos debe **elaborar un informe**, **presentarse** a sí mismo y al intérprete, **explicar el mandato** de la operación de derechos humanos que realizan las Naciones Unidas sobre el terreno, establecer el propósito de la entrevista, discutir las **reglas básicas** de la entrevista, referirse a la forma en que el testigo podrá ser **protegido** después de la entrevista, anunciar **el empleo que se hará de la información** y alentar al testigo a **efectuar su relato** con sus propias palabras antes de formularle preguntas concretas.*

*El oficial de derechos humanos debe ser consciente de las necesidades y las características peculiares de ciertas categorías de personas entrevistadas —entre ellas, por ejemplo, las víctimas de tortura, las mujeres, los niños, los refugiados y los desplazados internos, la población rural, las comunidades indígenas y los sectores de bajos ingresos— y estar adecuadamente preparado antes de entrevistarles.*

## A. Introducción

1. La **entrevista** es el **método más corriente para obtener información** sobre presuntas infracciones de los derechos humanos. Además, el testimonio oral es necesario muchas veces para complementar la información escrita. En esta sección se analizarán diversos aspectos de las entrevistas. Las técnicas básicas de su preparación, iniciación y realización se examinarán en este capítulo. Entre los temas figurarán el empleo de intérpretes, la verificación de los datos y las entrevistas con personas que tienen características particulares. Es importante no perder de vista que las entrevistas se realizan en numerosos contextos diferentes: una oficina, una cárcel, en el campo o en un camino. El proceso de la entrevista debe ajustarse a cada situación. Además, el oficial de derechos humanos debe reflexionar estratégicamente sobre la información que necesita obtener. ¿Dónde puede obtenerla? ¿Quién puede saberlo? ¿Cuáles son los intereses del testigo que se presenta y hace su relato?

## B. Identificación de las personas a quienes se ha de entrevistar

### 1. Identificación de los testigos

2. Es frecuente que se presenten personas en busca de protección o de recursos por violaciones de derechos humanos sufridas en el pasado. Sin embargo, es corriente que los testigos y las víctimas estimen inútil o peligroso identificarse. Respecto de ciertos tipos de violaciones de derechos, como las agresiones sexuales y otras formas de violencia contra la mujer, la resistencia de las víctimas a denunciar violaciones de derechos puede ser aún mayor. Por lo tanto, el oficial de derechos humanos puede tener que proceder en forma **activa** y no pasiva al **determinar a quiénes ha de entrevistar**. Es indispensable que los investigadores desarrollen buenas relaciones con las organizaciones de defensa de los derechos humanos y otras que actúan en su zona. Esta labor supone un esfuerzo activo de vinculación con las organizaciones, la organización de encuentros periódicos, etc. Las organizaciones locales de defensa de los derechos humanos y otras pueden poner a los oficiales de derechos humanos en contacto con víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos. Las clínicas y centros de tratamiento también pueden servir como punto de partida. Además, los abogados y los periodistas pueden estar en condiciones de identificar a posibles entrevistados.

3. Como ya se ha indicado, los oficiales de derechos humanos deben estar **dispuestos a salir de su oficina** y dirigirse al lugar en que puedan recibir informaciones de una persona que se considere víctima de una violación de derechos. Los oficiales de derechos humanos deben **visitar periódicamente** cárceles, hospitales, depósitos de cadáveres y los lugares en que la población está más expuesta al peligro (como los barrios de tugurios, los barrios obreros y las comunidades rurales). Al trasladarse a zonas rurales apartadas, los oficiales de derechos humanos deben optar entre varios métodos. Uno consiste en establecer y ajustarse a un calendario de visitas para que los testigos puedan ponerse en comunicación con ellos. Otra posibilidad es la de efectuar visitas irregulares e inesperadas. Un tercer método es el de organizar visitas ocasionales a través de un tercero de confianza, como un clérigo.

4. Los oficiales de derechos humanos **nunca deben pagar por los testimonios**, pero deben considerar la posibilidad de cubrir los gastos de viaje de los testigos que tengan que recorrer grandes distancias. Una de las razones para no pagar por las entrevistas es la posibilidad de que el entrevistado dé la versión que estima que el funcionario desea oír.

### 2. Protección de los testigos

5. Otro aspecto que debe considerarse en las entrevistas con testigos –especialmente cuando se realizan por operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos– es **la necesidad de proteger a los testigos**. El tema de la protección de los testigos tiene que examinarse en el contexto de todas las medidas que se han de adoptar, desde las primeras etapas de organización de la entrevista hasta las comunicaciones posteriores a ella.

6. Aunque nunca pueden existir garantías totales de protección para los testigos después de su entrevista, una solución parcial del problema de las represalias contra ellos, utilizada principalmente por organizaciones intergubernamentales, es un acuerdo del gobierno por el que se obliga a no tomar medidas de represalia. Por ejemplo, el artículo 58 del Reglamento de la Comisión Interamericana obliga al gobierno a comprometerse a no tomar represalias contra los testigos, como condición de cumplimiento de la misión. El “Acuerdo sobre el establecimiento de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia” dispone en su artículo 31 que el Gobierno se obliga a asegurar que ninguna persona que haya tenido contacto con la Oficina sea objeto de abuso, amenazas, represalias o procedimientos judiciales por ese solo motivo.

7. Cuando no existe un acuerdo de protección, o en cualquier caso, hay diversas medidas que pueden adoptarse para proteger al testigo:

- a) Las entrevistas deben realizarse en un entorno en que la operación sobre el terreno **no concite una atención innecesaria** respecto del testigo. Los oficiales de derechos humanos deben tratar de entrevistar a un número importante de personas en cada comunidad para que la atención no se centre en unos pocos individuos.
- b) Las entrevistas deben realizarse **en un lugar con vigilancia mínima**. La vigilancia por el gobierno es un problema menos probable si los oficiales de derechos humanos se desplazan y viajan por el interior del país.
- c) El funcionario que realiza la entrevista **nunca debe mencionar expresamente declaraciones hechas por un testigo al entrevistar a otro**. Ese error puede poner en peligro al primer testigo y crear inquietudes en el segundo acerca de la confidencialidad de la información que suministra. En realidad, lo mejor es no revelar la identidad de las demás personas que han suministrado informaciones. Los vínculos deben protegerse muy cuidadosamente y no debe divulgarse su identidad, salvo en condiciones que ofrezcan plenas garantías de seguridad.
- d) El funcionario que realiza la entrevista debe preguntar al testigo si está en peligro, y **qué medidas de seguridad considera el testigo que deberían adoptarse**.
- e) El funcionario que realiza la entrevista debe preguntar, brevemente al comienzo de ella y más detenidamente al final, qué precauciones pueden adoptarse para dar alguna protección al testigo después de la entrevista. Algunos testigos pueden desear una tarjeta que indique que han sido entrevistados a fin de poder mostrarla a las autoridades para hacerles notar que las Naciones Unidas se ocuparán si les sobreviene algún daño. Otros considerarán peligroso tener tales tarjetas porque pueden llamar la atención de las autoridades. Esos testigos pueden desear, en cambio, **desarrollar algún método para permanecer en comunicación**. Algunas personas entrevistadas pueden preferir que se mantenga su anonimato. En cualquier caso debe quedar claro **que el oficial de derechos humanos no puede garantizar la seguridad del testigo**.

8. Para proteger a las personas entrevistadas es fundamental **guardar siempre en lugar seguro todos los documentos**. Los expedientes, como precaución complementaria, pueden identificarse por número y no por el nombre de la persona. Las listas que identifican a las

personas entrevistadas se guardarían entonces en un lugar separado de los expedientes y archivos referentes a las entrevistas. Cuando se obtiene información complementaria, el oficial de derechos humanos debe marcarla con el número del expediente y no con el nombre de la víctima. Deben extraerse copias de todos los documentos, guardándolas en lugar seguro.

## C. Preparación de una entrevista

9. Al prepararse para una entrevista, el oficial de derechos humanos debe examinar *a quién* ha de entrevistar; *cómo* ha de protegerle; *quién* debe realizar la entrevista; *en qué idioma* se ha de desarrollar; *quién* habrá de interpretar entre los idiomas locales y el de trabajo; *dónde* se ha de realizar la entrevista; *cómo* deberá registrarse; *qué cosas* necesita *conocer* el funcionario que realiza la entrevista antes de llevarla a cabo; y *cómo* debe iniciarse la entrevista.

10. Teniendo en cuenta la reticencia a hablar de experiencias traumáticas en presencia de terceros, es de práctica en la mayoría de las organizaciones **entrevistar a los testigos y las víctimas en forma individual**. Por ejemplo, el proyecto de reglamento modelo de las Naciones Unidas dispone que se excluya a los testigos de la habitación en que se realizan las declaraciones mientras éstas se prestan por otro testigo, si este último así lo solicita. Amnistía Internacional también sigue esta regla. Merece señalarse, sin embargo, que en las cárceles el CICR suele entrevistar a varias personas juntas en una misma celda. Este método permite obtener un cuadro general de lo que cada persona del grupo está dispuesta a decir, antes de que el organizador de la entrevista decida con quiénes ha de hablar individualmente.

### 1. Quién ha de realizar la entrevista

#### a. Número de entrevistadores

11. En general, lo mejor es que la entrevista se realice por **dos personas**. Una de ellas puede mantener la mirada en el entrevistado y formular preguntas, mientras que la otra toma notas discretamente y puede determinar si se han omitido preguntas. Sin embargo, puede resultar imposible por razones prácticas contar con dos entrevistadores presentes en todos los casos, e incluso en la mayoría de ellos. Si la entrevista se realiza por un solo funcionario, éste debe tomar apuntes limitados y preparar notas más completas después de la sesión. Además, si hace falta un intérprete, la presencia de tres personas puede ser un número excesivo de oyentes. En general, existe mejor disposición a la sinceridad cuando es menor el número de las personas que asisten. Los testigos pueden ser reacios a hablar frente a todo un conjunto de oyentes.

#### b. Conocimiento de idiomas

12. La operación sobre el terreno de las Naciones Unidas sobre derechos humanos debe determinar cuáles de los funcionarios de las Naciones Unidas **conocen los idiomas locales utilizados**. Muchas de las personas que padecen sufrimientos sólo se expresan en un idioma local; los oficiales de derechos humanos de las Naciones Unidas deben aprenderlo si tal cosa es posible.

### c. *Diferencias culturales*

13. Las diferencias culturales entre el funcionario que realiza la entrevista y la persona entrevistada pueden dar lugar a **dificultades de comunicación**. Estas diferencias culturales comprenden actitudes sobre el significado de las experiencias traumáticas, los papeles que corresponden a los sexos y a la situación social, y los temas de conversación apropiados. Pueden generarse malentendidos incluso a partir de nociones culturales concretas sobre la relación física (como la mirada directa a los ojos, o la distancia entre las personas). Es fundamental que el funcionario que realiza la entrevista sea sensible a tales diferencias culturales, sea paciente con el entrevistado y procure informarse acerca de su cultura.<sup>5</sup>

14. Otra diferencia cultural puede ser la medida en que la política constituye un factor en la vida de la persona entrevistada. Ésta puede tener una adhesión sumamente firme a determinadas opiniones políticas o a un partido político, y puede exponer detalladamente sus actividades políticas. El entrevistador debe escuchar respetuosamente y registrar ese testimonio, aunque no esté de acuerdo con las opiniones expresadas.

## 2. Intérpretes

15. Es una *práctica muy preferible* que el oficial de derechos humanos *hable el idioma* empleado por la población del país o de la región en que trabaja. Si le es indispensable recurrir a intérpretes, no podrá lograr una comprensión igualmente completa de la información que recibe. Además, muchas personas serán más reacias a hablar con el oficial de derechos humanos a través de un intérprete, sobre todos si éste proviene del país en que se realiza la operación. Si es preciso emplear **intérpretes, deben examinarse sus antecedentes** para asegurar que la labor de la operación sobre el terreno de las Naciones Unidas no esté infiltrada por informantes del gobierno o de organizaciones de oposición. También es preciso tener cuidado en cuanto a **asegurar que los intérpretes no intimiden a las personas entrevistadas**. Por ejemplo, no debe recurrirse a ex integrantes de las fuerzas armadas ni a personas del mismo origen étnico que los perseguidores. Además, las intérpretes de sexo femenino pueden parecer menos amenazantes en la situación de la entrevista. Por otra parte, los oficiales de derechos humanos deben asegurarse de que el intérprete hable el mismo dialecto o variante del idioma local que la persona entrevistada.

16. Deberían desarrollarse directrices acerca del empleo de intérpretes. Si se recurre a un intérprete para una entrevista, el funcionario que la realiza debe explicar al intérprete, en privado, **las reglas básicas aplicables** antes de iniciar la entrevista. Se debe pedir al intérprete que **formule y transmita las preguntas con exactitud**, textualmente en cuanto sea posible. Si las preguntas no son claras o el testigo no las comprende, el funcionario que realiza la entrevista debe pedir que el intérprete se lo haga saber, para formular la pregunta en otros términos. El funcionario debe expresarse en frases concisas, fáciles de comprender y de traducir. El intérprete debe transmitir *las preguntas y las declaraciones una por una* para asegurar que el testigo las comprenda. El funcionario debe repetir la pregunta varias veces, si es preciso, hasta lograr su comprensión. El funcionario debe dirigirse al testigo y no al intérprete, hablando directamente al primero.

---

<sup>5</sup> Glenn Randall y Ellen Lutz, *Serving Survivors of Torture*, (1991), págs. 64 a 67.

17. Como todos los demás trabajadores al servicio de las Naciones Unidas, **los intérpretes necesitan ser protegidos**. Puede ser útil contratar intérpretes en regiones distintas del lugar en que han de trabajar. La confianza que merecen los intérpretes y conductores es de suma importancia para la credibilidad de la labor de los funcionarios y de las Naciones Unidas.

18. Al trabajar con intérpretes es importante tener presente la posibilidad de que los intérpretes se enteren de demasiadas cosas. En la peor hipótesis **los intérpretes pueden convertirse, o ser apremiados para que se conviertan**, en informantes de los perseguidores; como mínimo, los intérpretes pueden familiarizarse a tal punto con determinados hechos o condiciones del país que su traducción resulte descuidada, incompleta o inexacta. Una solución posible de este problema, empleada por los fiscalizadores de la Comunidad Europea en la ex Yugoslavia, es el empleo de estudiantes universitarios como intérpretes durante plazos de sólo dos semanas, al término de las cuales se les releva por otros.

### 3. Lugar y condiciones de reserva

19. La entrevista debe realizarse en un lugar que presente **el mínimo riesgo de presencia de dispositivos de escucha y de represalias** contra el testigo. Los mayores riesgos existen en lugares como los hoteles, donde las entrevistas pueden ser oídas y existe una probabilidad considerable de vigilancia. El lugar elegido para la entrevista debe suscitar el mínimo de sospechas entre las personas que ven llegar a los participantes o las ven hablando. Del mismo modo, el lugar debe generar un ambiente adecuado para la entrevista, para que pueda realizarse una conversación franca sin interrupciones indebidas. Como ocurre en tantos otros temas, los funcionarios que realicen entrevistas deben **consultar a las personas con quienes estén vinculados para obtener su consejo** sobre el lugar más conveniente para las entrevistas.

### 4. Grabación de la entrevista

20. En la mayoría de los casos, **la grabación magnetofónica presenta graves problemas de seguridad** y no debe realizarse. Sin embargo, en algunos países en que lo permiten las condiciones de seguridad, el funcionario que realiza la entrevista debe plantearse la posibilidad de utilizar un grabador. Éste **sólo debe emplearse con el consentimiento expreso de la persona entrevistada**. Por lo tanto, sólo puede utilizarse cuando el testigo desarrolla un grado considerable de confianza respecto del funcionario. Los grabadores son particularmente útiles cuando la entrevista se realiza por una sola persona, a la que le resulta difícil tomar notas. También son útiles los grabadores cuando se necesita traducción o interpretación. La única forma de verificar la interpretación puede consistir en grabar la entrevista de modo que pueda revisarse posteriormente. El grabador no debe presentarse hasta que el funcionario que realiza la entrevista haya establecido su credibilidad y tranquilizado al testigo acerca de los objetivos de la entrevista y la confidencialidad de la información. Debe preguntarse al testigo si autoriza la grabación, que ayudará al funcionario a recordar la información recibida. **Nunca deben utilizarse grabadores ocultos**. La cinta nunca debe contener el nombre de la persona entrevistada. La identidad del testigo debe registrarse en otro lugar y en forma codificada, para que **no pueda realizarse ninguna vinculación visible entre la entrevista grabada y el nombre de la persona**. La cinta, una vez grabada, debe guardarse de modo que no pueda ser confiscada ni resulte fácil relacionarla con el testigo.



21. Las **cámaras** son aún más problemáticas. Existe un **peligro de represalias** considerable contra las personas como consecuencia de las fotografías. Algunos testigos pueden desear que se fotografíen las lesiones causadas por la tortura. Ni siquiera esas fotografías **deben indicar la identidad** del testigo (por ejemplo, mostrando su rostro). Si se obtiene autorización para tomar una fotografía, debe pedirse la conformidad del testigo para publicarla o difundirla de otro modo. Una persona en situación muy destacada, en grave peligro de muerte, puede preferir que se le fotografíe como modo de protección. La mayoría de los testigos, sin embargo, probablemente no quieren ser fotografiados.

22. La **videograbación** es más **peligrosa** en las entrevistas porque inhibe la obtención de informaciones y pone en situación de considerable peligro al testigo **en caso de que se encuentre y confisque la grabación**. Las videograbaciones pueden ser algo más útiles para registrar manifestaciones u otros acontecimientos públicos, pero crean peligros de seguridad. Es importante tener presente que, en algunos casos, la presencia de la videocámara puede, en realidad, provocar una manifestación u otro acontecimiento. El oficial de derechos humanos debe actuar con cuidado para no poner en peligro a las personas ni provocar distorsiones en los hechos como consecuencia de la grabación.

## 5. Investigación preparatoria

23. El funcionario encargado de la entrevista debe **prepararse para ella averiguando** lo más posible acerca del testigo y las circunstancias pertinentes. Si ya se ha preparado un expediente, debe leer su contenido y otros **materiales de antecedentes**. También debe familiarizarse con los términos y las abreviaturas cuyo empleo se relaciona con la situación.

24. El funcionario debe prepararse para la entrevista que va a realizar (sobre todo cuando es importante) estableciendo un **esquema de la entrevista** (incluyendo una lista de los temas que deben tratarse en el orden en que se los ha de abordar). Puede, incluso, redactar las preguntas fundamentales. Algunas de ellas se sugieren más adelante respecto de la información necesaria para respaldar una denuncia. La preparación de una lista de consultas ayuda al funcionario a elaborar una estrategia para la entrevista. El funcionario debe memorizar las preguntas, y no depender demasiado de la lista de temas. *Es más importante establecer la relación y mirarse a los ojos con el testigo que atenerse a determinado orden de las preguntas.* La lista de temas puede utilizarse al final de la entrevista para recordar alguna pregunta importante que se haya omitido formular. El oficial de derechos humanos debe evitar cuidadosamente que la lista de preguntas se convierta en un obstáculo artificial para la comunicación con el testigo.

## D. Comienzo de la entrevista

25. Antes de la entrevista, el funcionario que la realiza tiene que haberse reunido ya con el intérprete y discutido con él las reglas básicas de la entrevista. Al comienzo de la entrevista, el funcionario debe saludar a la persona en forma amistosa (con una sonrisa, dándole la mano, etc., según las costumbres locales). Antes de formular ninguna pregunta como parte de la entrevista, el funcionario debe **presentarse**, así como presentar al intérprete, **explicar el mandato** de la operación sobre el terreno de las Naciones Unidas en materia de derechos

humanos, **dejar establecido el propósito de la entrevista, discutir las reglas básicas** de la entrevista, referirse a **la protección que puede darse a los testigos** después de la entrevista, y mencionar **el uso que se dará** a la información. El oficial de derechos humanos debe destacar que es fundamental obtener el máximo posible de detalles para establecer los hechos: por ejemplo, la existencia de una violación de derechos humanos.

26. El entrevistador debe presentar una actitud de **profesionalismo, sinceridad y sensibilidad**. También debe explicar a la persona entrevistada las distintas etapas por las que habrá de pasar la información y los usos que se le darán.

27. Para **establecer una relación inicial** con el entrevistado, el entrevistador puede ofrecerle agua, café, agua mineral u otro refresco. (A menudo resulta útil disponer de agua y servilletas durante la entrevista.) El entrevistador debe hablar directamente al testigo y tratar de que ambos se miren a los ojos, aunque intervenga un intérprete.

28. El entrevistador debe **explicar el mandato de la operación**. Uno de los problemas que plantea la explicación del mandato con cierto detalle es que el testigo puede ajustar su relato para que se adapte, e incluso imite, las violaciones mencionadas en la exposición del mandato. El entrevistador debe explicar que la operación sobre el terreno de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos es totalmente **independiente del gobierno**. A menos que sea inevitable, los oficiales de derechos humanos **por regla general no deben viajar en vehículos gubernamentales** ni aceptar escolta militar. La operación de las Naciones Unidas puede tener que fiscalizar actividades militares, pero los oficiales de derechos humanos deben mantener distancias. Como ocurre en muchos otros aspectos de este manual, los oficiales de derechos humanos deben procurar orientación de los directores de la operación de derechos humanos acerca de esas cuestiones.

29. Del mismo modo, el entrevistador debe **asegurar al testigo que la información se mantendrá confidencial, explicándole de qué modo** se preservará ese carácter. (Sin embargo, las entrevistas con funcionarios gubernamentales generalmente no son confidenciales.) Es preciso tranquilizar a los testigos no gubernamentales respecto de los objetivos de la entrevista y las razones por las que el testigo debe asumir el riesgo de proporcionar informaciones. El testigo debe ser consciente de que se están tomando notas de la entrevista, pero esas notas se mantendrán con carácter confidencial. **El testigo debe poder autorizar el uso de los materiales**, que se citen los nombres y los detalles, etc. También deben dársele seguridades en cuanto a que las notas de la entrevista serán protegidas. Debe instarse al testigo a que facilite la mayor cantidad posible de detalles. Puede ocurrir que el testigo pregunte cómo se utilizará la información, y el entrevistador debe preguntarle qué opina que debería hacerse. Debe preguntarse al testigo de qué modo puede la operación sobre el terreno de las Naciones Unidas mantenerse en comunicación con él después de la entrevista para darle garantías de que no sufrirá daños. Al término de la entrevista la conversación debe volver sobre el tema de la utilización que se dará a la información, lo que necesita hacerse y la forma en que se protegerá al testigo.

## E. La entrevista

30. Durante la entrevista el oficial de derechos humanos debe mantener la relación con el entrevistado y desarrollar una atmósfera de aceptación y confianza. Para el logro de esa atmósfera es fundamental que el entrevistador **evite la apariencia de juzgar a la persona**, desaprobando su conducta o mostrando desconfianza sobre las informaciones que facilita. Además, el entrevistador siempre **debe cumplir sus promesas**. Debe manifestar interés por la persona, como individuo digno de respeto y preocupación y cuya perspectiva y motivaciones deben atenderse. El entrevistador debe tratar a la persona como poseedora de una información importante y digna de la máxima atención de su parte. No debe crearse en el entrevistado la sensación de que sólo constituye un caso dentro de una sucesión indiscriminada de casos de interés momentáneo.

### 1. El relato

31. Es una buena idea **dejar que el entrevistado empiece por hacer su relato**, con lo que se reduce al mínimo su sensación de indefensión y pérdida de control. El entrevistador debe preguntar al testigo qué le ha ocurrido que pudiera ser objeto de una denuncia. Debe escuchar atentamente la narración del testigo, y ser paciente en caso de reiteraciones y planteos carentes de orden lógico. Dejar que el testigo diga al oficial de derechos humanos lo que considera importante es *un elemento fundamental para establecer la relación*, aunque en rigor la información no sea pertinente a la tarea de fiscalización. **El oficial de derechos humanos debe ser paciente** al escuchar argumentos políticos o de otra índole que no tengan pertinencia estricta respecto de los derechos humanos. *Si no se deja que el testigo haga su relato a su manera, puede mostrarse reacio a hablar de temas delicados* (como los maltratos sufridos) que interesan directamente a la operación sobre derechos humanos. Debe darse tiempo al testigo para que desarrolle confianza en el entrevistador.

32. **Las preguntas deben formularse en tono comprensivo**, para lograr aclaraciones, y no en términos fríos ni bruscos. El entrevistador debe **emplear preguntas amplias** y no numerosas preguntas muy específicas, al estilo de las repreguntas de un interrogatorio judicial. En general, el entrevistador debe **avanzar a partir de cuestiones no polémicas y no delicadas para ir pasando a las cuestiones más delicadas**. El entrevistador *no debe tratar de apremiar al testigo*. *Si surge un tema que para el testigo es demasiado conmovedor o delicado, conviene cambiar de asunto y volver a él más adelante*. *Haga una pausa durante la entrevista*, o entre las entrevistas, si el testigo, el intérprete o el entrevistador están demasiado fatigados. También en esta situación el entrevistador puede ofrecer agua o café. Debe manifestar respeto por las experiencias dolorosas sufridas por el testigo y solidaridad al respecto. El entrevistador puede hacer saber al testigo que el oficial de derechos humanos procura ayudarlo. El entrevistado puede tener necesidad de dar curso a sus emociones, y el entrevistador tiene que ser paciente y mostrar una actitud tranquilizadora.

33. El entrevistador debe ser **muy cuidadoso en cuanto a no comunicar** a través de lenguaje gestual, expresiones faciales o en otras formas **que no cree** lo que se le está diciendo. Si existen posibilidades de hacer una videograbación de entrevistas simuladas o de práctica, los entrevistadores pueden observar su propia actuación al recibir las declaraciones para asegurarse

de que no comunican mensajes negativos susceptibles de perturbar la corriente de información. *Tomar algunas notas sin dejar de mirar al testigo* parecería el mejor modo de actuar durante una narración.

34. Los entrevistadores **no deben formular preguntas que sugieran la respuesta**, porque el testigo puede sentirse tentado a dar sólo la información que quiere recibir el entrevistador, en lugar de la verdad. Los entrevistadores *no deben plantear directamente problemas de exageración o credibilidad*. Las exageraciones pueden relacionarse en gran medida con que los investigadores anteriores no afianzaron su propia credibilidad, o no actuaron respecto de determinados casos. Los informantes pueden creer que les es preciso exagerar para poder provocar medidas. Los oficiales de derechos humanos necesitan afianzar su propio crédito. Poner en tela de juicio directamente el crédito del testigo puede hacer que éste se niegue a seguir facilitando información. También otros declarantes pueden enterarse de que el entrevistador no considera dignos de crédito a los testigos.

35. Si el entrevistador considera que el relato es incoherente, *debe tratar de aclarar los hechos diciendo al testigo que no ha comprendido bien el orden en que ocurrieron*. También en este caso el entrevistador *no debe traslucir escepticismo, desconfianza ni condescendencia*. Puede ser útil **formular las mismas preguntas en distintas formas** para ayudar a que la persona vea los hechos desde perspectivas diferentes y para evaluar el crédito que merece todo el relato.

36. Sobre la base de las informaciones necesarias como respaldo de una denuncia por violación de derechos humanos, es preciso obtener ciertos datos. Si el testigo sabe leer y escribir, el entrevistador debe pedirle que *deletee todos los nombres*. También puede ser muy útil *tener consigo un mapa o plano*, que contenga los nombres de lugares que puedan mencionarse durante la entrevista. También conviene tener un almanaque, que puede ayudar al testigo a mantener el orden en que ocurrieron los hechos. Si el testigo indica números (personas muertas, heridos, etc.), el entrevistador debe preguntarle cómo conoce la cantidad. Esta pregunta dará al entrevistador la oportunidad de apreciar la capacidad del testigo para la observación de los hechos.

## 2. Interrogatorio específico

37. Tras oír la narración del testigo, el entrevistador puede tener interés en **formular preguntas sobre episodios concretos**. Por ejemplo, si una testigo ha dicho que entraron soldados en su casa, puede interesar al entrevistador formular preguntas como las siguientes:

- ¿Cómo sabe usted que formaban parte de las fuerzas armadas?
- ¿Cómo estaban vestidos? ¿Llevaban determinado tipo de uniforme?
- ¿Cuántos soldados eran?
- ¿Llevaban armas? Si las llevaban ¿de qué tipo eran?
- ¿Supo el nombre de alguno de ellos? ¿A qué unidad pertenecían?
- ¿Los vio alguien más en su casa?
- ¿Qué hicieron cuando llegaron o mientras estaban en la casa?
- ¿La amenazaron a usted o a su familia?
- ¿Lesionaron a alguien de su familia?
- ¿Tuvo usted contacto físico con ellos?

- Si lo tuvo, ¿le causaron algún daño físico?
- En ese caso, ¿la golpearon o maltrataron?
- En ese caso, ¿durante cuánto tiempo la golpearon?
- ¿Cuántos golpes le dieron?
- ¿Qué usaron para golpearla?
- ¿En qué regiones de su cuerpo?
- ¿Cómo se sintió usted en ese momento? ¿Y después?
- ¿Dejaron algún síntoma en su cuerpo?
- ¿Le pidieron los soldados que hiciera algo?
- ¿Le pidieron a usted que saliera de la casa?
- ¿La sacaron a una cárcel o un centro de detención?
- ¿Adónde?
- ¿Ocurrió algo durante el viaje?
- ¿Qué ocurrió cuando llegaron a la cárcel o centro de detención?
- ¿Cuáles eran las condiciones de reclusión? (Tamaño de la celda; número de ocupantes; cantidad y naturaleza de los alimentos; condiciones sanitarias; etc.)
- ¿Conoce los nombres de otras personas que hayan estado recluidas al mismo tiempo?
- ¿Cuándo la pusieron en libertad? ¿Cómo?

38. Se sugieren preguntas de este tipo en el **Capítulo XX, “Formulación de informes sobre los derechos humanos”, Apéndice 1, “Formulario de preguntas para entrevistas”**.

39. El entrevistador debe preguntar acerca de otros testigos o fuentes de información. Además, debe preguntar el nombre, la fecha de nacimiento, la dirección y la forma de entrar en comunicación con el testigo declarante. Como precaución de seguridad, el oficial de derechos humanos puede **conservar la información separadamente de las notas de la entrevista misma**. En consecuencia, el que eventualmente obtenga esas notas probablemente no pueda utilizarlas con facilidad para poner en peligro a la persona.

40. El entrevistador debe tratar de verificar los tipos de información sobre los cuales el testigo tiene conocimiento personal. Estas preguntas contribuyen a evaluar otras informaciones posteriores, sin dar a entender en modo alguno que se pone en duda el crédito que merece el testigo. El entrevistador también puede **formular las mismas preguntas a varias personas para determinar la concordancia de los hechos**. Pero en ningún caso debe **decir al testigo lo que han declarado otras personas**. Puede ocurrir que determinada información, aunque incoherente en ciertos sentidos, contenga elementos concordantes útiles para determinar los hechos.

41. Una entrevista se desarrollará por término medio durante no menos de 45 minutos cuando se trata de un testigo participante en los hechos. Un informante valioso, que conoce lo que ha ocurrido en el vecindario, puede requerir bastante más tiempo para obtener la información.

## F. Conclusión de la entrevista y contacto posterior

42. El entrevistador debe **preguntar al testigo si tiene alguna pregunta que hacer o estima que posee alguna otra información** que pudiera ser útil. Una vez más, debe asegurar al testigo la confidencialidad de su información. El entrevistador puede aconsejar al testigo, pero debe evitar inspirarle falsas esperanzas. Debe explicar las posibles medidas que se adoptarán en relación con el problema, siempre sin alentar expectativas de realización improbable. También puede convenir que el entrevistador revise sus notas con el testigo.

43. El entrevistador debe asegurarse de **establecer un mecanismo para mantener la comunicación** con el testigo. Puede ser posible **mantenerse en contacto** por teléfono, a través de un vínculo de confianza, un dirigente religioso u otra persona en quien tengan confianza tanto la persona como la operación sobre el terreno de las Naciones Unidas. Como mínimo, el testigo debe saber cómo ponerse en contacto con la operación de las Naciones Unidas. Siempre debe dejarse la puerta abierta para la persona que se ha puesto en contacto con la operación de modo que pueda comunicarse con un oficial de derechos humanos rápidamente en cualquier momento, para suministrar cualquier nueva información o hacer saber las amenazas o represalias a que ha dado lugar su testimonio.

44. Al final de la entrevista, puede ser conveniente que el oficial de derechos humanos organice **una reunión complementaria** con el entrevistado o un modo de encontrarse después de algunos días, a fin de contar con tiempo suficiente para comprobar las declaraciones mediante otras fuentes y de adoptar las medidas convenidas, etc.

45. El entrevistador también debe **comprobar que el entrevistado ha comprendido cabalmente las modalidades de la entrevista y lo que se requiere a continuación**, las medidas que se adoptarán, si la información se ha suministrado o no en forma anónima, y si se entablarán negociaciones o se hará alguna otra intervención ante las autoridades. Esta última precaución es indispensable porque la persona tiene el derecho de cambiar de idea durante la reunión o después de ella.

## G. Informe de la entrevista

### 1. Reconstrucción de la entrevista

46. Después de completada la entrevista, el funcionario debe **preparar de inmediato notas completas a su respecto** sobre la base de los apuntes tomados durante la entrevista y el esquema preparado anticipadamente, sobre todo si no se tomaron notas durante la entrevista. La información debe indicar los detalles necesarios para determinar lo ocurrido, cuándo tuvo lugar, dónde se produjo, quiénes participaron, qué ocurrió y por qué (véase el **Formulario de preguntas para entrevistas del Apéndice 1 del Capítulo XX, “Formulación de informes**

sobre los derechos humanos”). Cuanto más detalles contenga el informe de la entrevista, mayor será su utilidad para adoptar medidas y preparar informes más formales.

47. Los especialistas en psicología lingüística han comprobado que los métodos de evocación difieren de los métodos de comunicación. El testigo probablemente empleó durante la entrevista un método de evocación; incumbe al entrevistador convertir los materiales evocados en una exposición lógica. Al redactar el informe de la entrevista es importante que el oficial de derechos humanos organice el relato de tal modo que comunique del mejor modo posible lo que ocurrió. Por ejemplo, *los hechos normalmente deben presentarse en orden cronológico*.

## 2. Evaluación de la credibilidad

48. El entrevistador debe explicar por qué ha creído o no ha creído una versión del testigo. Los oficiales de derechos humanos, sin embargo, no deben sentirse obligados a formular un juicio definido a ese respecto. Es bastante frecuente la inseguridad acerca del crédito que merece el relato de una víctima o un testigo. Al considerar estas cuestiones, el entrevistador debe tener en cuenta varias observaciones generales a su respecto:

a) Una persona normalmente no dedica el tiempo necesario ni asume el riesgo que supone una entrevista a menos que haya ocurrido algo grave. El entrevistador necesita **identificar la información basada en las experiencias personales** del testigo. Sin embargo, cualquier información indirecta puede ser útil como pista que conduce a otros datos pertinentes.

b) Muchos investigadores consideran que una persona merece crédito si se expresa con firmeza y claridad. El testigo puede no haber tenido claridad ni firmeza. Puede sentirse relativamente impotente y traumatizado. La **cultura del país** puede no permitirle comunicarse tan directamente, o incluso mirar a los ojos al entrevistador mientras le habla. Sin embargo, existe probablemente un núcleo de información importante que es preciso identificar.

c) Como se analiza más detenidamente en la sección referente a las entrevistas con víctimas de la tortura, las personas que han sido traumatizadas muchas veces padecen trastornos de la memoria y, por esta razón, no se expresan con firmeza ni claridad. Este **problema de pérdida de la memoria** se aplica a todas las personas traumatizadas y no sólo a las víctimas de tortura.

d) El entrevistador tiene que ser paciente con un testigo que **no se muestra muy preciso sobre la cronología de los hechos**. Muchos testigos pueden carecer en su vida cotidiana del hábito de tener presente la fecha. Pueden necesitar ayuda para vincular los hechos que importan con días festivos u otras fechas destacadas que tengan fijadas en su memoria.

e) El entrevistador debe tratar de identificar la información dada por el testigo que concuerda con la que proviene de otras fuentes totalmente independientes. Muchos investigadores consideran que un hecho no puede darse por acreditado a menos que **existan dos testimonios concordantes de testigos sin vinculación entre sí**. El crédito que merecen los testigos y la experiencia de los oficiales de derechos humanos a ese respecto puede

ser un factor importante para evaluar la veracidad de las informaciones. **Los detalles ayudan a abonar el crédito**, y el hecho de que un testigo pueda dar abundante información pormenorizada es importante. También algunos testigos pueden tener una parcialidad evidente, que debe ser tenida en cuenta en la evaluación de su veracidad.

f) El entrevistador debe registrar la información suministrada por un testigo aunque no esté seguro de su veracidad, porque esa información puede resultar útil al obtenerse otros datos.

## H. Averiguaciones complementarias

### 1. Verificación y comprobación de datos y documentos

49. El entrevistador debe **verificar los datos obtenidos mediante personas competentes**: por ejemplo, la familia de la presunta víctima, sus amigos, vecinos y otros testigos. A este respecto, el entrevistador puede visitar a las familias, los vecinos, los lugares de trabajo, escuelas, cárceles, etc. Puede examinar documentos u otros materiales (historias clínicas, certificados de defunción, constancias de salida del territorio, etc.). También puede reunir, registrar, fotografiar o reproducir la información necesaria.

50. Los oficiales de derechos humanos pueden consultar a médicos, psicólogos, psiquiatras y peritos forenses. Deben obtener las historias clínicas que sean necesarias. También deben recabar el apoyo de otras organizaciones o personas que se ocupen de la protección de los derechos humanos y que tengan conocimiento del caso o de la situación general.

51. El oficial de derechos humanos o sus superiores en la operación debe **pedir información a las autoridades competentes** (véase el **Capítulo XIX, “El seguimiento y las gestiones para obtener medidas correctivas”**). Las autoridades, a su vez, deben dar una respuesta rápida y meticulosa. A este respecto los oficiales de derechos humanos pueden sugerir a las autoridades medidas provisionales para evitar el agravamiento de la situación. Si las autoridades no facilitan la información solicitada en un plazo razonable, los oficiales de derechos humanos deben extraer sus propias conclusiones, recomendaciones y decisiones sobre la cuestión en la medida en que los materiales disponibles lo permitan. Un “plazo razonable” debe ser habitualmente de unos cinco días; pero puede abreviarse a 24 horas en una situación urgente o ser mucho más dilatada en una situación rutinaria. La operación de las Naciones Unidas debe seguir interviniendo con cortesía pero de manera firme ante las autoridades hasta que hayan facilitado una respuesta satisfactoria y hayan adoptado las medidas necesarias, o siempre que lo requiera la evolución del caso.



## 2. Seguimiento de los casos

52. Algunos testigos, como las víctimas de tortura, probablemente tengan que ser entrevistados varias veces para formular el informe a fin de que el entrevistador logre una comprensión clara y precisa de su relato.

53. Cuando sea posible, debe encomendarse el seguimiento de cada caso a los oficiales de derechos humanos que se han ocupado de él. Pero, en general, es el personal de la oficina de zona el encargado del seguimiento de cada asunto (véase el **Capítulo XIX, “El seguimiento y las gestiones para obtener medidas correctivas”**). Este principio es esencial para compensar las consecuencias de los traslados de personal y otros cambios que sufre el equipo (licencias, enfermedades, etc.). Hasta la clausura del asunto los oficiales de derechos humanos deben seguir la investigación como un “caso abierto” de presunta violación de derechos.

### I. Entrevistas con personas de “grupos especiales” que presentan características particulares

54. Los oficiales de derechos humanos deben ser conscientes de que algunas personas entrevistadas tienen características particulares, como la edad o experiencias traumáticas, que plantean problemas especiales. Además, ciertos “grupos especiales”, como los de las mujeres y los niños, pueden tener que abordarse y tratarse en forma diferente. Para el éxito en las entrevistas con esas personas se requiere preparación y algo más de paciencia.

#### 1. Víctimas de la tortura

55. Las entrevistas con víctimas de la tortura (y con testigos tan traumatizados que se parecen mucho a las víctimas) acerca de sus experiencias constituyen una labor extremadamente delicada y que nunca debe tomarse a la ligera. La entrevista de investigación puede parecerse de tal modo al interrogatorio por el torturador que puede generar temores conscientes y subconscientes en la víctima de tortura. Los entrevistadores deben ser particularmente conscientes del problema de sensibilidad y **evitar que se cause un nuevo trauma a la víctima o testigo.**

56. Aunque en este manual, para facilitar la exposición, se emplean expresiones como “víctima de la tortura”, “víctima” y “caso”, el oficial de derechos humanos debe ser consciente de que esas expresiones pueden deshumanizar y acentuar la degradación que el torturador haya tratado de imponer a la persona. *Es preciso hacer que la persona se sienta importante, y no objeto de compasión.*

57. El oficial de derechos humanos que entrevista a una víctima de la tortura debe **estar preparado para enfrentar emociones.** Debe lograr una relación de empatía con la víctima y alentarle a hablar de su experiencia traumática. Si la víctima se siente abrumada por la

emoción, el entrevistador debe mostrar una actitud de apoyo. Puede sugerir **una interrupción** de la entrevista y ofrecer agua o café. Después de dejar que el entrevistado recupere su compostura, el entrevistador debe tratar, si es posible, de orientar la entrevista *hacia temas menos perturbadores*. Debe mostrarse solidario pero teniendo presente que no es un psiquiatra profesional y que su tarea no consiste en dar tratamiento.

58. Las víctimas que padecen **trastornos postraumáticos** (sobre todo después de haber experimentado la tortura) se caracterizan por una ansiedad grave; insomnio con pesadillas de persecución, violencia, o sus propias experiencias en la tortura; y síntomas somáticos de ansiedad, fobias, suspicacia y temor. Las víctimas de la tortura también pueden sufrir efectos psíquicos de entorpecimiento, o la minimización, la represión o la negación de la experiencia. *La falta de confianza que sufre la víctima, su vergüenza, su humillación y las trabas de su memoria pueden dar lugar a declaraciones confusas y aparentemente contradictorias, así como a la incapacidad de evocar detalles.* En síntesis, las víctimas pueden ser incapaces de describir la tortura que han sufrido. En esos casos puede ser preciso basarse en otras fuentes de información (como las declaraciones de amigos y parientes) sobre la historia de la víctima y sus antecedentes. Los oficiales de derechos humanos, siempre que sea posible, deben procurar asesoramiento médico especializado.

59. El **examen médico** de las víctimas de tortura incluye generalmente los siguientes datos: 1) pulso; 2) presión arterial; 3) altura; 4) peso; 5) cualquier cambio significativo en el peso; 6) cualquier fractura de huesos, piezas dentarias, etc.; 7) estado de los músculos y articulaciones (incluyendo la tonicidad, tumefacción y flexibilidad); 8) contusiones y cicatrices; 9) evaluación general del funcionamiento intelectual y la orientación de la persona; 10) modulación de la voz que puede revelar estrés; 11) cualquier indicación sobre alucinaciones, perturbaciones del sueño, pesadillas, temores, etc.; y 12) apariencia emocional, incluyendo el llanto, las lágrimas, el temblor de los labios, la depresión, etc. Durante el examen médico debe registrarse información detallada sobre cada uno de esos temas. Como el daño neurológico debido a los golpes puede ser uno de los efectos clínicos más graves de la tortura, el médico examinador debe buscar pruebas de daños neurológicos.

60. El **daño físico, emocional y psicológico** también puede confirmarse mediante pruebas de laboratorio, radiológicas, de biopsia histopatológica y fotográficas. Para no identificar a la persona y obtener su consentimiento respecto de las fotografías, sólo deben fotografiarse las partes del cuerpo afectadas. Sin embargo, todas las víctimas de la tortura deben ser atendidas con sensibilidad respecto de los tipos de maltrato que han sufrido y las clases de pruebas que habrán de tolerar.

61. El médico investigador también puede tratar de obtener *acceso a los resultados de otros exámenes médicos o psiquiátricos* realizados en la persona antes de su detención y lo antes posible después de los presuntos maltratos. Mediante la entrevista con los médicos que participaron en esos exámenes o la lectura de sus informes, el médico investigador puede estar en condiciones de distinguir el estado clínico anterior o las lesiones autoinfligidas de las causadas por maltrato; puede *enterarse de contusiones u otros síntomas de maltrato* que pueden remitir o alterarse con el tiempo; y puede estar en condiciones de confirmar o poner en duda su propio diagnóstico.

## 2. Las mujeres<sup>6</sup>

62. Las mujeres entrevistadas pueden ser particularmente **reacias o incapaces de hablar de la violación** u otras formas de agresión sexual debido al estigma social que acompaña ese sufrimiento. Debe realizarse un esfuerzo especial para crear una relación con las mujeres que pueden haber sufrido violación u otras agresiones sexuales. Deben hacerse mayores esfuerzos para asegurar que la mujer desea ser entrevistada y comprende que las informaciones se mantendrán con carácter confidencial o sólo se emplearán en las formas que ella acepte. Debe informarse a la entrevistada de que puede negarse a responder cualquier pregunta que le resulte desagradable y puede poner fin a la entrevista en cualquier momento. Debe actuarse con extrema delicadeza al establecer los hechos básicos de la tortura u otras formas de agresión, incluyendo lo ocurrido, el momento, el lugar, los autores y la existencia de otros testigos. Una vez establecidos esos hechos, sin embargo, puede no ser necesario ahondar en los detalles de la agresión.

63. Siempre que sea posible, **la entrevista debe realizarse por una funcionaria de la operación sobre el terreno de las Naciones Unidas y también la intérprete debe ser una mujer**. Las oficiales de derechos humanos deben actuar en la entrevista con sensibilidad pero sin perder la objetividad. Deben estar alertas a los indicios de que la entrevista provoca un nuevo trauma para la testigo. Si ésta se siente abrumada por la evocación de su sufrimiento, debe interrumpirse brevemente la entrevista o suspenderla para otra oportunidad. El funcionario o la funcionaria debe ser consciente de las **diferencias culturales en la comunicación** que pueden existir al hablar con una persona extraña. Por ejemplo, una mujer puede ser reacia a mirar a los ojos de su interlocutor porque así se lo impone su propia cultura. Los oficiales de derechos humanos deben preguntar si la mujer necesita atención médica o psicológica. Sin embargo, como en toda otra entrevista, debe tenerse cuidado de evitar los ofrecimientos o promesas que no puedan cumplirse.

## 3. Refugiados y otras personas desplazadas

64. Es importante ser sensible ante el hecho de que los **refugiados y personas desplazadas sufren una fuerte tensión** debido a su falta de recursos y el alejamiento de sus hogares (y eventualmente de sus familias). El entrevistador debe determinar la situación actual del refugiado. ¿Se encuentra en peligro de ser enviado a su país o región de origen? ¿Está procurando asilo o reasentamiento? El entrevistador debe cerciorarse de averiguar dónde se aloja el refugiado (en un campamento, con una familia, etc.). Esa información es importante para las medidas ulteriores.

65. El entrevistador puede empezar por preguntar qué motivos hicieron que la persona huyera de su país o región. Esta pregunta puede llevar a una conversación sobre las infracciones de derechos humanos sufridas por el refugiado. El entrevistador debe lograr una relación de empatía, no sólo respecto de la experiencia del refugiado como víctima o testigo de

---

<sup>6</sup> Véase ACNUR, *Guidelines on the Protection of Refugee Women* (1991); y ACNUR, *Sexual Violence against Refugees, Guidelines on Prevention and Response* (1995), págs. 32 a 34 y 38 a 41.

violaciones de derechos humanos, sino también con sus sentimientos de incertidumbre, desplazamiento y pérdida de control.

66. La corroboración del testimonio de los refugiados y las personas desplazadas plantea un problema especial, porque puede no resultar posible visitar su país o región de origen. Por ello es de especial importancia examinar el testimonio del entrevistado para **verificar sus detalles y su veracidad**. *También puede procurarse corroboración a través de la entrevista con otros refugiados o personas desplazadas provenientes de la misma región.*

## 4. Los niños<sup>7</sup>

67. La percepción del mundo que tiene un niño es muy diferente de la de un adulto. El entrevistador debe tener presente esa diferencia y debe **abordar la entrevista de distinto modo según la edad, la madurez y la comprensión del niño**. Suele ser necesario emplear un lenguaje más sencillo y destinar más tiempo a desarrollar una relación con el niño al que es preciso entrevistar. Si hace falta un intérprete, conviene que el oficial de derechos humanos encuentre un intérprete capacitado para tratar con niños o habituado a hacerlo. Puede ser particularmente útil explicar con más detenimiento la función del oficial de derechos humanos, el procedimiento de la entrevista y la necesidad de formular ciertos tipos de preguntas. El oficial de derechos humanos debe alentar al niño a hacer preguntas durante la entrevista y a que manifieste que no ha entendido alguna pregunta o las razones que llevan a formularla. El oficial de derechos humanos debe contar con que la entrevista requerirá paciencia y más tiempo que el habitual. Debe estar atento a los indicios de que el niño se vuelve ansioso o se siente abrumado. Puede ser preciso interrumpir la entrevista, suspenderla o postergarla para otro día. (Para más informaciones véase también el **Capítulo XII, “Derechos del niño”**).

68. Además de entrevistarse con el niño, el funcionario debe (si es posible) **hablar con sus familiares y miembros de su comunidad**, maestros u otras personas que se hayan ocupado de él. También puede ser útil procurar el asesoramiento de personas con experiencia para comprender la perspectiva del niño.

## 5. Poblaciones rurales

69. Del mismo modo que los miembros de grupos indígenas, las personas habituadas a un estilo de vida rural pueden tener *una concepción diferente del tiempo*. Es importante aclarar las declaraciones que se refieren a fechas y horas. La fecha precisa puede tener escaso significado, por lo que es importante que el entrevistador recurra a un marco de referencia familiar. Por ejemplo, puede preguntar si los hechos ocurrieron antes o después de la temporada de siembra.

70. También es importante no perder de vista que las personas *pobres, poco instruidas o vulnerables por otros motivos pueden carecer de confianza y ser reacias a comunicar informaciones*. Las organizaciones locales de defensa de los derechos humanos pueden ayudar tratando de tranquilizar a los entrevistados que tienen miedo de suministrar informaciones.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Puede encontrarse más información sobre los derechos particulares del niño en el **Capítulo XII, “Derechos del niño”**.

<sup>8</sup> Daniel J. Ravindran, Manuel Guzmán y Babes Ignacio (comps.), *Handbook on Fact-Finding and Documentation of Human Rights Violations* (1994), pág. 41.

## 6. Comunidades indígenas

71. Las comunidades indígenas pueden tener un estilo de vida muy diferente del resto de la sociedad o del país, y –desde luego– que el investigador. El entrevistador debe ser sensible y respetuoso respecto de las diferencias de idioma, los métodos de comunicación, el sentido del tiempo y la estructura social. Si es posible, debe informarse acerca de la cultura propia del grupo indígena y sus costumbres antes de la entrevista.

## 7. Sectores de bajos ingresos

72. Los sectores de bajos ingresos, incluyendo a los habitantes de barrios de tugurios, precaristas y en general las personas que viven en la pobreza, también pueden tener concepciones y perspectivas diferentes de las del personal de las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos. Los pobres pueden tener expectativas nada realistas de mejoramiento de su nivel de vida como consecuencia de la operación de las Naciones Unidas, y con igual facilidad pueden desconfiar por completo ante una injerencia en sus comunidades que no han solicitado. El personal que trabaja sobre el terreno debe actuar con sumo cuidado para advertir y reconocer puntos de vista que, a primera vista, pueden parecer difíciles de desentrañar. Por ejemplo, una comunidad de ocupantes sin título (aunque hayan ocupado las tierras respectivas durante muchos decenios) puede albergar sospechas ante un trabajador de derechos humanos que le hable de inmediato de cuestiones de derecho. También las diferencias, muchas veces enormes, que existen entre el funcionario y las personas pertenecientes a sectores de bajo nivel económico en cuanto a sus ingresos y sus oportunidades pueden dar lugar a obstáculos importantes cuando se trata de lograr una colaboración fructífera.

## 8. Funcionarios gubernamentales y presuntos autores de violaciones de derechos

73. La **entrevista con autoridades** es muy distinta de la entrevista con víctimas o testigos de violaciones de derechos humanos, y **requiere al mismo tiempo diplomacia y una planificación cuidadosa**. El entrevistador debe indagar sobre las declaraciones sin mostrar una actitud demasiado polémica. Debe mantener la cortesía y formular sus preguntas sin prejuizar. Cuanto más importante sea la entrevista, más cuenta su preparación. El entrevistador, como se indicó antes, debe **preparar una lista de preguntas** e incluso debe plantearse cuidadosamente el orden de esas preguntas. Ese orden no debe seguirse con demasiada rigidez, porque será más importante responder a las informaciones suministradas por el funcionario oficial y formular preguntas complementarias. Si es posible, debe entrevistarse a funcionarios gubernamentales *después de que la operación sobre el terreno de las Naciones Unidas sobre derechos humanos ha reunido un volumen importante de información, pero con tiempo para obtener más materiales*. Este método permite que el gobierno dé explicaciones de las declaraciones hechas por víctimas y testigos y permite a la operación de las Naciones Unidas hacer otras averiguaciones acerca de las respuestas del gobierno.

74. Puede plantearse una situación difícil cuando durante una entrevista con una persona el entrevistador llega a la conclusión de que el entrevistado tiene o ha tenido participación personal en persecuciones contra terceros. Esta hipótesis debe analizarse anticipadamente, de modo que el entrevistador disponga de un plan para el caso de que se suscite tal situación. En general es importante recoger las informaciones que suministra la persona e incluirlas en el informe de la entrevista. Algunas veces, un funcionario gubernamental puede proporcionar información invaluable acerca de infracciones de los derechos humanos.

# Capítulo IX

## VISITAS A PERSONAS DETENIDAS

### *Conceptos básicos*

*Las personas detenidas están protegidas por diversas normas internacionales sobre derechos humanos. Están prohibidos siempre la tortura, los castigos corporales, el aislamiento prolongado, el mantenimiento en una celda oscura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Se han fijado, además, derechos específicos respecto de la detención y los procedimientos judiciales, la prisión preventiva, las condiciones físicas de reclusión, la disciplina, la supervisión de la detención y otros temas.*

*La operación sobre el terreno de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos debe:*

- comprobar si el CICR ya está visitando a personas detenidas en el país de la operación;*
- tratar de coordinar siempre sus visitas a las cárceles con el CICR;*
- tener presentes los métodos de trabajo del CICR, de los que pueden extraerse algunos principios metodológicos básicos respecto de tales visitas.*

*Al visitar a personas detenidas, un equipo de varios oficiales de derechos humanos (que generalmente incluye a un médico o personal sanitario) debe:*

- hablar con el director de la cárcel;*
- recorrer todo el local;*
- poder visitar a los detenidos libremente y sin testigos, aunque en la práctica sólo hable con algunos de ellos;*
- hablar con otros funcionarios penitenciarios;*
- tener una entrevista final con el director de la cárcel;*
- preparar en pocos días un informe resumido confidencial para el director de la cárcel sobre las conclusiones y los entendimientos alcanzados durante la visita;*
- preparar un informe confidencial (que a menudo se refiere a varios locales) dirigido al gobierno;*
- repetir la visita a los detenidos, y en particular a los que se han visto durante visitas anteriores; y*
- estar en condiciones de visitar todos los lugares de detención existentes en el país.*

## A. Introducción y definiciones

1. En esta sección se analizarán **normas internacionales referentes a la detención** y el trato de los detenidos. Además, se indican **directrices para la realización de visitas a lugares de detención**, tanto generales como especiales.

2. Las **definiciones** que siguen han sido adaptadas del Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.<sup>9</sup>

3. Por “**arresto**” se entiende el acto de aprehender a una persona con motivo de la supuesta comisión de un delito o por acto de autoridad.

4. Por “**persona detenida**” se entiende *toda persona privada de la libertad personal* en virtud de una detención administrativa, prisión preventiva o condena por delito; los prisioneros de guerra; y las personas internadas en establecimientos psiquiátricos (véase la definición de “recluso condenado”). Existe cierta diversidad en la forma en que se utiliza en los diversos países el término “detenido”. Por ejemplo, con arreglo a los Conjunto de Principios sobre la detención la expresión se refiere principalmente al período de prisión preventiva y no comprende a las personas condenadas. En algunos países puede referirse únicamente a las personas detenidas por orden administrativa o en virtud de normas sobre la seguridad, y no a las personas reclusas en relación con el procedimiento penal. En cualquier caso, en esta sección se procura abarcar con la expresión “persona detenida” el alcance más amplio posible incluyendo a todas las personas privadas de su libertad o que se encuentran en poder de las autoridades. En consecuencia, “personas detenidas” comprende a las que están reclusas en cárceles, estaciones de policía, establecimientos psiquiátricos, centros para solicitantes de asilo, establecimientos para menores infractores de la ley, cárceles militares, etc. Sin embargo, al comunicarse con funcionarios locales o nacionales se recomienda que los oficiales de derechos humanos comprendan y utilicen la terminología más adecuada.

5. Por “**detención**” se entiende la prisión preventiva, la privación de libertad en virtud de una pena o cualquier otra situación en que la “persona detenida” esté privada de su libertad.

6. Por “**recluso condenado**” se entiende cualquier persona privada de su libertad personal como consecuencia de la pena impuesta por un delito.

7. Por “**pena de prisión**” se entiende la reclusión aplicada en cumplimiento de una condena.

8. Por “**visitas generales**” se entiende las visitas a toda una cárcel u otro establecimiento de detención.

9. Las “**visitas especiales**” se refieren a determinadas personas detenidas o a un problema particular existente en una cárcel u otro establecimiento de detención.

---

<sup>9</sup> Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, resolución 43/173 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1988, Anexo.



## B. Normas internacionales sobre la detención y el trato de las personas detenidas

### 1. Normas de aplicación general

10. En diversos tratados internacionales sobre derechos humanos se fijan normas para el trato de las personas que se encuentran en detención o prisión. Se ha realizado una breve reseña de esas normas, adaptada de “*Derechos humanos y prisión preventiva : Manual de normas internacionales en materia de prisión preventiva*”.<sup>10</sup> Aunque en este Manual se indican los principios básicos, la información resumida no puede sustituir las normas detalladas. El oficial de derechos humanos deberá remitirse, para los detalles, a la última parte de este capítulo, **Sección F, “Otros materiales de consulta”**, que contiene una lista completa de documentos.

11. Estas *normas* se indican aquí porque el oficial de derechos humanos debe tenerlas presentes al visitar lugares de detención y al tratar de mejorar las condiciones de reclusión de las personas detenidas. Por lo tanto, *las normas pueden ayudar al oficial de derechos humanos a saber lo que debe pedir y esperar de los funcionarios responsables de los establecimientos de detención*. Pero el oficial de derechos humanos debe actuar con sumo cuidado al referirse a determinados instrumentos o normas para asegurarse de que los funcionarios respectivos comprendan que **las normas internacionales establecen un nivel mínimo de protección de las personas detenidas**. Debe alentarse a los funcionarios gubernamentales a otorgar condiciones que superen esas normas mínimas. Cabe concebir que los funcionarios que ya superan normas internacionales en determinados aspectos y a los que se indican determinados instrumentos internacionales tengan la tentación de reducir la calidad de la atención prestada a las personas detenidas. Por lo tanto, conviene que los oficiales de derechos humanos *hagan uso de su discernimiento para tratar de mejorar las condiciones de detención al aludir a normas determinadas*.

#### a. No discriminación

12. El primer principio internacional relativo a la detención y a los demás aspectos de la política gubernamental es el de *no discriminación*. Al aplicar derechos, los Estados deben asegurarlos a todas las personas sometidas a su jurisdicción (véanse el artículo 2 de Declaración Universal de Derechos Humanos; y el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 26 de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Con arreglo al párrafo 2 del punto 6 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, las medidas especiales para respetar las creencias religiosas y los preceptos morales no constituyen discriminación contraria a las normas indicadas. *Las medidas que tiendan a proteger los derechos y la condición especial de la mujer, los niños y los jóvenes, las personas de edad, los enfermos o los impedidos no se considerarán discriminatorias* (párrafo 2 del Principio 5 del Conjunto de Principios sobre la detención).

---

<sup>10</sup> Documento de las Naciones Unidas HR/P/PT/3 (1994).

## b. *Prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*

13. Un segundo precepto fundamental es el que se encuentra en el artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”.

14. El artículo 2 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes obliga a todos los Estados Partes a tomar “medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción”. Además, el artículo 16 obliga a los Estados Partes a comprometerse a “prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes [...] cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona”. Estos principios se encuentran también en los artículos 3 y 4 de la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

15. Las **penas corporales, encierro en celda oscura**, así como toda sanción cruel, inhumana o degradante están completamente prohibidas como sanciones disciplinarias en virtud del punto 31 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. La prohibición de la tortura y los tratos crueles ha sido interpretada en el sentido de que proscribe el aislamiento prolongado de cualquier persona detenida. Además, las personas detenidas deben ser informadas de las infracciones disciplinarias y las sanciones, así como acerca de sus derechos (punto 35 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y principio 30 del Conjunto de Principios sobre la detención).

16. Los **funcionarios encargados de hacer cumplir la ley**, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, **no deben emplear la fuerza** (Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza, principio 15) **ni armas de fuego** (Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza, principio 16), **salvo en ciertas circunstancias muy limitadas, entre ella la defensa propia y la defensa de terceros contra un peligro inminente y grave**. Además, el punto 33 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos establece que “Los medios de coerción tales como esposas, cadenas, grillos y camisas de fuerza nunca deberán aplicarse como sanciones”.

## c. *Condiciones físicas de la detención*

17. Las autoridades tienen la obligación de tratar a toda persona privada de libertad humanamente y con dignidad, como lo prescribe el párrafo 1 del artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este principio garantiza **un nivel mínimo para las condiciones físicas de la detención**. Todos los locales para el alojamiento de personas detenidas deben satisfacer *las exigencias mínimas de la higiene* (puntos 10 y 19 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos). Se exigirá de los reclusos aseo personal (punto 15 de las Reglas Mínimas) y debe permitírseles diariamente el ejercicio físico al aire libre

(punto 21). Además, todo recluso debe recibir *una alimentación de buena calidad y suficiente y agua potable* conforme al punto 20 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. Debe autorizarse a las personas detenidas el uso de prendas de vestir limpias y adecuadas (punto 17 de las Reglas Mínimas).

18. Además, las personas detenidas tienen derecho a **servicios médicos, psicológicos y odontológicos** (véanse los puntos 22, 24 y 25 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y los principios 24, 25 y 26 del Conjunto de Principios sobre la detención).

#### d. *Religión, cultura y educación*

19. Las personas detenidas deben ser autorizadas a satisfacer **las necesidades de su vida religiosa** (párrafo 1 del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y punto 42 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos). Las personas detenidas también deben tener derecho a obtener cantidades razonables de **materiales educativos, culturales y de información** (véanse el principio 28 del Conjunto de Principios sobre la detención, los puntos 39 y 40 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y el principio 6 de los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos). Además, las **oportunidades de empleo** durante la detención que requiere el principio 8 de los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos promueven la dignidad y los derechos humanos de las personas detenidas.

#### e. *Supervisión de los lugares de detención*

20. La eficaz supervisión de los lugares de detención por **autoridades imparciales** interesadas en mantener la humanidad del tratamiento es decisiva para la protección de los derechos humanos de las personas detenidas. Con arreglo al punto 36 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y el principio 33 del Conjunto de Principios sobre la detención, las personas detenidas deben tener el derecho de formular peticiones o presentar denuncias acerca de su trato. *En caso de muerte de una persona detenida* deben adoptarse medidas especiales para determinar sus causas y enjuiciar a cualquier persona responsable, sobre todo en los casos de tortura o maltrato (véanse los Principios sobre las ejecuciones extralegales, principios 9, 12 y 13). Además, a fin de velar por la estricta observancia de las leyes y reglamentos pertinentes, los lugares de detención deben **ser visitados regularmente por personas calificadas y experimentadas ajenas a la administración penitenciaria** (véase el principio 29 del Conjunto de Principios sobre la detención). Las personas detenidas tienen derecho a comunicarse libremente y en régimen de absoluta confidencialidad con las personas que visiten los lugares de detención o prisión conforme al principio 29 del Conjunto de Principios sobre la detención.

21. Todo *dinero, objetos de valor*, ropas y otros efectos que pertenezcan a una persona detenida y que el reglamento no le autorice a retener serán guardados en un lugar seguro (punto 43 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos).

## 2. Normas aplicables en particular a las personas sujetas a prisión preventiva

22. Con arreglo al artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, sino la excepción. Existen varias cuestiones que es preciso considerar para evaluar si la prisión preventiva es o no indispensable en cada caso; en particular:

- Si existen o no fundamentos razonables para considerar que la persona ha cometido el delito.
- Si la privación de libertad sería o no desproporcionada con el presunto delito y la pena que cabe esperar.
- Si existe o no el peligro de huida de la persona sospechosa.
- Si existe un peligro importante de que el sospechoso cometa nuevos delitos.
- Si existe o no un peligro de interferencias graves con las actuaciones de la justicia en caso de liberación del sospechoso.
- Si la fianza impuesta como condición de la liberación es o no suficiente.

23. Los instrumentos internacionales sobre derechos humanos contienen normas específicas que deben aplicarse a las personas sometidas a prisión preventiva. Esas normas establecen garantías y protecciones complementarias en vista de la especial situación de las personas en prisión preventiva, que están privadas de uno de sus derechos humanos fundamentales –el derecho a la libertad– sin haber sido condenadas todavía por ningún delito.

### a. Presunción de inocencia

24. Una de las *diferencias entre las personas sometidas a prisión preventiva y las personas condenadas es que las primeras tienen “derecho a que se presuma su inocencia* mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley” (párrafo 1 del artículo 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; y párrafo 2 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Además, con arreglo al apartado a) del párrafo 2 del artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el párrafo 2 del punto 84 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, *las personas que no han sido condenadas tienen garantizado el derecho a un trato separado, adecuado a su situación.*

25. La *presunción de inocencia* exige un trato mejor para las personas que no son objeto todavía de una pena de reclusión (véanse los puntos 86 a 88 y 91 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos). Todas las personas detenidas (en prisión preventiva o condenadas) tienen derecho a un trato humano; pero la aplicación de la disciplina y las medidas coercitivas se orientan también por el respeto de la inocencia que se presume en la persona sometida a prisión preventiva.

### b. Segregación

26. Las diferentes categorías de personas detenidas deben estar separadas conforme al párrafo 2 del artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el punto 8 de

las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. **Los procesados deben permanecer separados de los condenados, y los menores deben estar separados de los adultos. Los hombres y las mujeres deben estar detenidos en establecimientos separados.** En muchos países las personas en prisión preventiva son objeto de las peores condiciones de reclusión. Los establecimientos de prisión preventiva muchas veces están hacinados, son vetustos, no cumplen condiciones de higiene y no se prestan para la habitación humana. Los detenidos permanecen durante meses, e incluso años, mientras se investigan sus casos y se tramitan por el sistema judicial.<sup>11</sup>

### c. *Prohibición del arresto arbitrario*

27. El arresto da comienzo al proceso de la reclusión. Nadie debe ser sometido a detención o prisión arbitrarias (véanse los artículos 3 y 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el párrafo 1 del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 6 de la Carta Africana; el artículo 7 de la Convención Americana; y el párrafo 1 del artículo 5 del Convenio Europeo). Además, conforme al principio 9 del Conjunto de Principios sobre la detención, el arresto debe **ser seguido siempre por un control o supervisión judicial** que asegure su legalidad. Como se establece en el principio 12 del mismo texto, **deben hacerse constar debidamente los arrestos** para una eficaz supervisión judicial y la prevención de las desapariciones.

### d. *Notificación de las razones de la detención y de la acusación*

28. El párrafo 2 del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contempla un proceso de notificación en dos etapas: en el momento de la detención se debe informar a la persona de las razones de la misma; en un plazo breve la persona debe ser informada de la acusación formulada contra ella. El principio 13 del Conjunto de Principios sobre la detención extiende las prescripciones de notificación a los derechos de la persona detenida, especialmente el derecho al asesoramiento jurídico.

### e. *Acceso a la justicia*

29. El derecho de ser llevado sin demora ante una autoridad judicial que tenga la función de **evaluar si existen o no fundamentos legales para la detención de una persona y si es necesario o no someterla a juicio** está garantizado por el párrafo 3 del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (véanse también los principios 11 y 37 del Conjunto de Principios sobre la detención). El párrafo 3 del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza igualmente el derecho a **ser juzgado dentro de un plazo razonable o ser puesto en libertad** (véase el principio 38 del Conjunto de Principios sobre la detención).

30. El **derecho a impugnar la detención ante una autoridad judicial** está garantizado a todas las personas privadas de su libertad, pero adquiere particular importancia respecto de las

---

<sup>11</sup> *Derechos humanos y prisión preventiva : Manual de normas internacionales en materia de prisión preventiva*, documento de las Naciones Unidas HR/P/PT/3 (1994).

personas sometidas a prisión preventiva (véanse el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el párrafo 4 del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el principio 32 del Conjunto de Principios sobre la detención).

#### *f. Lugares de detención*

31. Además, las autoridades sólo deben mantener detenidas a las personas en **lugares de detención oficialmente reconocidos** (artículo 10 de la Declaración sobre las Desapariciones) y **llevar un registro de todos los detenidos** (punto 7 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos). Estas medidas son importantes para lograr la fiscalización judicial eficaz prescrita por el principio 4 del Conjunto de Principios sobre la detención.

#### *g. Derecho a la asistencia jurídica*

32. El derecho a la asistencia jurídica está garantizado **en relación con el derecho a un juicio imparcial y la determinación de las acusaciones penales contra la persona** (véanse el párrafo 3 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el punto 93 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos; y el principio 17 del Conjunto de Principios sobre la detención). El acceso al asesoramiento jurídico es un medio importante para asegurar el respeto de los derechos de los detenidos.

#### *h. Comunicación con el mundo exterior*

33. Además del derecho de comunicarse con un asesor jurídico, los detenidos tienen el **derecho de comunicarse con el mundo exterior, en particular con su familia y sus amigos** (véanse el principio 15 del Conjunto de Principios sobre la detención y el punto 92 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos). Además, el párrafo 1 del punto 44 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos obliga a las autoridades a informar a los parientes en caso de muerte en reclusión de una persona detenida.

#### *i. Derecho a no ser obligado a declarar contra uno mismo*

34. La tortura y los malos tratos se utilizan algunas veces para obligar a las personas detenidas, antes del juicio, a confesar y a revelar informaciones. El principio 21 del Conjunto de Principios sobre la detención prohíbe el empleo de la tortura o los malos tratos para obligar a confesar o a prestar testimonio. Además, conforme al artículo 15 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, los Estados Partes deben asegurarse de que *ninguna declaración hecha como resultado de tortura pueda ser invocada como prueba* contra ninguna persona (salvo para enjuiciar al torturador).

#### *j. Derecho a un juicio imparcial*

35. El artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tienen consecuencias para el trato de las personas detenidas. Esos artículos aseguran que todas las personas detenidas por acusaciones penales sean **oídas públicamente y con justicia por un tribunal independiente e**

**imparcial**, y proporcionan garantías mínimas (que incluyen el acceso efectivo a asesoramiento jurídico) para las necesidades de la **defensa**.

### 3. Normas de aplicación particular a la detención administrativa

36. Tiene lugar una detención administrativa cuando **se priva de su libertad a las personas** por actos del gobierno pero **sin que la policía detenga a las personas sospechosas y las someta al sistema de justicia penal**. Por ejemplo, los extranjeros que procuran entrar en un país pero cuyo ingreso no se considera inmediatamente admisible pueden ser objeto de detención administrativa. En algunos países los gobiernos recurren a la detención administrativa contra sus opositores políticos. Como en algunos países la detención administrativa no es revisada por autoridades judiciales independientes, da lugar fácilmente a abusos cometidos por los Estados. El artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que **nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias**. El gobierno puede suspender sus obligaciones derivadas del artículo 9 en los períodos en que se ha proclamado una situación de emergencia pública, pero tal suspensión queda sujeta a las limitaciones del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal tiene **derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable** (párrafo 3 del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y principio 38 del Conjunto de Principios sobre la detención). Conforme al punto 95 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, los derechos mencionados están garantizados a favor de todas las personas, incluso las detenidas sin que haya cargos en su contra.

37. El **derecho a un recurso eficaz** rige respecto de los actos que violan los derechos o libertades de las personas detenidas (véase el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; los artículos 2 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el principio 35 del Conjunto de Principios sobre la detención).

38. Además, las cláusulas aclaratorias del artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el principio 3 del Conjunto de Principios sobre la detención establecen que las normas que allí figuran no pueden usarse como pretexto para limitar la aplicación de los derechos humanos fundamentales reconocidos por el Estado respectivo o aplicables en él.

### 4. Normas aplicables a la mujer

39. Las mujeres detenidas son particularmente **vulnerables a la violación, otras agresiones sexuales y la explotación sexual**. Esas violaciones de derechos contra la mujer a menudo pasan desapercibidas y no se denuncian. Una de las razones de la “invisibilidad” de esos actos de violencia contra las mujeres detenidas es, evidentemente, el carácter abrumadoramente masculino que en muchos países tienen la aplicación de la ley y la administración de justicia. **La violencia sexual contra la mujer, cometida por el Estado o sus representantes, ha sido reconocida como una forma de tortura**. Las disposiciones pertinentes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención contra la

Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes son, por lo tanto, plenamente aplicables a esas situaciones.

40. Es importante señalar que la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer<sup>12</sup> establece que los Estados deben “proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares”.

41. Las medidas que tiendan a **proteger exclusivamente los derechos y la condición especial de la mujer**, en particular de las mujeres embarazadas y las madres lactantes, no se considerarán discriminatorias (véase el párrafo 2 del principio 5 del Conjunto de Principios sobre la detención).

42. El punto 53 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos establece que las mujeres detenidas deben ser atendidas y supervisadas por oficiales y funcionarias de sexo femenino.

43. Conforme al párrafo 1 del punto 12 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, en los establecimientos para mujeres deben existir instalaciones especiales para el **tratamiento de las reclusas embarazadas, las que acaban de dar a luz y las convalecientes**. Cuando se permita a las madres reclusas conservar su niño, deberán tomarse disposiciones para organizar una guardería infantil, donde estarán los niños cuando no se hallen atendidos por sus madres (véase el párrafo 1 del punto 23 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos).

## 5. Normas aplicables a los menores infractores

44. Debido a su juventud, los menores infractores reciben un trato especial en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Estas normas deben aplicarse teniendo presente el objetivo de su **rehabilitación**.

45. La Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”) y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad establecen normas mínimas para la protección de los menores privados de su libertad. **Se define como “menor” a una persona menor de 18 años**. Los menores deben presumirse inocentes y tienen el derecho a asesoramiento jurídico.

46. Los menores privados de su libertad tienen derecho a instalaciones y servicios que satisfagan todas las necesidades de su salud y su dignidad humana. Deben estar **separados de los adultos** y deben recibir **un tratamiento individualizado con vistas a su rehabilitación**. Siempre que sea posible, el enjuiciamiento de los menores debe reemplazarse por **medidas sustitutivas**. Además, debe permitirse que los menores reciban **educación, formación**

---

<sup>12</sup> Resolución 48/104 de la Asamblea General, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 49, documento de las Naciones Unidas A/48/49 (1993).



profesional y trabajo. Véase el **Capítulo IV, Sección E-9, “Administración de la justicia de menores”** para una información más detallada.

## C. Visitas generales a establecimientos de detención

### 1. Definición de las condiciones previas y los objetivos

47. Las visitas generales, es decir, **visitas a toda una cárcel u otro establecimiento de detención**, constituyen una de las tareas de fiscalización más delicadas y *difíciles*. Las personas detenidas muchas veces han sido víctimas de violaciones de derechos humanos, detención arbitraria, malos tratos u otras infracciones. Figuran entre los sectores de la sociedad más vulnerables a nuevas violaciones de derechos. En consecuencia, las visitas a establecimientos de detención parecerían un objetivo obviamente prioritario en las operaciones sobre el terreno de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. Sin embargo, esas operaciones no deben realizar tales visitas sino después de *una reflexión y planificación cuidadosas*. La primera pregunta que es preciso formularse es cuáles son los objetivos de la visita de determinado establecimiento de detención. En segundo lugar, si la operación sobre el terreno puede o no, con criterio realista, alcanzar esos objetivos. Las visitas generales pueden **llevar un tiempo extremadamente prolongado**. Según el número de reclusos, una visita general puede exigir la labor de varios oficiales de derechos humanos durante algunas semanas. Además, una visita a un establecimiento de detención que no ha sido planificada adecuadamente, o se realiza sin ajustarse a normas metodológicas rigurosas que se indican más adelante, puede en realidad **causar más perjuicios que beneficios**. Tales visitas pueden inspirar falsas esperanzas en las personas detenidas sobre un rápido alivio de su sufrimiento. Si las visitas no logran adelantos respecto de objetivos como la prevención de la tortura, alguna mejora en las condiciones del establecimiento y, eventualmente, la identificación de las personas detenidas que fueron arrestadas arbitrariamente, los reclusos pueden acabar sufriendo más por las esperanzas frustradas que si nunca se hubiera realizado la visita.

48. Por otra parte, el **Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)** *tiene la máxima experiencia en materia de visitas a personas detenidas, y la operación sobre el terreno de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos debe comprobar si el CICR ya está visitando a las personas detenidas en el país en que se realiza la operación*. En caso afirmativo, ¿puede la operación sobre el terreno ayudar o lograr progresos en aspectos a los que no alcanza el mandato del CICR? ¿Puede la operación de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos desarrollar una distribución de tareas con el CICR en que cada cual aporte su contribución? Por ejemplo, se concertó un acuerdo de esa clase entre la Operación de Derechos Humanos en Rwanda y el CICR. Puede verse el texto de ese acuerdo en el **Apéndice 3**, y se analiza más adelante, en la **Sección E, “Coordinación con el CICR”**. La evaluación del alcance de la complementación entre el CICR y la actividad de la operación de las Naciones Unidas sobre el terreno en determinado país, y la decisión sobre una adecuada distribución de tareas, son responsabilidad de la dirección de la operación y no de cada oficial de derechos humanos individualmente.

49. Una vez que la operación sobre el terreno de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos ha adoptado la decisión, debidamente razonada, de realizar visitas a lugares de detención, *debe tener presentes los métodos de trabajo del CICR y su considerable experiencia, de la que pueden extraerse algunos principios básicos aplicables a tales visitas.* También son útiles los **principios** derivados de la experiencia de operaciones anteriores de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos y la labor del Comité Europeo para la prevención de la tortura y los tratos o penas inhumanos o degradantes. Entre esos principios figura la necesidad de que los oficiales de derechos humanos efectúen **visitas periódicas y reiteradas** a todos los centros de detención y cárceles; los oficiales deben poder **tomar nota de la identidad de las personas detenidas** para poder verlas nuevamente; **deben poder visitar a todas las personas detenidas**; deben poder **hablar con las personas detenidas libremente y sin testigos**; y deben poder **visitar todos los lugares de detención del país.**

50. Las visitas generales a lugares de detención pueden efectuarse para **fiscalizar la situación general en materia de derechos humanos y formular recomendaciones** sobre el funcionamiento y la reforma del sistema de reclusión. Concretamente, el mandato de la operación de derechos humanos puede comprender, entre sus principales objetivos en una visita general, los siguientes:

- a) poner fin a la tortura y otras formas de maltrato, incluyendo, por ejemplo, la aplicación sistemática de golpes;
- b) lograr la liberación de personas detenidas arbitrariamente por razones políticas;
- c) lograr que las personas detenidas obtengan acceso a la justicia conforme a los procedimientos y en los plazos estipulados por la ley;
- d) intervenir o asegurar que las víctimas de violaciones de derechos humanos –y particularmente las víctimas de golpes, malos tratos y torturas– reciban la atención médica que requiera su estado;
- e) lograr que las autoridades responsables de los centros de detención establezcan un registro de las personas detenidas, que lo mantengan actualizado y que en él se mencione la situación legal de cada detenido; y
- f) promover, con las autoridades competentes y las organizaciones especializadas, mejoras de las condiciones de reclusión, materiales y psicológicas, de las personas detenidas.

## 2. Elección de los oficiales de derechos humanos para las visitas a lugares de detención

51. *Una visita general debe planificarse por todo el equipo que haya de realizarla.* Debe definirse claramente la función que corresponde a cada persona. Los oficiales de derechos humanos también deben comprender que la realización adecuada de visitas generales lleva largo tiempo.

*Pueden hacer falta algunas semanas para realizar una visita general completa, particularmente cuando es la primera. Como parte de la preparación de la visita, los oficiales de derechos humanos deben estudiar la primera parte de este capítulo, referente a las normas internacionales aplicables al arresto y al tratamiento de las personas detenidas, junto con las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, así como el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.*

52. La **delegación visitante** normalmente deberá estar formada por **un médico y varios oficiales de derechos humanos**. Si se encuentran problemas de tortura o malos tratos, será particularmente indispensable la participación del médico en la delegación visitante. Por lo tanto, la primera delegación debe incluir a un médico. Si no se encuentran problemas de tortura, en las visitas posteriores puede participar un enfermero, profesional de salud pública u otro profesional de la salud. La experiencia indica que puede ser más fácil obtener información de los detenidos si el médico o alguno de los oficiales de derechos humanos es una mujer. Por lo tanto, *es útil que uno de los oficiales de derechos humanos, o incluso todos ellos, sea de sexo femenino; sobre todo en la visita a un establecimiento para mujeres.*

53. La ventaja de contar con dos o más personas es que pueden comparar sus notas y consultarse durante la visita al establecimiento de detención. También pueden defenderse y apoyarse recíprocamente si las autoridades del establecimiento ponen reparos a su actuación. En general, **deben actuar habitualmente en grupos de dos** y permanecer juntos, sin separarse, durante la visita al establecimiento de detención.

54. Los oficiales de derechos humanos deben vestir ropas que les distingan claramente del personal del establecimiento de detención. Deben **llevar un distintivo u otra indicación clara de su condición de funcionarios de las Naciones Unidas**. En general, los oficiales de derechos humanos **no deben introducir cámaras, grabadores ni instrumentos similares en el establecimiento de detención**, pues esos instrumentos pueden inspirar preocupaciones de seguridad en los administradores del establecimiento y sospechas de las autoridades sobre el deseo de dar publicidad a las informaciones recogidas. Además, esos aparatos pueden originar preocupaciones en los detenidos sobre la seguridad de la información que proporcionan. En algunas circunstancias excepcionales pueden utilizarse grabadores de cinta en las entrevistas con detenidos (véase el **Capítulo VIII, “Entrevistas”**).

### 3. Llegada al establecimiento de detención y anuncio previo de la visita

55. Es práctica del CICR que la visita a un centro de detención **se anuncie por anticipado** para que las autoridades tengan oportunidad de mejorar las condiciones lo más posible. Aunque a primera vista puede parecer que tal advertencia da tiempo suficiente a las autoridades para disimular cualquier deficiencia de las condiciones, el CICR considera que ese esfuerzo constituye una ventaja. Cualquier mejora que realicen las autoridades favorece los centros de detención.

56. Sin embargo, **también debe considerarse la posibilidad de las visitas sorpresivas**. Éstas son particularmente eficaces cuando existen sospechas razonables de que las autoridades

organizan previamente las visitas para encubrir prácticas problemáticas. El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, en particular, realiza visitas sorpresivas a estaciones de policía cuando está visitando las cárceles de un país, porque puede no resultar posible visitar todos los establecimientos de esa clase existentes en un país y las visitas súbitas pueden dar una imagen más auténtica de las prácticas policiales. De cualquier modo, las visitas sorpresivas no son factibles en los grandes establecimientos porque la mayor parte del personal penitenciario tendrá aviso de la visita antes de que los oficiales de derechos humanos recorran gran parte del establecimiento.

57. Los oficiales de derechos humanos siempre deben estar **atentos a las “mejoras temporales”**. Por lo tanto, una de las preguntas que deben hacerse en las entrevistas con personas detenidas es en qué se diferencia el trato que reciben ese día del de otros días en el establecimiento de detención. Además, esas “mejoras temporales” tienen que ser objeto de discusión con el director del establecimiento al final de la visita, a fin de que no ocurran los mismos problemas en las visitas que se realicen en el futuro.

58. Es conveniente que los oficiales de derechos humanos **obtengan y estudien un plano del establecimiento de detención antes de entrar en él**. Ese plano hará más probable que los oficiales puedan encontrar a todas las personas detenidas y evitará que se pierdan. Puede pedirse ese plano a las autoridades del establecimiento de detención. Sin embargo, puede ser preciso desarrollarlo durante la visita, u obtenerlo de visitantes anteriores (por ejemplo, de Médicos por los Derechos Humanos, Amnistía Internacional, etc.) o de otras fuentes. Pero **no debe** introducirse un plano en el establecimiento de detención porque podría ser utilizado por alguna persona detenida para organizar una fuga. De cualquier modo, durante la visita *uno de los oficiales de derechos humanos debe tener la responsabilidad de desarrollar una concepción de todo el establecimiento de detención* a fin de asegurar que los visitantes no omitan partes del local.

#### 4. Visita al director del establecimiento de detención para una discusión inicial

59. **Al entrar** en el establecimiento de detención, **los oficiales de derechos humanos deben discutir la visita con su director**. Deben explicarle quiénes son y explicar brevemente su mandato y sus procedimientos de trabajo. Deben comportarse con confianza y seguridad. Deben tratar de **desarrollar una relación con el director** a través de una conversación inicial intrascendente antes de entrar en materia. Al presentarse, es conveniente que los oficiales de derechos humanos ofrezcan sus tarjetas de visita. Al **explicar sus procedimientos habituales** en las visitas de establecimientos de detención, los oficiales de derechos humanos deben mencionar: la conversación inicial con el director y, eventualmente, con otros funcionarios penitenciarios (incluyendo a los profesionales sanitarios), el *recorrido de todas las partes del establecimiento de detención*, las *entrevistas individuales confidenciales* con todos los detenidos a quienes los oficiales deseen ver, la *conversación final con el director*, el *informe resumido de los principales puntos y recomendaciones resultantes de la visita*, y el *informe a la oficina central de la operación sobre el terreno*.

60. Los oficiales de derechos humanos deben estar preparados para explicar, en términos sencillos, por qué deben seguir sus procedimientos habituales al visitar establecimientos de

detención, y estar en condiciones de remitirse al mandato de la operación sobre el terreno o a cualquier acuerdo que ésta haya celebrado con el gobierno. Los oficiales de derechos humanos también deben estar preparados para recordar al director que las modalidades de la visita han quedado establecidas en el acuerdo, si así ha ocurrido; pero también es aceptable recordar al director que la visita puede resultarle conveniente, por ejemplo, obteniendo más información sobre la situación del establecimiento, ayudándole a obtener recursos de las autoridades centrales a través de las recomendaciones de los oficiales de derechos humanos, etc. Puede ser útil –en especial en la primera visita– tener consigo un ejemplar del mandato o acuerdo, en el idioma local, que pueda mostrarse al director. Los oficiales de derechos humanos no deben negociar con el director sobre cuestiones ya resueltas en el acuerdo general con el gobierno. En cambio, deben indicar con claridad y en términos profesionales lo que esperan en relación con la visita. *Deben dejar aclarado que esperan obtener cooperación y que la cooperación es lo normal.*

61. Los oficiales de derechos humanos deben observar que en algunos establecimientos de detención los guardias mostrarán una actitud de cooperación; en otros pueden mostrarse reacios a colaborar, y hasta amenazar con sus armas. *Puede ser útil que los oficiales de derechos humanos tengan consigo cartas de presentación del gobierno para facilitar el logro de la cooperación.* Si tropiezan con resistencias, los oficiales de derechos humanos deben cuestionar en forma cortés pero firme la falta de colaboración, indicando que ésta se planteará ante autoridades superiores del gobierno.

62. En muchos casos resultará posible tener con el director del establecimiento de detención una discusión razonable. El director puede ver en los oficiales de derechos humanos de las Naciones Unidas *un modo de tratar de comunicar a sus propios superiores la necesidad de obtener más recursos para el establecimiento.* Los oficiales de derechos humanos pueden encontrarse con dos clases de directores de establecimiento. Algunos pueden haber optado por trabajar allí como su profesión; en ese caso pueden haber desarrollado una tendencia a favor de la administración ordenada y pueden haber alcanzado su alto cargo actual proviniendo de las filas inferiores. Otros directores pueden haber recibido su empleo como forma de castigo; en ese caso pueden tener escasa preocupación por una gestión ordenada.

63. En cualquier caso, los oficiales de derechos humanos deben formular al director una serie de **preguntas de tipo uniforme**. Es preciso que los oficiales *hayan leído cuidadosamente los informes de visitas anteriores al establecimiento de detención* y se cercioren de que conocen con precisión lo ocurrido en los contactos previos, a fin de poder discutir las cuestiones planteadas en las visitas anteriores y no les induzcan en error las observaciones del director. En general, los oficiales de derechos humanos deben discutir con el director, en la entrevista inicial, cada una de las cuestiones que se plantearon en el informe resumido de la visita precedente, sobre todo las cuestiones que probablemente surjan en las conversaciones con los detenidos. El formulario del informe sugiere otras posibles preguntas (véanse los **Apéndices 1 y 2**). Los oficiales de derechos humanos deben escuchar atentamente las respuestas del director que puedan indicar disposición a reparar problemas del pasado o problemas que pueden surgir. *Deben hacerse después las mismas preguntas a los detenidos*, a fin de determinar los problemas y las contradicciones.

64. En el desarrollo de la conversación con el director, *el jefe de la delegación de derechos humanos visitante debe mantener el control de la entrevista* y debe pedir que sus acompañantes participen en la forma que él estime conveniente. Los demás oficiales de derechos humanos

integrantes de la delegación no deben interrumpir, pero deben manifestar su opinión mediante una nota rápida o algún gesto discreto. Los **oficiales de derechos humanos deben estar preparados atender pedidos de apoyo del director**. ¿Qué clases de cosas puede hacer la operación de derechos humanos y qué otras no puede hacer? Los oficiales de derechos humanos no deben tener inconveniente en aceptar ofrecimientos de hospitalidad, como un almuerzo en el comedor del establecimiento o una taza de café, porque les darán una oportunidad de conversar en un ambiente algo menos formal, pero no deben aceptar ningún ofrecimiento que ponga en peligro la apariencia de independencia y neutralidad de la delegación, como la sugerencia del director de invitar a una delegada a acompañarle a un baile.

65. Al término de la entrevista, los oficiales de derechos humanos deben tratar de **resumir los resultados de la conversación** y concluir con un toque amistoso, indicando que esperan ver nuevamente al director al término de la visita. Para más orientaciones sobre las entrevistas con el director del establecimiento y otros funcionarios véase el **Capítulo XIX, “El seguimiento y las gestiones para obtener medidas correctivas”**.

## 5. Entrevistas con otras autoridades

66. *Los oficiales de derechos humanos deben visitar también a abogados, consejeros religiosos, docentes, médicos y otras personas que atienden a los detenidos en el establecimiento.* Esas personas suelen tener una perspectiva independiente acerca del establecimiento, a diferencia de los responsables de la custodia de los reclusos.

67. Por ejemplo, un médico que forme parte de la delegación visitante debe considerar que su relación profesional permitirá que el personal médico del establecimiento de detención le comunique sus experiencias en términos directos. Aunque algunos médicos de establecimientos de detención quedan absorbidos por el clima institucional del lugar, su sentido de responsabilidad profesional y la relación de colegas puede resultar útil para obtener informaciones de interés.

## 6. Lista de detenidos

68. **Antes de concurrir** a un establecimiento de detención, es conveniente que los oficiales de derechos humanos reúnan los **nombres de algunas personas que se piensa que están detenidas en el establecimiento** a fin de poder interesarse concretamente por determinadas personas.

69. Los oficiales de derechos humanos deben **pedir a las autoridades del centro de detención una lista detallada de todas las personas detenidas en el establecimiento**. Si no existe tal lista, deben insistir en que las autoridades de detención elaboren un registro adecuado y actualizado que comprenda: nombres; fechas de nacimiento; otros detalles personales; cargos existentes contra cada persona; fecha de detención; fecha del próximo acto de procedimiento judicial previsto; problemas de salud; etc. Ese registro es obligatorio conforme al punto 7 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, así como el artículo 10 de la Declaración sobre Desapariciones. Los oficiales de derechos humanos deben ayudar a las autoridades del establecimiento de detención a asegurar la compilación y

actualización de esa lista, pero en general no deben tomar a su cargo la labor de compilarla. Si no existe otro modo de asegurar que las visitas posteriores puedan realizarse adecuadamente, las autoridades no son capaces de preparar un registro y la operación de derechos humanos carece de los recursos adecuados, los oficiales de derechos humanos deben considerar la posibilidad de preparar un registro de las personas detenidas.

## 7. Visita completa del establecimiento

70. Al recorrer el establecimiento de detención, los **oficiales de derechos humanos deben decidir qué partes de él se visitarán y qué puertas deben abrirse**. En principio, los oficiales de derechos humanos deben visitar la totalidad del establecimiento, o por lo menos cerciorarse de que han visto a todas las personas detenidas. Deben tratar de *insistir en el acceso más completo que sea posible*. Algunas veces las autoridades invocan motivos de seguridad o la pérdida de llaves para no abrir algunas puertas. La delegación puede tener que evaluar la veracidad de esas justificaciones. Si procede, deben formularse protestas recurriendo a la oficina central de la operación sobre el terreno y a niveles superiores del gobierno.

71. Los oficiales de derechos humanos deben ser conscientes de que algunas celdas pueden haber sido tapiadas o disimuladas en otra forma. Un modo de determinar si existen celdas ocultas consiste en observar los cables eléctricos en el techo. También es conveniente *consultar a otros detenidos o a personas que antes hayan estado en el establecimiento de detención*. Los oficiales de derechos humanos pueden obtener información de otros detenidos, o de ex detenidos, que pueden saber dónde se oculta a reclusos.

## 8. Las entrevistas con detenidos

72. Los oficiales de derechos humanos deben considerar la posibilidad de **efectuar con los detenidos tanto entrevistas individuales como en grupos**. Para economizar tiempo sobre algunas cuestiones generales, los oficiales de derechos humanos pueden realizar entrevistas colectivas, por ejemplo, de todos los detenidos que se encuentran en una celda o una pequeña sección del establecimiento. Las entrevistas en grupo son útiles para tomar conocimiento de problemas comunes, identificar a los dirigentes, adquirir un conocimiento de la cultura política del establecimiento de detención y determinar a quiénes se ha de entrevistar separadamente. El oficial de derechos humanos también debe tratar de *obtener una impresión sobre los grupos que no pueden ser entrevistados en presencia de otros* (por ejemplo, dos grupos étnicos opuestos).

73. El oficial de derechos humanos puede tener interés en identificar a los detenidos que se han convertido en **dirigentes de las organizaciones de reclusos**, facciones o grupos, que por lo general existen en los establecimientos de detención. Es conveniente conocer los nombres de esos dirigentes antes de llegar al establecimiento de detención, pero si no se conocen sus nombres de ese modo puede preguntarse individualmente a algunos detenidos acerca de tales dirigentes. Las conversaciones de los oficiales de derechos humanos con los detenidos y sus dirigentes deben permitirles comprender la cultura del establecimiento de detención. ¿Cuáles son los diversos grupos o facciones? ¿Quiénes son los desvalidos? ¿Qué grupos existen y quiénes son sus jefes? Los dirigentes pueden ser más locuaces en cuanto a señalar problemas del establecimiento de detención, y también pueden ser informantes de las

autoridades del establecimiento. Pueden haber sido instalados por las autoridades y pueden no ser auténticos dirigentes. En algunas situaciones, los dirigentes de los detenidos ejercen un efectivo control del establecimiento. Por esta razón, y por otras, las autoridades pueden ver en la identificación de los dirigentes una provocación. A fin de no poner en peligro a los reclusos, el oficial de derechos humanos puede determinar en qué pabellones de celdas se alojan ciertos dirigentes, y pedir después entrevistas con detenidos de ese pabellón. El oficial de derechos humanos puede hablar así con un grupo más reducido, escogido al azar pero que incluya a los dirigentes.

74. **Todas las entrevistas individuales con detenidos deben efectuarse sin testigos** y en un lugar escogido por los oficiales de derechos humanos. Éstos deben tratar de **determinar el lugar que parezca más seguro desde el punto de vista de las escuchas clandestinas**. En general, los oficiales de derechos humanos deben presumir que no existe ningún lugar seguro para realizar las entrevistas. Muchas veces las autoridades del establecimiento de detención habrán preparado una habitación especial para las entrevistas. Pero los oficiales de derechos humanos generalmente no deben aceptar tales ofrecimientos debido al riesgo de escucha. Algunas veces las entrevistas pueden efectuarse en una celda vacía. En otros casos puede ser posible realizar las entrevistas en un patio o en la propia celda del detenido; muchas veces, sin embargo, esos lugares pueden ser demasiado inseguros y pueden causar nerviosidad en el detenido. Para observaciones generales a este respecto, véase el **Capítulo VIII, “Entrevistas”**.

75. Es importante **granjearse la confianza del detenido**. Es probable que éste piense que el oficial de derechos humanos es un simulador enviado por las autoridades. Los oficiales de derechos humanos deben presentarse, explicar el objetivo de su visita y el carácter confidencial de la entrevista. Pueden haber suministrado previamente esas informaciones en un anuncio general a todos los detenidos o a todos los de un grupo, pabellón o celda amplia, pero puede ser preciso repetir la información durante la entrevista individual. Puede convenir que el oficial de derechos humanos ofrezca agua o cigarrillos. Debe darse seguridades al detenido de que es una fuente anónima a menos que quiera que se identifiquen sus problemas y los oficiales de derechos humanos consideren improbable que sufra represalias.

76. E general, *la primera entrevista con un detenido debe durar como mínimo 20 a 30 minutos, sin contar el tiempo de cualquier examen médico*. La duración de la entrevista dependerá de los temas tratados. Las entrevistas pueden ser más dilatadas si es mayor la necesidad de desarrollar una actitud de confianza y una relación. Es probable que las entrevistas sean *más prolongadas si ha habido tortura*. Además, las entrevistas pueden ser más largas si interviene un intérprete. Los oficiales de derechos humanos pueden reducir la duración de las entrevistas haciendo saber a un grupo de reclusos o a sus dirigentes que les interesa, o que no les interesa, obtener más información sobre condiciones generales como la alimentación, los servicios sanitarios, etc.

77. Los oficiales de derechos humanos deben estar dispuestos a **ser muy pacientes** en las entrevistas con detenidos. Éstos pueden no haber tenido ninguna otra oportunidad de hacer su relato. El oficial de derechos humanos que visita un establecimiento de detención debe estar dispuesto a escuchar historias muy similares de distintos detenidos. Sin embargo, *los detenidos tienen una auténtica necesidad de relatar su propia experiencia*. El oficial de derechos humanos de las Naciones Unidas puede ser el primer visitante que ha visto el detenido en varios años. *El oficial de derechos humanos no debe olvidar nunca que al final de la entrevista él puede irse del*



*establecimiento de detención, pero el recluso debe volver a su celda.* Debe mantenerse en actitud atenta durante las entrevistas. Si comienza a sentir fatiga, debe hacer una interrupción o renovar de algún otro modo su capacidad de mantenerse alerta.

78. El recluso puede pedir que el oficial de derechos humanos sea portador de un mensaje a su familia, o del mismo modo la familia puede pedirle que entregue un mensaje al detenido. El CICR aplica un sistema firmemente establecido respecto del intercambio de mensajes escritos entre los detenidos y sus familias; esos mensajes son revisados sistemáticamente por las autoridades antes de su entrega. **En general, los oficiales de derechos humanos sobre el terreno no deben aceptar mensajes escritos y deben instar a los interesados a que recurran al sistema del CICR.** Si el CICR no actúa en el país o en el establecimiento, la operación sobre derechos humanos debe considerar cuidadosamente si conviene aplicar el sistema utilizado al respecto por el CICR. Cada oficial de derechos humanos no debe aceptar individualmente, en general, mensajes escritos de los detenidos ni dirigidos a ellos, porque podría generar problemas de seguridad para las autoridades.

79. El oficial de derechos humanos que efectúa una visita general de un establecimiento de detención puede insistir en ver a todos los reclusos de determinado establecimiento, o escoger a algunos detenidos al azar. De otro modo existe el peligro de represalias contra los detenidos que han sido entrevistados individualmente. En una segunda visita, o visita de repetición, el oficial de derechos humanos debe **llamar a la mayoría de los detenidos entrevistados en visitas anteriores** para verificar que no hayan sufrido represalias.

## 9. Encuentro de despedida con el director

80. La visita a un establecimiento de detención **debe concluir con otro encuentro con el director.** Rigen muchas de las mismas consideraciones para el encuentro inicial y el de despedida. (Véase en este capítulo la **sección C-4, “Visita al director del establecimiento de detención para una discusión inicial”**). Los oficiales de derechos humanos pueden aprovechar ese encuentro de despedida para pedir aclaraciones sobre discrepancias entre la información inicial recibida de él y la recogida durante la visita mediante la observación y las entrevistas con detenidos.

81. Al preparar la entrevista de despedida, el equipo visitante debe examinar cuáles son los temas que ha de plantear, y en qué orden. Tras alguna conversación intrascendente inicial, los oficiales de derechos humanos deben decir al director cuáles son los temas que desean plantear. Puede convenir que el equipo mencione en primer término algún aspecto relativamente positivos, a fin de poder establecer una relación amistosa con el director; pero no deben dejar para último término las cuestiones más importantes. No es preciso plantear absolutamente todas las cuestiones en una sola visita.

82. Según la política que aplique la operación sobre el terreno en cuanto a los informes sobre las visitas a establecimientos de detención, el equipo puede, por ejemplo, *explicar que harán llegar un informe de síntesis* (véase el **Apéndice 1**) *con las principales recomendaciones y conclusiones de la visita* al director del establecimiento en un plazo breve. La operación sobre el terreno en materia de derechos humanos también habrá de pedir probablemente a los oficiales de derechos humanos que efectuaron la visita que preparen un informe más completo (véase el

**Apéndice 2)** para la oficina central de la operación. La oficina central puede incluir esa información en un informe a las autoridades, pero tal informe puede abarcar varios establecimientos o referirse a varios temas. Por lo tanto, ese informe más amplio generalmente no será comunicado al director de cada establecimiento, sino que se incluirá en los contactos ulteriores con las autoridades centrales. Debe prometerse al director del establecimiento un ejemplar del informe resumido, pero el equipo visitante no necesita entrar en todos estos detalles técnicos sobre las prácticas internas de la operación sobre derechos humanos. Puede limitarse a indicar que **el director recibirá un informe resumido** o un “informe” de la visita.

83. El equipo visitante debe **actuar con sentido práctico al elaborar y presentar sus recomendaciones al director del establecimiento**. Los oficiales de derechos humanos deben ser conscientes de los reglamentos internos y de las normas internacionales sobre derechos humanos, incluyendo las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, al desarrollar sus recomendaciones; pero no necesitan remitirse a esas normas. Deben invocar más bien, principalmente, el sentido común conforme a las circunstancias. El director puede estar obligado por el reglamento penitenciario a otorgar el tratamiento mínimo, pero los oficiales de derechos humanos también pueden pedirle que lo mejore. Sobre cuestiones de especial importancia (como la falta de acceso a determinados detenidos), el equipo debe consultar al jefe de la operación sobre el terreno antes de la discusión final con el director. Si es preciso, puede suspenderse la visita a fin de que el jefe de la operación sobre el terreno pueda plantear cuestiones graves ante las autoridades superiores antes de que se realice el encuentro final con el director del establecimiento.

84. En la conversación final, los oficiales de derechos humanos deben **hacer algunas sugerencias preliminares de mejoras** y ofrecer asistencia cuando proceda (por ejemplo, en materia de frazadas, desinfección de las celdas, servicios de correo, o capacitación de los oficiales del establecimiento penitenciario, en la medida en que la operación de derechos humanos disponga de tales servicios). Puede estar o no comprendido en el mandato de la operación sobre derechos humanos suministrar tal asistencia, pero *la operación tiene que poder identificar otras fuentes de asistencia*. No es el objetivo de la operación reemplazar el sistema penitenciario o de justicia existente, pero debe estimular el buen funcionamiento de esas estructuras y puede suministrar asistencia, si ello cabe en su mandato y le es posible hacerlo. Si se proporcionan al director del establecimiento medicamentos u otros materiales, el equipo debe pedirle que firme un recibo por ellos y darle una copia a otros funcionarios competentes, como el médico respecto de los medicamentos.

85. El equipo visitante debe dar oportunidad al director para responder a las recomendaciones y debe escucharle con atención. Al término de la entrevista, los oficiales de derechos humanos deben resumir los entendimientos alcanzados y prometer al director que le enviarán un “informe” de la visita en pocos días. La conversación con el director debe cerrarse en tono positivo.

## 10. Actividad complementaria y formulación de informes

86. Los oficiales de derechos humanos de las Naciones Unidas, **después de una visita a un establecimiento de detención, deben preparar sin demora un informe resumido** que indique los principales puntos y entendimientos derivados de la visita y la entrevista vinal con el director del establecimiento. Se ha suministrado un formulario para el proyecto de informe resumido (**Apéndice 1**), para su adaptación a las circunstancias locales. Los oficiales de derechos humanos también deben preparar un informe más extenso y detallado para la oficina central de la operación. Se ha suministrado un formulario para ese informe más completo (**Apéndice 2**).

87. En general, el informe resumido debe incluir los principales problemas sobre cuestiones tales como **las condiciones y la adecuación del establecimiento de detención**; el registro o **lista de detenidos**; la **higiene** personal; la atención médica y las **condiciones de salud** de los detenidos; **el agua potable, la alimentación y nutrición**; **la recreación** u otros ejercicios al aire libre; las **visitas** familiares y de otras personas; los demás contactos con el mundo exterior; el **trato** en el momento del arresto y durante la reclusión; **la duración de la prisión preventiva**; la naturaleza de las **sanciones disciplinarias** y las celdas en que se aplican; los **actos de violencia** entre detenidos; el **reglamento penitenciario y los mecanismos de denuncia**; etc. El informe resumido debe indicar también la reacción del director del establecimiento y **cualquier entendimiento alcanzado** acerca de esos principales temas de preocupación.

88. La oficina de zona de la operación sobre derechos humanos **debe presentar el informe resumido al director del establecimiento de detención** y a la oficina central de la operación, en pocos días después de la visita. El informe resumido debe interpretarse en el sentido de que suministra una síntesis rápida, confidencial, informal y provisional de los principales temas y entendimientos resultantes de la visita a la cárcel o al lugar similar en que hay personas detenidas por el gobierno. El informe resumido *no tiene por objeto* dar cuenta detallada de la visita, y *tampoco* procura ser una comunicación de alto nivel de la operación sobre el terreno de las Naciones Unidas. El informe resumido ayuda a *crear vías de comunicación* y cierto grado de confianza entre la oficina de zona de la operación sobre derechos humanos y las autoridades de un establecimiento de detención.

89. Los oficiales de derechos humanos también deben **preparar un informe más completo** (véase el **Apéndice 2**) para la oficina central de la operación sobre el terreno, y ésta puede decidir entonces cómo plantear cualquier problema más general a los ministros competentes respecto de los establecimientos de detención. Los informes pueden ser objeto de gestiones para mejorar las condiciones del establecimiento. Además, puede ser preciso publicar determinadas informaciones si las autoridades no muestran una actitud adecuada de cooperación.

## 11. Visitas complementarias

90. Los oficiales de derechos humanos deben hacer una primera visita general y, después, **visitas complementarias especiales** respecto de cuestiones como las siguientes: 1) tortura o malos tratos; 2) problemas de atención médica; 3) la protección de determinados detenidos; o 4) las condiciones de reclusión. En general, una visita que procure información complementaria debe realizarse como una ampliación de la primera visita. Después de haberse presentado un informe resumido al gobierno, **debe darse tiempo suficiente a las autoridades** para responder a las observaciones recibidas y **cumplir las recomendaciones**. Deben realizarse entonces nuevas visitas para fiscalizar la evolución de la situación en materia de derechos humanos en cada establecimiento de detención. Debe prestarse especial atención a cualquier modificación del trato de los detenidos por las autoridades y las razones que la motivan (por ejemplo, relevo del jefe, traslado de personal y aceleración de los procedimientos de presentación ante la justicia). Si corresponde, las visitas complementarias pueden efectuarse sin aviso previo a las autoridades.

91. Durante las nuevas visitas los oficiales de derechos humanos deben **localizar activamente a las personas entrevistadas durante las visitas anteriores** y asegurarse de que no hayan sido objeto de malos tratos o sanciones, ni hayan sido interrogadas por los guardias ni por otros funcionarios gubernamentales acerca de sus declaraciones prestadas a los oficiales de derechos humanos.

92. Además, puede convenir que los oficiales de derechos humanos hagan nuevas averiguaciones y sigan los casos que, además de las violaciones de los procedimientos y garantías legales, representen infracciones de otro derecho fundamental (como la integridad de la persona, la libertad respecto de la detención arbitraria por el ejercicio del derecho de expresión y asociación, etc.).

## D. Visitas especiales a establecimientos de detención

### 1. Definición de los objetivos

93. Las visitas especiales a establecimientos de detención son **visitas y averiguaciones específicas referentes a determinados casos o temas de preocupación**. Uno de los posibles objetivos de las visitas especiales consiste en documentar determinados casos que ilustran la situación general antes de considerar la realización de una visita general al establecimiento.

94. Una segunda aplicación de las visitas especiales apunta a determinados detenidos. Pueden emplearse estas visitas especiales cuando se comunican a los oficiales de derechos humanos informaciones sobre la detención ilegal de una persona y la información recibida, junto con la experiencia anterior, justifica el temor de que la persona sea víctima de la violación

de su derecho a la vida, a la integridad personal y su seguridad, o la libertad de expresión y asociación.

95. Los oficiales de derechos humanos deben concurrir al centro de detención para hablar con la víctima, así como con las autoridades del establecimiento. Deben hacerlo, en particular, en los casos de malos tratos, tortura o amenaza grave de tortura, aunque la víctima esté detenida como consecuencia de un delito común. El propósito de la visita es verificar y completar la información recibida y poner fin a la violación de derechos. Para no poner en peligro a determinados detenidos, sin embargo, los oficiales de derechos humanos pueden tratar de determinar cuáles son los pabellones en que se aloja a determinadas personas y pedir entonces entrevistas con reclusos de ese pabellón. El oficial de derechos humanos puede hablar con varios de los ocupantes del pabellón, escogidos al azar pero incluyendo a las personas que inspiran la preocupación.

## 2. Variantes de la visita general

96. Las visitas especiales se diferencian de las generales en que **generalmente no se efectúan con aviso previo a ninguna autoridad**. Si al llevar a cabo una visita o investigar la situación de determinada víctima se informa a los oficiales de derechos humanos acerca de otras violaciones de derechos cometidas en el mismo centro de detención, los oficiales deben registrar las nuevas denuncias y aprovechar su presencia en el lugar para comprobar todas las informaciones que sea posible.

97. *Si se niega acceso a los oficiales de derechos humanos al establecimiento de detención, no deben imponerse ni tampoco permanecer en el exterior esperando autorización para entrar en el establecimiento. Los oficiales de derechos humanos deben ponerse en comunicación con la oficina central de la operación y plantear la cuestión del acceso en niveles más altos del gobierno.*

98. Después de entrevistarse con autoridades del establecimiento de detención y con las personas detenidas, los oficiales de derechos humanos deben utilizar la información obtenida para completar el formulario para casos individuales (véase el **Apéndice 1 del Capítulo XX**). Las nuevas informaciones y demás datos (copia de la orden de detención, historias clínicas, etc.) deben agregarse al formulario en hojas separadas. Además de su utilidad para el manejo de casos individuales, esa información contribuirá a los informes ulteriores sobre la situación de determinado establecimiento de detención, así como los informes sobre la situación general de tales establecimientos.

99. Las denuncias referentes a casos individuales, así como la información complementaria obtenida con ocasión de visitas individuales, deben comunicarse a las personas que están al mando de la operación sobre el terreno, que transmitirán una copia al funcionario que tiene a su cargo los establecimientos de detención.

## E. Coordinación con el CICR

100. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) fue fundado en 1863 como organización de carácter privado a cargo de Suiza, independiente y neutral. Cuenta con un personal de unas 650 personas en su sede de Ginebra y alrededor de 9.000 funcionarios más en unos 50 países, según las necesidades operacionales. Los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales de 1977 autorizan **al CICR a visitar a los prisioneros de guerra y a otras personas privadas de su libertad como consecuencia de conflictos armados.**

101. Además, el CICR **celebra acuerdos con los gobiernos para visitar a personas privadas de su libertad**, por ejemplo, personas detenidas por razones de seguridad, **debido a situaciones de conflicto étnico, político u otras de carácter interno a las que no se aplican específicamente los Convenios de Ginebra ni los Protocolos.** El CICR *generalmente no visita a verdaderos reclusos por delito común* a menos que exista tal desorden en la sociedad que se considere necesaria la visita para evitar la tortura, las desapariciones o las condiciones de reclusión perniciosas. El CICR sólo se esfuerza por obtener la **liberación** de detenidos por razones humanitarias excepcionales (por ejemplo, para obtener la atención médica de enfermos, las personas que ya han cumplido una prisión preventiva más prolongada que si hubieran sido condenadas, o los detenidos muy ancianos). En la gran mayoría de los casos, el CICR **se interesa principalmente por prevenir la tortura o las desapariciones y mejorar las condiciones de reclusión para evitar sufrimientos innecesarios.** Cuando el CICR procura ver a detenidos en determinado país –por ejemplo, cuando existen en él luchas internas y disturbios– generalmente pide acceso ilimitado a todos los detenidos en todos los lugares de detención para realizar entrevistas en privado sin restricciones respecto de su duración. El CICR aplica un sistema de **intercambio de mensajes escritos entre los detenidos y sus familias**; los mensajes pueden ser examinados por las autoridades para asegurarse de que no planteen problemas de seguridad. La **práctica normal** del CICR es que su delegación formada por varias personas (que generalmente comprenden a un médico u otro personal sanitario) habla por lo general con el director del establecimiento de detención; recorre seguidamente todo el establecimiento; registra o identifica a todos los reclusos que se encuentran en él; debe poder visitar a todos los detenidos libremente y sin testigos, aunque en la práctica puede hablar sólo con algunos de ellos; habla con otros funcionarios penitenciarios, incluyendo al personal médico; tiene una conversación final con el director del establecimiento; prepara en pocos días un documento de trabajo confidencial para el director del establecimiento en el que resume las conclusiones y los entendimientos alcanzados durante la visita; prepara un informe confidencial para el gobierno (que puede incluir a otros establecimientos); repite la visita a los detenidos y, en particular, a los que ha visto en la oportunidad anterior; y tiene que poder visitar todos los lugares de detención existentes en el país.

102. **Los oficiales de derechos humanos de las Naciones Unidas siempre deben tratar de coordinar sus visitas a los lugares de detención con el CICR.** La coordinación fomenta la complementación de las actividades y evita una duplicación de tareas superflua. Como ya se ha indicado, en Rwanda la delegación del CICR y la Operación de Derechos Humanos en Rwanda de las Naciones Unidas convinieron en unas Directrices para la Coordinación sobre el Terreno, que pueden servir como punto de partida para otros esfuerzos

de coordinación similares (véase el **Apéndice 3**). También es importante que los oficiales de derechos humanos conozcan los métodos de trabajo del CICR porque cualquier compromiso asumido por los oficiales de derechos humanos sobre los procedimientos de visita de los lugares de detención puede tener repercusiones negativas en la disposición de las autoridades en cuanto a cooperar con el CICR. Por ejemplo, un oficial de derechos humanos que acepte realizar entrevistas con prisioneros en presencia de un guardia puede, no sólo poner en peligro la labor de otros oficiales de derechos humanos que han insistido en realizar entrevistas en privado, sino que puede tener consecuencias para el CICR y otras organizaciones que visitan a los detenidos.

## F. Otros materiales de consulta

103. La operación sobre el terreno en materia de derechos humanos debe contar con un centro de materiales de consulta que puede incluir documentos e instrumentos particularmente relacionados con la prisión, como los incluidos en la lista que sigue. (Los temas más fundamentales y pertinentes están señalados con un asterisco –\*.)

- Alderson, J, *Human Rights and the Police* (Consejo de Europa, Estrasburgo, 1984).
- Asociación para la Prevención de la Tortura, *Guidelines for Investigations about the Conditions and the Treatment in Places where People are Detained and Deprived of their Liberty* (1994).
- \*Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Derechos humanos y prisión preventiva : Manual de normas internacionales en materia de prisión preventiva*, documento de las Naciones Unidas HR/P/PT/3 (1994).
- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, resolución 34/169 de la Asamblea General, anexo, Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Suplemento 46, documento de las Naciones Unidas A/34/46 (1979).
- Comité Europeo para la prevención de la tortura y los tratos o penas inhumanos o degradantes, *Health Care Services in Prisons*, (extracto del tercer informe del Comité, 1993).
- Compendium of UN Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice*, documento de las Naciones Unidas St/CSDHA/16 (1992).
- \**Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, resolución 43/173 de la Asamblea General, anexo, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento 49, documento de las Naciones Unidas A/43/49 (1988).
- Consolidated List of the Secretary-General of provisions in the various United Nations standards relating to human rights in the administration of justice*, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1991/26 (1991).
- \**Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, resolución 39/46 de la Asamblea General, anexo, Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo noveno período de sesiones, Suplemento 51, documento de las Naciones Unidas A/39/51 (1984); entró en vigor el 26 de junio de 1987.
- Daudin, Pascal, y Hernán Reyes, “How visits by the ICRC can help prisoners cope with the effects of traumatic stress?”, en *International Responses to Traumatic Stress* (1996).

- \**Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, resolución 47/133 de la Asamblea General, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento 47, documento de las Naciones Unidas A/47/49 (1992).
- *Guidelines for Coordination in the Field Between International Committee of the Red Cross Delegates and Field Officers of the Human Rights Field Operation in Rwanda with regard to Visits to Persons Deprived of their Freedom in Rwanda* (1996).
- *Human Rights Watch, Global Report on Prisons* (1993), págs. 291 a 297 (cuestionario para las visitas a cárceles).
- Morgan, Rod, y Malcolm Evans, “*Inspecting Prisons, The View from Strasbourg*”, 34 *British J. Criminology* 141 (1994).
- Naciones Unidas, *Analysis of the Haitian Justice System with Recommendations to Improve the Administration of Justice in Haiti: A Report by the Working Group on the Haitian Justice System of the OAS/UN International Civilian Mission to Haiti* (1994).
- \*Naciones Unidas, *Derechos Humanos y aplicación de la ley: Manual de capacitación en derechos humanos para la policía* (Alto Comisionado para los Derechos Humanos/Centro de Derechos Humanos, Serie de Capacitación Profesional N° 5, 1997).
- \*Naciones Unidas, *Los derechos humanos en la administración de justicia: Manual de derechos humanos para jueces y abogados* (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Serie de Capacitación Profesional N° 6, en preparación).
- \*Naciones Unidas, *Los derechos humanos y las cárceles: Manual de derechos humanos para los funcionarios penitenciarios* (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Serie de Capacitación Profesional N° 8, en preparación).
- Naciones Unidas, *Normativa internacional de derechos humanos para la aplicación de la ley: Manual de derechos humanos para la policía* (Alto Comisionado para los Derechos Humanos y Centro de Derechos Humanos, 1996).
- *Normas penitenciarias europeas*, Recomendación R (87) 3 (1987) del Consejo de Europa.
- O’Neill, William G., “*Monitoring the Administration of Justice*”, en Hege Araldsen y Øyvind W. Thiis, *Manual on Human Rights Monitoring*, cap. 7 (Instituto Noruego de Derechos Humanos, 1997).
- \**Principios básicos para el tratamiento de los reclusos*, resolución 45/111 de la Asamblea General, anexo, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo quinto período de sesiones, Suplemento 49A, documento de las Naciones Unidas A/45/49 (1990).
- *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados*, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, Documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1 (1990).
- *Principios sobre la eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias*, resolución 1989/65 del Consejo Económico y Social, anexo, Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1989, Suplemento N° 1, documento de las Naciones Unidas E/1989/89 (1989).



- *\*Prison Reform International, Making Standards Work, an international handbook on good prison practice* (1995).
- *\*Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, adoptadas el 30 de agosto de 1955 por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, documento de las Naciones Unidas A/CONF/611, anexo I, resolución 663C del Consejo Económico y Social, Suplemento N° 1, y documento E/3048 (1957), modificadas por la resolución 2076 del Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales del Consejo económico y Social, Suplemento N° 1, documento de las Naciones Unidas E/5988 (1977).
- *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores* (“Reglas de Beijing”), resolución 40/33 de la Asamblea General, anexo, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo período de sesiones, Suplemento 53, documento de las Naciones Unidas A/40/53 (1985).
- *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad*, resolución 45/113 de la Asamblea General, anexo, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo quinto período de sesiones, Suplemento N° 49A, documento de las Naciones A/45/49 (1990).
- *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad* (Reglas de Tokio), resolución 45/110 de la Asamblea General, anexo, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo quinto período de sesiones, Suplemento N° 45, documento de las Naciones Unidas A/45/49 (1990).
- Reyes, Hernán, *ICRC Visits to “political” Prisoners, How they work, What they accomplish* (1992).
- Reyes, Hernán, *Visits to prisoners, 3 Torture* 58 (1993).
- Reyes, Hernán y Rémi Russbach, “Le rôle du médecin dans les visites du CICR aux prisonniers”, 284 *International Review of the Red Cross* 497 (1991).
- Rodley, Nigel, *The Treatment of Prisoners under International Law* (1987).
- Rutherford, A., *Prisons and the Process of Justice* (1984).
- Rzeplinski, Andrezej, “Monitoring Prison Conditions”, en Swennenhuis, Raymond, *Handbook for Helsinki Committees, A Guide in Monitoring and Promoting Human Rights, and NGO Management* 5.2 (1995).
- Sorensen, Bent, *Guidelines for visits to prisons* (1996).



## Apéndice 1 del Capítulo IX

# Informe resumido posterior a la visita a un establecimiento de reclusión

**CONFIDENCIAL**

Fecha del informe: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
Día Mes Año

Informe resumido N° S- \_\_\_\_\_

Oficial redactor del informe: \_\_\_\_\_

Oficina de zona: \_\_\_\_\_

### INFORME RESUMIDO DE VISITA<sup>13</sup>

Este formulario está destinado a preparar un informe rápido, *confidencial*, informal y provisional acerca de los principales puntos y entendimientos resultantes de una visita reciente a un lugar en que el gobierno mantiene a personas en reclusión. Este informe resumido **no tiene por objeto** rendir un informe completo sobre la visita ni **tampoco** constituir una comunicación oficial de alto nivel de la operación de las Naciones Unidas sobre el terreno. Utilícense hojas suplementarias si el espacio no basta, y también para cualquier otra información no prevista en el formulario.

#### 1. Introducción — Puntos destacados:

Anótense las principales cuestiones, respuestas y entendimientos surgidos durante la visita que puedan requerir medidas del director del establecimiento, la oficina de zona, la oficina central de la operación o las autoridades.

---

<sup>13</sup> Este informe resumido es *confidencial* y está destinado exclusivamente a las autoridades a las que se lo remite. No debe ser publicado sin la conformidad, expresada por escrito, de la operación de las Naciones Unidas sobre el terreno en materia de derechos humanos.



c.

Respuesta o entendimiento:

d.

Respuesta o entendimiento:

(Agréguese hojas suplementarias si es preciso)

---

**4. Otras cuestiones surgidas en la entrevista final con el Director**

---

**5. Conclusiones y medidas de la oficina de zona, la oficina central o las autoridades**

---

**6. Anexos**

Agréguense los documentos u otros materiales que contribuyan a explicar la situación o las recomendaciones.

**7. Aprobación por el Coordinador**

Coordinador de la oficina de zona: \_\_\_\_\_ Fecha del informe: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
(Firma) Día Mes Año

Fecha y hora de presentación del informe al Director del establecimiento de reclusión:

Fecha: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_  
Día Mes Año

Fecha y hora de presentación de entrega del informe a la oficina central:

Fecha: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_  
Día Mes Año

## Apéndice 2 del Capítulo IX

# Informe posterior a la visita a un establecimiento de reclusión

### *CONFIDENCIAL*

Fecha del informe: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
Día Mes Año

Referente al informe resumido N° S-\_\_\_\_\_

Informe de visita N° V-\_\_\_\_\_

Oficial redactor del informe: \_\_\_\_\_

Oficina de zona: \_\_\_\_\_

### INFORME DE VISITA<sup>14</sup>

Este formulario se destina a complementar el informe resumido posterior a la visita a un establecimiento de reclusión y suministrar otras informaciones a la oficina central de la operación acerca de las visitas a lugares en que el gobierno mantiene a personas en reclusión. Utilícense hojas suplementarias si el espacio no basta, y también para cualquier otra información no prevista en el formulario.

#### **1. Introducción — Puntos destacados:**

Anótense las principales cuestiones, respuestas y entendimientos surgidos durante la visita que puedan requerir medidas del director del establecimiento, la oficina de zona, la oficina central de la operación o las autoridades.

#### **2. Modalidades, materiales y métodos:**

a. Administración del establecimiento (identificación del director, etc.)

---

<sup>14</sup> Este informe es *confidencial* y está destinado exclusivamente al uso interno de la operación de las Naciones Unidas sobre el terreno en materia de derechos humanos. No debe ser publicado sin la conformidad, expresada por escrito, de dicha operación.

b. Procedimiento de la visita (inclúyase la fecha de la visita)

c. Cooperación de las autoridades

d. Cantidad de reclusos, por categorías:

•en prisión preventiva

---

•condenados

---

•personas en reclusión en virtud de disposiciones administrativas

---

•otras categorías (especifíquense)

---

---

---

---

---

---

---

•total

---

– adultos

---

---

varones





Respuesta o entendimiento:

*b. Registro o lista de reclusos*

Respuesta o entendimiento:

*c. Higiene personal (lavabos, duchas u otros servicios de higiene, etc.)*

Respuesta o entendimiento:

*d. Atención médica y condiciones sanitarias de los reclusos (acceso a un médico; idoneidad de la atención dispensada, consentimiento de los pacientes y confidencialidad; enfermedades; SIDA; tuberculosis; parásitos; ratas; insectos; prevención de los suicidios; etc.)*

Respuesta o entendimiento:

*e. Agua (abastecimiento; limpieza; eliminación después del uso)*

Respuesta o entendimiento:

*f. Alimentos y nutrición*

Respuesta o entendimiento:

*g. Esparcimiento al aire libre, otros ejercicios físicos y trabajo*

Respuesta o entendimiento:

*h. Visitas de familiares y otras personas; otros contactos con el mundo exterior*

Respuesta o entendimiento:

*i. Trato en el momento de la detención*

Respuesta o entendimiento:

*j. Trato durante la reclusión*

Respuesta o entendimiento:

*k. Duración de la prisión preventiva*

Respuesta o entendimiento:

*l. Celdas de castigo y naturaleza de las sanciones disciplinarias*

Respuesta o entendimiento:

*m. Violencia entre los reclusos*

Respuesta o entendimiento:

*n. Normas carcelarias y procedimientos de queja*

Respuesta o entendimiento:

*o. Otros problemas*

Respuesta o entendimiento:

(Agréguese hojas suplementarias si es preciso)

---

**4. Otras cuestiones surgidas en la entrevista final con el Director**

---

**5. Otras medidas proyectadas por la oficina de zona**

Anótese la fecha prevista y la naturaleza de la próxima visita

---

**6. Recomendaciones sobre medidas de las autoridades penitenciarias nacionales**

**7. Recomendaciones sobre medidas de la oficina central**

**8. Conclusiones**

Inclúyase cualquier observación final que pueda resultar útil a la oficina central respecto de las recomendaciones e informaciones formuladas.

**9. Anexos**

Agréguense los documentos u otros materiales que contribuyan a explicar la situación o las recomendaciones. Uno de los anexos debe ser una lista actualizada de los reclusos con indicación de datos biográficos e información sobre la detención, el juicio, etc., si tales datos pueden extraerse del registro llevado por las autoridades o se han compilado por los oficiales de derechos humanos. Un segundo anexo debe ser la lista de reclusos entrevistados, con los respectivos formularios de entrevista (véase el Apéndice 1 del Capítulo XX). Un tercer anexo puede ser el reglamento carcelario o el procedimiento de queja.

**10. Aprobación por el Coordinador**

Coordinador de la oficina de zona: \_\_\_\_\_ Fecha del informe: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
(Firma) Día Mes Año

Fecha y hora de presentación del informe resumido al Director del establecimiento de reclusión:

Fecha: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_  
Día Mes Año

Fecha y hora de presentación del presente informe a la oficina central:

Fecha: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_  
Día Mes Año



## Apéndice 3 del Capítulo IX

# Directrices para la coordinación sobre el terreno entre los delegados del Comité Internacional de la Cruz Roja y los oficiales de la Operación de Derechos Humanos en Rwanda respecto de las visitas a personas privadas de su libertad en Rwanda

## I. OBJETIVO

- 1.1. Las presentes directrices tienen por objeto evitar la duplicación de actividades y dar carácter sistemático a la complementación de las tareas de los equipos sobre el terreno de las dos organizaciones con el fin de optimizar sus efectos en beneficio de las personas detenidas.
- 1.2. Estas directrices establecen métodos prácticos de coordinación destinados a evitar las consecuencias contraproducentes de los actos o manifestaciones mutuamente contradictorios que pueden resultar perjudiciales para el objetivo final de la labor en los establecimientos de reclusión, consistente en asegurar el trato adecuado y humanitario de los reclusos y el respeto de sus derechos.

- 1.3. Estas directrices tendrán la eficacia jurídica de las instrucciones impartidas por los jefes de misión de las dos organizaciones a sus respectivos equipos que actúan sobre el terreno.

## **II. COMPLEMENTACIÓN DE ACTIVIDADES EN LOS LUGARES DE RECLUSIÓN**

### **A. Cárceles y penitenciarías**

- 2.1. Los delegados del CICR visitarán a las personas detenidas en cárceles a fin de verificar las condiciones materiales y psicológicas de su reclusión y el trato que reciben, prestando especial atención a cualquier asunto relativo a tratos inhumanos, crueles o degradantes. Registrarán la identidad de los reclusos para poder seguir sus traslados entre establecimientos de reclusión hasta que se confirme que han sido liberados. Asegurarán que se mantengan los contactos entre los reclusos y sus familias a través de los Mensajes de la Cruz Roja. Comprobarán en general la observancia de las garantías judiciales básicas. Los oficiales de derechos humanos que actúan sobre el terreno informarán a los delegados del CICR antes de adoptar cualquier iniciativa destinada a prestar ayuda material a los reclusos.
- 2.2. Los oficiales de derechos humanos fiscalizarán el respeto de las garantías judiciales en relación con las personas reclusas en las cárceles y llevarán a cabo otras investigaciones acerca de eventuales violaciones de derechos humanos. Anunciarán su presencia a los reclusos que se encuentren en las cárceles a fin de que puedan comunicarse con ellos los que deseen hacerlo. En la medida de lo posible se entrevistarán con los reclusos en lugares privados.
- 2.3. Si durante esas visitas se denunciaran a los oficiales de derechos humanos casos de maltrato, se notificará de ello de inmediato al CICR. Si los oficiales de derechos humanos deciden investigar tales casos, mantendrán informados de sus constataciones a los delegados del CICR y los consultarán antes de formular cualquier planteo.
- 2.4. En caso de que se produzcan malos tratos en presencia de oficiales de derechos humanos o éstos observen condiciones de reclusión extremas, se adoptarán medidas inmediatas y los oficiales de derechos humanos informarán en consecuencia a los delegados del CICR a fin de que éstos puedan efectuar el seguimiento de cualquier medida adoptada.
- 2.5. Para registrar sus propias observaciones acerca del respeto de las normas internacionales sobre derechos humanos, los oficiales de derechos humanos llevarán a cabo misiones de comprobación de hechos en las cárceles en forma mensual o a intervalos que decida el Jefe de la ODHR previa consulta con el Jefe de la delegación del CICR. Los oficiales de derechos humanos notificarán a los delegados del CICR el programa de todas esas misiones, incluyendo las



misiones especiales que el Jefe de la ODHR decida que se realicen en casos excepcionales. Los oficiales de derechos humanos consultarán a los delegados del CICR antes de formular planteos a las autoridades acerca de preocupaciones relativas a las condiciones de reclusión derivadas de esas misiones de comprobación de hechos.

**B. Lugares de reclusión temporal: calabozos sectoriales y comunales, celdas de las brigadas de gendarmería, etc.**

- 2.6. Los delegados del CICR y los oficiales de derechos humanos visitarán a las personas detenidas en lugares de reclusión temporal conforme a criterios de prioridad convenidos: los oficiales de derechos humanos se ocuparán prioritariamente de las condiciones de reclusión desde el punto de vista del trato físico y psicológico y las condiciones materiales hasta que se confirme la cesación de la reclusión; los oficiales de derechos humanos darán prioridad a asegurar la observancia de las garantías judiciales respecto de los detenidos, incluyendo las circunstancias de la detención, la duración de la reclusión temporal, la formación de expedientes judiciales individuales, la liberación de las personas detenidas arbitrariamente y la confirmación de la liberación.
- 2.7. Los oficiales de derechos humanos informarán a los delegados del CICR acerca de los lugares de reclusión temporal en que hayan determinado la existencia de problemas graves relativos a las condiciones de detención y maltrato, a fin de que esos problemas puedan ser seguidos estrechamente; los delegados del CICR informarán a los oficiales de derechos humanos acerca de los lugares en que se haya determinado la existencia de problemas graves de naturaleza judicial.
- 2.8. Respecto de los lugares de reclusión temporal, los planteos orales en los aspectos prioritarios definidos en el punto 2.6 como correspondientes a la competencia de la otra institución estarán sujetos a consulta previa entre los delegados del CICR y los oficiales de derechos humanos a fin de evitar la aplicación de criterios diferentes ante las autoridades, que pudieran poner en situación de peligro a los reclusos. Lo mismo valdrá respecto de las iniciativas adoptadas para prestar ayuda material.
- 2.9. Las medidas inmediatas necesarias en los casos de maltrato ocurrido en presencia de oficiales de derechos humanos o de observación de condiciones de reclusión extremas no estarán sujetas a consulta previa. Los oficiales de derechos humanos informarán en consecuencia a los delegados del CICR a fin de que éstos puedan efectuar el seguimiento de cualquier medida adoptada. En los casos en que no se requieran medidas inmediatas y los oficiales de derechos humanos decidan investigar casos de maltrato observados, mantendrán informados de sus constataciones a los delegados del CICR y los consultarán antes de formular cualquier planteo.

- 2.10. En los casos mencionados en los puntos 2.6 a 2.9, los delegados del CICR y los oficiales de derechos humanos no visitarán ningún lugar de reclusión temporal en forma simultánea: esa presencia simultánea deberá evitarse mediante el intercambio semanal de programas de visitas a los lugares de reclusión temporal y, si es preciso, la notificación previa de cualquier modificación.

### **III. ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN**

- 3.1. Los oficiales de derechos humanos prestarán apoyo a la administración carcelaria, los investigadores policiales, los tribunales y las fiscalías organizando, en particular, cursos de capacitación y seminarios destinados a promover la observancia de los derechos humanos.
- 3.2. En la medida en que tales cursos de capacitación se refieran a aspectos de la reclusión, debería invitarse a los delegados del CICR a contribuir a ellos ofreciendo disertaciones sobre el derecho internacional humanitario y sobre el mandato y las actividades del CICR respecto de las visitas a personas privadas de su libertad.

### **IV. MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

- 4.1. Los informes redactados por los delegados del CICR son confidenciales y se destinan únicamente a las autoridades aprehensoras. Los oficiales de derechos humanos basarán sus diversos informes en sus propias comprobaciones y evaluaciones; y al hacer uso de informaciones que el CICR haya hecho públicas mencionarán la fuente de tales referencias.
- 4.2. Para los fines de la aplicación de estas directrices, los dos jefes de misión convienen en intercambiar informaciones del modo que sigue.
- Los delegados del CICR sólo podrán comunicar a los oficiales de derechos humanos:
    - la cantidad total de personas detenidas y de lugares visitados;
    - los lugares de reclusión en que la situación judicial de las personas detenidas inspira una preocupación especial;
    - solicitudes individuales de personas detenidas –visitadas regularmente por ambos equipos- referentes a su situación judicial.
  - Los oficiales de derechos humanos informarán a los delegados del CICR acerca de los lugares de reclusión temporal en que existan problemas graves relacionados con las condiciones de detención y el trato.
- 4.3. Se celebrarán reuniones periódicas, como mínimo semanales, entre representantes de las dos organizaciones en las prefecturas en que se

encuentren presentes con el fin de coordinar sus actividades conforme a lo indicado.

- 4.4. Se celebrarán reuniones mensuales, y cualquier otra reunión que se estime necesaria, entre representantes de las dos organizaciones en Kigali con vistas a asegurar la efectiva aplicación de estas directrices.

Kigali, 21 de marzo de 1996

Ian Martin  
Jefe de Misión de la ODHR

Philippe Lazzarini  
Jefe de la delegación  
del CICR en Rwanda



# Capítulo X

## Fiscalización y protección de los derechos humanos de los refugiados y las personas desplazadas que residen en campamentos

### *Conceptos básicos*

*Antes de visitar un campamento de refugiados o desplazados internos y de entrevistarse con ellos, los oficiales de derechos humanos deben tener una comprensión precisa de sus objetivos y su criterio; por ejemplo:*

- obtener información sobre la situación de los derechos humanos en el país o la región que ha dado lugar a la corriente de refugiados o desplazados internos;*
- examinar las condiciones de vida en el campamento;*
- otros objetivos.*

*Los oficiales de derechos humanos deben ajustar su metodología a los objetivos de la visita. Estos ayudarán a determinar:*

- los problemas jurídicos y de hecho que deben plantearse;*
- los tipos de datos que se deben reunir;*
- los métodos por los que se ha de obtener información; y*
- los medios de análisis de la información*

*La comprensión del papel del ACNUR y la cooperación con el ACNUR son decisivas para cualquier actividad desarrollada por los oficiales de derechos humanos en relación con los refugiados, incluyendo las visitas de campamentos.*

## A. Introducción

1. Los oficiales de derechos humanos entran en contacto con refugiados y desplazados internos en muchas circunstancias diferentes. Sin embargo, cabe señalar dos situaciones:

- En los “campamentos” en que se han asentado refugiados y desplazados internos después de haber dejado su país o región de origen.

- Fuera de cualquier estructura formal de campamento; por ejemplo, cuando los refugiados o desplazados internos tratan de llegar a un lugar de refugio o han abandonado el que tenían para comenzar el regreso a su lugar de origen.

2. En este capítulo se examina la función de la operación sobre derechos humanos respecto de la protección de los derechos humanos de los refugiados y los desplazados internos *alojados en campamentos*. La segunda situación, referente a los refugiados (concretamente, los “repatriados” que están en su propio país) y los desplazados internos, cuando no se encuentran en campamentos, será objeto del capítulo siguiente.

3. Con arreglo al derecho internacional, la situación jurídica de los refugiados y los desplazados internos es diferente. Concretamente, los primeros gozan de la protección jurídica de varios instrumentos internacionales correspondientes a su “estatuto de refugiados” y de la asistencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Los desplazados internos, como no cruzan efectivamente ninguna frontera internacional saliendo de su país, no gozan de ese régimen jurídico, aunque el ACNUR tiene algunas veces el mandato de prestarles asistencia.

4. Sin embargo, en la práctica los refugiados y los desplazados internos que se encuentran en un campamento suelen tener una situación muy análoga, y son idénticas las amenazas que pesan sobre sus derechos humanos. Los oficiales de derechos humanos de las Naciones Unidas que trabajan en la fiscalización y protección de los derechos de los refugiados y los desplazados internos habrán de hacer uso, en general, de los mismos instrumentos derivados de su mandato y desarrollarán las mismas actividades con iguales objetivos respecto de uno y otro grupo de personas. Por esta razón, la fiscalización y la protección de los derechos humanos de los refugiados y los desplazados internos que se encuentran en campamentos serán tratadas aquí en forma conjunta.

## B. Panorama general de la situación de los derechos humanos de los refugiados y los desplazados internos que residen en campamentos

5. En lo esencial, un refugiado o un desplazado interno que llega a un campamento ya es una persona que ha sufrido una serie de violaciones graves de sus derechos humanos. En muchos casos la circunstancia de verse obligado a abandonar su propio hogar supone en sí misma violaciones de ciertos derechos, como el derecho a la seguridad de la persona y la libertad de elegir el lugar de residencia. Muy a menudo los factores que llevan al desplazamiento –la discriminación, el conflicto armado y otras formas de violencia generalizada, etc.– suponen en sí mismos violaciones de derechos humanos.

6. La llegada y el establecimiento de refugiados y desplazados internos en los campamentos debería representar, en condiciones ideales, una mejora respecto de la situación

de la que han huido. Los campamentos deberían ofrecer cierto grado de seguridad contra las amenazas de nuevas violaciones de derechos humanos. También deberían ofrecer un entorno en que pudieran atenderse las necesidades más elementales de la vida: alimentación, agua, alojamiento, atención y afecto (particularmente para los niños). Sin embargo, existen muchos factores diferentes que determinan el grado en que los campamentos suministran un ambiente positivo para el respeto de los derechos humanos.

## 1. Algunos factores fundamentales que determinan la situación de los derechos humanos en los campamentos

7. Entre tales factores figuran, por ejemplo, los que siguen

- Las condiciones de la huida y el desplazamiento de los refugiados y desplazados internos:** cuando el desplazamiento se produjo, por ejemplo, en forma muy apresurada y desorganizada, las personas pueden no haber podido llevar consigo ninguna de sus pertenencias. Pueden carecer totalmente de alimento, bebidas y ropas y de frazadas o dinero. En esas condiciones, la población de los campamentos necesitará una amplia asistencia para que su vida allí alcance condiciones mínimas.
- La forma en que se estableció el campamento:** por ejemplo, si se creó siguiendo un plan previo y detallado, o se formó “espontáneamente” con la llegada de un número creciente de refugiados o desplazados internos. Un campamento planificado generalmente estará mejor equipado para atender las diversas necesidades de asistencia de las personas desplazadas.
- Ubicación física:** este aspecto se relaciona estrechamente con el anterior. Un campamento con ubicación física ideal estará a suficiente distancia de los combates y otras causas de los desplazamientos para que los refugiados y desplazados estén al abrigo de esos peligros; suficientemente cerca de los refugiados y desplazados internos para que puedan alcanzar la seguridad con buena salud y cuenten con servicios de transporte; estará a corta distancia de las fuentes de abastecimiento de agua y alimentos; será de fácil acceso para las organizaciones de ayuda; será apto para la construcción de tiendas y otros refugios temporales; estará protegido las condiciones meteorológicas desfavorables, en particular las inundaciones y los vientos fuertes; etc. Por ejemplo, cuando un campamento se encuentra dentro de una zona de conflicto, los refugiados y los desplazados internos pueden ser vulnerables a los ataques mientras estén en el campamento o cuando salgan de él en busca de agua o alimento.
- La administración y el control del campamento:** esto tiene fundamental importancia para el respeto de los derechos de sus ocupantes. Cuando un campamento se encuentra del otro lado de una frontera internacional, su población de refugiados estará mejor protegida contra los peligros que sufría en su propio país. Sin embargo, es importante comprender cabalmente la calidad de la protección de los derechos que ofrecen las autoridades (en particular la policía y las fuerzas armadas) en el país de refugio. Cuando un campamento permanece dentro del país de origen de las personas desplazadas, es importante evaluar el tipo de protección que ofrecen las autoridades de ese país, que pueden ser causantes de la huida que dio origen al desplazamiento. Si el campamento está bajo la administración de organizaciones internacionales, como el ACNUR, mucho dependerá de los recursos con

que esas organizaciones cuenten y la medida en que las autoridades locales respeten su mandato y la asistencia que prestan.

## 2. Principales derechos humanos en peligro

8. Los derechos humanos son interdependientes e iguales. Sin embargo, en determinadas situaciones la violación de un derecho determinado puede provocar toda una serie de otras violaciones de derechos, de modo que resulta esencial concentrar en esos derechos fundamentales los esfuerzos de fiscalización y protección. En términos generales, y según la naturaleza concreta del campamento, pueden tener una importancia particular los siguientes derechos:

□ **El derecho a la libertad de circulación:** con independencia de este derecho en sí mismo, la libertad de entrar y salir del campamento será esencial para el acceso a campos de cultivo, fuentes de abastecimiento de agua, empleo remunerado, etc.

□ **Derechos relacionados con restricciones a la libertad de circulación:** ¿se trata de una internación o una detención? Cuando se restringe la libertad de circulación, por ejemplo por la policía local o por soldados, el campamento puede ser en los hechos un lugar de internación y sus habitantes pueden necesitar la protección jurídica relacionada con la detención o la prisión arbitraria, las condiciones de reclusión y el trato de las personas detenidas. En las condiciones de conflicto armado adquieren especial importancia aspectos del derecho internacional humanitario referentes a la protección de los no combatientes.

□ **Derecho a un nombre y una nacionalidad:** en lo referente a la documentación, los refugiados y los desplazados internos muchas veces se ven obligados a huir sin tener consigo ningún documento de identidad que acredite su nombre y su nacionalidad. Esos documentos pueden tener gran importancia al tramitarse el reconocimiento de la condición de refugiado o en la obtención de ayuda. Pueden llegar a ser aún más importantes cuando se inicia el procedimiento de retorno y las personas desplazadas pueden necesitar prueba de su identidad para la repatriación.

□ **Derechos económicos, sociales y culturales:** se relacionan con la integridad cultural y social de los grupos minoritarios y el progreso económico de las personas; son esenciales en las situaciones de desplazamiento.

□ **Acceso a la educación:** es un derecho esencial para todos los niños en situación de desplazamiento. Cuando un niño no puede concurrir a la escuela primaria durante un período de desplazamiento de cinco años, por ejemplo, puede ocurrir que nunca recupere los años perdidos. Esos cinco años de desplazamiento podrán tener, por lo tanto, un efecto de limitación que repercute en toda la vida adulta del niño.

9. Esta enumeración sólo proporciona una pequeña indicación de los derechos a los que debe prestarse especial atención por los oficiales de derechos humanos. Más adelante se presentará una lista de derechos más completa, desde el punto de vista de las normas internacionales referentes a los refugiados y a los desplazados internos, respectivamente.



### 3. La vida en un campamento de refugiados o desplazados internos

10. En unos breves párrafos sólo es posible transmitir una imagen muy tenue de las presiones físicas, emocionales y psicológicas que los refugiados y los desplazados internos experimentan en los campamentos. Puede ser difícil vincular determinada forma de presión con una violación de un derecho humano concreto; sin embargo, la vida en el campamento puede generar un entorno difícil que plantea problemas respecto de los derechos individuales y colectivos. Los oficiales de derechos humanos deben esforzarse por comprender las realidades de la vida de campamento, cualquiera que sea el lugar del mundo en que trabajen, y vincular esa realidad con su análisis de la situación de los derechos humanos y su respuesta ante ella.

11. En la mayoría de los campamentos de refugiados y desplazados internos la vida queda en suspenso durante el lapso de permanencia de cada persona. Es prácticamente imposible hacer planes para el futuro cuando no se tiene idea alguna del tiempo durante el cual se ha de permanecer allí. Los refugiados y los desplazados internos raras veces pueden lograr progresos económicos y pueden tener que luchar por mantener un nivel de vida de subsistencia. Aunque puedan continuar los matrimonios y los nacimientos, para la población del campamento es difícil tener la sensación de un adelanto en la vida. Las condiciones características son de extrema hacinación. La tensión resultante se agrava por otras presiones y frustraciones. Los matrimonios son sometidos a enormes tensiones. Las relaciones de comunidad entre las personas que han sido desplazadas juntas pueden sufrir una extrema perturbación.

12. La higiene y las condiciones sanitarias básicas pueden ser difíciles de mantener con grandes concentraciones de personas que viven en un alojamiento temporal, y la incidencia de enfermedades transmisibles puede provocar muertes o discapacidades permanentes. Los niños menudo tienen un acceso limitado a la educación. Los adolescentes, en particular, no encuentran ninguna oportunidad de estudios secundarios, profesionales u otras formas de enseñanza adaptadas a su situación. El desempleo generalizado es habitual entre los adultos obligados a depender por completo de la asistencia humanitaria

### 4. Peculiaridades de la fiscalización y la protección de los derechos humanos en los campamentos

13. Un campamento de refugiados o desplazados internos es un lugar sumamente particular en lo que respecta a la fiscalización y la protección de los derechos humanos. Los campamentos son a menudo una mezcla de diversos grupos étnicos, religiosos, políticos y sociales –puede haber varias comunidades o grupos de refugiados o desplazados internos en un mismo campamento– y cada uno de ellos puede tener sus propios dirigentes, relacionados con la administración del campamento. Los habitantes pueden traer consigo lealtades y hostilidades históricas. Surgen y se desarrollan estructuras de poder. Se desarrolla una economía del campamento. En realidad, un campamento puede convertirse en un microcosmos de comunidades normales, pero con las mayores presiones provocadas por los

desplazamientos, como se ha indicado antes brevemente. De este modo, una combinación de factores puede provocar un entorno de gran complejidad para los trabajadores de derechos humanos.

14. *Los campamentos de refugiados y desplazados internos presentan grandes diferencias entre sí; por ejemplo:*

- Tamaño: algunos, con una población de varios cientos de miles de ocupantes, pueden parecerse a grandes ciudades mientras que otros se parecen a pequeñas aldeas.
- Ubicación: véase *supra*.
- Antigüedad: algunos son de reciente creación y otros se encuentran establecidos desde hace años;
- Algunos campamentos *corresponden a una emergencia actual*; otros indican que *la emergencia ya ha pasado* y se ha producido una consolidación en la situación de los refugiados y los desplazados internos.
- Algunos campamentos reflejan el inicio de una solución mediante la repatriación, el asentamiento en el país o el reasentamiento. Las personas desplazadas y los refugiados, por ejemplo, pueden ser trasladados desde el campamento de origen a pequeños campamentos “de repatriación” más próximos a su región de origen como parte de un proceso gradual de retorno.
- Algunos campamentos permiten que los refugiados y las personas desplazadas *entren y salgan sin formalidades*. Otros son campamentos *cerrados*.
- Algunos campamentos pueden estar situados en zonas en que hubo otros refugiados o desplazados internos que residieron anteriormente y que han encontrado un nuevo hogar pero siguen teniendo parientes o vínculos en el campamento, con lo que se vuelve menos nítida la distinción entre los refugiados o desplazados y los residentes en el lugar, creando algunas veces complejos problemas de derechos humanos. Otros campamentos se encuentran en *lugares aislados*.
- Los campamentos están expuestos muchas veces a dificultades meteorológicas y climáticas; ello determina que una visita y las condiciones del campamento puedan estar afectadas por la estación del año.

15. Estas diferencias tienen repercusión en las funciones de fiscalización, ya sea que los oficiales de derechos humanos se preocupen por las condiciones de vida o procuren información sobre situaciones que pueden provocar corrientes de refugiados o desplazados internos. Por ejemplo, un campamento recientemente inaugurado para una situación de emergencia, con una población que padece hambre y agotamiento, así como enfermedades, puede no ser comparable con un campamento más antiguo en que los refugiados y los desplazados internos han residido durante varios años. El procedimiento para obtener informaciones sobre las situaciones que provocan refugiados o desplazados internos puede ser muy distinto en un campamento abierto y en otro cerrado, en uno nuevo y en otro antiguo, etc.

16. También pueden existir *diferencias respecto de la responsabilidad de la administración de los campamentos*. Por ejemplo, *el ACNUR puede haber tenido participación desde el principio en el establecimiento del campamento*. El organismo puede haber establecido un acuerdo bilateral con el país de acogida o un acuerdo trilateral entre el ACNUR, el país de refugio y el país de

origen. El campamento puede corresponderse a alguna de las varias categorías de asistencia que presta el ACNUR (emergencia; atención y mantenimiento; asentamiento en el lugar; repatriación; o reasentamiento), lo que repercute en las fuentes de financiación, la duración del proyecto, etc.

## C. Funciones, objetivos y límites de una operación sobre derechos humanos respecto de los refugiados y los desplazados internos que residen en campamentos

17. La función y los objetivos de una operación sobre derechos humanos respecto de los refugiados y los desplazados internos que residen en campamentos habrán de depender de múltiples factores, entre ellos los que siguen: el mandato y los recursos de la operación; la situación general de los derechos humanos en el país o región de origen; la labor de otras organizaciones; y, sobre todo, la situación concreta de los derechos humanos de los propios refugiados y desplazados internos.

18. En términos generales, la función y los objetivos de los oficiales de derechos humanos pueden clasificarse en dos categorías: i) abordar la situación presente y permanente de los derechos humanos de los propios refugiados y desplazados internos; y ii) abordar los problemas de derechos humanos existentes fuera de los campamentos y que pueden no ser de interés inmediato o directo para los refugiados y los desplazados internos, pero que pueden suministrar informaciones útiles.

### 1. Cómo abordar la situación de los derechos humanos de los refugiados y los desplazados internos

19. Según los factores de la lista anterior, los oficiales de derechos humanos pueden tratar de fiscalizar y proteger los derechos de los refugiados y los desplazados internos que residen en campamentos en varias formas diferentes. Sin embargo, importa destacar que la función de la operación sobre derechos humanos tendrá que coordinarse estrechamente con la labor de otras organizaciones que también prestan asistencia en los campamentos. Con respecto a los refugiados, en particular, la función principal en las Naciones Unidas corresponde al ACNUR.

#### a. *Fiscalización*

20. A los efectos de la fiscalización merecen una atención particular los siguientes aspectos:

- La libertad de circulación para entrar y salir del campamento.

- El respeto del derecho a la seguridad de la persona dentro del campamento: ¿gozan todos los residentes en el campamento de total seguridad contra la infracción de sus derechos por autoridades locales o por grupos formados entre los refugiados y los desplazados internos? Debe prestarse especial atención a los sectores vulnerables. Las mujeres que residen en campamentos están expuestas a menudo a la violación y otras formas de abuso sexual.
- El acceso a medios adecuados en materia de educación y salud, ya sea dentro del campamento o en la zona. Debe prestarse especial atención a los problemas de discriminación contra la población del campamento.
- Condiciones de vida en el interior de campamento: saneamiento, vestido, alojamiento, obtención de agua potable, posibilidades de almacenamiento de alimentos, etc.

21. En general no es función de las operaciones de derechos humanos de las Naciones Unidas visitar un campamento de refugiados administrado por el ACNUR para examinar las condiciones del campamento. El ACNUR tiene la mayor experiencia y el mandato más adecuado para prestar protección a los refugiados. Sin embargo, el mandato y la experiencia técnica de las operaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos a menudo pueden complementarse con las funciones del ACNUR, siempre que exista una coordinación adecuada.

#### *b. Adopción de medidas*

22. Como ocurre en todos los casos de infracción de derechos humanos, los oficiales de derechos humanos pueden tratar de poner fin a la violación de derechos y evitar que se repita. La fiscalización, la investigación y la información son técnicas tradicionales en materia de derechos humanos, explicadas detalladamente en los capítulos respectivos de este Manual. Con relación, específicamente, a la situación de los refugiados y los desplazados internos que residen en campamentos, los oficiales de derechos humanos deben hacer todos los esfuerzos posibles para mantener un contacto regular con la población del campamento y las autoridades locales. Mediante su presencia regular y la comprensión de la situación y de la vulnerabilidad de los habitantes de los campamentos, los oficiales de derechos humanos pueden hacer una contribución importante al respeto de sus derechos humanos.

23. Como las poblaciones de los campamentos a menudo reciben asistencia de otras organizaciones internacionales muy diversas y de otras fuentes, es esencial la coordinación entre la operación de derechos humanos y esos asociados (véase *infra*).

## 2. Cómo abordar los problemas de derechos humanos existentes fuera de los campamentos cuando los refugiados y los desplazados internos pueden suministrar información útil a su respecto

24. Como cuestión prioritaria, los oficiales de derechos humanos deben recordar que nunca deben permitir que su actividad o su presencia cause perjuicios a alguna persona. Si es probable que un refugiado o un desplazado interno corra peligro por las averiguaciones de un oficial de derechos humanos acerca de hechos ocurridos fuera del campamento (o dentro de él), no debe hacerse ninguna tentativa de obtener la información. Sin perjuicio de este punto fundamental, los oficiales de derechos humanos pueden comprobar que los refugiados y los desplazados internos son una fuente muy útil de informaciones sobre la situación de los derechos humanos en el país o la región de que se vieron desplazados. Esas informaciones pueden mejorar la comprensión de los problemas por las Naciones Unidas y pueden contribuir a la búsqueda de soluciones. El testimonio de los refugiados y los desplazados internos también puede ser de utilidad para los tribunales internacionales en sus investigaciones sobre determinadas categorías o tipos de violaciones de derechos humanos.

25. Un objetivo fundamental de la obtención de información a través de los refugiados y los desplazados internos en los campamentos puede consistir en la preparación del futuro regreso de las comunidades desplazadas a sus hogares. Como se analiza más detalladamente en el **Capítulo XI, “Fiscalización y protección de los derechos humanos de los repatriados y los desplazados internos”**, las operaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos en las regiones y los países a los que vuelven las personas desplazadas pueden cumplir una función decisiva en cuanto a facilitar el proceso de repatriación. Una operación de derechos humanos estará en condiciones favorables para ayudar en la reintegración de la población repatriada en la comunidad y su protección de más largo plazo, y para realizar actividades de promoción y capacitación en materia de derechos humanos. Un conocimiento cabal de la situación de los derechos humanos en el país o región de origen, adquirido mediante entrevistas con los habitantes del campamento, es una base esencial de esa actividad.

26. La información puede incluir detalles sobre los siguientes temas:

- Los factores que dieron lugar a la huida de los refugiados o desplazados internos de sus hogares.
- Las fechas, lugares y naturaleza de las violaciones de derechos humanos, como los homicidios cometidos por militares contra civiles.
- Los supuestos autores de violaciones de derechos humanos.
- La identidad de las víctimas de violaciones de derechos humanos.
- La situación actual en materia de derechos humanos en las zonas a las que no tiene acceso el personal de las Naciones Unidas.
- Otros factores.

27. En algunos casos puede interesar a los oficiales de derechos humanos obtener información sobre la situación general de los derechos humanos. En otras, puede convenirles obtener detalles referentes a un hecho determinado.

### 3. Metodología para la visita de campamentos

28. Según los diferentes objetivos que puede tener cada visita a un campamento, los oficiales de derechos humanos habrán de desarrollar diversas actividades. Particularmente en los campamentos cerrados, gran parte de la metodología es similar a la que se aplica en las visitas a lugares de detención (véase el **Capítulo IX, “Visitas a personas detenidas”**). La metodología se concentrará en la observación de las condiciones de vida en el interior del campamento, el encuentro con autoridades locales u organizaciones que administran el campamento, o conversaciones con miembros de la población del campamento sobre los factores relacionados con el respeto actual de sus derechos humanos y la situación de los derechos humanos en su región de origen. En las secciones siguientes de este capítulo se ofrecen más detalles sobre los métodos de trabajo en los campamentos. La lista que sigue ofrece algunas directrices generales.

29. Entre los métodos para obtener informaciones pueden figurar los que siguen:

- Recorrer el campamento y observar sus condiciones. Algunos criterios relacionados con las condiciones de vida serán evidentes para los oficiales de derechos humanos, mientras que otros pueden requerir un conocimiento más especializado. En todas las situaciones los oficiales de derechos humanos deben evaluar las condiciones, en parte, sobre la base de conversaciones con los habitantes del campamento. Son problemas fundamentales: la obtención y el abastecimiento adecuado de agua potable; el acceso a alimentos adecuados y convenientes (para las distintas edades y grupos religiosos); ropas y alojamiento apropiados (según las condiciones meteorológicas y el número de personas por vivienda); servicios médicos; servicios de educación; servicios higiénicos; y saneamiento en general. Por “acceso” se entiende no sólo la distancia (la que deba cubrirse tiene que ser realista a la luz de los medios de transporte), sino también el costo y los aspectos prácticos del acceso desde el punto de vista de la seguridad y la no discriminación.
- Entrevistas individuales (véase el **Capítulo VIII, “Entrevistas”**).
- Entrevistas colectivas.
- Las discusiones colectivas sobre temas determinados. Estas discusiones generalmente no deben referirse a ningún caso concreto de violación de derechos humanos que hayan presenciado los refugiados o desplazados internos; sería inapropiado pedir que se dé testimonio de tales actos en presencia de muchas otras personas, y ello podría poner en situación de peligro a los interesados.
- Encuestas. Tampoco éstas deben utilizarse para obtener informaciones sobre casos concretos de infracción de derechos humanos.
- Consultas con funcionarios de otros organismos de las Naciones Unidas y ONG.
- Obtención de estadísticas oficiales, etc.

30. También son cuestiones metodológicas importantes las siguientes:

- Entrada en el campamento: para entrar en el campamento, los oficiales de derechos humanos generalmente deben obtener el permiso de las autoridades que lo administran; por ejemplo, la administración nacional encargada de los refugiados, el ACNUR o un organismo voluntario.
- Hablar con una selección de personas que sea representativa: como la mayoría de los adultos refugiados y desplazados internos suelen ser mujeres, los oficiales de derechos humanos necesitarán entrevistarse con más mujeres que hombres en sus encuentros con refugiados y desplazados internos. Debe preferirse a las oficiales de derechos humanos de sexo femenino. Si existe probabilidad de que se planteen problemas médicos o relatos de tortura, debe incluirse a personal médico en el equipo visitante.
- *Los oficiales de derechos humanos no deben alentar ni desalentar el regreso de las personas ni el abandono de sus hogares.* El personal de derechos humanos debe facilitar una información exacta sobre la situación en la región de origen, pero no debe comprometerse en ninguna clase de campaña en favor ni en contra del regreso. Cuando las Naciones Unidas alientan el regreso, ello debe ser una decisión adoptada por todos los organismos competentes de las Naciones Unidas que se encuentran en el lugar. Con respecto a los refugiados, el ACNUR tiene la responsabilidad primordial y la experiencia técnica correspondientes a esas decisiones.
- No deben darse seguridades que los oficiales de derechos humanos no puedan garantizar: los refugiados y los desplazados internos que residen en campamentos se encuentran en situación vulnerable. Pueden recurrir a los funcionarios visitantes de las Naciones Unidas que actúan en materia de derechos humanos en busca de asistencia y orientación y depositar una confianza excesiva en la presencia de esos funcionarios. Como en todos los casos en que los oficiales de derechos humanos entran en contacto con víctimas de violaciones de derechos, deben actuar con sumo cuidado para no dar los refugiados y a los desplazados internos con los que se encuentran seguridades que no puedan garantizar (véase el **Capítulo V, “Principios básicos de la fiscalización”**); por ejemplo, garantizar la seguridad futura de un desplazado respecto de las infracciones de derechos humanos cometidas por autoridades locales. No deben prometerse entregas inminentes de ayuda humanitaria por otras organizaciones internacionales, de las que pueden depender decisiones importantes de los refugiados o desplazados internos.

31. Cualquiera que sea la intervención que asuman, los oficiales de derechos humanos pueden verse en estas situaciones ante dilemas morales y emocionales extremadamente arduos. Por ejemplo, si prestan asistencia para la partida de personas a fin de que eludan la represión, pueden estar ayudando a las fuerzas represoras a librarse de determinado grupo o imponer la “depuración étnica” en la región. Si las autoridades u otras fuerzas represoras advierten que la operación sobre el terreno ayuda en la partida de un grupo que es objeto de su represión, puede acentuarla para acelerar ese alejamiento.

## D. Las normas internacionales y la protección de los refugiados<sup>15</sup>

32. Al trabajar con refugiados que residen en un campamento, los oficiales de derechos humanos necesitan estar familiarizados con las normas generales de protección jurídica que establece el derecho internacional en materia de refugiados. Las diversas disposiciones de ese derecho establecen normas mínimas de las que deben gozar los refugiados en los campamentos, y a las que tienen derecho. Esta sección se referirá a los derechos civiles y políticos, pero los derechos económicos, sociales y culturales tienen igual importancia.

### 1. Definición de refugiado

33. La *definición de “refugiado”* se encuentra en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (modificada por el artículo 11 del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados), como toda persona “que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”.

34. Los instrumentos regionales sobre los refugiados que rigen en África y América Central han ampliado la definición de refugiado incluyendo a las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad estaban amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, conflictos internos, violaciones en gran escala de los derechos humanos u otras circunstancias que hubieran perturbado gravemente el orden público.

### 2. Determinación de la condición de refugiado

35. En una situación de emergencia es indispensable la intervención inmediata para asegurar la protección. Con frecuencia la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR) *debe adoptar medidas antes de que sea posible ninguna determinación formal de la condición de refugiado*. Aunque una determinación formal individual resulta muchas veces imposible desde el punto de vista práctico, es fundamental evaluar, al menos sobre la base de grupos, la aplicabilidad del estatuto de los refugiados.

### 3. El derecho de buscar asilo y el principio de no devolución

36. Un elemento central del concepto de la protección de los refugiados, y del derecho internacional en materia de refugiados, es el principio de *no devolución*. El párrafo 1 del artículo

---

<sup>15</sup> Para un análisis de los derechos de los refugiados y los desplazados internos, véase el **Capítulo IV, “Panorama de las normas internacionales sobre derechos humanos y derecho humanitario”** y el **Capítulo XI, “Fiscalización y protección de los derechos humanos de los repatriados y los desplazados internos”**.



33 de la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados prohíbe a los Estados partes expulsar o devolver a un refugiado en modo alguno en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.*

37. El párrafo 1 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. Además, el párrafo 2 de la parte dispositiva de la resolución 428 (V) de la Asamblea General (por la que se aprobó el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) insta a los Estados a cooperar con el Alto Comisionado en el cumplimiento de sus funciones, en particular, “admitiendo a refugiados en sus territorios”. La comprensión de la función del ACNUR y la cooperación con él son decisivas para cualquier medida en relación con los refugiados, incluyendo las visitas a campamentos. En consecuencia, en el **Apéndice 1** de este capítulo figura una introducción a la OACNUR.

## 4. Normas mínimas sobre el trato de los refugiados

38. El Comité Ejecutivo del ACNUR ha llegado a la conclusión de que los solicitantes de asilo, después de su admisión, deben ser tratados conforme a determinadas normas mínimas.<sup>16</sup> Las normas que siguen forman la base y el marco de acción para el ACNUR y los gobiernos a fin de lograr la protección de los refugiados en las situaciones de emergencia:

- No debe sancionarse a los solicitantes de asilo ni exponerles a ningún trato desfavorable por la sola razón de que su presencia en el país se considere ilícita, y no deben ser sometidos a restricciones en su circulación que no sean indispensables para la salud pública y el orden público.
- Los solicitantes de asilo deben gozar de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente, en particular los proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Deben ser tratados como personas cuya trágica situación requiere comprensión y solidaridad especiales; deben recibir toda la asistencia necesaria y no deben ser sometidos a tratos crueles, inhumanos ni degradantes.
- No debe haber discriminación alguna por motivos de raza, religión, opiniones políticas, nacionalidad o país de origen.
- Se trata de personas ante la ley que gozan de igualdad de acceso a los tribunales de justicia y demás autoridades administrativas competentes.
- La ubicación de los solicitantes de asilo debe determinarse en función de su seguridad y bienestar, así como de las necesidades de seguridad del Estado que les recibe. En la medida de lo posible debe ubicarse a los solicitantes de asilo a distancia razonable de la frontera de su país de origen. No deben participar en actividades subversivas contra su país de origen ni contra ningún otro Estado.
- Debe suministrárseles alimento, vivienda y servicios básicos de higiene y salud.

---

<sup>16</sup> Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, *Conclusion No. 22 (XXXII, 1981), “Protection of Asylum Seekers in Situations of Large-Scale Influx”, Conclusions on the International Protection of Refugees adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme*, documento de las Naciones Unidas HCR/IP/2/Eng/REV.1994 (1995).

- Debe respetarse la unidad de la familia.
- Debe prestarse toda la asistencia posible para localizar a sus parientes.
- Debe disponerse adecuadamente la protección de los menores y de niños no acompañados.
- Debe autorizarse el envío y la recepción de correspondencia.
- Debe autorizarse la asistencia material de amigos o parientes.
- Debe organizarse adecuadamente, en lo posible, el registro de los nacimientos, las defunciones y los matrimonios.
- Debe otorgarse a los solicitantes de asilo todos los medios necesarios que les permitan lograr una solución duradera satisfactoria.
- Debe permitírseles el traslado de los bienes que hayan traído consigo al territorio del país en que se obtenga la solución duradera.
- Deben adoptarse todas las medidas necesarias para facilitar la repatriación voluntaria.<sup>17</sup>

## 5. Utilización del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos para la protección de los refugiados

39. Además, el Comité de Derechos Humanos ha formulado una observación general que establece los *derechos de los extranjeros con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y entre esos extranjeros estarían incluidos los refugiados*. El Comité de Derechos Humanos indicó que los derechos estipulados en el Pacto se aplican “a todos los individuos que se encuentren en su territorio [de un Estado ratificante] y estén sujetos a su jurisdicción”.<sup>18</sup> El Comité identificó de este modo una “norma general” según la cual “todos y cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto” se garantizan “sin discriminación entre nacionales y extranjeros” (incluyendo a los refugiados y los solicitantes de asilo). Para un análisis más detallado de esos derechos véase el **Capítulo IV, “Panorama de las normas internacionales sobre derechos humanos y derecho humanitario”**.

40. Como limitaciones de la protección que otorga el Pacto, el Comité de Derechos Humanos también indicó lo siguiente: “El Pacto no reconoce a los extranjeros el derecho a entrar en el territorio de un Estado Parte ni de residir en él. En principio, corresponde al Estado decidir a quién ha de admitir en su territorio. Sin embargo, en determinadas circunstancias un extranjero puede acogerse a la protección del Pacto incluso respecto de cuestiones de ingreso o residencia, por ejemplo, cuando se plantean consideraciones de no discriminación, de prohibición de trato inhumano y de respeto de la vida de la familia”.

41. Además, “El consentimiento para la entrada puede otorgarse con sujeción a condiciones relacionadas, por ejemplo, con la circulación, la residencia y el empleo. Un Estado puede imponer también condiciones generales a un extranjero que se halle en tránsito. No

---

<sup>17</sup> *Ibid.*; véase también Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, *Conclusion No. 40 (XXXVI, 1985)*, “*Voluntary Repatriation*”, *Conclusions on the International Protection of Refugees adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme*, documento de las Naciones Unidas HCR/IP/2/Eng/REV.1944 (1995).

<sup>18</sup> Véase Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 15, “La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto” 27° período de sesiones, 1986), Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados, documento de las Naciones Unidas HRI/GEN/1/Rev.1 (1994), pág 22.

obstante, una vez que se les permite entrar en el territorio de un Estado Parte, los extranjeros tienen todos los derechos establecidos en el Pacto...”.

- ❖ Los extranjeros tienen el derecho inherente a la vida, protegido por la ley, y no pueden ser privados de la vida arbitrariamente. No deben ser sometidos a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni pueden ser sometidos a esclavitud o servidumbre.
- ❖ Los extranjeros tienen pleno derecho a la libertad y a la seguridad personales. Si son privados de su libertad con arreglo a derecho, deben ser tratados con humanidad y con el respeto a la dignidad inherente de su persona. Un extranjero no puede ser encarcelado por no cumplir una obligación contractual.
- ❖ Los extranjeros tienen derecho a libertad de circulación y libre elección de residencia; y tienen libertad para salir del país.
- ❖ Los extranjeros deben gozar de igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, y tener derecho a ser oídos públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ellos o para la determinación de sus derechos u obligaciones en un procedimiento judicial.
- ❖ No puede aplicarse a los extranjeros legislación penal retroactiva y los extranjeros tienen derecho a que se les reconozca su personalidad jurídica.
- ❖ Los extranjeros no pueden ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio ni su correspondencia.
- ❖ Tienen derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, y derecho a expresar sus opiniones.
- ❖ Los extranjeros disfrutan del derecho de reunión pacífica y del derecho a asociarse libremente. Pueden contraer matrimonio, si tienen edad para ello.
- ❖ Sus hijos tienen derecho a las medidas de protección que su condición de menores requiere. En los casos en que los extranjeros constituyen una minoría, según se definen éstas en el artículo 27, no se les denegará el derecho a que, junto con otros miembros de su grupo, disfruten de su propia vida cultural, profesen y practiquen su propia religión y empleen su propio idioma.
- ❖ Los extranjeros tienen derecho a la protección de la ley en pie de igualdad.
- ❖ No debe haber discriminación entre extranjeros y nacionales en la aplicación de estos derechos. Estos derechos de los extranjeros quedarán restringidos sólo por las limitaciones que puedan imponerse legalmente con arreglo al Pacto.”

42. Como se mencionó en el **Capítulo III, “Normas internacionales aplicables sobre derechos humanos y derecho humanitario: marco general”**, el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos permite la suspensión de la mayoría de los derechos en “situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente”. Ciertos derechos no son susceptibles de suspensión, es decir, no pueden ser limitados en virtud del artículo 4; por ejemplo, un gobierno no puede discriminar por razones fundadas únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Del mismo modo, los gobiernos no pueden, ni siquiera en situaciones excepcionales, someter a una persona a la privación arbitraria de su vida; a tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; a la esclavitud; a encarcelamiento por obligaciones contractuales; a penas retroactivas; al no reconocimiento de su personalidad

jurídica; ni a la privación de su derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

43. El Comité de Derechos Humanos, en su observación general, señaló también que el objetivo del artículo 13 del Pacto “es claramente impedir las expulsiones arbitrarias. Por otra parte, otorga a cada extranjero el derecho a que se adopte una decisión en su propio caso y, por lo tanto, el artículo 13 no se cumple con leyes o decisiones que dispongan expulsiones colectivas o en masa. ... Se deben dar a los extranjeros plenas facilidades para entablar recursos en contra de la expulsión de manera que ese derecho sea efectivo en todas las circunstancias de su caso. ... En la aplicación del artículo 13 no se puede discriminar entre las diferentes categorías de extranjeros.”

44. Además, la dependencia de los desplazados internos y los refugiados que residen en campamentos determina también ciertos derechos económicos, sociales y culturales. Tienen que atenderse las necesidades más perentorias de la supervivencia: alimentación, agua potable, alojamiento de emergencia, atención médica y saneamiento. La asistencia material debe distribuirse equitativamente entre los ocupantes del campamento de refugiados.

## E. Normas internacionales referentes a los desplazados internos

### 1. Definición

45. En los “Principios Rectores de los desplazamientos internos” que el Representante del Secretario General sobre los desplazados internos presentó en 1998 a la Comisión de Derechos Humanos se define a los desplazados internos en los siguientes términos:

“las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.”

## 2. La protección por los derechos humanos generales y por el derecho humanitario

46. Los desplazados internos, como cualquier otra persona, gozan de la protección jurídica de las normas internacionales de derechos humanos y, en las situaciones de conflicto armado, del derecho internacional humanitario. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas designó a un Representante sobre los desplazados internos, que fiscaliza la protección internacional de esas personas. La OACNUR, el UNICEF, el Comité Internacional de la Cruz Roja y muchas otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales han desarrollado programas en numerosos países para dar protección y otras formas de asistencia a los desplazados internos.

47. Aunque los desplazados internos siguen gozando de toda la protección jurídica internacional de los derechos humanos con que cuentan las demás personas, no se benefician de la protección especializada del derecho internacional aplicable a los refugiados porque no han cruzado ninguna frontera internacional. La circunstancia de haber sido desplazados de sus hogares coloca a los desplazados internos en una situación de vulnerabilidad respecto de las infracciones de derechos humanos que puede hacerles necesaria cierta protección complementaria además de la que se presta al resto de la población. La preocupación por la vulnerabilidad de los desplazados internos dio lugar a que la Comisión de Derechos Humanos pidiera al Representante del Secretario General sobre los desplazados internos que preparase un marco normativo adecuado para la protección y la asistencia a los desplazados internos. En consecuencia, el Representante formuló en 1998 los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”. Los Principios Rectores figuran en el **Apéndice II** de este capítulo.

## 3. Los Principios Rectores de los desplazamientos internos

48. Los Principios Rectores en sí mismos no son jurídicamente vinculantes para los Estados. Sin embargo, los derechos a los que se remiten ya están definidos en otros instrumentos internacionales sobre los derechos humanos que tienen carácter jurídicamente vinculante. En realidad, los Principios Rectores no estaban destinados a establecer un marco jurídico riguroso para la protección de los desplazados internos, sino que fueron creados para tomar como base elementos de normas internacionales en vigor sobre los derechos humanos que tienen particular pertinencia para la protección de los desplazados internos y aplicar esos elementos a las situaciones y las amenazas concretas que sufren los desplazados internos. El conjunto de Principios tiene por objeto, como lo indica su denominación, dar orientación en la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos a la protección de los desplazados internos.

49. Los desplazados internos que viven en campamentos tienen derecho a las mismas normas básicas mínimas de trato que los refugiados que residen en campamentos. El desplazamiento interno habitualmente afecta a los siguientes derechos humanos, entre otros:

- el derecho a la alimentación;
- el derecho a la vivienda y a condiciones de vida adecuadas;
- el derecho a la asistencia médica;
- el derecho a la vida y la integridad personal;
- el derecho al trabajo y a una remuneración adecuada;
- la libertad de residencia y de circulación;
- el derecho a la unidad de la familia; el derecho a la educación;
- el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; y
- la libertad de pensamiento, de asociación, de expresión y de reunión.

50. Los oficiales de derechos humanos deben remitirse a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos para obtener asistencia en la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos en vigor a la situación concreta de los desplazados internos. Además, las observaciones del Comité de Derechos Humanos acerca del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluidas en la sección precedente respecto de los refugiados, deben resultar de utilidad.

## F. Coordinación con el ACNUR y otros organismos competentes

51. Antes de visitar un campamento de refugiados o desplazados internos, los oficiales de derechos humanos deben reunirse con funcionarios de otras organizaciones locales e internacionales competentes que trabajen en favor de la población del campamento. Existen dos razones fundamentales para mantener un contacto regular de este tipo:

- En primer lugar, los oficiales de derechos humanos deben coordinar su labor referente a los refugiados y los desplazados internos que residen en campamentos con la que cumplen otras organizaciones para asegurar que no existan contradicciones ni duplicaciones de esfuerzos.
- En segundo lugar, las posibles organizaciones “asociadas” pueden ser de gran utilidad para los oficiales de derechos humanos, ya sea por su conocimiento especializado (referente, por ejemplo, a cuestiones generales de salud, nutrición o desplazamiento) o por el suministro de informaciones sobre una situación en materia de derechos humanos cuando ya las han adquirido a través de sus contactos con la población de un campamento.

52. Por ejemplo, el **ACNUR** puede disponer de informaciones útiles sobre las condiciones de un campamento; el carácter voluntario del regreso; los procedimientos para determinar la calidad de refugiado en una situación determinada; los criterios aplicados por el ACNUR para establecer si corresponde o no “facilitar” el retorno de los refugiados o desplazados internos; las estructuras de dirección existentes en los campamentos; etc.

53. La operación sobre el terreno de las Naciones Unidas debe mantener su respeto por la importante labor de las organizaciones asociadas, cada una de las cuales debe conservar su responsabilidad independiente en lo que concierne a las actividades comprendidas en su mandato propio. En última instancia el objetivo de todas las intervenciones en los

campamentos de refugiados y desplazados internos cumplidas por cualquier organización internacional debe ser la ayuda para mejorar la situación y el respeto de los derechos humanos de la población del campamento. La coordinación entre las organizaciones debe mantenerse orientada a ese objetivo.

54. Una coordinación eficaz exige que los oficiales de derechos humanos dispongan de una comprensión cabal del mandato y las actividades operacionales de los principales asociados. Al trabajar con refugiados, y a veces con desplazados internos, el ACNUR habrá de ser el principal asociado en las operaciones referentes a los derechos humanos.

## G. Obtención de información básica

55. Los oficiales de derechos humanos deben *prepararse para su visita a un campamento* obteniendo información básica sobre los siguientes puntos:

- La historia del campamento (desde su origen hasta la actualidad).
- Los ministerios, organismos, etc., que tienen responsabilidad respecto de la administración del campamento o la comparten.
- La naturaleza de los programas de asistencia (por ejemplo, en materia de agua potable, salud y nutrición, saneamiento, alimentación, vivienda, herramientas, semillas y otros insumos agrícolas, servicios sociales y comunitarios, enseñanza, obtención de ingresos, etc.).
- La demografía del campamento, su composición étnica, mortalidad, enfermedades, niños en centros de alimentación intensiva, etc.
- Otras cuestiones determinadas por los objetivos de la operación sobre derechos humanos.

56. Pueden ser importantes fuentes para obtener esta información:

- Los informes de situación del ACNUR (que pueden ser mensuales o más frecuentes en las situaciones de emergencia) y las reuniones con funcionarios del ACNUR en el país.
- Los informes y estadísticas del gobierno, así como las entrevistas con funcionarios gubernamentales.
- Los informes de organizaciones no gubernamentales y las reuniones con su personal en el país.

## H. Visita al campamento: elección de personas y realización de entrevistas

57. Los oficiales de derechos humanos deben reunirse con las autoridades del campamento al comienzo y al final de la visita. Muchas veces las autoridades locales del campamento tienen organizado un recorrido del campamento que ofrecen a los visitantes de la comunidad internacional. En algunos casos uno de los oficiales puede acompañar a esas autoridades en esa visita formal, mientras los demás entrevistan individualmente a miembros de la población del campamento. Como ya se ha indicado, debe prestarse atención permanente a la seguridad

de las personas que residen en los campamentos. Los oficiales de derechos humanos nunca deben poner en peligro a una persona a través de sus preguntas ni por ningún otro tipo de contacto.

58. Teniendo presente el problema de seguridad, una de las dificultades de las visitas a los campamentos es obtener acceso a las personas que son víctimas de infracciones de sus derechos humanos o que pueden facilitar información útil sobre un problema de derechos humanos. Para esa labor no es posible definir ningún método general. Los oficiales de derechos humanos deben apoyarse en su comprensión de la situación general, cualquier información específica de que dispongan y su propia sensibilidad respecto de la situación precisa en que deseen entrevistarse con refugiados o desplazados internos. Al reunirse con esas personas tiene que determinarse en qué medida están conformes con facilitar informaciones y si se sienten o no seguras al hacerlo. Cada refugiado o desplazado interno es habitualmente la persona que está en mejores condiciones para evaluar su propia seguridad. Los principios que se mencionan en el **Capítulo VIII, “Entrevistas”**, sobre la seguridad de las personas con las que entran en contacto los oficiales de derechos humanos, son válidos también para las entrevistas en los campamentos y las informaciones obtenidas en ellas.

59. Cuando procuran información general, los oficiales de derechos humanos no deben basarse exclusivamente en sugerencias de representantes de los refugiados o desplazados internos para escoger a las personas que han de entrevistar, sobre todo si el objetivo de la fiscalización es investigar violaciones de derechos o la situación interna del campamento. Los representantes pueden tener su propio programa político o de otra índole y pueden escoger a refugiados o desplazados internos basándose en ello. Aunque es conveniente entrevistar a personas propuestas por los representantes, debe escogerse también a otros refugiados o desplazados internos mediante técnicas como las siguientes:

- Encuesta de una muestra aleatoria de hogares de refugiados o desplazados internos: escoger un par de secciones (o vecindarios) dentro del campamento y entrevistar a cada décimo o vigésimo hogar.
- La encuesta de una muestra formada por una selección de vecindarios o de hogares dentro del campamento (escogido sobre la base de la religión, el grupo étnico, la fecha de llegada, etc., de los refugiados o desplazados internos).
- Las entrevistas al azar en los lugares de abastecimiento de agua.
- Las entrevistas al azar durante la distribución de alimentos.
- Las entrevistas al azar en el mercado del campamento.
- Las entrevistas al azar en la clínica del campamento y su centro de alimentación intensiva (lo que puede dar acceso a los hogares más vulnerables).
- Entrevistas en el lugar de registro (donde se supone que se inscribe a los refugiados o desplazados internos que llegan).
- Entrevistas con personalidades destacadas, como los representantes del campamento, maestros, enfermeros, comerciantes, refugiados o desplazados internos que trabajan para organizaciones no gubernamentales o que tienen a su cargo la distribución de alimentos, etc.

60. Para una información más detallada sobre la realización de las entrevistas, véase el **Capítulo VIII, “Entrevistas”**.



61. Existen dificultades particulares para lograr información digna de crédito en las entrevistas con refugiados y desplazados internos. Su situación particularmente vulnerable puede hacer que sufran presiones que les lleven a exagerar o disimular la verdad acerca de violaciones de derechos humanos que hayan sufrido o presenciado.

62. Por ejemplo, los refugiados o desplazados internos pueden exagerar los problemas que han experimentado si consideran que de ese modo mejoran sus probabilidades de recibir asistencia humanitaria o de obtener la calidad de refugiados. En realidad, cuanto más dependan los refugiados o desplazados internos de las personas provenientes del exterior, mayor parece ser su tendencia a exagerar su situación; sobre todo en las cuestiones referentes a sus recursos.<sup>19</sup> Los refugiados y desplazados internos pueden ser menos propensos a la exageración si el oficial de derechos humanos logra dejar establecido en forma convincente que la información no se utilizará para determinar niveles de ayuda ni para proporcionar otras formas de auxilio.

63. En agudo contraste, en cambio, los refugiados y los desplazados internos pueden restar importancia a las violaciones de derechos que han sufrido o presenciado por temor de nuevas persecuciones. También en este caso los oficiales de derechos humanos deberán hacer una evaluación cuidadosa de la información que hayan recibido.

## I. Fiscalización de las condiciones del campamento

64. Según el mandato y los recursos de la operación sobre derechos humanos, y la presencia y la función de otras organizaciones de las Naciones Unidas como el ACNUR o el UNICEF, los oficiales de derechos humanos pueden desempeñar una función de fiscalización sobre las condiciones internas de los campamentos de refugiados o desplazados internos. La expresión “condiciones” se emplea aquí en sentido amplio y puede referirse a las condiciones materiales (como el alojamiento, la alimentación y los servicios de salud) o las condiciones relacionadas con el trato de la población del campamento (como el respeto de los derechos a la libertad de circulación, de expresión y de seguridad de la persona).

### 1. Sistemas de distribución

65. Los oficiales deben comenzar por *verificar que se atiendan en forma oportuna las necesidades materiales básicas de los ocupantes*. En algunos casos la población de los campamentos puede estar en condiciones de atender sus propias necesidades. Sin embargo, es más corriente que dependa de diversas formas de asistencia. El UNICEF y el ACNUR han desarrollado una serie de especificaciones normalizadas para ciertos artículos de auxilio comunes.<sup>20</sup> Tiene que existir un sistema eficaz de control de los niveles de existencias de esos suministros; también debe aplicarse un sistema que salvaguarde los suministros e impida sus pérdidas.

<sup>19</sup> Gáim Kibreab, *The Sudan, From Subsistence to Wage Labour: Refugee Settlements in the Central and Eastern Regions* (1990), pág. 24.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pág. 47.

66. Cuando la población de un campamento sólo tiene acceso limitado a los alimentos, semillas, herramientas, ropas, medicamentos y otros artículos de primera necesidad, el suministro de esos artículos adquiere una importancia extrema. Toda persona o grupo de personas que controle su distribución ejercerá un poder y una autoridad considerables. Aunque muchos sistemas de distribución pueden ser equitativos, otros pueden distraer recursos a través de pagos o según una política de discriminación contra determinados grupos de la población del campamento. Pueden producirse esas desviaciones de recursos por iniciativa de miembros de la población del campamento, de las autoridades locales o de una combinación de una y otras.

67. Puede resultar extremadamente difícil determinar e impedir el uso indebido de la distribución de recursos, y puede involucrar al personal de ayuda humanitaria en graves problemas políticos y de seguridad. Siempre que sea posible, los oficiales de derechos humanos deben asegurarse de que los suministros se distribuyan de manera equitativa, de modo que todos los ocupantes del campamento tengan acceso a *alimento, ropas*, etc. Debe prestarse especial atención a los grupos vulnerables de la población del campamento, que incluyen a las minorías, las personas de edad, los enfermos, las mujeres y los niños (véase *infra*).

68. Los residentes del campamento deben tener acceso a un suministro adecuado de alimentos convenientes. Las prescripciones nutricionales tendrán que evaluarse por personal especializado; los oficiales de derechos humanos deben ser conscientes de la necesidad de equilibrio nutricional y tienen que informarse acerca de los principales síntomas de malnutrición para reconocer los problemas que puedan estar surgiendo.

## 2. Ubicación física y naturaleza del campamento

69. Los oficiales de derechos humanos que llevan a cabo una visita a un campamento deben determinar si es adecuado y *se encuentra en un lugar debidamente planificado que ofrece refugio adecuado a sus ocupantes*. El campamento no debe estar poblado demasiado densamente. Tienen que existir servicios sanitarios adecuados. Debe haber protección de las viviendas contra los elementos naturales, espacio para vivir, posibilidades de vida íntima y seguridad física.

70. Debe haber un proceso de consultas con los representantes de la población desplazada acerca de la ubicación y la planificación del lugar. Los criterios que siguen figuran entre los indicadores más importantes:

- Abastecimiento de agua. Debe haber una cantidad adecuada de agua potable todo el año.
- Topografía y alcantarillado. El lugar debe estar situado por encima del nivel de las inundaciones, en lo posible en una pendiente leve. Como mínimo, el campamento debe estar por encima del nivel hidrostático.
- Superficie adecuada. El lugar debe tener espacio útil suficiente para los desplazados internos y refugiados. La OMS recomienda un mínimo de 30 metros cuadrados por persona además de las tierras necesarias para actividades comunales, agrícolas y ganaderas.
- Seguridad y protección. El campamento debe estar alejado de la frontera y de los eventuales objetivos militares.

- Facilidad de acceso. El campamento debe estar cerca de nudos de comunicaciones y de las fuentes de los abastecimientos necesarios.
- Condiciones ambientales. El lugar debe estar libre de los principales peligros ambientales. En la medida de lo posible deben procurarse condiciones de clima convenientes.
- Condiciones del suelo. Éste debe admitir la absorción del agua y la retención de los desechos humanos. En lugares alejados de los servicios de saneamiento, el suelo debe ser apto para la formación de huertas y la agricultura en pequeña escala.
- Vegetación. El lugar debe tener una buena cubierta vegetal. Si se ha de usar leña como combustible de cocina, debe provenir de árboles del lugar.
- Derechos sobre la tierra. Las tierras del campamento no deben estar sujetas al derecho de propiedad ni de uso por terceros, pues los litigios al respecto pueden generar resentimiento de la población local.<sup>21</sup>

71. Esta lista se presenta solo como conjunto de indicaciones. Al establecer un campamento deben tenerse en cuenta muchas consideraciones diferentes, y debe participar personal con conocimientos especializados (arquitectura, agua potable, saneamiento, etc.).

### 3. Servicios sanitarios

72. Los oficiales de derechos humanos también deben dedicar atención a la *salud* de los residentes en el campamento, incluyendo el saneamiento y los servicios de salud. Deben existir en el campamento servicios de atención primaria de la salud, especialmente de carácter preventivo. Debe prestarse especial atención a la atención de la salud maternoinfantil. En particular, debe contarse con materiales para la inmunización de los niños. Los problemas de salud más graves deben trasladarse a un servicio terapéutico adecuado. Debe impartirse educación pública en materia de salud. Además, debe existir un plan de lucha contra las enfermedades para la prevención, el control y el tratamiento de las enfermedades transmisibles. El oficial de derechos humanos puede verificar la documentación sanitaria del campamento para determinar los índices elevados de mortalidad, morbilidad, principales enfermedades transmisibles, etc.

### 4. Grupos vulnerables y problemas de agresión sexual

73. Los oficiales de derechos humanos deben examinar cómo se salvaguarda la *seguridad* de las personas en el campamento. Esta cuestión *tiene especial importancia para las mujeres y niñas refugiadas o desplazadas internas*, que pueden ser objeto de violencia —incluida la violencia sexual—y cuya seguridad debe preocupar especialmente a los oficiales de derechos humanos. Véase ACNUR, *Sexual Violence against Refugees, Guidelines on Prevention and Response* (1995), que incluye materiales sobre los posibles peligros para la seguridad, así como eventuales técnicas correctivas.

74. Algunas técnicas incluyen una consulta cuidadosa con las mujeres en situación de riesgo; la mejor iluminación o patrullaje nocturno de las zonas peligrosas; la ubicación

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, págs. 58 a 60.

cuidadosa de los servicios sanitarios, de abastecimiento de agua, de acumulación de residuos, etc.; medidas para reducir los peligros para las mujeres mientras obtienen alimentos, leña y productos similares; la reorganización de los dormitorios (en particular para las mujeres solas o que tienen a su cargo a su familia); y la instalación de vallas u otros elementos de protección.

75. Algunos grupos de la población de refugiados y desplazados internos son vulnerables por otros motivos. Las mujeres embarazadas o lactantes mal alimentadas, por ejemplo, se encuentran en el riesgo más grave de malnutrición.<sup>22</sup> Tendrán necesidad de recibir alimentación de alta calidad en forma regular. Los discapacitados se encuentran en enorme desventaja en la población del campamento, del mismo modo que los niños no acompañados. Los oficiales de derechos humanos deben identificar a los grupos vulnerables y los aspectos concretos de su vulnerabilidad y señalar esa información a las autoridades locales o las organizaciones de ayuda.

## 5. Asistencia psicológica y bienestar social

76. Los oficiales de derechos humanos deben comprobar si se satisfacen las *necesidades de servicios de bienestar social* de los desplazados internos y refugiados. Como el trauma de convertirse en una persona desplazada o un refugiado puede crear o exacerbar problemas sociales y psicológicos, hace falta un servicio de bienestar social que determine y trate los problemas de los refugiados o desplazados internos. Todo programa de bienestar social debe atender los aspectos culturales. Lo ideal es que el programa de bienestar social se organice y administre en la mayor medida posible por miembros de la comunidad de refugiados y desplazados internos.

## 6. Acceso a la educación

77. Todo niño tiene derecho a una *educación*. Los oficiales de derechos humanos deben observar si se están atendiendo o no las necesidades educacionales de los niños en el campamento. Debe contarse con educación primaria obligatoria y gratuita para todos los niños del campamento. Deben organizarse las necesidades de enseñanza de los niños de mayor edad, y en particular de los adolescentes, incluyendo la enseñanza secundaria y profesional. En la medida de lo posible todos los servicios de enseñanza deben permitir que los niños sigan un plan de estudios idéntico al de los demás niños de su país o región de origen, de modo que su reincorporación en el sistema nacional de enseñanza, después de su retorno, no plantee problemas. En la medida de lo posible los servicios de enseñanza deben estar organizados y administrados por miembros de la comunidad de refugiados y desplazados internos.

## J. Conclusión

78. Además de la fiscalización y de procurar la protección de determinados derechos humanos, los oficiales de derechos humanos también deben estudiar la situación general de los

---

<sup>22</sup> Véase ACNUR, *Guidelines on the Protection of Refugee Women* (1991), págs. 49 y siguientes.

refugiados y los desplazados internos que residen en campamentos comprobando si se respeta su *dignidad humana*. Para muchas poblaciones desplazadas lo perturbador no es solamente la violación de determinados derechos individuales, sino también un entorno general en que pueden sentir que no se respeta su dignidad básica como seres humanos. La situación de desplazamiento puede ser sumamente traumatizante: es esencial que el personal de defensa de los derechos humanos mantenga esta supervisión de la situación de la población desplazada en los campamentos y haga todos los esfuerzos posibles para evitar que se creen situaciones lesivas para la humanidad y la dignidad fundamental de las personas desplazadas.



## Apéndice 1 del Capítulo X

# Breve introducción acerca del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados<sup>23</sup>

El puesto de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue creado en virtud de una resolución de la Asamblea General de 14 de diciembre de 1950, y la organización inició su labor el 1º de enero de 1951. El puesto se concibió en un primer momento con un mandato limitado a tres años, y se creó paralelamente con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 con el propósito de prestar asistencia a las personas que se habían convertido en refugiados antes de 1951. En 1967 se añadió a la Convención un Protocolo que eliminó el límite temporal, y sus disposiciones mantienen su validez hasta hoy. El mandato del Alto Comisionado fue renovado sucesivamente por la Asamblea General (por períodos quinquenales) a medida que se producían nuevas crisis de refugiados. El mandato actual tiene plazo hasta el final de 1998. La oficina principal del ACNUR se encuentra en Ginebra, pero cuenta con unas 200 oficinas locales en todo el mundo.

### 1. Mandato del ACNUR

El mandato figura en el Estatuto del ACNUR. Su función esencial consiste en *proporcionar protección internacional a los refugiados* que han dejado de gozar de la protección de su propio gobierno y *buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados* facilitando su repatriación voluntaria o su *asimilación en nuevas comunidades nacionales* en un clima de *seguridad* y de *dignidad*. La labor del Alto Comisionado “tendrá carácter enteramente apolítico” y “será humanitaria y social”.

El Estatuto otorga competencia al ACNUR para proporcionar protección y asistencia a los refugiados, es decir, a “cualquier persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país ...”.

El ámbito de actividad del ACNUR ha ido ampliándose al extenderse con los años la definición de “refugiado” en virtud de diversos instrumentos internacionales. Además, el ACNUR desempeña una función cada vez más importante en situaciones que involucran a desplazados internos. El ACNUR no tiene, en virtud de su Estatuto, el mandato de prestar

---

<sup>23</sup> Basado en gran medida en el manual del ACNUR *Voluntary Repatriation: International Protection* (1996).

asistencia a las personas comprendidas en esta categoría; pero la Asamblea General y el Secretario General le han pedido en numerosas oportunidades que utilizara su experiencia y sus recursos para prestar asistencia a personas que, en los hechos, son “refugiados dentro de sus propios países”.

La función del ACNUR se ha ampliado aún más por una interpretación de su mandato de buscar “soluciones permanentes”. Su Oficina cumple actividades cada vez más intensas en el país de origen, destinadas a crear condiciones propicias para el regreso de los refugiados, y otras que suponen la “fiscalización de la repatriación”. Los esfuerzos del ACNUR en el país de origen tienen por objeto alentar y apoyar el proceso de repatriación a fin de que resulte permanente.

Sin embargo, la protección y la asistencia a los refugiados siguen siendo las funciones primordiales del ACNUR, y en este sentido su organización cumple múltiples actividades. Entre ellas figura el suministro de alimentos, alojamiento, servicios de salud, educación, bienestar social y actividades generadoras de ingresos.

El ACNUR ha definido sus actividades clasificándolas en cuatro formas de asistencia principales: 1) las operaciones de socorro de emergencia; 2) el “cuidado y mantenimiento” de más largo plazo de los refugiados que esperan la solución de su situación; 3) los programas de asentamiento local que ayudan a los repatriados a asimilarse en el país de refugio; y 4) los programas de repatriación destinados a ayudar a los refugiados a regresar a su país de origen.

## **2. Función del ACNUR en la repatriación de los refugiados y desplazados internos**

Durante una operación de repatriación, el ACNUR contará invariablemente, como mínimo, con una oficina en el país de refugio y otra en el de origen. Sus actividades durante la repatriación se desarrollan a ambos lados de la frontera.

Las actividades del ACNUR respecto de la repatriación pueden resumirse en los términos que siguen.

### **a. Promoción de soluciones**

“Promoción de soluciones” es el nombre que se da a los esfuerzos del ACNUR para resolver los problemas que están en el origen de un movimiento de refugiados. Por lo tanto, esas actividades se concentran en el país de origen y se inician antes del comienzo de la repatriación. La promoción de soluciones supone la creación de un diálogo nacional, regional e internacional para discutir la situación. También puede incluir negociaciones con las partes en un conflicto para plantear las necesidades humanitarias de una población refugiada. El ACNUR considera que una repatriación no puede tener éxito si subsisten las condiciones que provocaron el desplazamiento.

### **b. Promoción de la repatriación**

Por “promoción de la repatriación” se entienden las actividades del ACNUR para fomentar esa solución. Una vez que se han logrado en el país de origen las condiciones mínimas necesarias, el ACNUR comienza a promover la repatriación. Su personal sobre el terreno



puede organizar campañas de información para enterar a los refugiados (o desplazados internos) de los cambios de la situación en su país o región de origen y de cualquier acuerdo de paz u otro acuerdo de su interés que se haya firmado. El personal en los campamentos de personas desplazadas ayuda a participar en la repatriación registrando a las personas que optan por regresar, prestando el asesoramiento conveniente y fiscalizando la seguridad jurídica, física y material de los repatriados.

### **c. Facilitación**

La expresión “facilitación” se emplea por el ACNUR para designar la asistencia que presta a las personas desplazadas que desean regresar a sus hogares a pesar de que el personal del ACNUR no considere alcanzadas las condiciones mínimas necesarias en el país o la región de origen. Cuando los refugiados resuelven regresar voluntariamente, el ACNUR a menudo les presta asistencia (como medios de transporte e información sobre las condiciones existentes en el lugar de origen), pero sin “promover” efectivamente el regreso.

## **3. El ACNUR en el país de origen**

En el país de origen, además de las tareas desarrolladas como parte de las “soluciones posibles”, el ACNUR emprende diversas actividades:

### **a. Fiscalización de la repatriación**

La fiscalización de la repatriación por los oficiales de protección del ACNUR tiene por objeto lograr que los repatriados puedan reintegrarse con éxito en sus comunidades. La facultad del ACNUR en virtud de la cual efectúa la fiscalización de la repatriación deriva de la obligación, establecida en su mandato, de buscar “soluciones permanentes”.

Los oficiales de protección que fiscalizan la llegada y la reintegración de los repatriados concentran su atención en el grado en que los repatriados pueden gozar de sus derechos humanos en igual forma que las demás personas de la comunidad. Por lo tanto, la principal norma de derecho internacional que el ACNUR fiscaliza es la “no discriminación”. Dentro de este aspecto general referente a la no discriminación, los oficiales de protección pueden hacer especial hincapié en el acceso de los repatriados a las tierras de cultivo y de vivienda, que a menudo les ocasiona dificultades.

### **b. Mujeres repatriadas**

Durante el proceso de repatriación el ACNUR presta atención especial a los sectores vulnerables, y en particular a las mujeres repatriadas. Los esfuerzos se concentran en la fiscalización y la atención de las necesidades de las mujeres repatriadas en los siguientes aspectos: las mujeres con familia a su cargo; la seguridad física; la participación en las decisiones; el acceso a la ayuda y otras formas de asistencia; y las mujeres que han sido víctimas de actos de violencia sexual o de otra índole. El ACNUR suele contar con personal sobre el terreno especializado en la asistencia a las mujeres repatriadas.

### c. **Respeto de la legislación nacional**

El ACNUR a menudo realiza actividades destinadas a fortalecer el respeto de la legislación nacional en el país de origen, lo que incluye el fomento de la capacidad de las instituciones jurídicas del país, la capacitación de la policía y la judicatura, etc. En lo que respecta específicamente a los repatriados, el personal del ACNUR puede brindar asesoramiento jurídico y hasta intervenir en favor de los repatriados en procedimientos judiciales nacionales.

### d. **Derechos humanos**

Con respecto a los derechos humanos en general, el personal del ACNUR participa en su promoción y a menudo colabora con otras organizaciones que constituyen una estructura de defensa de los derechos humanos en el país de origen.

## 4. **Cooperación con otras organizaciones**

Con el aumento del número de refugiados en el mundo, el ACNUR ha estimado cada vez más indispensable cooperar con otras organizaciones, entre ellas organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales (ONG). Por ejemplo, en algunos grandes campamentos de refugiados el ACNUR distribuye responsabilidades determinadas y especializadas entre distintas ONG. Así, por ejemplo, las tareas médicas pueden quedar a cargo de una ONG, la construcción de letrinas puede asignarse a otra, y el abastecimiento de agua a una tercera. El ACNUR supervisa esas actividades.

## 5. **Financiación**

Las actividades del ACNUR se financian casi exclusivamente con cargo a contribuciones voluntarias de gobiernos nacionales, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y particulares. Su presupuesto ha superado los mil millones de dólares todos los años desde 1992.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Al adaptar este Manual para cada operación sobre el terreno en materia de derechos humanos, este Apéndice debe complementarse con un párrafo que contenga informaciones sobre **las actividades del ACNUR en la región**. La operación debe compilar datos concisos sobre las actividades del ACNUR en la región, y especialmente sobre la ubicación de sus oficinas locales. Esta información, en lo posible, debe incluir los nombres y números de teléfono de los funcionarios del ACNUR con los que pueden ponerse en contacto los oficiales de derechos humanos en sus regiones respectivas. Estos detalles deben distribuirse a todas las oficinas de zona de la operación.

# Apéndice 2 del Capítulo X

## Principios rectores de los desplazamientos internos

### **INTRODUCCIÓN: ALCANCE Y FINALIDAD**

1. Los Principios Rectores expuestos a continuación contemplan las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo. Definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.
2. A los efectos de estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar 'os efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.
3. Estos Principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Sirven de orientación a:
  - a) el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, en el cumplimiento de su mandato;
  - b) los Estados afectados por el fenómeno de los desplazamientos internos;
  - c) todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los desplazados internos; y
  - d) las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su quehacer con las poblaciones desplazadas.
4. Estos Principios se deberán difundir y aplicar con la mayor amplitud

### **SECCIÓN I — PRINCIPIOS GENERALES**

#### **Principio 1**

1. Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.

2. Estos Principios no afectarán a la responsabilidad penal del individuo con arreglo al derecho internacional, en particular en relación con el delito de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

## **Principio 2**

1. Estos Principios serán observados por todas las autoridades, grupos y personas independientemente de su condición jurídica y serán aplicados sin distinción alguna. La observancia de estos Principios no afectará a la condición jurídica de las autoridades, grupos o personas involucradas.

2. Estos Principios no podrán ser interpretados de una forma que limite, modifique o menoscabe las disposiciones de cualquier instrumento internacional de derechos humanos o de derecho humanitario o los derechos concedidos a la persona por el derecho interno. En particular, estos Principios no afectarán al derecho de solicitar y obtener asilo en otros países.

## **Principio 3**

1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.

2. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades. No serán perseguido ni castigados por formular esa solicitud.

## **Principio 4**

1. Estos Principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar.

2. Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.

## **SECCIÓN II — PRINCIPIOS RELATIVOS A LA PROTECCIÓN CONTRA LOS DESPLAZAMIENTOS**

### **Principio 5**

Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.

## Principio 6

1. Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.
2. La prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos:
  - a) basados en políticas de apartheid, "limpieza étnica" o prácticas similares cuyo objeto o cuyo resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada;
  - b) en situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas;
  - c) en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial;
  - d) en casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación; y
  - e) cuando se utilicen como castigo colectivo.
3. Los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias.

## Principio 7

1. Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos. 2. Las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilita alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realiza en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separa a los miembros de la misma familia.
2. Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes:
  - a) la autoridad estatal facultada por adoptará una decisión específica. ley para ordenar tales medidas
  - b) se adoptarán medidas adecuadas para facilitar a los futuros desplazados información completa sobre las razones y procedimientos de su desplazamiento y, en su caso, sobre la indemnización y el reasentamiento;
  - c) se recabará el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados;
  - d) las autoridades competentes tratarán de involucrar a las personas afectadas, en particular las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento;
  - e) las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y
  - f) se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes.

## **Principio 8**

El desplazamiento no se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados.

## **Principio 9**

Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma.

## **SECCIÓN III — PRINCIPIOS RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DURANTE EL DESPLAZAMIENTO**

### **Principio 10**

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana y estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. Los desplazados internos estarán protegidos en particular contra:

- a) el genocidio;
- b) el homicidio;
- c) las ejecuciones sumarias o arbitrarias; y las desapariciones forzadas, incluido el secuestro o la detención no reconocida con amenaza o resultado de muerte. Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

2. Los ataques u otros actos de violencia contra los desplazados internos que no intervienen o han dejado de intervenir en las hostilidades estarán prohibidos en toda circunstancia. Los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:

- a) los ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, incluida la creación de zonas en las que se permiten los ataques a la población civil;
- b) la privación de alimentos como medio de combate;
- c) su utilización como escudos de ataques contra objetivos militares o para proteger, facilitar o impedir operaciones militares;
- d) los ataques a sus campamentos o asentamientos; y
- e) el uso de minas antipersonal.

### **Principio 11**

1. Todo ser humano tiene derecho a la dignidad y a la integridad física, mental o moral.

2. Con independencia de que se haya o no limitado su libertad, los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:

- a) la violación, la mutilación, la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y otros ultrajes a su dignidad personal, como los actos de violencia contra la mujer, la prostitución forzada o cualquier otra forma de ataque a la libertad sexual;

- b) la esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud, como la entrega en matrimonio a título operoso, la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños; y
- c) los actos de violencia destinados a sembrar el terror entre los desplazados internos; Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

## **Principio 12**

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser cometido a detención o prisión arbitrarias.
2. Para dar efecto a este derecho, los desplazados internos no podrán ser reclusos o confinados en campamentos. Si en circunstancias excepcionales la reclusión o el confinamiento resultar absolutamente necesarios, su duración no será superior a la impuesta por las circunstancias.
3. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra la detención o prisión arbitrarias como resultado de su desplazamiento.
4. Los desplazados internos no podrán ser tomados como rehenes en ningún caso.

## **Principio 13**

1. Los niños desplazados no serán alistados en ningún caso ni se les permitirá o pedirá que participen en las hostilidades.
2. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra las prácticas discriminatorias de alistamiento en fuerzas o grupos armados como resultado de su desplazamiento. En particular, se prohibirán en toda circunstancia las prácticas crueles, inhumanas o degradantes que obliguen a los desplazados a alistarse o castiguen a quienes no lo hagan.

## **Principio 14**

1. Todo desplazado interno tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia.
2. En particular, los desplazados internos tienen derecho a circular libremente dentro y fuera de los campamentos u otros asentamientos.

## **Principio 15**

Los desplazados internos tienen derecho a:

- a) buscar seguridad en otra parte del país;
- b) abandonar su país;
- c) solicitar asilo en otro país; y
- d) recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro.

## **Principio 16**

1. Los desplazados internos tienen derecho a conocer el destino y el paradero de sus familiares desaparecidos.
2. Las autoridades competentes tratarán de averiguar el destino y el paradero de los desplazados internos desaparecidos y cooperarán con las organizaciones internacionales competentes dedicadas a esta labor. Informarán a los parientes más próximos de la marcha de la investigación y les notificarán los posibles resultados.
3. Las autoridades competentes procurarán recoger e identificar los restos mortales de los fallecidos, evitar su profanación o mutilación y facilitar la devolución de esos restos al pariente más próximo o darles un trato respetuoso.
4. Los cementerios de desplazados internos serán protegidos y respetados en toda circunstancia. Los desplazados internos tendrán derecho de acceso a los cementerios de sus familiares difuntos.

## **Principio 17**

1. Todo ser humano tiene derecho a que se respete su vida familiar.
2. Para dar efecto a este derecho, se respetará la voluntad de los miembros de familias de desplazados internos que deseen estar juntos.
3. Las familias separadas por desplazamientos serán reunidas con la mayor rapidez posible. Se adoptarán todas las medidas adecuadas para acelerar la reunificación de esas familias, particularmente en los casos de familias con niños. Las autoridades responsables facilitarán las investigaciones realizadas por los miembros de las familias y estimularán y cooperarán con los trabajos de las organizaciones humanitarias que se ocupan de la reunificación de las familias.
4. Los miembros de familias internamente desplazadas cuya libertad personal haya sido limitada por la reclusión o el confinamiento en campamentos tendrán derecho a estar juntos.

## **Principio 18**

1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.
2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutan de libre acceso a los mismos:
  - a) Alimentos esenciales y agua potable;
  - b) Alojamiento y vivienda básicos;
  - c) Vestido adecuado; y
  - d) Servicios médicos y de saneamiento esenciales.
3. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos.



## **Principio 19**

1. Los desplazados internos enfermos o heridos y los que sufran discapacidades recibirán en la mayor medida posible y con la máxima celeridad la atención y cuidado médicos que requieren, sin distinción alguna salvo por razones exclusivamente médicas. Cuando sea necesario, los desplazados internos tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales.
2. Se prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole.
3. También se prestará especial atención a la prevención de las enfermedades contagiosas e infecciosas, incluido el SIDA, entre los desplazados internos

## **Principio 20**

1. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.
2. Para dar efecto a este derecho, las autoridades competentes expedirán a los desplazados internos todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos, tales como pasaportes, documentos de identidad personal, partidas de nacimiento y certificados de matrimonio. En particular, las autoridades facilitarán la expedición de nuevos documentos o la sustitución de los documentos perdidos durante el desplazamiento, sin imponer condiciones irracionales, como el regreso al lugar de residencia habitual para obtener los documentos necesarios.
3. La mujer y el hombre tendrán iguales derechos a obtener los documentos necesarios y a que los documentos se expidan a su propio nombre.

## **Principio 21**

1. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones.
2. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutará de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes:
  - a) expolio;
  - b) ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia;
  - c) utilización como escudos de operaciones u objetos militares;
  - d) actos de represalia; y
  - e) destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo.
3. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.

## **Principio 22**

1. No se harán entre los desplazados internos, con independencia de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento en el disfrute de los siguientes derechos:
  - a) el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, opinión y expresión;

- b) el derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas;
- c) el derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios;
- d) el derecho de voto y el derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo; y
- e) el derecho a comunicar en un idioma que comprendan.

### **Principio 23**

1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. Para dar efecto a este derecho las autoridades competentes se asegurarán de que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciben una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión.
3. Se harán esfuerzos especiales por conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos.
4. Tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de los desplazados internos, en particular adolescentes y mujeres; con independencia de que vivan o no en campamentos.

## **SECCIÓN IV — PRINCIPIOS RELATIVOS A LA ASISTENCIA HUMANITARIA**

### **Principio 24**

1. La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna.
2. No se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares.

### **Principio 25**

1. La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales.
2. Las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.
3. Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el peso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestar esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.

## **Principio 26**

Las personas que prestar asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros gozarán de respeto y protección. No serán objeto de ataques ni de otros actos de violencia.

## **Principio 27**

1. En el momento de proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales y los demás órganos competentes prestarán la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos humanos de los desplazados internos y adoptarán las medidas oportunas a este respecto. En esa actividad, las mencionadas organizaciones y órganos respetarán las normas y códigos de conducta internacionales pertinentes.

2. El párrafo precedente se formula sin perjuicio de las responsabilidades en materia de protección de las organizaciones internacionales encargadas de esta finalidad, cuyos servicios pueden ser obtenidos o solicitados por los Estados.

## **SECCIÓN V — PRINCIPIOS RELATIVOS AL REGRESO, EL REASENTAMIENTO Y LA REINTEGRACIÓN**

### **Principio 28**

1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidades primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.

2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

### **Principio 29**

1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.

2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

### **Principio 30**

Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán a las organizaciones humanitarias internacionales y a otros órganos competentes, en el ejercicio de sus respectivos mandatos, un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos para que les presten asistencia en su regreso o reasentamiento y reintegración.

# Capítulo XI

## Fiscalización y protección de los derechos humanos de los repatriados y los desplazados internos

### *Conceptos básicos*

*Las operaciones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos tienen una función esencial en la fiscalización y protección de los derechos humanos de los repatriados y los desplazados internos. Las personas desplazadas dentro de su propio país pueden ser particularmente vulnerables a la violación de sus derechos humanos y pueden necesitar formas específicas de protección de sus derechos.*

*Los oficiales de derechos humanos pueden atender las necesidades de protección de los derechos humanos de los repatriados y los desplazados internos en varios niveles: durante el propio período de desplazamiento; en la preparación para el regreso a sus hogares; durante el proceso de repatriación; y después de ella, durante un período de reintegración. En todas las etapas es fundamental que los oficiales de derechos humanos estén familiarizados con las amenazas específicas que pesan sobre los repatriados y los desplazados internos, y con las normas aplicables de derecho internacional que ofrecen protección contra esas amenazas.*

## A. Introducción

1. Este capítulo trata la situación de los derechos humanos de los **refugiados y desplazados internos repatriados**; se refiere, por lo tanto, a los derechos humanos de **personas que han sido desplazadas de sus hogares pero que se encuentran dentro de su propio país**. Después de destacar la especial importancia de las normas internacionales sobre derechos humanos para la protección de estas categorías de personas, el capítulo procura indicar también medios a través de los cuales las operaciones sobre el terreno que cumplen las Naciones Unidas en materia de derechos humanos pueden responder a sus necesidades.

2. Las personas que se encuentran en su propio país y sufren desplazamiento pueden encontrarse durante ese período en las situaciones más variadas. Muchas veces la atención del público recae con la mayor rapidez en las personas desplazadas que residen en campamentos, por lo general porque las grandes concentraciones de personas son más evidentes. En los hechos, hay personas desplazadas que nunca se instalan en campamentos: pueden residir sólo en comunidades mucho más pequeñas o en grupos familiares, y estar constantemente en movimiento. Por ejemplo, pueden verse obligadas a continuar desplazándose durante muchos meses para eludir una situación de conflicto armado que se desarrolla en su país. Los

refugiados que regresan a su país como repatriados pueden seguir viviendo un largo período de “desplazamiento interno” –que puede durar varios años o más–antes de poder regresar por fin a sus hogares y reintegrarse en sus comunidades.

3. Los desplazados internos algunas veces se esfuerzan por alejarse de cualquier campamento precisamente porque el hecho de ser identificados como “desplazados internos” puede, en ciertas situaciones, poner en peligro a una persona. En algunos países los desplazados internos pueden optar por ocultarse en bosques y zonas pantanosas para que no se les obligue a vivir en campamentos. Además, **el objetivo de los repatriados y los desplazados internos suele ser, en última instancia, el regreso a sus hogares, suponiendo que ello pueda hacerse con seguridad**, y el propio proceso de retorno, aunque dure varios meses, también puede exponerles a violaciones de sus derechos humanos.

4. Este capítulo tratará, pues, las **necesidades de protección de los derechos humanos** de los repatriados y otras personas desplazadas dentro de sus propios países mientras **no se encuentran formalmente en un campamento**. Se examinan en particular, en este capítulo, las necesidades de protección durante el desplazamiento o el asentamiento fuera de campamentos y durante el proceso de regreso al lugar de origen. La protección de los derechos humanos de las personas que residen en campamentos –ya se trate de refugiados, repatriados o desplazados internos– plantea una serie de problemas específicos que se tratan en el **Capítulo X, “Fiscalización y protección de los derechos humanos de los refugiados y las personas desplazadas que residen en campamentos”**.

## B. Panorama general de la situación de los derechos humanos de los repatriados y los desplazados internos

### 1. Definiciones

#### a. Refugiado

5. La definición de “refugiado” se encuentra en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (modificado por el artículo 1 del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados), en los siguientes términos: *“toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”*.

6. La definición de refugiado ha sido ampliada –particularmente por la Convención sobre los Refugiados de la Organización de la Unidad Africana (OUA) y la Declaración de Cartagena– incluyendo a personas que huyen de una violencia generalizada (por guerra internacional, conflictos armados internos, agresión u ocupación extranjera, perturbación grave

del orden público o violaciones de los derechos humanos en gran escala) en la totalidad o una parte del país de nacionalidad.

## b. Repatriado

7. “Repatriado” es el término utilizado por la comunidad internacional para identificar a las personas que han sido refugiados pero que han vuelto recientemente a su país de origen. De este modo, la definición de “repatriado” corresponde a una persona que tuvo antes la condición de refugiado.

8. Cuando un refugiado decide volver a su hogar, lo hace generalmente porque *ha disminuido considerablemente la amenaza o el peligro que le indujo a abandonar su lugar de residencia habitual*, o el peligro existente en el lugar de refugio se ha vuelto mayor que el peligro del regreso. Muchas veces la repatriación puede ser causada por la terminación de una guerra civil o la sustitución de un gobierno represor. La expresión “repatriado” es un término descriptivo que reconoce la circunstancia de que los refugiados que vuelven a su patria necesitan cierta asistencia, y algunas veces protección, durante un período transitorio hasta haberse reincorporado en sus comunidades. La determinación del lapso durante el cual la persona puede seguir considerándose un “repatriado” es difícil y habrá de variar según las situaciones concretas.

## c. Desplazado interno

9. Según los **Principios Rectores de los desplazamientos internos**, se entiende por desplazados internos:

“las personas o grupos de personas que se han visto **forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar** o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar 'os efectos de un **conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano**, y que **no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.**”

10. Esta definición es amplia, en gran medida porque las expresiones “desplazados internos” o “personas desplazadas dentro de sus países”, del mismo modo que la expresión “repatriados”, son descriptivas y no denominaciones jurídicas. Las definiciones comprenden las principales causas de desplazamientos –conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano– pero emplea el giro “en particular” para destacar que **no se excluyen otras causas.**

11. La definición se refiere a personas que, si hubieran cruzado una frontera internacional, serían refugiados tanto conforme a la Convención de la OUA como a la Declaración de Cartagena; y cabe sostener que lo serían también conforme a la definición más limitada de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Sin embargo, la definición **incluye** también a **algunas personas que no reunirían las condiciones de los refugiados, como las personas desplazadas como consecuencia de catástrofes naturales o causadas por el ser humano.** El argumento para incluir esas catástrofes se basa fundamentalmente en casos en

que los gobiernos responden a tales situaciones discriminando o desatendiendo a determinados grupos por motivos políticos o étnicos o violando sus derechos humanos en otras formas.

12. La definición no abarca a las personas que emigran por razones económicas. Podrían, sin embargo, estar comprendidas en la definición las personas que se ven obligadas a dejar su hogar debido a la injusticia económica y la marginación equivalentes a una violación sistemática de sus derechos económicos.

13. Los desplazados internos pueden distinguirse de otras personas que se encuentran en movimiento y preocupan a la comunidad internacional fundamentalmente por la coerción que les impulsa a ello, su exposición a infracciones de sus derechos humanos derivada del desplazamiento y causada por él, y la falta de protección dentro de su propio país.

## 2. Problemas de los repatriados y los desplazados internos

### a. *Repatriados*

14. Los repatriados –como se explicó en la definición precedente– son ex refugiados que han vuelto a su país pero que todavía no se han reintegrado en su hogar y su comunidad. Normalmente el regreso al país después de haber transcurrido un tiempo como refugiado debería señalar el fin de los padecimientos personales y el desplazamiento, y el retorno a una vida normal. En la práctica, sin embargo, los refugiados vuelven, en forma cada vez más frecuente, a situaciones que distan mucho de la seguridad. Algunas veces tienen que optar por regresar porque su situación en el país de refugio se ha vuelto peor que la que tenían en el país de origen. En otros casos los refugiados se ven obligados a volver a su país, a pesar de que la repatriación forzada constituye la violación de un derecho fundamental acordado a todos los refugiados, y una violación del derecho internacional.

15. La “repatriación” de un refugiado puede llevar muchos meses o años. Cuando vuelve a su país, el refugiado puede verse en la imposibilidad de viajar de inmediato a su región de origen. Mientras esperan la oportunidad de hacerlo, los repatriados tienen necesidad de alimento, agua potable, vivienda, servicios de salud y de educación, entre otras cosas. Los repatriados “de largo plazo” que viven en una comunidad que no es la suya propia pueden tropezar de este modo con numerosas dificultades y verse en una situación idéntica a la de los desplazados internos.

### b. *Desplazados internos*

16. Los desplazados internos pueden verse obligados a huir de su hogar por las más variadas razones. Pueden optar por irse para preservar su propia seguridad, o pueden ser forzados a hacerlo, por ejemplo, por un grupo militar. Muchas veces el único factor que distingue a los desplazados internos de los refugiados que se encuentran en la misma región consiste en que los segundos cruzaron una frontera internacional saliendo de su país. Además, los desplazados internos, por no haberlo hecho, pueden seguir padeciendo los factores



inmediatos que provocaron su huida. Algunas veces los desplazados internos pueden estar en la imposibilidad de salir de su país, lo que puede ocurrir porque las fronteras están demasiado lejos o porque el conflicto armado y las minas terrestres hacen demasiado peligroso el recorrido. Del mismo modo que los repatriados, los desplazados internos a menudo tienen un acceso muy limitado a alimentación adecuada, agua potable y vivienda, servicios de salud y de educación, así como al empleo. Muchas veces sufren violaciones de sus derechos humanos, como las que provocaron su huida de sus hogares; pueden sufrir nuevas amenazas respecto de otros derechos durante el período de desplazamiento; y también de otros durante el proceso de regreso y reintegración en sus comunidades de origen.

### *c. Factores que afectan a los derechos humanos de los repatriados y los desplazados internos*

17. Los repatriados y los desplazados internos están expuestos a violaciones de sus derechos, tanto los civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales (véase más adelante un análisis detallado de las diversas violaciones de derechos a que pueden estar expuestos los repatriados y los desplazados internos y las respuestas de las normas internacionales). Cada violación de derechos o cuadro de violaciones puede tener muchas causas diferentes; sin embargo, a menudo pueden definirse unos pocos factores fundamentales. Contribuye a aclarar la situación de los repatriados y los desplazados internos el comprender su particular vulnerabilidad en comparación con el resto de la población, para determinar la reacción que deben tener los oficiales de derechos humanos.

18. Cabe señalar tres esferas fundamentales:

#### **i. Discriminación basada en la pertenencia a un grupo**

Según los motivos que inicialmente hayan obligado a las personas a huir de sus hogares, los repatriados y los desplazados internos de determinados países o regiones son a menudo miembros de un grupo identificable: por ejemplo, pueden ser todos ellos integrantes de una minoría religiosa, lingüística o étnica. De ese modo pueden ser objeto de prácticas discriminatorias de parte de otros sectores de la población o las autoridades. Por ejemplo, pueden tener restringida su libertad de circulación, o no lograr que sus hijos obtengan plazas en las escuelas locales. También pueden ser víctimas de agresiones, homicidios y detenciones arbitrarias.

#### **ii. Desplazamiento de la comunidad de origen**

El simple hecho de estar desplazado de su comunidad –abandonando bienes, situación social, empleo, familia, etc.– coloca a los repatriados y los desplazados internos en una situación vulnerable. Así, su desplazamiento hace que les resulte difícil probar su identidad y hacer valer los derechos normales de un ciudadano en su propio país: por ejemplo, los servicios médicos gratuitos, el empleo, la libertad de circulación, etc. Los repatriados y los desplazados internos pueden ser víctimas de discriminación simplemente porque provienen de otra región del país y la población local no quiere, o no puede, compartir recursos locales. En los hechos, la presencia de una población desplazada numerosa en una región puede plantear dificultades muy graves en lo que respecta a la disponibilidad de alimentos, viviendas, empleos y otros elementos esenciales. Es característico que los precios aumenten enormemente, y el nivel de

vida de la población local puede deteriorarse. De ello pueden derivar tensiones muy rápidamente.

### iii. Proceso de regreso y reintegración

Los repatriados y los desplazados internos pueden tener una serie de dificultades durante su viaje de regreso al lugar de origen, y en los meses siguientes a su llegada. Los problemas relacionados con el viaje a través de zonas de actividad bélica, la recuperación de bienes usurpados o hurtados, la indemnización y la rehabilitación o la búsqueda de familiares perdidos son otros tantos problemas fundamentales para que un repatriado o desplazado interno pueda restablecer con éxito una vida normal. También la vulnerabilidad durante la etapa del desplazamiento requiere una respuesta específica en materia de derechos humanos que es distinta de la que necesitan otros sectores de la población que se encuentran en la misma región.

## 3. Protección jurídica de los derechos humanos de los repatriados y los desplazados internos

### a. *Instrumentos internacionales de derechos humanos*

19. Los repatriados y los desplazados internos, del mismo modo que cualquier otra persona, gozan de la protección de los instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos (véase el **Capítulo III, “Normas internacionales aplicables sobre derechos humanos y derecho humanitario: marco general”** y el **Capítulo IV, “La fiscalización durante los períodos de conflicto armado”**). Cuando los repatriados o desplazados internos se encuentran en una situación de conflicto armado, como ocurre muy a menudo, también les corresponde la protección del derecho internacional humanitario.

20. La circunstancia de ser un repatriado o un desplazado interno no excluye ni limita ninguno de los derechos humanos que corresponden a esas categorías de la población. La única distinción que debe efectuarse es positiva: los repatriados y los desplazados internos, precisamente porque se encuentran alejados de sus hogares, se encuentran en situación más vulnerable a la infracción de sus derechos y, en consecuencia, pueden necesitar formas más específicas de protección jurídica de los derechos humanos que las demás personas que no han sido desplazadas.

21. Las normas internacionales sobre derechos humanos autorizan, sin embargo, que los Estados establezcan excepciones a su obligación de respetar ciertos derechos humanos según las condiciones existentes en un país o región. En tiempo de conflicto armado, por ejemplo, un Estado puede, algunas veces, suspender la libertad de circulación de una población. Existen condiciones rigurosas que se aplican a los regímenes de suspensión de las responsabilidades referentes a los derechos humanos, que están explicadas en el **Capítulo III, “Normas internacionales aplicables sobre derechos humanos y derecho humanitario: marco general”**.

## *b. Derecho aplicable a los refugiados*

22. Las personas que han abandonado sus países como refugiados gozan de un conjunto de normas internacionales destinadas a compensar en parte el hecho de que esas personas han dejado de gozar de la protección jurídica ofrecida normalmente por su Estado. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados es el organismo de las Naciones Unidas que tiene la responsabilidad principal en cuanto a asegurar la adecuada protección de los refugiados. Este conjunto de normas es jurídicamente vinculante para todos los Estados que han ratificado los correspondientes instrumentos internacionales.

23. Cuando los refugiados vuelven a su país, en su carácter de repatriados no gozan ya de toda la protección que el derecho internacional otorga a los refugiados. Sin embargo, algunos elementos de ese derecho, y del mandato del ACNUR, se refieren al logro de “soluciones duraderas” y a una repatriación “con seguridad y dignidad”. Sobre esta base cabe deducir que los repatriados siguen gozando de una forma de protección relacionada con su anterior carácter de refugiados. En la práctica, por ejemplo, el ACNUR sigue ayudando a los repatriados durante cierto tiempo después de su regreso a su país de origen. La noción básica en que se apoya esta protección es que el refugiado no deja de ser tal, desde el punto de vista práctico de su vulnerabilidad, en el momento en que vuelve al país de origen, sino que necesita un lapso de “reintegración”. Como ya se señaló, no es posible definir con precisión por cuánto tiempo puede seguir definiéndose a una persona como repatriado; ni, en consecuencia, durante cuánto tiempo sigue gozando un repatriado de la protección de su condición de “ex refugiado”.

## *c. Los Principios Rectores de los desplazamientos internos*

24. Como los desplazados internos, por definición, no han salido de su país cruzando una frontera internacional, nunca pueden beneficiarse de las protecciones que el derecho internacional otorga a los refugiados ni, por extensión, a los repatriados. La preocupación por la vulnerabilidad de los desplazados internos ha dado lugar a la formulación de los “Principios Rectores de los desplazamientos internos” (véase el **Capítulo X, “Fiscalización y protección de los derechos humanos de los refugiados y las personas desplazadas que residen en campamentos”, Apéndice II**). Los Principios Rectores, como instrumento jurídico, no son vinculantes para los Estados; sin embargo, muchos de los derechos a los que se refieren están definidos ya en otros instrumentos internacionales que son jurídicamente vinculantes. En realidad, los Principios Rectores no tenían por objeto dar un marco jurídico estricto a la protección de los desplazados internos, sino que fueron creados sobre la base de elementos existentes en las normas de derecho internacional humanitario que tienen particular interés para la protección de los desplazados internos, y aplicar esos elementos a las situaciones y amenazas que concretamente experimentan los desplazados internos. El conjunto de principios tiene por objeto, como lo sugiere su denominación, orientar acerca de la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos a la protección de los desplazados internos.

25. ¿Pueden aplicarse los Principios Rectores a los repatriados? No es probable que los repatriados “de largo plazo” puedan seguir invocando por tiempo indeterminado alguna protección del derecho aplicable a los refugiados. En los casos en que el proceso de

repatriación se dilata, por ejemplo, durante varios años, estableciéndose los repatriados en campamentos temporales mientras esperan la oportunidad de regresar, pueden perder en algún momento su calidad de repatriados a pesar de no haberse completado su retorno. En ese momento lo ideal sería que se les clasificara como desplazados internos, y a esa altura los Principios Rectores ayudan a aplicar las normas internacionales sobre derechos humanos a la situación concreta de los repatriados, que a menudo es idéntica a la de los desplazados internos en el mismo país.

#### 4. Objetivos y función de una operación sobre el terreno en materia de derechos humanos en la protección de los derechos humanos de los repatriados y los desplazados internos

26. La persona que por cualquier motivo se ve forzada a abandonar su hogar, su país o su localidad vive uno de los acontecimientos más traumáticos que puede sufrir un individuo. En la hipótesis ideal, el regreso de los refugiados y los desplazados internos debe suponer y corresponder a un restablecimiento de sus derechos y de su vinculación con su hogar y su comunidad. El *regreso de los refugiados y los desplazados internos* también es un paso importante hacia la *reconciliación de la sociedad* y el retorno a una vida normal después de las perturbaciones causadas por el desplazamiento inicial.

27. Al definir las características de los esfuerzos que realizan las operaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos en favor de los repatriados y los desplazados internos, es conveniente referirse a los objetivos del ACNUR. El Estatuto de esa organización, al referirse al regreso de los refugiados, emplea diversos términos que contribuyen a expresar los objetivos generales de su asistencia: el regreso debe realizarse en condiciones de “**seguridad**” y de “**dignidad**” y debe formar parte de una “**solución duradera**”, de modo que los repatriados no se vean forzados a huir nuevamente de sus hogares en el futuro.

28. Estas expresiones también ayudan a resumir los objetivos generales de la labor de una operación sobre el terreno de la Naciones Unidas en materia de derechos humanos; cada una de ellas supone ciertos derechos que corresponden a los problemas experimentados por las poblaciones desplazadas. La “*seguridad*” indica que los repatriados deben estar protegidos respecto de las amenazas contra su derecho a la vida y la seguridad personal. La “*dignidad*” de un retorno sugiere la necesidad de *respeto de la identidad religiosa, cultural, étnica o de otra índole de los repatriados, y también otros derechos relacionados con la seguridad de la persona*. El requisito de una “*solución duradera*” destaca que la llegada de un repatriado a su comunidad no debe significar por sí sola que el retorno se ha completado con éxito. Muchas veces resulta de suma importancia realizar actividades que aseguren que el retorno mismo sea duradero. Entre esas actividades figuran esfuerzos tendientes a que los repatriados sean aceptados en sus comunidades; por ejemplo, mediante *trabajos preparatorios con las autoridades de administración local, conversaciones con posibles empleadores, acuerdos con organizaciones que pueden oponerse al retorno, y actividades generales de información en la zona*.

29. La labor de una operación de las Naciones Unidas sobre derechos humanos debe llevarse a cabo dentro de este contexto general. Debe referirse, por ejemplo, a las causas que originaron el desplazamiento, protegiendo los derechos humanos de las personas que siguen viviendo en situación de desplazamiento (ya sea como repatriados o como desplazados internos), fiscalizando y ayudando en el proceso de retorno, o haciéndolo durante un lapso de reincorporación siguiente a él.

30. Los tipos de tareas que los oficiales de derechos humanos desarrollarán en favor de los repatriados y los desplazados internos habrán de depender de diversos factores. Entre ellos figuran los siguientes:

- el **mandato** de la operación sobre derechos humanos;
- la **situación actual de los repatriados y los desplazados internos en el país**;
- el número de personas que participan efectivamente en un **proceso de retorno y los motivos de éste**;
- las **condiciones** en que se realiza cualquier repatriación;
- la **situación de la región de retorno desde el punto de vista de los derechos humanos**;  
y
- la **labor de otras organizaciones** en la región.

31. Este capítulo tiene por objeto ayudar a los oficiales de derechos humanos que deben abordar diversas situaciones diferentes.

32. El trabajo en favor del respeto de los derechos humanos de los repatriados y los desplazados internos puede ser una labor de gran dificultad y complejidad. Por ejemplo, las situaciones en que un grupo étnico ha sido forzado a desplazarse por otro grupo étnico requieren *una comprensión de los antecedentes de las tensiones y el conflicto*. Pueden existir *litigios referentes a las tierras* que pueden tener sus raíces siglos atrás, y que se basen ellos mismos en interpretaciones diferentes de una historia deficientemente registrada. Tales situaciones generan animosidades muy intensas. Por ejemplo, los autores de violaciones de derechos humanos que han forzado a personas a huir de sus hogares pueden *considerar que actuaron justificadamente* al cometer esas violaciones de derechos *debido a infracciones anteriores* que sufrieron a manos de los miembros de la población desplazada. Al tratar las violaciones actuales de derechos humanos, la operación puede tener que responder también a una necesidad de verdad y justicia respecto de actos cometidos en el pasado.

33. La prestación de asistencia a los repatriados puede exigir una experiencia sobre el terreno muy específica; por ejemplo, cuando se detiene a repatriados violando su derecho a la libertad, los oficiales de derechos humanos tendrán que trabajar con las autoridades que han efectuado la detención. Además, dentro de la comunidad repatriada suele haber personas *particularmente vulnerables* a la violación de sus derechos humanos. *Las mujeres, los niños, las personas de edad y los discapacitados, por ejemplo, a menudo son los que más sufren la insuficiencia de alimentos y las prolongadas jornadas de marcha a pie*. Las operaciones sobre derechos humanos tienen que estar preparadas para las necesidades de protección de los derechos humanos de los sectores vulnerables.

34. Para prevenir nuevas violaciones de derechos humanos y ayudar a la población desplazada en el regreso a su lugar de origen hace falta un método muy bien planificado, una comprensión muy cabal de la situación, y sensibilidad respecto de los diferentes grupos participantes.

## C. Las amenazas particulares contra los repatriados y la respuesta del derecho internacional

35. Las amenazas y las violaciones de derechos humanos de que son víctimas los repatriados y los desplazados internos pueden clasificarse en varias categorías. Muchas personas que no son repatriados ni desplazados internos también pueden ser víctimas de las mismas violaciones de derechos humanos. Esas dos categorías, sin embargo, a menudo son *particularmente vulnerables* a la violación de sus derechos humanos debido a su desplazamiento que las aleja de sus comunidades o porque *se las identifica claramente como pertenecientes a determinado grupo* de la población. En las situaciones de conflicto entre Estados, por ejemplo, muchas personas pueden sufrir por falta de alimentos o de agua; pero los repatriados y los desplazados internos a menudo serán los que tienen *acceso más limitado a cualquier clase de suministro* de que todavía se disponga en la región.

36. En esta sección se exponen algunas de las principales amenazas que pesan sobre las poblaciones de repatriados y desplazados internos. También se explican algunas de las *disposiciones internacionales jurídicamente vinculantes* que pueden dar protección contra la violación de los derechos humanos. *Obsérvese que no se hace ninguna referencia a los Principios Rectores de los desplazamientos internos; ese instrumento figura en un apéndice del capítulo y corresponde remitirse a él directamente.* Los Principios Rectores ayudan en especial a aplicar las normas pertinentes sobre derechos humanos a la situación de los desplazados internos. Las amenazas a los repatriados y los desplazados internos se indican aquí para facilitar la consulta por los oficiales de derechos humanos.<sup>25</sup>

37. Es muy importante definir la situación actual en el país o la región de retorno desde el punto de vista del derecho internacional aplicable y que puede servir como fundamento para la protección de los derechos de los repatriados y los desplazados internos. El Representante Especial de las Naciones Unidas sobre los desplazados internos ha definido *tres contextos habituales* en que los derechos de las personas desplazadas pueden verse en peligro<sup>26</sup>: 1) las situaciones de *tensiones y perturbaciones* (o catástrofes); 2) los *conflictos armados internos*; y 3) los

---

<sup>25</sup> No se indican aquí todas las referencias jurídicas, que pueden encontrarse en forma más detallada y completa en el informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1996/52 (1996). Esta sección también se basa en gran medida en la publicación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados *Handbook, Voluntary Repatriation: International Protection* (1996).

<sup>26</sup> Informe del Representante Especial del Secretario General, Sr. Francis Deng, a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1996/52 (1995).

*conflictos armados internacionales*. En cada una de esas situaciones se aplican regímenes jurídicos diferentes, lo cual afecta a los derechos de los repatriados y los desplazados internos. Estos diferentes contextos y los principios jurídicos aplicables se analizan en el **Capítulo III, “Normas internacionales aplicables sobre derechos humanos y derecho humanitario: marco general”**.

## 1. Discriminación

38. Un problema muy importante que afecta a los repatriados y los desplazados internos después de su regreso a su país o región de origen es el de la *discriminación por las autoridades nacionales o locales*. Muchos instrumentos internacionales sobre derechos humanos obligan a los Estados Partes a respetar y garantizar los derechos reconocidos por esos tratados *sin discriminación*. Por ejemplo, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone la igualdad de trato y rige el ejercicio de todos los derechos, se encuentren o no protegidos en virtud del Pacto, que el Estado Parte otorgue por ley a las personas que se encuentran en su territorio o bajo su jurisdicción.

39. La discriminación “por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” está prohibida. Se ha interpretado que “cualquier otra condición social” tiene un alcance amplio, y cabe sostener que incluye a los desplazados internos.

40. En las situaciones de conflicto armado, el derecho humanitario prohíbe también la discriminación. Por ejemplo, el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra dispone que, en caso de conflicto armado que no sea de índole internacional, “Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.” Existen disposiciones análogas que prohíben la discriminación en caso de conflicto armado internacional (véase, por ejemplo, el artículo 27 del Cuarto Convenio de Ginebra).

## 2. Vida y seguridad de la persona

41. Los repatriados y desplazados internos pueden estar sujetos al *peligro de actos de violencia*. La violencia puede suponer, por ejemplo, *el homicidio, la violación, la tortura, los golpes o la desaparición forzada*. Esos actos pueden cometerse por autoridades locales o por otros miembros de la población local. En las situaciones de conflicto armado pueden cometerse por una o más de las fuerzas que participan en el conflicto.

### a. Amenazas contra la vida

42. En las *situaciones de tensiones y perturbaciones o catástrofes*, como en cualquier otra situación, el derecho a la vida es un derecho fundamental de los repatriados y los desplazados internos.

Este derecho está afirmado en el párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.”

43. En virtud del carácter del derecho a la vida por el que no es susceptible de suspensión, el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de aplicar la ley está limitado por la doble exigencia de *proporcionalidad y necesidad*. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sólo están autorizados a privar de su vida a una persona cuando se encuentra amenazada su propia vida o la de un tercero y no existe ningún otro modo de suprimir esa amenaza inminente.

44. La *Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio* dispone también cierta protección del derecho a la vida en favor de los repatriados y los desplazados internos, en la medida en que esas personas, como miembros de un grupo (nacional, étnico, racial o religioso), estén sujetas a matanzas; lesión grave a la integridad física o mental; sometimiento intencional a condiciones de existencia que hayan de acarrear la destrucción física del grupo, total o parcial; medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; o el traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

45. En las *situaciones de conflicto armado*, la vida y la seguridad personal de los repatriados y los desplazados internos están protegidos por el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949 en la medida en que los repatriados y los desplazados internos no participen en el conflicto. El artículo 3 común dispone lo siguiente:

Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna...

46. El artículo 3 común dispone seguidamente la prohibición de diversos actos: los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios; la toma de rehenes; los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; y las ejecuciones sumarias.

47. Los repatriados y los desplazados internos, en cuanto sean civiles, están protegidos por los Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales. Los civiles, incluidos los repatriados y los desplazados internos, no pueden ser objetivos de ataque. Obsérvese, sin embargo, que los repatriados y los desplazados internos pueden no gozar de esta protección si están presentes en objetivos militares importantes o en su proximidad.

48. En las situaciones de *conflicto armado internacional*, los repatriados y los desplazados internos que se encuentren en regiones controladas por una fuerza armada contraria estarán comprendidos muchas veces en la categoría de las *personas protegidas*, a las que se aplica el artículo 32 del Cuarto Convenio de Ginebra, que prohíbe a las partes en conflicto:

...emplear toda medida que pueda causar sufrimientos físicos o la exterminación de las personas protegidas que estén en su poder. Esta



prohibición se aplica no solamente al homicidio, a la tortura, a los castigos corporales, a las mutilaciones y a los experimentos médicos o científicos no requeridos por el tratamiento médico de una persona protegida, sino también a cualesquiera otros malos tratos por parte de agentes civiles o militares.

49. En los casos en que los repatriados y los desplazados internos no están definidos como personas protegidas, deben beneficiarse sin embargo de la *protección mínima* del artículo 75 del Protocolo I, que prohíbe los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, incluyendo en particular el homicidio. El artículo 51 del Protocolo I se refiere a estos peligros: “No serán objeto de ataque ... la población civil .... Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.”

50. Esta prohibición incluiría, por ejemplo, los actos o amenazas de grupos armados que tuvieran por objeto impedir que los desplazados internos salieran de su campamento para volver a su lugar de origen. El artículo 51 añade que están prohibidos los ataques indiscriminados, y los define como “los que no están dirigidos contra un objetivo militar concreto” y “los que emplean métodos o medios de combate que no pueden dirigirse contra un objetivo militar concreto o ... emplean métodos o medios de combate cuyos efectos no sea posible limitar ... y ... pueden alcanzar indistintamente a objetivos militares y a personas civiles o a bienes de carácter civil”.

## b. *Desapariciones forzadas*

51. Los repatriados y desplazados internos pueden estar algunas veces sujetos a un especial *peligro de desaparición forzada*. La presencia de una persona repatriada o desplazada interna en determinada región puede no figurar registrada en ninguna documentación oficial, nacional ni local. Los repatriados y los desplazados internos a menudo están excluidos de toda comunidad organizada que pudiera ayudarles a asegurar su protección contra la desaparición forzada. Por estas razones, y sobre todo en las situaciones en que la desaparición forzada del repatriado conduce a la muerte de la víctima, puede resultar muy difícil demostrar que se ha producido una desaparición forzada. *Los niños desplazados internos, por ejemplo, son particularmente vulnerables a la desaparición forzada impuesta para reclutarlos en una fuerza armada.*

52. La Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas<sup>27</sup> describe la desaparición forzada en el tercer párrafo de su preámbulo como una situación en la que:

... se arreste, detenga o traslade contra su voluntad a las personas, o que éstas resulten privadas de su libertad de alguna otra forma por agentes gubernamentales ..., por grupos organizados o por particulares que actúan en nombre del gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento, y que luego se niegan a revelar la suerte o el paradero de esas personas o a reconocer que están privadas de la libertad, sustrayéndolas así a la protección de la ley.

---

<sup>27</sup> Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 47/133, de 18 de diciembre de 1992.

53. El artículo 1 de la Declaración sobre las Desapariciones califica el acto de desaparición como “...una violación grave manifiesta de los derechos humanos y de las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos...”. La Declaración sobre las Desapariciones está basada en el derecho consuetudinario generalmente aceptado y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos establecido en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En la Declaración y Programa de Acción de Viena<sup>28</sup> “reafirma que es obligación de todos los Estados, en cualquier circunstancia, emprender una investigación siempre que haya motivos para creer que se ha producido una desaparición forzada en un territorio sujeto a su jurisdicción y ... enjuiciar a los autores del hecho.”

54. El Comité de Derechos Humanos ha deducido la prohibición de las desapariciones forzadas de las protecciones del derecho a la vida que figuran en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la protección contra la tortura y los malos tratos que figura en el artículo 7 del Pacto.

55. En las situaciones de *conflicto armado interno o entre Estados*, la prohibición de las desapariciones forzadas tiene que deducirse de otras garantías mencionadas en el derecho humanitario. Concretamente, esas garantías son la prohibición de los atentados contra la vida y la integridad corporal, los atentados contra la dignidad personal y la imposición de condenas y la realización de ejecuciones sin garantías judiciales. Otras disposiciones referentes al trato humanitario también son útiles con este fin. Respecto de los conflictos internos, las disposiciones pertinentes figuran en los artículos 3, 4, 5 y 6 del Protocolo II. Respecto de los conflictos armados entre Estados, las disposiciones pertinentes se encuentran en los artículos 27 y 32 del Cuarto Convenio de Ginebra y el artículo 75 del Protocolo I.

### c. *Personas desaparecidas y muertas*

56. Durante el regreso a su lugar de origen de grandes números de personas desplazadas -sobre todo cuando el retorno es forzado o persiste el conflicto militar- *los repatriados y desplazados internos pueden quedar separados de sus familias*. En esas situaciones, muchas veces a la familia le resulta imposible iniciar una búsqueda de la persona desaparecida y hacer frente al trauma causado por el desconocimiento de lo ocurrido.

57. El derecho internacional impone ciertas *obligaciones a las autoridades en cuanto a la búsqueda de las personas desaparecidas y la información a sus parientes acerca de su suerte*. Cuando se da muerte a repatriados o desplazados internos, las autoridades están obligadas a entregar los cuerpos para una autopsia y una investigación adecuadas, y a dar destino decoroso a sus restos.

58. En las situaciones de tensión y perturbación, las leyes nacionales internas que rigen la salud pública pueden invocarse para exigir que se dé destino adecuado a los restos de las personas que han sido muertas.

59. En las situaciones de conflicto armado interno, el artículo 8 del Protocolo II obliga a las autoridades a buscar a los muertos y dar destino decoroso a sus restos.

---

<sup>28</sup> Aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993.

60. En las situaciones de conflicto armado entre Estados, el Cuarto Convenio de Ginebra obliga a las partes que intervienen en las hostilidades a facilitar la búsqueda de los muertos y a dar protección contra su trato indebido. La Sección III de la Parte II del Protocolo I dispone que debe informarse a las familias de la suerte de sus miembros.

61. El Comité Internacional de la Cruz Roja tiene un Organismo Central de Búsqueda que ayuda en la reunión de las familias durante los períodos de conflicto armado y perturbación interna.

#### d. *El uso de minas terrestres y artefactos similares*

62. Los repatriados y los desplazados internos a menudo son vulnerables a los peligros de muerte o de heridas causadas por minas terrestres. Éstas pueden utilizarse en caminos o sendas que los repatriados o desplazados internos tienen que seguir para regresar a su lugar de origen. También pueden usarse en aldeas y ciudades, o *en campos cultivados* para que esos lugares no sirvan a la población. Las minas terrestres son indiscriminadas y pueden permanecer activas durante muchos años, causando bajas algunas veces mucho tiempo después de la terminación de un conflicto.

63. La principal norma internacional que rige el uso de *minas terrestres* figura en el Protocolo sobre las Minas Terrestres, que constituye un anexo de la Convención de las Naciones Unidas sobre las Armas Convencionales.<sup>29</sup> El Protocolo sobre las Minas Terrestres procura, en lo esencial, proteger a los civiles contra los peligros de esas minas. El preámbulo de la Convención sobre las Armas Convencionales obliga a las partes en un conflicto a respetar las disposiciones del Protocolo que reafirman las normas consuetudinarias y de otros instrumentos pertinentes de derecho humanitario, como la prohibición de los ataques *indiscriminados* contra civiles. También se han hecho otros esfuerzos para prohibir las minas terrestres, que *pueden dar lugar en breve plazo a una prohibición total* de su fabricación, transferencia o uso. Aunque estos esfuerzos obtengan éxito, siguen existiendo muchas minas colocadas anteriormente que matan e hieren a civiles y militares.

#### e. *Otros actos de violencia y malos tratos, incluida la tortura*

64. Los repatriados y desplazados internos, además de ser particularmente vulnerables a la violación de sus derechos a la vida y respecto de las desapariciones forzadas, pueden estar expuestos a otras formas de violencia.

65. Cualquiera que sea la situación en que se encuentren los repatriados y desplazados internos, siempre deben gozar de la protección mínima que otorga el artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”.

66. Esta prohibición se admite generalmente como parte del derecho internacional consuetudinario y se reproduce en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

---

<sup>29</sup> Convención de las Naciones Unidas sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.

Políticos. La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes<sup>30</sup> indica que los actos de tortura son un crimen universal y establecen normas que definen la competencia y las obligaciones de los Estados Partes al tratar los actos de tortura. Los *tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes* también están prohibidos como actos u omisiones que causan sufrimientos que no alcanzan el grado necesario para ser tortura o carecen del elemento de intencionalidad.

67. En los casos en que los repatriados y desplazados internos son detenidos y recluidos, el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce el derecho de las personas que han sido privadas de libertad a ser tratadas “humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

68. La prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles o inhumanos no puede ser objeto de suspensión y se aplica, por consiguiente, en *las situaciones de conflicto armado*. El derecho humanitario establece una protección complementaria a través del artículo 3 común de los Cuatro Convenios de Ginebra, que prohíbe “los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente ... las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios” y “los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes”.

69. El artículo 4 del Protocolo I, el artículo 74 del Protocolo II y los artículos 27 y 32 del Cuarto Convenio de Ginebra establecen una protección análoga.

### 3. Libertad personal

70. Los refugiados y los desplazados internos que vuelven a su país o región de residencia pueden sufrir el peligro de detención arbitraria por las autoridades sobre la base de la discriminación o de algún otro factor. Por razones similares a las ya mencionadas en la sección sobre las desapariciones forzadas (párrafo 47), los repatriados y los desplazados internos pueden no figurar registrados en una comunidad determinada y a menudo están particularmente expuestos a la detención arbitraria. Además, las autoridades nacionales o locales, o determinados grupos de la población local, pueden tratar de confinar a los repatriados y los desplazados internos en determinadas regiones, e incluso en un campamento determinado.

71. El párrafo 1 del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone lo siguiente: “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.”

72. Se ha interpretado que la “detención o prisión arbitrarias” prohíbe la detención y la prisión cuando no están en conformidad con el derecho interno o no lo están con normas internacionales acerca de la libertad y la seguridad de las personas. Estas normas se refieren, en particular, a las garantías judiciales que se definen en los párrafos 2 a 5 del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Incluyen el derecho a ser informado de la

---

<sup>30</sup> Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 39/46, de 10 de octubre de 1984.

detención y de las acusaciones; el derecho a ser llevado sin demora ante un juez; el derecho a ser juzgado en un plazo razonable; y el derecho a que se revise la licitud de la detención.

73. Cuando los repatriados y desplazados internos, antes de regresar a su comunidad de origen, deben permanecer en campamentos, como los “campamentos de tránsito”, esa situación debe ser al mismo tiempo *necesaria y razonable*. La definición de lo necesario y lo razonable habrá de depender de la situación particular de cada país. Los oficiales de derechos humanos deben tener presente que la reclusión de los repatriados y los desplazados internos, por ejemplo, en campamentos de tránsito situados dentro de su propio país puede ser contraria a los derechos de las personas. Esa situación debe limitarse al mínimo absoluto y debe ir acompañada únicamente de las restricciones estrictamente necesarias según la situación.

74. Con respecto al derecho humanitario, el artículo 5 del Protocolo II establece directrices para el trato que debe darse a las personas privadas de su libertad por razones relacionadas con un conflicto armado interno. Con respecto a las situaciones de conflicto armado entre Estados, el Cuarto Convenio de Ginebra permite el internamiento de los civiles protegidos si es necesario para la seguridad de la autoridad aprehensora. Ese internamiento está sujeto a normas especiales de trato y a un examen periódico.

## 4. Derechos sociales y económicos

75. Los repatriados y los desplazados internos, como consecuencia del desplazamiento que han sufrido, dependen muy a menudo de la asistencia de los gobiernos o las organizaciones internacionales para la satisfacción de sus necesidades mínimas de subsistencia, entre ellas las relacionadas con los *alimentos, el agua, la vivienda y la atención médica*.

76. Sin esa asistencia puede llegar a ser imposible para las personas desplazadas volver y reincorporarse efectivamente en sus comunidades. En ciertas situaciones, los gobiernos y otros interesados pueden tratar de restringir el acceso de los repatriados y los desplazados internos a los medios de subsistencia precisamente para impedir su regreso. Los problemas de distribución pueden provocar graves tensiones y hasta conflictos en una región de repatriación. Es fundamental que todos los repatriados y desplazados internos tengan acceso en condiciones de seguridad a los medios de subsistencia mínimos que necesitan.

77. Los repatriados y los desplazados internos generalmente necesitan asistencia a través de la ayuda material en el momento en que llegan a su región de origen. Habrán de necesitar empleo, un *nivel de vida mínimo*, acceso a la educación y medios para participar en las decisiones de la comunidad, etc. A medida que los repatriados y los desplazados internos recuperan su capacidad de valerse por sí mismos, realizan un aspecto esencial del proceso de reintegración en su comunidad.

### a. Alimentación, agua y vivienda

78. Debe recordarse que la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, en el párrafo c) de su artículo II, define el genocidio en términos que incluyen el “Sometimientto intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su

destrucción física, total o parcial”. Por lo tanto, en los casos extremos, la privación de alimento con ese propósito genocida puede constituir genocidio.

79. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados...”. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al interpretar las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto, ha declarado que los Estados Partes tienen “una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”. Un Estado Parte que no puede cumplir su obligación debe “demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas”.

80. Otra interpretación del Comité que tiene especial importancia respecto de los repatriados y los desplazados internos, es la exigencia de que el Estado demuestre que ha realizado *todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer esas necesidades mínimas* (véase el **Capítulo XVII, “La fiscalización de los derechos económicos, sociales y culturales”**). Tales esfuerzos incluyen no sólo los recursos existentes dentro del país, sino también los suministrados por la comunidad internacional. Esta disposición puede interpretarse como una obligación de los Estados de permitir que la comunidad internacional preste asistencia a través de los medios de subsistencia que necesitan los repatriados y desplazados internos.

81. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado el derecho a la vivienda como “el derecho a vivir en paz y dignidad en alguna parte”. Al apreciar el carácter adecuado de la vivienda puede tomarse en consideración la disponibilidad de servicios (agua potable, electricidad), los materiales y la infraestructura (caminos, hospitales, etc.), el precio asequible, la habitabilidad, la facilidad de acceso (en particular para los discapacitados, los niños y las personas de edad), la ubicación y la adecuación cultural.

82. En las *situaciones de conflicto armado*, el artículo 3 común no se refiere expresamente a los alimentos, el agua ni la vivienda adecuados, pero dispone un trato *humano* de todas las personas que no participan activamente en las hostilidades. El derecho humanitario prohíbe someter al hambre a la población civil como medio de combate. También prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar “los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego”. En los conflictos armados internos, la disposición fundamental figura en el artículo 14 del Protocolo II. Respecto de los conflictos entre Estados corresponde hacer referencia al artículo 54 del Protocolo I.

83. En los *conflictos internos*, el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo II dispone normas mínimas para el trato de las personas detenidas durante el conflicto armado, incluyendo en particular el abastecimiento de agua potable, alimentos y la protección contra los rigores del clima y los peligros del conflicto armado. Sin embargo, estos derechos no se reiteran en el párrafo 3 del mismo artículo, que establece el trato que debe darse a las personas cuya libertad está restringida sin que se encuentren detenidas. Por lo tanto, a menos que los repatriados y los desplazados internos estén detenidos, el artículo 5 no les asegura el suministro de agua, alimentos, etc.

84. En los *conflictos entre Estados*, el artículo 55 del Cuarto Convenio de Ginebra obliga a la Potencia ocupante a abastecer a la población en víveres. Dicho artículo también prohíbe que el ocupante requiera víveres sin tener en cuenta las necesidades de la población civil.

## b. Servicios de salud

85. Los repatriados y los desplazados internos están a menudo sujetos a peligros de enfermedad o de lesiones. Ciertos grupos de repatriados y desplazados internos –las mujeres, los niños, las personas de edad y los discapacitados– son particularmente vulnerables.

86. El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece como objetivo “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. El segundo párrafo del mismo artículo obliga a los Estados a adoptar medidas para alcanzar esos objetivos y, en particular, impone “d) la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”.

87. Los repatriados y los desplazados internos, tanto en virtud de las normas sobre derechos humanos como de las normas de derecho humanitario, no deben sufrir discriminación respecto de su acceso a materiales y servicios médicos. En las *situaciones de conflicto armado interno*, el artículo 3 común obliga a *tratar con humanidad* a todas las personas que no participan activamente en las hostilidades. El mismo artículo obliga también a las partes en un conflicto a recoger y asistir a los heridos sin condiciones. Esta protección debe amparar a los repatriados y los desplazados internos. En el artículo 7 del Protocolo II se dispone el suministro de atención médica sin distinción alguna que no esté basada en criterios médicos. Por lo tanto, no debe hacerse ninguna distinción en contra de los repatriados y los desplazados internos. En los casos en que sea necesario desplazar a miembros de la población civil, el párrafo 1 del artículo 17 del Protocolo II dispone que se adopten “todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación”.

88. En las *situaciones de conflicto armado entre Estados* el artículo 55 del Cuarto Convenio de Ginebra exige que la Potencia ocupante abastezca a la población en productos médicos. El artículo 6 impone a la Potencia ocupante asegurar y mantener locales y servicios médicos y hospitalarios. En los artículos 16 a 19, 21 y 22 del Cuarto Convenio de Ginebra se establecen disposiciones para los enfermos y heridos, las mujeres embarazadas, la protección de los servicios médicos y la evacuación de los enfermos y los heridos.

## c. Acceso a los bienes

89. Los repatriados y los desplazados internos pueden perder la posesión de sus bienes durante el desplazamiento. Para el éxito de su reintegración es importante que puedan *recuperar la propiedad y posesión de sus pertenencias, vehículos, oficinas y tierras*. La recuperación de las viviendas ocupadas por otras personas plantea muchas veces un problema a las personas desplazadas que vuelven a sus hogares. También es importante que los repatriados y los desplazados internos puedan conservar la posesión de cualquier suma de dinero que les pertenezca, o recuperarla.

90. El artículo 1 del Primer Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos dispone que todas las personas deben tener derecho al “disfrute pacífico de sus bienes”. El artículo 1 prohíbe la privación de esos bienes “excepto por razones de interés público y con sujeción a las condiciones establecidas por la ley y los principios generales de derecho internacional”. Existen disposiciones análogas en el artículo 14 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y en el artículo 21 de la Convención Americana.

91. En las *situaciones de conflicto armado interno*, el artículo 4 del Protocolo II prohíbe el “pillaje”, y en consecuencia establece cierta *protección de los bienes personales de los repatriados y los desplazados internos* en sus campamentos o en sus hogares. El artículo 14 del Protocolo II prohíbe “atacar, destruir, sustraer o inutilizar ... los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego”.

92. En las *situaciones de conflicto armado entre Estados*, el Reglamento de La Haya relativo a las leyes y costumbres de la guerra, de 1907, establece cierta *protección de los bienes*. El artículo 25 prohíbe “atacar o bombardear, cualquiera que sea el medio que se emplee, ciudades, aldeas, habitaciones o edificios que no estén defendidos”. Los artículos 28 y 47 prohíben el saqueo de una ciudad o localidad durante las hostilidades o la ocupación.

93. El artículo 53 del Cuarto Convenio de Ginebra prohíbe toda destrucción de *bienes muebles o inmuebles* por la Potencia ocupante. El artículo 97 dispone que las sumas de dinero y otros artículos de valor sólo pueden retirarse a los internados civiles a cambio de un recibo. No pueden retirárseles objetos de valor personal o sentimental.

#### d. Empleo

94. El artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

#### e. Derecho a la educación

95. Los repatriados y los desplazados internos pueden encontrarse excluidos de las oportunidades de enseñanza cuando regresan a su lugar de origen. Pueden no ser suficientes las plazas disponibles, la matrícula puede ser demasiado onerosa, o puede haber una discriminación contra los repatriados y los desplazados internos en la asignación de las plazas por los establecimientos de enseñanza. La educación es de suma importancia para los repatriados y los desplazados internos y cumple un papel fundamental en el proceso de reintegración en la comunidad. *La educación es particularmente importante para los niños repatriados*, que a menudo han perdido varios años de sus estudios escolares formales.



96. En el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce el derecho de toda persona a la educación, en particular la enseñanza primaria obligatoria y gratuita. En la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de la UNESCO, se prohíbe también la discriminación en todos los niveles de la enseñanza.

## 5. Restricciones de la circulación

97. La *libertad de circulación* es un derecho de suma importancia para los repatriados y los desplazados internos. También es un derecho que a menudo se les niega. Por ejemplo, los repatriados y los desplazados internos que salen de un país o región en que han buscado refugio muchas veces tienen que recorrer grandes distancias para llegar a su región de origen. *Las autoridades nacionales o locales pueden tratar de obligar a los repatriados y desplazados internos a seguir determinado itinerario para su regreso.* Algunas veces esos itinerarios pueden ser *más largos o más peligrosos* que otras posibilidades, y la restricción de la circulación tiene la consecuencia de impedir o desalentar el viaje de regreso de las personas desplazadas. Los repatriados y desplazados internos algunas veces *son obligados a asentarse en determinada zona, por ejemplo, en una región en que el suelo no es apto* para el cultivo, existen pocas fuentes de agua o la presencia de minas ha hecho que *la zona sea muy peligrosa.*

98. Los repatriados y los desplazados internos ya han sufrido una violación de su derecho a la libertad de circulación cuando se vieron obligados a huir como refugiados o desplazados internos. Esto hace tanto más importante que se respete ese derecho cuando regresan. En consecuencia, es fundamental que los repatriados y los desplazados internos tengan garantizado el derecho a la libertad de circulación. Cualquier restricción impuesta a su circulación por las autoridades locales con arreglo al artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tiene que ser examinada críticamente y, en lo posible, evitada.

### a. *Circulación de las personas dentro de su propio país*

99. Las principales situaciones en que puede violarse la *libertad de circulación* de un repatriado son las siguientes: cuando circula dentro de su propio país; cuando escoge un lugar de residencia; y como consecuencia de las decisiones de desplazar, reubicar o trasladar a grupos de repatriados y desplazados internos.

100. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce, en el párrafo 1 de su artículo 13, que la libre circulación y la elección de residencia son derechos humanos básicos. El párrafo 1 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “*Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia*”.

101. En las *situaciones de tensiones y perturbaciones*, el derecho a la libertad de circulación es susceptible de suspensión y está sujeto a varias posibles limitaciones. El párrafo 3 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que las únicas restricciones permitidas son las que “*se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público o la moral pública o los derechos y libertades de terceros, y sean*

compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”. La Convención Americana añade el “interés público” a las justificaciones posibles de la restricción de la libertad de circulación. En todos los casos, cualquier restricción debe guardar proporción con la necesidad.

102. Una *situación de conflicto armado interno* puede dar justificación para una restricción de la libertad de circulación. Sin embargo, el artículo 17 del Protocolo II prohíbe el desplazamiento forzado de civiles, salvo en circunstancias especiales:

1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.

103. En las *situaciones de conflicto armado entre Estados*, el artículo 49 del Cuarto Convenio de Ginebra dispone la libertad de circulación de las personas desplazadas: “Los traslados en masa o individuales, de índole forzosa, así como las deportaciones de personas protegidas del territorio ocupado al territorio de la Potencia ocupante o al de cualquier otro país, ocupado o no, están prohibidos, sea cual fuere el motivo”.

104. El artículo 49 añade lo siguiente:

Sin embargo, la Potencia ocupante podrá efectuar la evacuación total o parcial de una determinada región ocupada, si así lo requieren la seguridad de la población o imperiosas razones militares. Las evacuaciones no podrán implicar el desplazamiento de personas protegidas más que en el interior del territorio ocupado, excepto en casos de imposibilidad material.

105. El apartado a) del párrafo 4 del artículo 85 del Protocolo I caracteriza como infracción grave del Protocolo “el traslado por la Potencia ocupante de partes de su propia población civil al territorio que ocupa, o la deportación o el traslado en el interior o fuera del territorio ocupado de la totalidad o parte de la población de ese territorio, en violación del artículo 49 del IV Convenio”.

106. Como se indica en el texto precedente, la expresión “personas protegidas” puede interpretarse en el sentido de que comprende a los repatriados y los desplazados internos. En ciertas situaciones, los repatriados y los desplazados internos, como miembros de una población civil, pueden ser forzados a abandonar su lugar de residencia para poner objetivos militares a cubierto de ataques. Esta forma de desplazamiento forzado está prohibida por el párrafo 7 del artículo 51 del Protocolo I.

## *b. La salida del propio país y la búsqueda de asilo*

107. Algunas veces los refugiados y desplazados internos que regresan a su país o región de origen deciden irse nuevamente. Esa decisión puede tomarse, por ejemplo, tras un cambio de

la situación en materia de seguridad o por falta de oportunidades suficientes de encontrar empleo.

108. Los repatriados y los desplazados internos, como los demás habitantes, tienen el derecho de salir de su país. El párrafo 2 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio”. El párrafo 3 del mismo artículo, sin embargo, dispone que el derecho de salir del país puede ser objeto de restricciones previstas en la ley que “sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de terceros...”.

109. Los repatriados y los desplazados internos también tienen el derecho de buscar asilo. La Declaración y Programa de Acción de Viena dispone que “toda persona, sin distinción alguna, tiene derecho, en caso de persecución, a buscar asilo y disfrutar de él en otros países”. El párrafo 1 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone, de modo similar, que “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”.

110. En virtud del *derecho humanitario*, el artículo 73 del Protocolo I considera la situación de las personas que huyen de su país antes del comienzo de una guerra y que son admitidas en otro país como refugiados. Si el país de refugio es ocupado posteriormente por las fuerzas armadas del país de origen, los refugiados, aunque sean nacionales del país ocupante, deben ser tratados como personas protegidas.

## 6. Exigencia de documentos de identificación

111. En muchos lugares los nacionales de un país pueden estar obligados a presentar documentos de identificación. *Esos documentos pueden ser necesarios, por ejemplo, para comprar pasajes de autobús o de ferrocarril, pasar por puntos de control, reivindicar el lugar de residencia o solicitar un empleo. Los documentos que se exigen pueden ser pasaportes, partidas de nacimiento, certificados de seguro o licencias de conductor.* Muchas veces a las personas desplazadas les resulta imposible presentar todos esos documentos o algunos de ellos. Tras meses o años de desplazamiento, los repatriados y los desplazados internos pueden haber perdido gran parte de sus pertenencias, o éstas pueden haberles sido hurtadas. Las personas desplazadas pueden haberse visto obligadas a huir sin sus documentos. Cuando se producen nacimientos o fallecimientos durante el período del desplazamiento, los repatriados y los desplazados internos pueden no estar en condiciones de obtener los certificados correspondientes. *En algunos campamentos de refugiados o desplazados internos se prestan servicios de registro;* pero algunas veces las personas desplazadas no están dispuestas a identificarse como repatriados o desplazados internos en su propia comunidad de origen y prefieren no utilizar esos documentos. También ocurre algunas veces que sólo se suministran tarjetas de identificación a los jefes de familia varones, práctica que deja a las mujeres en situación de peligro al cruzar fronteras o puntos de control.

112. La exigencia de determinados documentos que las personas desplazadas no están en condiciones de obtener puede impedir a los repatriados y los desplazados internos viajar dentro de su país u obtener viviendas o empleos en una comunidad.

113. *El derecho internacional establece el derecho a la personalidad jurídica de todos los individuos.* El artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos declara que “Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”.

114. El derecho aplicable a los refugiados obliga a los Estados a respetar *el estado civil, como el de matrimonio*, que el refugiado tenía antes de su desplazamiento. También obliga a los países de asilo a prestar servicios administrativos a los refugiados, en particular la entrega a esas personas de “los documentos o certificados que normalmente se entregarían a los extranjeros por las autoridades nacionales o por su conducto”.

115. En las *situaciones de conflicto armado interno* no existen referencias concretas a las prescripciones sobre documentación de las personas desplazadas, salvo en lo que dispone el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Con respecto a las *situaciones de conflicto armado entre Estados*, el artículo 80 del Cuarto Convenio de Ginebra dispone que debe protegerse la plena capacidad civil de los internados. El sexto párrafo del artículo 97 establece que los documentos familiares y de identidad que lleven los internados no podrán serles retirados más que contra recibo. Además, el artículo 97 establece que en ningún momento los internados deberán carecer de documentos de identidad. Estas disposiciones del Cuarto Convenio pueden invocarse para obtener la correspondiente protección de los repatriados y los desplazados internos.

## 7. Mantenimiento de la unidad de la familia

116. Durante el proceso de repatriación, muchas familias pueden quedar divididas y, en particular, pueden perderse niños. En algunas situaciones las personas desplazadas que regresan a sus hogares pueden encontrarse con que las autoridades locales disponen que ciertas personas se dirijan a regiones determinadas. Esas órdenes pueden provocar la división de las familias y las comunidades. Algunos de estos problemas pueden evitarse mediante la aplicación del derecho internacional relativo a la libertad de circulación. Sin embargo, existen diversas disposiciones que se refieren específicamente al *mantenimiento de la unidad de las familias*.

117. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone en el párrafo 1 de su artículo 23 que “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”. Existen disposiciones análogas en la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Carta Africana; y la Convención Americana. La Convención sobre los Derechos del Niño, en particular, contiene disposiciones detalladas sobre la importancia de la familia para el niño.

118. En las *situaciones de conflicto armado*, el apartado b) del párrafo 3 del artículo 4 del Protocolo II dispone que se tomarán las medidas oportunas para facilitar la reunión de las familias temporalmente separadas.

119. Con respecto a los *conflictos armados entre Estados*, el artículo 74 del Protocolo I exige que cada parte en el conflicto facilite “en toda la medida de lo posible la reunión de las familias que estén dispersas a consecuencia de conflictos armados”. Este artículo se aplica a toda la población, incluyendo a los nacionales de la parte en conflicto. El artículo 49 del Cuarto Convenio de Ginebra exige que la Potencia ocupante actúe, al efectuar traslados o

evacuaciones de la población, de modo que en la medida de lo posible no se separe, unos de otros, a los miembros de una misma familia.

## 8. Idioma y cultura

120. Los repatriados y los desplazados internos que residen en una región distinta de la suya propia, o después del regreso a su lugar de origen, pueden verse impedidos de emplear su propio idioma y apremiados a emplear el idioma de las autoridades locales o nacionales, o de un grupo lingüístico mayor de la región.

121. Los *derechos relativos al idioma* están protegidos expresamente por diversos tratados. El derecho de hablar su propio idioma puede deducirse también de otros varios derechos, como el de libertad de expresión.

122. El artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que “En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a ... emplear su propio idioma.”

123. En las *situaciones de conflicto armado interno*, el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra exige que se trate con humanidad a las personas que no participen directamente en las hostilidades, o hayan dejado de participar en ellas. Ese trato debe otorgarse “sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo”. El idioma está comprendido en los “criterios análogos”. Se encuentra una disposición similar en el artículo 75 del Protocolo I respecto de las *situaciones de conflicto armado entre Estados*.

## 9. Libertad de reunión

124. En muchos lugares los repatriados y los desplazados internos no estarán debidamente representados en las asociaciones locales o nacionales ni en las estructuras administrativas. Pueden *tener que formar asociaciones que les representen*. En algunos países se imponen restricciones al derecho de reunión de determinados grupos.

125. El artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “se reconoce el derecho de reunión pacífica”. Además, el artículo 22 establece que “toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras...”. Sin embargo, estos derechos están sujetos a las restricciones previstas por la ley y que sean necesarias en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o de los derechos de terceros.

## 10. Participación en los asuntos públicos y de gobierno

126. *Los repatriados y los desplazados internos pueden verse excluidos de cualquier oportunidad de participar en los asuntos públicos y de gobierno. Esa exclusión, a su vez, puede dar lugar a otras violaciones de sus derechos humanos.*

127. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que todos los ciudadanos gozarán del derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos y de votar y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas. *A los ciudadanos repatriados debe asegurárseles el derecho a la participación política.*

128. Una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1991 declara que “el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno de su país es un factor crucial para el disfrute efectivo por todos de una amplia gama de derechos humanos y libertades fundamentales ...”.

129. Se admiten restricciones del derecho a participar en los asuntos públicos, pero no pueden ser indebidas y deben ser proporcionadas (artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Aunque el derecho internacional sólo asegura a los ciudadanos el derecho de votar y de ser elegidos, los gobiernos deberían considerar la posibilidad de ampliar los derechos de participación a las demás personas que residen en la comunidad.

### D. Grupos vulnerables

130. Los repatriados y los desplazados internos constituyen a menudo un grupo vulnerable que merece una atención particular de las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos. Sin embargo, existen en las poblaciones de repatriados categorías de personas particularmente vulnerables. Puede tratarse, por ejemplo, de determinados grupos de repatriados y desplazados internos que son objeto de violaciones de derechos humanos a causa de sus opiniones, sus convicciones religiosas, su identidad étnica u otros motivos.

131. Debe señalarse especialmente el caso de las *mujeres, los niños, las personas de edad y los discapacitados*. Estas categorías de repatriados y desplazados internos se encuentran a menudo expuestas al mayor peligro de violaciones de sus derechos humanos o de otros padecimientos durante el proceso de retorno. Por ejemplo, los repatriados y los desplazados internos muchas veces son obligados a caminar durante muchos días para regresar a su país o región de origen, llevando consigo todas sus pertenencias. Esos viajes pueden desarrollarse en condiciones climáticas adversas, con calor o frío extremos y escasa alimentación o suministro de agua. Tales condiciones crean las mayores dificultades para los niños, las personas de edad y los discapacitados, así como para las mujeres y para los desplazados internos que les cuidan.

132. En esta parte se dan indicaciones sobre algunos de los problemas que pueden afectar a los grupos vulnerables de repatriados y desplazados internos y se ofrecen informaciones concisas sobre algunas de las normas de derecho internacional que pueden invocarse para

proteger a cada categoría. Las informaciones suministradas aquí de ningún modo son exhaustivas. En particular, debe señalarse que se mencionan únicamente los derechos que corresponden a violaciones sufridas con frecuencia por grupos vulnerables como los repatriados y los desplazados internos. Los oficiales de derechos humanos deben ser conscientes de las categorías vulnerables comprendidas en las poblaciones repatriadas que se encuentran en su región. La dependencia de repatriados de la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos debe dar una orientación clara a los funcionarios sobre la asistencia que pueden ofrecer a los repatriados y desplazados internos particularmente vulnerables (véase la **Sección H, *infra*** para una información más detallada).

## 1. La mujer

133. Las mujeres suelen formar la categoría más numerosa de personas desplazadas. Muchas veces se deja que las mujeres se hagan cargo de sus hijos por sí solas, y en algunos casos asumen la responsabilidad adicional de ocuparse de niños no acompañados. A pesar de esta pesada carga, *las mujeres suelen quedar al margen de todos los procesos de decisión* de la comunidad repatriada. La decisión de regresar, por ejemplo, puede haber sido adoptada por hombres y sin tener en cuenta en absoluto las consideraciones prioritarias, a menudo diferentes, de las mujeres y los niños. Durante el período de desplazamiento *las mujeres pueden ser particularmente vulnerables a la violencia física, y en particular a la violación*. Las víctimas de esos actos de violencia en algunos casos son estigmatizadas por sus propias familias y por otros repatriados y desplazados internos y pueden verse imposibilitadas de regresar a sus comunidades.

134. El problema de la *exclusión de las estructuras de decisión*, y otras formas de discriminación, muchas veces subsiste después del regreso. En muchos países, por ejemplo, la tradición local, y hasta las leyes nacionales, pueden impedir que las mujeres jefas de familia posean tierras o inmuebles. Las mujeres pueden estar excluidas de todo control de la distribución de los alimentos y otros materiales de auxilio esenciales para su reincorporación en la comunidad.

135. Entre las organizaciones humanitarias internacionales existe una conciencia cada vez más general de las necesidades de las mujeres repatriadas y la importancia de *dar participación a las mujeres repatriadas en el desarrollo y en la gestión de los programas de ayuda locales*.

136. La *discriminación* basada en el sexo es causa de muchas violaciones de derechos humanos que padecen las mujeres repatriadas y desplazadas internas. La Carta de las Naciones Unidas y los tratados sobre derechos humanos prohíben la discriminación por motivos de sexo y establecen la igualdad de género; por ejemplo, en el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el párrafo 1 del artículo 2 y los artículos 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

137. Las mujeres repatriadas pueden ser víctimas de “*actos de violencia particulares del sexo*”, como la violación. Esos actos de violencia se cometen algunas veces por miembros de grupos armados en el territorio que deben atravesar los repatriados y desplazados internos para llegar a su región de origen. En algunos casos los actos de violencia pueden cometerse por hombres que forman parte de la población repatriada. Aunque muchas mujeres están expuestas a los actos de violencia particulares del sexo, las mujeres repatriadas —que a menudo están separadas

de sus familias y de los demás miembros de su comunidad— se encuentran en situación especialmente vulnerable.

138. Las violaciones de derechos humanos inherentes a los actos de violencia particulares del sexo están prohibidas por numerosos principios de derecho internacional referentes a otros actos de violencia y de malos tratos, incluyendo la tortura. En particular, la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer declara que los Estados tienen la *obligación de prevenir y reparar esos actos de violencia*. Los Estados deben interpretar sus obligaciones derivadas de estos instrumentos internacionales en el sentido de que imponen una obligación positiva de respetar y asegurar la protección respecto de la violencia, así como de prevenir y sancionar los actos cometidos por los individuos.

139. Las mujeres repatriadas pueden *ser forzadas a la prostitución* a cambio, por ejemplo, de alimentos, seguridad o el derecho de entrar en un país o región o salir de él. Las víctimas de esas violaciones de derechos pueden sufrir padecimientos físicos y mentales además del riesgo de contraer el VIH/SIDA. En las situaciones de conflicto armado interno, el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo II prohíbe “la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor”. Existen disposiciones análogas en el párrafo 1 del artículo 76 del Protocolo I respecto de la situación de los conflictos armados entre Estados.

140. En muchos casos las mujeres repatriadas carecen de igualdad de acceso con el hombre a los *documentos de identificación personal* y a los *procedimientos de registro*. La falta de documentación personal puede impedir a la mujer, por ejemplo, viajar o tener acceso a los alimentos o los bienes sin el consentimiento de su marido u otro pariente varón. El ACNUR, en particular, concentra su atención en asegurar que las mujeres puedan adquirir una personalidad jurídica independiente.

141. El artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer garantiza a la mujer la igualdad de derechos con el hombre en el *empleo*. Esa igualdad de derechos incluye las mismas oportunidades de empleo, la igualdad de remuneración y la igualdad de trato respecto del trabajo de igual valor.

142. El artículo 15 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer dispone que la mujer debe tener igualdad con el hombre ante la ley y, en particular, “iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes...”. El apartado h) del párrafo 1 del artículo 16 destaca la igualdad de derechos personales de los cónyuges en materia de propiedad, compra, gestión, administración, goce y disposición de los *bienes*. Las mujeres repatriadas y desplazadas internas a menudo sufren problemas en relación con la herencia. Durante el desplazamiento, sobre todo en situaciones de conflicto armado, muchas personas pueden morir. Cuando una mujer pierde a su esposo puede verse, después de regresar a su hogar, en la imposibilidad de heredar los bienes de la familia registrados a nombre de su esposo fallecido.



## 2. Los niños<sup>31</sup>

143. Las poblaciones de repatriados suelen incluir a grandes cantidades de *menores no acompañados*. Esos niños pueden haber quedado separados de sus padres al abandonar su hogar, o durante el regreso. En muchos casos sus padres pueden haber muerto. Durante el regreso, los menores no acompañados suelen tener un acceso muy limitado a la ayuda alimentaria. *El agotamiento y la malnutrición*, combinados con su juventud, puede hacer que los niños (acompañados o no) sean particularmente vulnerables a *enfermedades* como el cólera y el paludismo. En muchos países los varones muy jóvenes son víctimas del *reclutamiento* por grupos armados y obligados a tomar parte en las hostilidades; los niños no acompañados son particularmente vulnerables a esta violación de sus derechos.

144. Los niños que logran regresar a su región de origen pueden no tener ningún hogar; pueden haber perdido varios años de educación, lo que reduce muy gravemente sus oportunidades de empleo en el futuro.

145. Los niños repatriados pueden ser *confinados* en campamentos u otros lugares por las autoridades locales. El párrafo c) del artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño dispone lo siguiente: “Todo niño privado de libertad será tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad.”

146. Los niños tienen garantizado un derecho especial a la *unidad de la familia*, que adquiere una importancia particular para los niños repatriados. El artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que el niño tiene derecho, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. El artículo 5 dispone que los Estados Partes deben respetar

las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.

147. El artículo 9 de la Convención se refiere a *situaciones en que un niño queda separado de sus padres*. El artículo dispone lo siguiente:

Cuando esa separación sea resultado de una medida adoptada por un Estado Parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio, la deportación o la muerte (incluido el fallecimiento debido a cualquier causa mientras la persona esté bajo la custodia del Estado) de uno de los padres del niño, o de ambos, o del niño, el Estado Parte proporcionará, cuando se le pida, a los padres, al niño o, si procede, a otro familiar, información básica acerca del paradero del

---

<sup>31</sup> Para información más detallada sobre los derechos especiales del niño véase el **Capítulo XII, “Derechos del niño”**.

familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resultase perjudicial para el bienestar del niño.

148. La Convención se refiere a las condiciones de *reunión de la familia*. El artículo 10 dispone que los niños y sus padres tendrán derecho a salir de cualquier país, incluido el propio, y de entrar en su propio país, con el fin de mantener contactos entre sí. Con respecto a los niños refugiados (o que traten de obtener el estatuto de refugiados), el artículo 22 dispone que los Estados Partes:

cooperarán, en la forma que estimen apropiada, en todos los esfuerzos de las Naciones Unidas y demás organizaciones intergubernamentales competentes u organizaciones no gubernamentales que cooperen con las Naciones Unidas por proteger y ayudar a todo niño refugiado y localizar a sus padres o a otros miembros de su familia, a fin de obtener la información necesaria para que se reúna con su familia.

149. El artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que todo niño tiene derecho “a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”. Los Estados Partes, “de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”. (Véase también el **Capítulo XII, “Derechos del niño”**.)

### 3. Las personas de edad y los discapacitados

150. En muchas sociedades las personas de edad y los discapacitados reciben el cuidado de sus familias. Pero en las situaciones en que las poblaciones han sido desplazadas, *las familias pueden quedar separadas con facilidad, y las personas de edad y los discapacitados pueden verse librados a sus propios medios*. Tal como ocurre con los niños no acompañados, esta categoría de repatriados y desplazados internos muchas veces tiene un acceso limitado a los alimentos y otras formas de ayuda. El viaje que supone el proceso de regreso puede resultarles extremadamente agotador. *Las personas físicamente discapacitadas, en particular, pueden no estar en condiciones de recorrer grandes distancias a pie, o pueden estar totalmente incapacitadas de caminar*. Las personas de edad son especialmente vulnerables a las enfermedades, y los discapacitados pueden estar en peligro de discriminación o de sufrir tratos degradantes debido a su discapacidad.

151. Los oficiales de derechos humanos deben tener conciencia de la vulnerabilidad de las personas de edad debido a su ancianidad y aislamiento respecto de los mecanismos normales de protección existentes en la comunidad. Las Normas Uniformes de las Naciones Unidas sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad<sup>32</sup> disponen que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar en la mayor medida posible de los mismos derechos y libertades que las personas no discapacitadas. Las Normas Uniformes establecen que “con la palabra ‘discapacidad’ se resume un gran número de diferentes limitaciones funcionales que se registran en las poblaciones de todos los países del mundo. La discapacidad

---

<sup>32</sup> Aprobadas por la Asamblea General en su resolución 48/96, de 20 de diciembre de 1993.

puede revestir la forma de una deficiencia física, intelectual o sensorial, una dolencia que requiera atención médica o una enfermedad mental. Tales deficiencias, dolencias o enfermedades pueden ser de carácter permanente o transitorio”.

152. El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prohíbe la discriminación por motivos de discapacidad. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha definido esa discriminación estableciendo que incluye “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia, o la negación de un alojamiento razonable, basada en la discapacidad, que tenga por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de derechos económicos, sociales o culturales”.<sup>33</sup>

## E. Las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos: preparación del retorno

153. El principal objetivo de los repatriados y desplazados internos es poner fin a su situación de desplazamiento y volver a una vida normal. En la medida de lo posible, la mayoría de las personas querrán volver a su región de origen, recuperar sus tierras, sus casas y sus bienes. Además de cumplir una función general de fiscalización y protección de los derechos de los repatriados y los desplazados internos durante su desplazamiento –mencionada antes– los funcionarios de las Naciones Unidas que actúan sobre el terreno en materia de derechos humanos también pueden desempeñar una función importante en la preparación del retorno de esas personas desplazadas. Son elementos de esa “preparación” la labor dentro de la operación sobre derechos humanos y con los principales asociados para asegurar que exista una comprensión cabal de la situación en materia de derechos humanos que afecta a las personas desplazadas en su regreso. Otros aspectos de la “preparación” pueden referirse al trabajo destinado a abordar algunos de los problemas que pueden afectar a los repatriados y los desplazados internos durante el proceso de retorno. Esas actividades pueden incluir, por ejemplo, la ayuda a las autoridades para desarrollar un sistema de restitución de bienes e indemnización en conformidad con el derecho nacional e internacional, o la capacitación de la policía local para la mediación en litigios entre los repatriados o desplazados internos y otras personas.

154. Puede plantearse, así, cualquier cantidad de actividades que una operación sobre derechos humanos puede desarrollar en la preparación del regreso. Varias de ellas son temas de otros capítulos de este Manual –como la protección de los derechos humanos de las personas detenidas, la administración de justicia, etc.– mientras que otras se tratan en textos de capacitación especiales de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos que abarcan, por ejemplo, la promoción de los derechos humanos, los derechos humanos y la aplicación de la ley y los derechos humanos para abogados y jueces.

---

<sup>33</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general 5, documento de las Naciones Unidas E/1995/22-E/C.12/1994/20 (1994).

155. Se señalará aquí una lista limitada de actividades que, a su vez, debe ayudar a la operación sobre derechos humanos a desarrollar mejor su estrategia y su enfoque para prestar una asistencia más importante a los repatriados y los desplazados internos. Las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos pueden preparar el regreso de los refugiados o los desplazados internos en cuatro formas: 1) *la obtención de informaciones*; 2) el trabajo con arreglo a *acuerdos especiales*; 3) las *consultas*; y 4) las *actividades de capacitación e información*.

## 1. Obtención de informaciones

156. La primera etapa preparatoria consiste en *comprender la situación*. Es preciso reunir informaciones sobre los repatriados y los desplazados internos, sobre la región a la que regresan y sobre la situación general en lo referente a su retorno. Esas informaciones deben utilizarse para trazar un perfil de la situación respecto del retorno.

### a. Información sobre los repatriados y los desplazados internos

157. Las oficinas de zona y la dependencia de repatriados de la oficina central de la operación sobre el terreno –cuando existe– deben recopilar información detallada sobre los repatriados y los desplazados internos cuya llegada se prevé. ¿*Quiénes* son? ¿Se identifican las personas desplazadas con uno o más grupos (políticos, étnicos, religiosos, etc.)? ¿Forman un sector profesional o social (por ejemplo: agricultores)? ¿Existen grupos vulnerables dentro de la población repatriada? ¿Existen *tensiones* entre el grupo desplazado y algún otro, por ejemplo, de la región de origen? ¿Cuál es la historia de las relaciones entre los grupos? ¿*Cuándo* salieron de su lugar de origen los repatriados y los desplazados internos, y por qué lo hicieron? ¿En qué países o lugares buscaron refugio? ¿Cuáles fueron las *condiciones de vida* en el lugar de refugio? ¿Qué presiones impusieron esas condiciones a los repatriados y los desplazados internos? En particular, ¿en qué medida es voluntario el regreso? ¿*Cuándo* se prevé que tendrá lugar? ¿A lo largo de qué período de tiempo? ¿*Cuántas* personas se prevé que regresarán, y a *qué regiones*?

158. Estas informaciones deben reunirse mediante contactos con los repatriados y los desplazados internos que ya han llegado, o con personas desplazadas que se encuentran en campamentos de refugiados o desplazados internos (véase el **Capítulo X, “Fiscalización y protección de los derechos humanos de los refugiados y las personas desplazadas que residen en campamentos”**). Debe consultarse a esas personas sobre su opinión acerca del regreso. ¿Cuáles son sus esperanzas para el retorno? ¿Cuáles son sus temores? Deben señalarse *problemas como los de seguridad personal, las relaciones con las autoridades locales, la vivienda y el empleo*. Es fundamental que todos los estudios de esta clase se lleven a cabo con mujeres repatriadas y desplazadas internas tanto como con hombres. Las mujeres pueden tener criterios de prioridad muy diferentes y, en su carácter de grupo vulnerable, sus derechos pueden estar más expuestos a peligros.

### b. Información sobre la región de retorno

159. Las oficinas de zona existentes en la región a la que se dirigen los repatriados y desplazados internos deben hacer averiguaciones sobre la situación en materia de vivienda y

empleo que habrán de encontrar los repatriados y los desplazados internos. Los oficiales de derechos humanos pueden *comunicarse con miembros de la población local* para determinar su actitud acerca de la llegada de los repatriados y los desplazados internos. ¿Cuáles son sus esperanzas y sus temores en relación con ese regreso? ¿Cómo habrán de recibir a los repatriados y los desplazados internos las personas que ya viven en la comunidad? ¿Habrá grupos que se opongan al retorno y procuren violar los derechos humanos de los repatriados y los desplazados internos? ¿Cuáles son los principales problemas que podrían surgir si las personas desplazadas regresaran ahora? ¿Cuáles serían las condiciones, desde el punto de vista de los derechos humanos, en que se encontrarían esas personas? Por ejemplo, ¿habría escasez de viviendas, que a su vez podría dar lugar a conflictos sobre la propiedad de los inmuebles y a posteriores infracciones de derechos humanos? ¿Se producirían *detenciones de repatriados y desplazados internos por sus presuntos actos anteriores a su partida*? Mediante la previsión de este tipo de problemas, los oficiales de derechos humanos pueden prepararse para ellos, por ejemplo, planteándolos a las autoridades locales.

### c. Desarrollo de un perfil

160. Mediante la información mencionada, la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos puede *trazar un perfil* de los repatriados y los desplazados internos y la situación de su retorno. Ese perfil facilitará la planificación y pondrá de relieve los problemas eventuales para que sea posible resolverlos con la menor demora. Los perfiles deben actualizarse periódicamente y, si es preciso, pueden ser específicos de determinada región abarcada por la operación.

## 2. Labor en el marco de acuerdos especiales

161. La operación sobre el terreno debe cerciorarse de estar informada acerca del contenido de cualquier acuerdo especial que se haya firmado por las autoridades nacionales o locales acerca de los repatriados y los desplazados internos. *Esos acuerdos pueden ayudar a afianzar la protección de los derechos de los repatriados estableciendo garantías específicas de parte de las autoridades nacionales o locales* sobre la forma en que habrán de tratar a los repatriados y los desplazados internos. El ACNUR, en particular, sigue la práctica de firmar “acuerdos de oficinas auxiliares” con las autoridades nacionales. En algunos casos el ACNUR participa también en “acuerdos tripartitos” con el país de acogida y el país de origen. Puede ser importante que las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos aseguren que su labor respete y se ajuste al contexto de tales acuerdos.

## 3. Consultas con el gobierno, el ACNUR y otras entidades

162. Es de la mayor importancia que, *tanto a nivel nacional como a nivel local*, las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos discutan los posibles problemas con el gobierno, el ACNUR, otras organizaciones internacionales y no gubernamentales y otras instituciones que hayan de participar en un eventual regreso de la población desplazada. *La operación sobre el terreno de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos debe considerar la*

*posibilidad de elaborar un acuerdo entre las diversas instituciones interesadas, en que se distribuyan las responsabilidades.* Se han elaborado varios acuerdos de esa clase sobre diversos aspectos del problema de la repatriación por la Operación de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Rwanda y el ACNUR. El acuerdo básico se encuentra en el **Apéndice 1** y puede servir de modelo a este respecto.

163. Las oficinas de zona deben *informar a las autoridades locales y a las demás organizaciones* acerca del mandato de la operación sobre el terreno respecto de la población desplazada. También deben *consultar* a las autoridades locales y otras organizaciones sobre los planes para la repatriación. Es fundamental que las autoridades participen en la adopción de las decisiones sobre el regreso de la población desplazada.

164. También puede convenir que las oficinas de zona planteen eventuales problemas -como los referentes al alojamiento, la disponibilidad de puestos de trabajo remunerados y la imparcialidad del sistema judicial- ante las autoridades competentes. Es mucho mejor plantear problemas delicados antes de que sea preciso atenderlos. Esas consultas deben realizarse mediante un *intercambio de informaciones*. La operación sobre el terreno en materia de derechos humanos debe concentrar sus esfuerzos en *prestar asistencia* a las autoridades en sus tareas, así como en fiscalizar la forma en que las cumplen.

## 4. Otras actividades de preparación para el retorno

165. Como parte de la preparación de la llegada de los repatriados y los desplazados internos, la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos puede llevar a cabo diversas actividades, según el mandato de cada una.

166. Esas actividades pueden referirse a problemas concretos, como la capacitación en materia de derechos humanos para las fuerzas de seguridad locales, o bien a cuestiones más generales, como las tensiones entre el grupo de repatriados y la población local. Por ejemplo, los oficiales de zona pueden observar que la policía local tiende a golpear a las aglomeraciones de repatriados y desplazados internos durante las distribuciones de alimentos, o que existe hostilidad de parte de la población local respecto de los repatriados y los desplazados internos que llegan a su lugar de origen. Para abordar estos problemas pueden organizarse actividades de capacitación en materia de derechos humanos e información. Puede capacitarse a los funcionarios de policía acerca de los principios de los derechos humanos y las técnicas de control de las aglomeraciones de civiles. *Pueden celebrarse conversaciones con la población local para advertirle las necesidades de los repatriados y los desplazados internos; pueden utilizarse otros esfuerzos para informar a la población local sobre los derechos del grupo* (como las minorías étnicas, religiosas o políticas).

167. Es importante que los miembros de los grupos interesados participen estrechamente en el desarrollo de cualquier programa de capacitación o de información.

## F. Las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos: actividades durante el regreso de las personas desplazadas

168. En esta sección se examinan las posibles funciones de una operación sobre el terreno de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos durante el regreso efectivo de los repatriados y los desplazados internos a sus regiones y comunidades de origen. Un proceso de “retorno” puede tener lugar en muchas formas diferentes y en condiciones muy variadas, y tanto lo uno como lo otro resulta decisivo para el respeto de los derechos humanos. La función de los oficiales de derechos humanos tendrá que definirse en conformidad con esas formas y condiciones y, como se indicó en la introducción de este capítulo, según el mandato y los recursos de la operación y las funciones que cumplen otras organizaciones.

### 1. El derecho de retorno, la no devolución y el retorno voluntario

169. Los refugiados tienen, jurídicamente, el derecho de volver a su país cuando lo deseen. También les ampara la protección jurídica que impide a los Estados obligarles a volver. Además del respeto o la violación de estas disposiciones jurídicas, el carácter voluntario o no voluntario de un regreso puede tener consecuencias importantes en la forma en que se recibe a los repatriados y los desplazados internos. *Las personas que son obligadas a volver a su país pueden tener que hacerlo cuando la situación en materia de seguridad es inestable, o se carece de alimento suficiente para ellos en la región de origen.* Estos factores acentúan el peligro de pérdida de vidas, de lesiones y de enfermedades entre los repatriados y los desplazados internos. La naturaleza de los peligros concretos que sufren los repatriados y los desplazados internos habrá de afectar inevitablemente a la orientación de los esfuerzos que despliegue la operación sobre derechos humanos para prestarles asistencia.

#### a. El “derecho de retorno” en las normas internacionales sobre derechos humanos

170. El párrafo 2 del artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el párrafo 4 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Cuarto Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el párrafo 5 del artículo 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el párrafo 2 del artículo 12 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos reconocen el *derecho de las personas a regresar a su país de origen*. Por ejemplo, el párrafo 4 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país”.

171. Del mismo modo, el párrafo 1 del artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Cuarto Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos (párrafo 1 del artículo 2), el párrafo 1 del artículo 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el párrafo 1 del artículo 12 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos *garantizan la libertad de circulación dentro de un Estado*, lo que incluiría el derecho de los desplazados internos a regresar a su lugar de origen. Por ejemplo, el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia”.

## b. “No devolución” y “retorno voluntario”

172. Un precepto fundamental del derecho internacional en materia de refugiados es el de *no devolución*. El párrafo 1 del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, dispone lo siguiente:<sup>34</sup>

Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

173. Esta disposición establece el principio de la *repatriación voluntaria*. Como consecuencia directa de la disposición, los refugiados normalmente sólo volverán a sus países cuando deseen hacerlo. Para que un refugiado adopte una decisión plenamente voluntaria acerca de su regreso, debe contar con información precisa y actualizada sobre la situación existente en su país y en su región de origen. Esa información permite que los refugiados adopten una *decisión fundada*. También son importantes en el proceso de decisión otros factores, como la ayuda en materia de transporte y reasentamiento; y el ACNUR, en particular, a menudo facilita la repatriación voluntaria ofreciendo diversas formas de asistencia.

174. La Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados no se aplican a los desplazados internos. Sin embargo, el derecho a la libertad de circulación rige para todas las personas dentro de su propio país y significa que los desplazados internos tienen la misma opción de regresar voluntariamente a su lugar de origen (véanse los párrafos 20 y 21 y el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

175. En la mayoría de las situaciones, las personas desplazadas y los refugiados que disponen de información precisa son quienes están en mejor situación para resolver si su regreso es o no seguro y conveniente. Para los oficiales de derechos humanos, saber si un retorno es o no voluntario ofrece una importante información sobre las amenazas que pueden sufrir los repatriados y los desplazados internos.

---

<sup>34</sup> Véase también el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1966, que amplía el ámbito de aplicación de la Convención.



## 2. Tipos de retorno

176. A pesar de las garantías del derecho internacional sobre el regreso voluntario y la libertad de circulación dentro del país, el principio de la repatriación voluntaria no siempre se respeta plenamente. En algunos casos, no obstante los esfuerzos del ACNUR, los países de asilo pueden violar la norma de no devolución obligando a los refugiados que se encuentran en su territorio a que vuelvan a su país de origen. Algunas veces puede ocurrir que ciertos grupos de refugiados vuelvan a su lugar de origen porque *su lugar de refugio les plantea mayores peligros que los riesgos a que deben hacer frente en su lugar de origen.*

177. Existen diversos tipos diferentes de retorno, lo que se relaciona muchas veces con que sea o no voluntario. La medida en que un retorno es voluntario afecta por lo general a la forma en que tiene lugar el retorno y, por consiguiente, a las actividades de una operación sobre el terreno en materia de derechos humanos.

178. Un proceso de *retorno voluntario* debe caracterizarse por su naturaleza *planificada* y relativamente *organizada*. Habitualmente hay tiempo para preparar medios de transporte adecuados y los demás servicios necesarios. La cantidad, y a menudo los nombres, de los repatriados y desplazados internos están documentados debidamente, lo que facilita el seguimiento de las personas y las familias.

179. Cuando no se respeta el principio del retorno voluntario, las personas desplazadas pueden verse *obligadas a regresar*. También pueden existir situaciones en que los refugiados o las personas desplazadas participan en un *retorno espontáneo*. Estas formas de retorno suelen ser *desordenadas*; pueden suponer un movimiento de personas *muy numerosas*. Puede haber insuficiencia de medios de transporte, de alimentos y de material médico. Los retornos forzados en masa, en particular, pueden causar enormes *sufrimientos* y hasta la muerte de muchos repatriados y desplazados internos, en especial en cualquier grupo vulnerable que forme parte de la comunidad repatriada (véase la **Sección D, “Grupos vulnerables”**). El tipo de retorno que se produce habrá de influir en la función que cumple la operación sobre derechos humanos durante su desarrollo. Por ejemplo, la probabilidad de violaciones de los derechos humanos es menor en los casos de retorno ordenado y voluntario.

## 3. Situación en la región o el país de origen en que se produce el retorno

180. La situación política en el país o la región a que regresa la población también tendrá un efecto muy acentuado en las condiciones y en el éxito del retorno. Por ejemplo, las personas que regresan a una región en que se libra un *conflicto armado* tienen probabilidades muy inferiores de poder asentarse en forma duradera y con seguridad y dignidad que las personas que regresan a una situación pacífica y como parte de un arreglo político.

## 4. Actividades durante el regreso

181. Durante el regreso, las oficinas de zona generalmente deben fiscalizar las condiciones en materia de derechos humanos acompañando el movimiento de las personas desplazadas.

182. Las actividades de fiscalización deben incluir las siguientes:

### a. Presencia en las fronteras y otros puntos de control

- Asegurar que se permita el paso de todas las personas desplazadas y que cualquier registro de las pertenencias personales se lleve a cabo en forma respetuosa.
- Debe permitirse que los repatriados y los desplazados internos lleven consigo sus pertenencias personales sin que se les impongan derechos de aduana ni otras limitaciones. No debe cobrarse ningún gravamen a los repatriados y desplazados internos por el derecho de atravesar fronteras u otros puntos de control.
- Las oficinas de zona deben asegurar que las autoridades de las fronteras no impongan exigencias sanitarias discriminatorias o no razonables a los repatriados y los desplazados internos, ni a sus pertenencias o vehículos.
- Deben patrullarse los caminos que sigan los repatriados y los desplazados internos que marchen a pie para asegurar que no sufran amenazas de la población local ni de fuerzas de seguridad.
- Presencia en los centros de tránsito existentes en el recorrido.
- Deben patrullarse las ciudades y aldeas de origen para vigilar la forma en que se recibe a las personas que llegan.

### b. Mantenimiento de contacto permanente con las autoridades

- Los oficiales de derechos humanos, mediante su presencia, sus contactos con las autoridades y otros medios, deben tratar de desalentar los problemas tales como el hostigamiento, las amenazas físicas o verbales, las lesiones corporales contra los repatriados y los desplazados internos o las detenciones discriminatorias.
- También se deben fiscalizar los problemas de deshidratación, frío, carencia de alimento, agotamiento, enfermedades, etc., y advertir a los organismos de ayuda y los servicios competentes para que contribuyan a resolver estos problemas.

### c. Coordinación con la posible labor en materia de derechos humanos de otras organizaciones

- Un elemento esencial de la fiscalización del retorno de la población desplazada será la coordinación de la labor de la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos con la que cumplen otras organizaciones internacionales participantes en el proceso de repatriación.
- Además, cuando son muy numerosas las personas que regresan, puede ser preciso redistribuir a los oficiales de derechos humanos dentro de la operación o contratar a más oficiales. Estas cuestiones serán tratadas más adelante en la **Sección H**,

## G. Las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos: actividades después del retorno

183. Después del retorno de los repatriados y desplazados internos a sus comunidades, los oficiales de derechos humanos pueden seguir desempeñando una importante función de *fiscalización de la reintegración* de los repatriados. En muchas situaciones los repatriados y los desplazados internos deben considerarse un *grupo vulnerable* al que es preciso vigilar más estrechamente que a otras categorías de la población. Además, los repatriados y desplazados internos muchas veces se encuentran fuera del alcance de los *mecanismos de protección* normales que contribuyen a proteger los derechos de las personas en la comunidad.

184. El objetivo de los oficiales de derechos humanos en la fiscalización de los repatriados y los desplazados internos después de su llegada a su región de residencia consiste en asegurar que los derechos humanos de los repatriados y los desplazados internos no sean violados durante ese *período de transición* en que pasan a reincorporarse en su comunidad. Otros problemas que se determinan mediante la fiscalización pueden comunicarse a las autoridades locales, a otras organizaciones o pueden tratarse en otras formas por la oficina de zona de la operación. Una vez que un repatriado o desplazado interno se ha “reintegrado” en una comunidad, deja de considerársele integrante de un grupo de alto riesgo y no necesita ya una vigilancia particular.

185. La fiscalización de la reintegración, sin embargo, es difícil de definir. ¿Qué significa exactamente la *reintegración* en este contexto? ¿Cómo puede determinarse cuándo un repatriado o desplazado interno “se ha reintegrado” en una comunidad? ¿De qué modo *fiscaliza* la reintegración un oficial de derechos humanos? ¿Cuándo deja un repatriado o desplazado interno de pertenecer a esa categoría?

### 1. Fiscalización de los mecanismos que contribuyen a la protección de los repatriados o desplazados internos

186. Dentro de una comunidad existen diversos “*mecanismos de protección*”. Éstos son elementos que forman parte del entorno de una persona que le hacen *sentirse en seguridad*, y que contribuyen a su protección. Muy a menudo los repatriados y desplazados internos carecen de acceso a los mecanismos de protección existentes en una comunidad. Un aspecto importante en la fiscalización de los repatriados y los desplazados internos consiste en observar los mecanismos de protección que existen y la medida en que los repatriados y desplazados internos se benefician de ellos. En cierto modo esa información es otro tipo de indicador de la

reintegración del repatriado o desplazado interno. Se presentan a continuación algunos ejemplos de mecanismos de protección.

- **La familia** es a menudo el mecanismo de protección más inmediato. Habitualmente las personas pueden apoyarse en sus familiares para obtener asistencia. Muchos repatriados y desplazados internos no tienen consigo a su familia. Muchos de ellos son mujeres que han enviudado o regresan solas con sus hijos.
- **La comunidad** puede incluir el vecindario inmediato o toda una ciudad. Las personas habitualmente dependen para su protección del apoyo de su comunidad más próxima. Los repatriados y desplazados internos algunas veces son objeto de suspicacia dentro de la comunidad, que hasta puede constituir más una amenaza que un mecanismo de protección. Los oficiales de derechos humanos siempre deben tratar de captar la situación general que existe dentro de una comunidad (véase el **Capítulo VII, “Obtención de informaciones”**).
- **El trabajo y la participación en actividades económicas** pueden proporcionar dinero y servir como mecanismos de protección. Las personas que ganan dinero dentro de la comunidad pueden mantener cierto nivel social y cierto nivel de vida. Dependen menos de otras personas. Los repatriados y desplazados internos pueden verse obligados a pasar un tiempo sin ninguna forma de empleo ni ingreso.
- **La estructura administrativa**, incluyendo a los funcionarios locales, puede ofrecer cierto grado de protección a los repatriados y desplazados internos. Puede ayudar en la recuperación de casas y tierras; puede mediar en cualquier litigio que se suscite dentro de la comunidad. Los mismos funcionarios también pueden, si se lo proponen, originar problemas para los repatriados y los desplazados internos y hacerles difícil la vida. La disposición que asuman esos funcionarios locales respecto de los repatriados y los desplazados internos tiene, por lo tanto, suma importancia. Los oficiales de derechos humanos, a través de sus esfuerzos para familiarizarse con la comunidad, deben conocer cómo actúa la administración local respecto de los repatriados y los desplazados internos.
- **El sistema judicial**, si funciona, puede servir como mecanismo formal de protección. Cuando el sistema judicial actúa con eficacia en todas las comunidades, es probable que no exista necesidad de fiscalizar a los repatriados y desplazados internos. Lamentablemente, la realidad es que el sistema judicial a menudo no protege los derechos de muchas personas que están bajo su jurisdicción. También ocurre que, aunque el sistema judicial esté en funcionamiento, suele ser demasiado lento o no responde adecuadamente a ciertos tipos de reclamaciones (por ejemplo, las de menor cuantía). Por consiguiente, la fiscalización puede seguir siendo útil.

187. Los oficiales de derechos humanos no sólo deben fiscalizar la eficacia de los diversos mecanismos de protección sino que también deben prestar atención a las formas de mejorar su funcionamiento mediante la capacitación de los funcionarios, la asistencia al sistema judicial, etc.

## 2. Fiscalización de la reintegración

188. La “reintegración” no es un concepto fácil de cuantificar. Para facilitar esa tarea, puede resultar útil para los oficiales de derechos humanos determinar ciertos “*indicadores*” de la reintegración:

- Vivienda:** ¿Ha recuperado el repatriado o desplazado interno su casa? La recuperación de los bienes muchas veces constituye un grave problema y en algunos casos puede estar vinculada con violaciones de derechos humanos.
- Tierra:** ¿Ha recuperado sus tierras el repatriado o desplazado interno? ¿La está cultivando? Las tierras de cultivo representan alimento e ingresos, aspectos ambos esenciales para la reintegración de un agricultor en la comunidad.
- Trabajo:** Si no dispone de tierras, ¿tiene el repatriado o desplazado interno un trabajo remunerado o compensado en alguna otra forma?
- Detención:** ¿Ha sido detenido el repatriado o desplazado interno?
- Escuela:** ¿Pueden los niños repatriados asistir a la escuela?
- Reuniones y asociaciones:** ¿Participa el repatriado o desplazado interno en reuniones locales? ¿Es miembro de alguna asociación local?
- Responsabilidad:** ¿Ocupa el repatriado o desplazado interno algún puesto de responsabilidad en su comunidad?
- Discriminación:** ¿Siente el repatriado o desplazado interno que es objeto de discriminación por los miembros de la comunidad? ¿Cómo ha reaccionado la población local ante los repatriados y los desplazados internos?
- Asistencia material:** ¿Reciben los repatriados o desplazados internos alguna ayuda material por su condición de tales? Este último punto puede tener aspectos tanto positivos como negativos. Los repatriados y desplazados internos que reciben ayuda material pueden estar en mejores condiciones para volver a establecerse en la comunidad. Al mismo tiempo, el hecho de recibir esa asistencia indica que todavía se les distingue de la comunidad. Además, los miembros de ésta pueden albergar celos o reaccionar con ira ante esa ayuda material, que puede llevarles a rechazar a los repatriados.
- Sensación de seguridad:** ¿Se sienten seguros los repatriados o desplazados internos? En caso negativo, ¿por qué?

### 3. Una fiscalización eficaz supone contactos regulares con fuentes de la comunidad

189. En la misma forma en que los oficiales de derechos humanos desarrollaron contactos al comienzo del proceso de los repatriados o desplazados internos, esos contactos con las autoridades, periodistas, maestros, etc., deben mantenerse. Ofrecen información útil sobre la reintegración de los repatriados y los desplazados internos en su comunidad.

### 4. Medidas

190. Según el mandato que tenga la operación sobre el terreno, los oficiales de derechos humanos pueden adoptar medidas para hacer frente a los problemas determinados mediante la fiscalización. Pueden remitirse a la información sobre los derechos humanos de los

repatriados y desplazados internos indicada en este capítulo, y pueden plantear problemas a las autoridades locales.

191. Por ejemplo, la fiscalización puede poner de manifiesto que un sector de repatriados y desplazados internos no ha logrado acceso a sus casas y sus tierras. Los oficiales de derechos humanos pueden ponerse en comunicación con las autoridades competentes y explicar al mismo tiempo la importancia de que los repatriados y los desplazados internos recuperen sus bienes, y su derecho a hacerlo. Del mismo modo, en los casos en que los repatriados y los desplazados internos son víctimas de detención arbitraria, los oficiales de derechos humanos pueden visitarles en su lugar de reclusión y posteriormente negociar su liberación (véase el **Capítulo IX, “Visitas a personas detenidas”**).

192. Los oficiales de derechos humanos pueden estar en condiciones de mediar entre los repatriados y desplazados internos y las autoridades locales para abordar problemas determinados. Es fundamental, sin embargo, que los oficiales de derechos humanos conserven su neutralidad respecto de las pretensiones o derechos que pueden entrar en contradicción. Es importante para la operación desarrollar directrices precisas sobre los principales problemas que probablemente se planteen durante la fiscalización. Con referencia a los ejemplos antes citados, los oficiales de derechos humanos deben saber exactamente qué tipo de función de mediación pueden desempeñar, si existe alguno, y sobre qué base debe establecerse esa función ante las autoridades locales y nacionales (véase el **Capítulo XXI, “La conciliación y la mediación en el terreno”**).

## 5. ¿Cuándo deja un repatriado o desplazado interno de ser objeto de vigilancia particular?

193. Como se indicó antes en esta sección, los oficiales de derechos humanos fiscalizan a los nuevos repatriados y desplazados internos porque se les considera una categoría “de alto riesgo”. La fiscalización de los repatriados y los desplazados internos no puede proseguir indefinidamente. ¿Cuándo dejan los repatriados y los desplazados internos de constituir una “categoría de alto riesgo”? ¿Cuándo dejan de ser “repatriados” y pasan a ser miembros de la población local? Esta cuestión es importante porque indica que existe un momento en que los oficiales de derechos humanos *dejan de fiscalizar* a cada grupo de repatriados y desplazados internos.

194. No resulta fácil dar una respuesta clara y precisa a la pregunta de cuándo se deja de ser un repatriado o desplazado interno. Se han propuesto dos directrices: la referente a la *situación* y la referente al *tiempo*. Esos dos indicadores deben emplearse juntos.

### a. Situación

195. Un repatriado o desplazado interno deja de serlo cuando forma parte de la comunidad y no se le distingue de ésta por ningún motivo relacionado con su anterior condición de refugiado o persona desplazada. *Uno de los indicadores al respecto puede consistir en que las organizaciones de ayuda siguen distribuyéndola a la persona*, aunque esa distribución puede concluir sencillamente porque se ha agotado un presupuesto. Otro indicador deriva de que el

repatriado o desplazado interno sea víctima de alguna discriminación basada en su anterior condición de refugiado. Los tipos de discriminación más frecuentes son los que ya se han indicado, que incluyen la vivienda, las tierras, el empleo, etc.

## b. Tiempo

196. Paralelamente con la situación de un repatriado o desplazado interno, el oficial de derechos humanos debe usar como elemento de orientación el *tiempo*. Después de *cierto lapso*, por ejemplo, seis meses, los oficiales de derechos humanos necesitan concentrar su atención en los nuevos repatriados y desplazados internos. El tiempo transcurrido desde la llegada debe fijarse conforme a la experiencia de la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos, abarcando el período en que cabe prever que se produzcan violaciones de derechos motivadas por la circunstancia de que la víctima es un repatriado o desplazado interno. Puede ser muy difícil fijar un indicador temporal determinado. En algunos países los repatriados y desplazados internos pueden seguir sufriendo violaciones de sus derechos humanos dos o más años después de haber vuelto a sus hogares. Es preciso actuar con cuidado al fijar cualquier plazo.

# H. Las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos: estructura del trabajo con repatriados y desplazados internos

197. Si la protección de los repatriados y los desplazados internos representa una cuestión destacada en el país en que se cumple la operación, es importante que se preste adecuada atención a la creación de una estructura en la operación sobre derechos humanos para tratar esas cuestiones. La estructura que se escoja habrá de depender en última instancia de la situación de los repatriados y los desplazados internos en la región y del mandato de la operación. Se suministran aquí algunas directrices.

## 1. La dependencia o centro de coordinación sobre repatriados y desplazados internos

198. Puede ser conveniente que la operación establezca una *dependencia especializada en los repatriados y los desplazados internos* como parte de su oficina central, o que designe a una persona para coordinar en la oficina el tema de los repatriados y los desplazados internos. La unidad o centro de coordinación puede asumir la responsabilidad, bajo la dirección del jefe de la operación, de desarrollar la *política* de la operación respecto de las cuestiones referentes a los repatriados y los desplazados internos y elaborar y ejecutar un *plan de acción*.

199. La dependencia o centro de coordinación también debe tener a su cargo el desarrollo de *contactos* con otras organizaciones internacionales competentes y con representantes de las

autoridades nacionales. Debe desarrollar “*perfiles nacionales*” sobre la situación de los repatriados y desplazados internos y debe *coordinar* la labor de las oficinas de zona a su respecto.

200. Es fundamental que cualquier estructura referente a los repatriados y los desplazados internos dentro de la operación sobre derechos humanos *determine los principales problemas* que los oficiales de derechos humanos habrán de encontrar probablemente durante la fiscalización de la situación, el retorno y la reintegración de las personas desplazadas. Por ejemplo, las informaciones con que cuente la dependencia pueden indicar que los repatriados y los desplazados internos estarán expuestos particularmente a los siguientes peligros: la violación de su derecho a la libertad de circulación durante el retorno; la violación del derecho a recuperar sus casas y sus demás bienes; la violación de su derecho a la libertad de reunión; y la violación de su derecho a la libertad personal.

201. La dependencia de repatriados y desplazados internos debe *desarrollar la política de la operación sobre el terreno* respecto de cada una de esas violaciones de derechos humanos. Debe informarse a los oficiales de derechos humanos sobre la forma de identificar cada violación de derechos y lo que deben hacer, con arreglo al mandato y a cualquier acuerdo celebrado con las autoridades nacionales, para resolver el problema. De este modo también les será posible plantear esos problemas ante las autoridades locales y nacionales antes de que se produzcan, y tratarlos con la mayor eficacia posible.

202. La dependencia de repatriados y desplazados internos debe prestar especial atención a las necesidades de los *grupos vulnerables*, como las mujeres y los niños, que integran la población de repatriados y desplazados internos. Debe informarse a los oficiales de derechos humanos acerca de los derechos de los grupos vulnerables y la forma en que pueden ser protegidos. En muchas situaciones de repatriados y desplazados internos existen otras organizaciones internacionales que se ocupan específicamente de esos grupos vulnerables. La dependencia debe coordinar con esas organizaciones la labor de la operación de derechos humanos respecto de esos grupos.

203. Como se indicó antes, gran parte de la fiscalización de los repatriados y los desplazados internos supondrá el registro y la solución de casos de violaciones de derechos humanos. A este respecto, la labor de la dependencia de repatriados y desplazados internos *se superpondrá* con la de cualquier dependencia de fiscalización u otra similar que exista en la operación. Es importante que la labor de cada dependencia esté definida claramente y que las vías de comunicación entre las dependencias, y entre las oficinas de zona y cada dependencia, funcionen con eficacia.

## 2. Las oficinas de zona y su personal

204. A medida que llega información sobre el curso de una situación sobre repatriados y desplazados internos, puede resultar útil que la operación sobre derechos humanos *establezca oficinas de zona* en las regiones en que se prevé el regreso de personas desplazadas (si no se ha tomado antes esa medida).



205. Dentro de cada oficina de zona debe designarse por lo menos a un funcionario para el puesto de *oficial de repatriados y desplazados internos*. Ese funcionario mantendrá contacto con la dependencia de repatriados y desplazados internos de la oficina central y tendrá a su cargo los contactos con las principales autoridades y las organizaciones internacionales competentes en la región acerca de las cuestiones referentes a los repatriados y los desplazados internos. El oficial de repatriados y desplazados internos también tendrá a su cargo asegurar que el resto del personal de la oficina esté informado de las decisiones de política adoptadas por la dependencia de repatriados y desplazados internos.

206. Cada oficina de zona debe elaborar un “*perfil regional*” de la situación de los repatriados y desplazados internos en la región y formular *informes de actualización* escritos y periódicos sobre la evolución de esa situación (eventualmente como parte de los informes periódicos de la oficina). Esos informes sobre los cambios de la situación deben difundirse en toda la operación, porque los cambios de importancia en una región pueden repercutir en forma importante en la labor de otras oficinas de zona.

### 3. Preparación logística

207. Existen diversas cuestiones de logística y de recursos que requieren preparación. Según el volumen de la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos y la función que haya de desempeñar en particular respecto de los repatriados y desplazados internos, el director de la operación puede tener interés en *aumentar el número de oficiales de derechos humanos* participantes en la operación para cubrir el período del retorno. La fiscalización de los repatriados y los desplazados internos es una labor que exige abundante trabajo personal, y cuanto mayor sea el número de oficiales presentes en el terreno, más eficaz habrá de ser la fiscalización.

208. En algunas situaciones puede resultar conveniente redistribuir el personal que ya participa en la operación destinándolo a las zonas en que habrá de ser más necesario. Cualquier movimiento de funcionarios que los traslade de una oficina de zona a otra debe ser planificado con la mayor antelación posible para evitar la perturbación de las tareas en curso.

209. La redistribución y la llegada de nuevos funcionarios sólo son eficaces si se les suministra un número suficiente de *vehículos y radios* (cuando se los necesita). En algunos lugares no se obtienen fácilmente esos materiales y su compra deberá planificarse con adecuada antelación.

### 4. Coordinación y colaboración con otras organizaciones

210. Deben hacerse los mayores esfuerzos posibles para *coordinar* la labor de las oficinas de zona sobre derechos humanos con las de otras organizaciones que también se ocupan de los repatriados y desplazados internos, para asegurar que no existan duplicaciones de tareas ni contradicciones. Este principio adquiere especial importancia respecto de la vigilancia del regreso efectivo, período durante el cual las poblaciones desplazadas pueden encontrarse más expuestas a peligros.

211. Cuando surgen problemas serios durante el proceso de regreso, es muy importante que las principales organizaciones internacionales coordinen su labor y colaboren en su respuesta. Por ejemplo, en caso de violaciones graves de derechos humanos cometidas por las autoridades locales contra los repatriados y desplazados internos, las organizaciones internacionales deben tratar de adoptar una posición común. Este proceso de consultas entre organizaciones debe desarrollarse a nivel de las oficinas centrales y también *en el plano de las oficinas de zona*. Pueden encontrarse orientaciones sobre las organizaciones con las que deben desarrollar contactos las oficinas de zona en el **Capítulo VII, “Obtención de informaciones”**.

212. En esta sección se ofrecen algunas breves directrices sobre la información que debe compartirse y la forma en que pueden distribuirse las responsabilidades.

### a. *Comunicación de informaciones*

213. La principal información de interés consistirá en detalles objetivos referentes a la población de repatriados y desplazados internos: como *los motivos del regreso, su carácter voluntario, el número de personas que se esperan, cuándo y dónde habrán de llegar, el itinerario y los medios de transporte, la presencia de grupos vulnerables (mujeres, niños, etc.) y el número y los tipos de violaciones de derechos que se han denunciado*. Algunas organizaciones, como el CICR, pueden estar impedidas de facilitar ciertas informaciones por las normas de confidencialidad de su mandato.

214. Puede ser útil desarrollar *formularios comunes de informes* para su uso por todas las principales organizaciones que participan en la fiscalización de un retorno importante. Este enfoque común facilita los intercambios de informaciones. Cuando se utilizan comunicaciones por radio, debe establecerse *un canal de radio común*, y debe escogerse a funcionarios que mantengan el contacto con las organizaciones asociadas.

### b. *Distribución de las responsabilidades*

215. Puede existir superposición entre los mandatos de la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos y el mandato de otras organizaciones. Es importante que ciertas tareas se asignen a determinadas organizaciones.

216. Al escoger *cuáles son las tareas que ha de cumplir cada organización* es útil considerar factores como los recursos (en cuanto a funcionarios, medios de transporte y de comunicaciones), el acceso a toda la región respectiva -la fiscalización de los repatriados y desplazados internos puede obligar a cruzar fronteras internacionales, a entrar en zonas militares de acceso restringido, a entrar en establecimientos de detención, etc.- y la experiencia técnica (jurídica, médica, logística, etc.).

### c. *Establecimiento de estructuras conjuntas*

217. Para facilitar las comunicaciones puede ser útil que la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos establezca o participe en estructuras que reúnan a todas las principales organizaciones internacionales que trabajan con los repatriados y los desplazados internos. Esa estructura puede reunir a *un representante de cada organización* en el plano nacional y,

cuando es posible, en el plano de las oficinas de zona. Deben organizarse reuniones a intervalos regulares.

## I. Conclusiones

218. En conclusión, es útil señalar que todas las *diferentes etapas* en que los oficiales de derechos humanos pueden trabajar para la protección de los derechos de los repatriados y los desplazados internos –la fiscalización y protección durante el período de desplazamiento, la preparación para el regreso, la fiscalización durante éste y después de él y durante un período de reintegración– *probablemente se desarrollen en forma concurrente*. Pueden existir a la vez personas que se encuentran en todas esas etapas.

219. En el pasado, el objetivo de la comunidad internacional en el trabajo con los **refugiados** –y, por extensión, los **repatriados**– apuntaba a procurar una de *tres soluciones duraderas: la integración permanente en el país de refugio, el reasentamiento permanente en un tercer país, o la repatriación voluntaria*. Cuando es muy grande el número de refugiados, sin embargo, la única posibilidad realista es que la población desplazada vuelva oportunamente a su propio país y comunidad.

220. De este modo, los esfuerzos internacionales en favor de los refugiados se han concentrado recientemente cada vez más en la reintegración en el país de origen. Este criterio ha hecho que la comunidad internacional concentrara más sus esfuerzos en las causas originales del desplazamiento, y específicamente en asegurar que el respeto de los derechos humanos en el país de origen sea adecuado para que los refugiados regresen. Además, la creciente insistencia en la repatriación y en los derechos humanos en los países de origen ha enfocado la atención en la situación de los derechos humanos de los desplazados internos, muchas veces idéntica a la de los refugiados provenientes del mismo país. Las operaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, en colaboración con los organismos humanitarios, tienen una función esencial para resolver la situación de los derechos humanos de los repatriados y los desplazados internos.



## Apéndice 1 del Capítulo XI

# Memorando de Entendimiento N 5 entre la ODHR y la oficina del ACNUR en Rwanda sobre la fiscalización de las repatriaciones

### **Principios rectores**

- 1.0 La Operación de Derechos Humanos en Rwanda (ODHR) y la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Rwanda,
- 1.1 Recordando la Nota de Cooperación (“la Nota”) firmada por el ACNUR y la ODHR en Kigali el 29 de septiembre de 1995, por la que se formalizó la cooperación local ya existente entre los dos organismos en Rwanda conforme a sus respectivos mandatos,
- 1.2 Recordando en particular los artículos 8 a 18 de la Nota, en que se establecían, entre otras cosas, las bases de la fiscalización de la repatriación, los criterios de prioridad de ambos organismos y el alcance de la cooperación pertinente,
- 1.3 Recordando asimismo los Memorandos de Entendimiento sobre Intercambio de Informaciones y sobre Proyectos de Educación en Materia de Derechos Humanos firmados por la ODHR y el ACNUR en Kigali los días 2 y 3 de mayo de 1996, respectivamente, en cumplimiento parcial de los compromisos asumidos en virtud de la Nota,
- 1.4 Deciden, procurando la eficiencia y el aprovechamiento óptimo de los recursos en las esferas de interés común, ampliar la cooperación y coordinación de sus actividades sobre fiscalización de las repatriaciones mediante una distribución de tareas y responsabilidades a nivel local.
- 1.5 El presente Memorando de Entendimiento en ningún modo limita el alcance de los artículos pertinentes convenidos en la Nota y en los dos Memorandos de Entendimiento citados. Tampoco impide que los dos organismos, en la práctica o mediante otros acuerdos, vayan más allá del presente Memorando y coordinen más ampliamente sus actividades en materia de fiscalización de las repatriaciones.
- 1.6 En caso de modificarse el mandato de la ODHR, o de hechos que afecten al nivel de su personal en Rwanda o la orientación de sus actividades, cada uno de los organismos podrá pedir la modificación de las disposiciones convenidas en este Memorando.

## **Mandato de cada organismo**

- 2.0 Queda mutuamente admitido que el ACNUR es el organismo coordinador a los efectos de la repatriación de refugiados y tiene un interés legítimo respecto de las consecuencias de su retorno. La fiscalización de la repatriación forma parte de su mandato. Queda reconocido igualmente que la ODHR desempeña la función de coordinación en lo referente a la promoción y protección de los derechos humanos y la investigación de la situación de los derechos humanos en Rwanda.
- 2.1 Habida cuenta de que ambos organismos tienen una preocupación común acerca de los repatriados, la distribución de las tareas de fiscalización se efectúa con el fin de evitar las duplicaciones y crear un ambiente de respeto por la labor realizada por cada organismo. Las tareas de fiscalización se distribuirán y compartirán sobre la base del mandato de cada organismo.
  - 2.1.1 El ACNUR fiscaliza el cumplimiento de las garantías otorgadas por el Gobierno de Rwanda respecto de la seguridad y el trato conforme a los derechos humanos y las normas humanitarias de los refugiados rwandeses durante su repatriación y tras su regreso a sus regiones de origen (“fiscalización de los refugiados repatriados”).
  - 2.1.2 La ODHR fiscaliza la situación permanente en materia de derechos humanos y, mediante su presencia, contribuye a la solución de los problemas existentes y a evitar que ocurran violaciones de derechos humanos. En la determinación de las preocupaciones comunes, la ODHR mantiene su atención especial a los sectores vulnerables, entre los cuales los repatriados constituyen una de las categorías, incluyendo a los sobrevivientes del genocidio y a los testigos de crímenes de lesa humanidad.

## **Tareas concretas de la fiscalización de la repatriación en los aspectos de interés común**

- 3.0 El ACNUR fiscalizará a los repatriados en los puntos de entrada, los centros de tránsito y las estaciones intermedias, así como los convoyes, el procedimiento de registro y los problemas derivados de él. La ODHR también fiscalizará esos lugares a solicitud del ACNUR, o en caso de que se produzcan violaciones generalizadas de derechos humanos. La ODHR designará a un oficial de derechos humanos encargado del enlace con el ACNUR en la aplicación de este punto.
- 3.1 El ACNUR fiscalizará a los repatriados en sus comunas en asociación con la ODHR. La fiscalización se cumplirá siguiendo procedimientos mutuamente convenidos.
- 3.2 El ACNUR y la ODHR tienen el derecho y el deber de recabar información sobre la situación de los detenidos, incluso mediante visitas independientes a los calabozos y los centros de reclusión. No obstante, a excepción de visitas conjuntas u ocasionales, el ACNUR se basará en la fiscalización realizada por la ODHR de los calabozos y los centros de reclusión para obtener sistemáticamente informaciones acerca de la situación de los repatriados reclusos en esos lugares. La ODHR asumirá la responsabilidad primordial en cuanto a recabar información sobre el número total de

detenidos, incluidos los repatriados, compartiéndola con el ACNUR. Éste prestará asistencia logística a la ODHR con este fin. Estas disposiciones se aplicarán en cada prefectura y en el plano nacional.

- 3.3 En el plano de las prefecturas, el ACNUR y la ODHR, coordinándose a través de sus respectivos jefes de oficina y de equipo, se distribuirán la labor de fiscalización de los repatriados del modo que sigue. El ACNUR conviene en compartir con la ODHR las informaciones sobre el registro de repatriados; y en reuniones periódicas entre ambos organismos se decidirá la distribución geográfica de la fiscalización. Esto permitirá evitar la duplicación de esfuerzos y cumplir del mejor modo el mandato específico de cada organismo.
- 3.4 Los resultados de estas tareas de fiscalización se comunicarán regularmente por cada organismo al otro por medios adecuados; los formularios de fiscalización se suministrarán para su examen y análisis, la formulación de informes y la intervención sobre el terreno en caso de necesidad.
- 3.5 Se organizará una serie de seminarios para oficiales de protección del ACNUR y oficiales de derechos humanos de la ODHR en forma conjunta, para discutir los métodos de fiscalización.
- 3.6 La situación y la actitud de la población local, incluyendo a las personas cuyos casos fueron atendidos y a los sobrevivientes del genocidio, influyen en gran medida en la reintegración de los repatriados en sus comunidades de origen y de retorno, por lo que las disposiciones precedentes deben prever la fiscalización coordinada y el intercambio de informaciones sobre esos sectores.

## **Problemas referentes a la tierra y los inmuebles**

- 4.0 Los problemas relativos a la tenencia de la tierra y los inmuebles y los procedimientos para su reivindicación por los propietarios repatriados son prioritarios para el ACNUR e interesan a la ODHR. En la fiscalización y en las medidas que se adopten a raíz de las informaciones comunicadas debería prestarse especial atención a las tendencias registradas en cada comuna en materia de restitución de tierras, los plazos, las consecuencias para los repatriados reivindicantes y la existencia o la falta de otras soluciones, incluyendo la adjudicación de tierras a las personas cuyos casos fueron atendidos y a los sobrevivientes del genocidio. El ACNUR seguirá ayudando a las autoridades a resolver el problema de la ocupación de inmuebles mediante el programa de viviendas, y la ODHR se apoyará en el ACNUR para el seguimiento de los casos individuales respecto de los problemas de bienes. La ODHR seguirá fiscalizando esos problemas en lo referente a la determinación e investigación de las violaciones de derechos humanos.

## **Violaciones graves de derechos humanos**

- 5.0 El ACNUR y la ODHR se comunicarán, sin demoras indebidas, los resultados de la fiscalización respecto de las violaciones graves de derechos humanos que involucren a repatriados.

- 5.1 El ACNUR recurrirá de manera regular a la capacidad de investigación y la experiencia de la ODHR para el seguimiento de las violaciones de derechos humanos de los repatriados, en especial respecto de los incidentes de detención, encarcelamiento, actos de violencia graves, homicidios, torturas y desaparición de repatriados. En las reuniones periódicas locales de los dos organismos se discutirán mecanismos de fiscalización coordinada y comunicación de informaciones.

## **Intervención en favor de los repatriados**

- 6.0 La ODHR y el ACNUR podrán decidir individualmente formular planteos por separado en favor de los repatriados en cumplimiento de sus propias responsabilidades. Sin embargo, con el fin de obtener mejores resultados y para sensibilizar a las autoridades respecto de las funciones comunes de ambos organismos, el ACNUR y la ODHR convienen en efectuar planteos conjuntos en diversos niveles con la frecuencia que se estime factible y conveniente.

## **Solución de controversias**

Cualquier controversia que surja de la interpretación o aplicación de este Memorando se resolverá por las partes mediante negociación, conforme al espíritu de coordinación y cooperación entre organismos de las Naciones Unidas.

Hecho en Kigali el 6 de diciembre de 1996

W.R. Urasa  
Representante de la Oficina del ACNUR en Kigali (Rwanda)

Javier Zúñiga  
Jefe de la ODHR



# Capítulo XII

## LOS DERECHOS DEL NIÑO

### *Conceptos básicos*

*Este capítulo del Manual se refiere a los derechos del niño y a la contribución que la operación sobre el terreno en material de derechos humanos, y los oficiales de derechos humanos individualmente, pueden aportar al respeto, el cumplimiento, la promoción y la protección de esos derechos. Se presta aquí una atención especial al niño por las siguientes razones:*

la especial vulnerabilidad del niño;

algunos derechos del niño son diferentes de los que se otorgan al adulto;

algunos derechos del niño pueden tener que respetarse, cumplirse o protegerse en formas diferentes que los derechos humanos en sentido más general; y

en muchas situaciones en que pueden actuar los oficiales de derechos humanos, como los campamentos para desplazados internos, los niños pueden representar más del 50% de la población.

### A. ¿Por qué tienen los niños un conjunto de derechos humanos que les es propio?

1. El fundamento general en que se basa la acción nacional e internacional en favor de la infancia es el reconocimiento moral y jurídico de la vulnerabilidad emocional, física y psicológica del niño, su necesidad de cuidados especiales y el reconocimiento de la obligación de respetar y garantizar el respeto de sus derechos, incluyendo el de que se respeten sus opiniones. Estas preocupaciones reflejan el valor que la sociedad asigna a la infancia en sí misma, no como preparación para la vida adulta. Al mismo tiempo debemos reconocer que los hechos acontecidos durante su infancia afectan al individuo adulto y, en consecuencia, al conjunto de la sociedad. La comunidad internacional ha reconocido la necesidad de normas que vayan más allá de las definidas por la Carta Internacional de Derechos Humanos para resolver tipos particulares de injusticias y la situación de grupos enteros de personas, y ha reconocido la necesidad de instrumentos programáticos para atender las necesidades especiales de las comunidades vulnerables. En el caso de la infancia, la Convención sobre los Derechos del Niño es el principal instrumento jurídico de un conjunto cada vez mayor de normas internacionales específicamente destinadas a la infancia.

## 1. El niño como sujeto de derechos

2. Un concepto fundamental de la Convención sobre los Derechos del Niño es que el niño -en cuanto persona- es titular de derechos y éstos deben estar enumerados, ser jurídicamente vinculantes y adaptarse específicamente a la evolución del desarrollo del niño.

## 2. Los niños y los adultos pueden ser afectados de diferente manera por las mismas violaciones de derechos

3. El niño se beneficia de casi todos los mismos derechos humanos que se otorgan a los adultos. Las interrupciones del desarrollo del niño pueden afectarle más gravemente que al adulto. Un adulto que vive toda la duración de un conflicto armado, que se ve desplazado de su hogar, que no puede lograr un empleo estable y que sufre malnutrición y malos tratos durante un período de cuatro años tiene perspectivas de proseguir su vida en forma normal al término del desplazamiento y de sus causas. Un niño que atraviesa igual situación puede sufrir un perjuicio permanente por la interrupción de su crecimiento y su desarrollo mental debidos a la malnutrición y los malos tratos y, al no tener acceso a una escuela durante el desplazamiento, puede ocurrir que nunca recupere la oportunidad perdida para la educación y se vea privado así de muchas oportunidades en el futuro. Es evidente que las mismas amenazas contra los mismos derechos humanos afectan de modo diferente a los adultos y a los niños. Se desprende de ello que los segundos requieren tipos diferentes de protección y promoción de sus derechos humanos.

## 3. Los derechos del niño como ser humano están estrechamente vinculados con los derechos de otras personas

4. La mayoría de los derechos humanos reconocidos a los adultos se aprecian sobre la base de los derechos y obligaciones del individuo. Sin dejar de reconocer que el niño, en cuanto individuo, es sujeto de derechos, e incluso destacándolo, debe señalarse también que los derechos del niño se vinculan estrechamente con los derechos de otras personas que tienen importancia para él. En términos generales, esto ocurre en dos formas:

**La vinculación entre el niño y los adultos:** Muchas formas de protección de los derechos humanos de los adultos giran en torno del concepto de asegurarle la oportunidad de adoptar decisiones que le afectan o de expresar sus opiniones. El derecho aplicable a los refugiados, por ejemplo, dispone que todas las personas tienen el derecho de volver a su país; pero la capacidad de ejercer ese derecho depende de que el refugiado disponga de toda la información y comprensión pertinentes que necesita para adoptar una decisión acertada. Un bebé evidentemente no puede adoptar tales decisiones y depende de personas mayores. Los niños

mayores tienen diversos grados de capacidad para adoptar decisiones, según su personalidad individual y su edad, y también dependen de adultos para la protección de sus derechos, aunque en medidas variables. Así, la protección de los derechos humanos del niño muchas veces confiere una función importante a ciertos adultos, generalmente sus padres u otros representantes legales. Por extensión, la protección y promoción eficaces de los derechos del niño muchas veces pueden estar estrechamente vinculadas con la protección y promoción eficaces de los derechos de aquellos adultos de los que el niño depende. Por ejemplo, cuando se detiene arbitrariamente a un adulto que tiene a su cargo a tres niños, los derechos de esos tres niños pueden ser violados como consecuencia directa de la violación de los derechos del adulto.

**Los derechos de los padres u otros representantes legales:** Aunque el niño goza de numerosos derechos, éstos pueden estar acompañados por los derechos de sus padres, u otros representantes legales, que pueden incluir una función importante de esas personas en la decisión acerca del interés del niño. Es preciso respetar los derechos del niño y promover sus intereses sin infringir los derechos de los adultos. En términos estrictamente jurídicos, los derechos de los padres y demás representantes legales respecto de los niños están limitados al interés superior del niño.

## 4. Vulnerabilidad del niño

5. Según su edad, los niños pueden estar menos capacitados para protegerse por sí mismos contra la violación de sus derechos, o incluso de aprovechar formas de protección de que dispongan. Además, ciertas situaciones o circunstancias pueden ser más peligrosas para los niños que para los adultos; en realidad, algunas violaciones de derechos sólo amenazan a los niños. La pedofilia y el uso de niños en la pornografía, por ejemplo, son actos que afectan específicamente al niño. La mutilación genital femenina se cumple habitualmente en niñas cuya baja edad impide tomar en consideración su propia opinión en las decisiones acerca de si se han de cumplir o no tales procedimientos. Los niños que están en determinadas situaciones pueden ser tratados como criminales aunque no hayan cometido delito alguno. Así ocurre a veces, por ejemplo, con los niños que viven en las calles de las ciudades o en estaciones de ferrocarril.

6. Existen diversos factores de los que puede afirmarse que acentúan en gran medida la vulnerabilidad de la mayoría de los niños a abusos particulares de sus derechos. Entre ellos figuran el insuficiente acceso a la educación; el acceso insuficiente a los servicios médicos; las situaciones de conflicto armado en la región en que vive el niño; los desplazamientos de poblaciones; la disolución de la familia; y la pobreza aguda. En particular, debe observarse que la mayor vulnerabilidad suele ser consecuencia de una combinación de diversos factores; por ejemplo, la combinación de una educación insuficiente con el desplazamiento de la población puede agravar la propagación del VIH/SIDA, que a su vez contribuye a la disolución de las familias (cuando los padres enferman y mueren) y a la pobreza aguda de los niños.

7. Ciertas amenazas que pesan sobre los derechos del niño pueden afectar más probablemente a las niñas que a los varones, o viceversa. Por ejemplo, los varones pueden ser reclutados más probablemente como niños soldados, mientras que las niñas pueden estar más expuestas a la explotación sexual por los soldados o los grupos armados de oposición. Las

niñas tienen mayor probabilidad de ser víctimas de matrimonios precoces forzados. Sin embargo, es importante actuar con cautela al clasificar los peligros según el sexo: por ejemplo, las niñas también pueden ser reclutadas como soldados por la fuerza y los varones también pueden ser víctimas de explotación sexual.

## B. La protección del niño con arreglo a las normas internacionales sobre derechos humanos y derecho humanitario

8. Como se expuso antes, el niño es beneficiario de una amplia gama de instrumentos y disposiciones sobre derechos humanos. En muchos casos se trata de las mismas formas de protección de los derechos con que cuentan los adultos. En otros casos, sin embargo, se trata de una protección especial del niño. La Convención sobre los Derechos del Niño ofrece el instrumento más completo de protección de los derechos humanos del niño. Otros instrumentos jurídicos internacionales ofrecen una protección complementaria, y algunos de ellos se refieren específicamente a determinadas cuestiones -como la justicia de menores, la adopción o la explotación- o a determinadas situaciones, como el uso de niños en los conflictos armados. Los instrumentos internacionales cuentan en algunos casos con el apoyo de instrumentos regionales; y éstos últimos establecen a veces normas más exigentes que los tratados de alcance mundial.

9. Muchos de los instrumentos jurídicos pertinentes están descritos detalladamente en el Capítulo III de la Segunda Parte de este Manual, “Normas internacionales aplicables sobre derechos humanos y derecho humanitario: marco general”, y el lector que actúe en relación con los derechos del niño debe apoyarse también en gran medida en las informaciones del Capítulo III. La presente sección sólo tratará de los instrumentos jurídicos que se refieren específicamente al niño y, en especial, la Convención sobre los Derechos del Niño.

### 1. La Convención sobre los Derechos del Niño

10. Los derechos humanos del niño están enunciados en su forma más completa y concisa en un tratado internacional de derechos humanos: la Convención sobre los Derechos del Niño.

- La Convención es el instrumento sobre derechos humanos que ha sido ratificado con mayor amplitud en toda la historia.<sup>35</sup>
- La Convención es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que incorpora un conjunto tan amplio de derechos humanos: derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales.

---

<sup>35</sup> Hasta octubre de 2000 la Convención fue ratificada por todos los Estados del mundo con excepción de dos.

- La Convención es el único tratado sobre derechos humanos en que se incorporan aspectos del derecho internacional humanitario.<sup>36</sup>

11. La entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, el 2 de septiembre de 1990, señaló la culminación de casi 70 años de esfuerzos destinados a lograr que la comunidad internacional diera un adecuado reconocimiento a las necesidades y la vulnerabilidad especiales del niño como ser humano.

### a. *La Convención en general*

12. La Convención, más que un catálogo de derechos del niño, constituye, en realidad, una enumeración general de las obligaciones que los Estados están dispuestos a reconocer respecto del niño. Esas obligaciones pueden ser de carácter directo –por ejemplo, prestar servicios de educación o garantizar una administración adecuada de la justicia de menores- o indirecto, destinados a que los padres, la familia en sentido más amplio o los tutores puedan cumplir su función primordial y sus responsabilidades de cuidado y protección.

13. La Convención abarca todo el conjunto de los derechos humanos. Tradicionalmente éstos han sido clasificados en dos categorías: los civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales. Aunque en el artículo 4 del tratado se hace referencia a esta clasificación, el contenido de fondo de los artículos mismos no está clasificado expresamente de ese modo. En realidad, toda la Convención apunta a hacer hincapié en el carácter interrelacionado y de apoyo recíproco que tienen todos los derechos. A este respecto puede ser más útil decir que los derechos abarcados por la Convención tienen tres aspectos: el otorgamiento, la protección y la participación. De este modo, en lo esencial, el niño tiene derecho a que se le otorguen determinadas cosas y servicios, que van desde un nombre y una nacionalidad hasta la atención médica y la educación. Tiene el derecho de ser protegido contra ciertos actos, como la tortura, la explotación, la detención arbitraria y la sustracción injustificada al cuidado de sus padres. También tiene derecho a hacer determinadas cosas y a expresar su opinión; en otras palabras, a participar tanto en las decisiones que afectan a su vida como en la sociedad en general.

14. Al reunir todos estos derechos en un solo texto que los abarca, la Convención tiene tres propósitos fundamentales:

1. Reafirmar respecto del niño derechos ya reconocidos a los seres humanos en general a través de otros tratados. Algunos de esos derechos, como la protección respecto de la tortura, no plantean controversia alguna en cuanto a su aplicabilidad al niño. Otros, como la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libertad de religión y el derecho a la seguridad social, dieron lugar a acalorados debates durante el proceso de redacción acerca de si el niño podía y debía, o no, y en qué condiciones, ser beneficiario expreso de tales derechos. Por consiguiente, la reafirmación no era en absoluto una tarea superflua, sino un modo sumamente necesario de destacar que el niño también es un ser humano.

---

<sup>36</sup> Los comentarios que siguen en la Parte C.1 acerca de la Convención han sido extraídos de una introducción preparada por Defensa de los Niños – Movimiento Internacional como primera parte de su reseña de normas internacionales sobre los derechos del niño.

2. Acentuar ciertos derechos humanos básicos para tener en cuenta las necesidades y la vulnerabilidad especiales del niño. Un ejemplo obvio a este respecto es el de las condiciones de trabajo aceptables, respecto de lo cual las normas deben ser más exigentes en favor del niño y los jóvenes que para los adultos. Otro ejemplo es el de las condiciones en que el niño puede privado de su libertad.
3. Fijar normas en esferas que sólo son pertinentes respecto del niño, o lo son más específicamente a su respecto. La salvaguardia del interés del niño en los procedimientos de adopción, el acceso a la educación primaria, la prevención y protección contra el abuso y la falta de atención en el seno de la familia, así como la ejecución de las pensiones para alimentos, figuran entre los temas tratados por la Convención que se refieren a cuestiones propias de la infancia.

## b. Las disposiciones de la Convención

15. El Comité de Derechos del Niño ha identificado los siguientes artículos como “*principios generales*” que son fundamentales para la aplicación de todos los derechos incluidos en la Convención:

El artículo 2, sobre la no discriminación;

El artículo 3, sobre el interés superior del niño;

El artículo 6, sobre el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo;

El artículo 12, sobre el respeto de la opinión del niño.

16. La Convención contiene tres importantes *innovaciones de fondo*:

En primer lugar, introduce los derechos de “participación” del niño, cuya ausencia se destacaba en las declaraciones anteriores. Esta facultad se vincula con el reconocimiento expreso de la necesidad de asegurar que el niño mismo esté informado de sus derechos.

En segundo lugar, la Convención trata cuestiones que antes no habían sido abordadas nunca en un instrumento internacional: por ejemplo, el derecho a la rehabilitación del niño que ha sufrido diversas formas de crueldad o explotación, y la obligación de los gobiernos de adoptar medidas para abolir prácticas tradicionales perjudiciales para la salud del niño.

En tercer lugar, incluye principios y normas que antes sólo figuraron en textos sin carácter vinculante, en especial los referentes a la adopción y la justicia de menores.

17. La Convención también introduce *dos elementos conceptuales trascendentales* que tienen importantes ramificaciones en aspectos de fondo:

El “interés superior del niño” (artículo 3) pasa a constituir el criterio obligatorio “en todas las medidas concernientes a los niños”, necesariamente en conjunción con todos los derechos pertinentes que se enuncian en otras disposiciones de la Convención.

El principio de que los padres (u otras personas encargadas del niño) deben dar orientación para que el niño ejerza sus derechos “en consonancia en la evolución de sus facultades” (artículo 5).

18. Un número importante de disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño tienen *características innovadoras*:

1. **La preservación de la identidad (artículo 8):** se trata de un obligación totalmente nueva. En este caso la Convención destaca el derecho del niño a un nombre y una nacionalidad mediante la cuidadosa protección de su identidad. Los redactores de la

Convención incluyeron esta disposición por sugerencia de la Argentina a la luz de la experiencia de ese país en el decenio de 1970 sobre “desapariciones” en gran escala de niños cuya documentación de identidad había sido falsificada deliberadamente y cuyos vínculos de familia habían sido destruidos arbitrariamente.

2. **La opinión del niño (artículo 12):** el derecho del niño no sólo a expresar una opinión, sino también a que ésta se tenga en cuenta en las cuestiones que le afectan, es un reconocimiento sumamente importante de la necesidad de dar al niño una participación mayor en lo que respecta a su propia vida.
3. **El abuso y el trato negligente del niño (artículo 19):** El aspecto de este artículo que reviste especial interés es la importancia que asigna a la prevención de los abusos y el trato negligente dentro de la familia, que nunca figuraron antes en ningún instrumento jurídicamente vinculante.
4. **Adopción (artículo 21):** Este artículo tiene especial importancia por su insistencia en la necesidad de salvaguardias firmes que rodeen el procedimiento de adopción-sobre todo respecto de la adopción en otro país- y la circunstancia de que incorpora en este instrumento principios aprobados apenas tres años antes por las Naciones Unidas en el marco de una declaración sin efecto vinculante.
5. **Salud (artículo 24):** Además de sus referencias expresas a la atención primaria de la salud y a la educación sobre las ventajas de la lactancia materna como medios para alcanzar el más alto nivel posible de salud, este artículo se destaca porque, por primera vez en un instrumento internacional jurídicamente vinculante, menciona la obligación del Estado de procurar la abolición de prácticas tradicionales como la circuncisión femenina y el tratamiento preferencial de los niños varones, que tienen efectos perjudiciales en la salud de los niños.
6. **Examen periódico de la internación (artículo 25):** La obligación de un examen periódico de todas las internaciones en establecimientos, destinado a asegurar el cuidado, la protección o el tratamiento de los niños para determinar si siguen o no siendo adecuados, corresponde a una preocupación recientemente manifestada y, también en este caso, nunca figuró antes en ningún instrumento sobre los derechos humanos.
7. **Educación (artículo 28):** La novedad en este caso consiste en que, aunque no se proscriben expresamente los castigos corporales, se hace referencia a que la disciplina escolar debe administrarse “de modo compatible con la dignidad humana del niño”.
8. **Uso ilícito de estupefacientes (artículo 33):** Por primera vez se menciona expresamente la necesidad de proteger al niño contra el uso ilícito de estupefacientes e impedir que se utilice a niños en los procedimientos de producción y distribución de sustancias ilícitas.
9. **Privación de libertad (artículo 37):** El aspecto de este artículo que merece señalarse especialmente es la inclusión del principio de que la privación de libertad debe utilizarse como medida de último recurso y, cuando se disponga a pesar de ello, debe limitarse al período más breve que proceda.
10. **Reintegración social y cuidados para la rehabilitación (artículo 39):** Un añadido importante al conjunto de derechos del niño es este artículo, que impone al Estado la obligación de promover la recuperación física y psicológica de los niños que han

sufrido física o psicológicamente como consecuencia de la violación de sus derechos a la protección, en particular respecto de la explotación y la crueldad.

11. **Administración de la justicia de menores (artículo 40):** Muchos de los principios esenciales de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, de 1985 -un instrumento sin efecto jurídico vinculante -se han incorporado en este artículo, el más extenso y detallado de toda la Convención, con la consecuencia de que las normas internacionales en esta materia han quedado considerablemente perfeccionadas.
12. **Difusión de la Convención (artículo 42):** En términos estrictos, este artículo corresponde a las disposiciones de aplicación de la Convención. Sin embargo, es muy digno de destacarse aquí porque se trata de la primera vez que se reconoce en forma expresa y explícita la necesidad de que los propios niños reciban información acerca de sus derechos. Es ésta una indicación más del cambio gradual de actitudes respecto de los niños que, en general, esta Convención refleja al mismo tiempo que contribuye a impulsarlo.
19. Lo anterior no es una lista exhaustiva de las mejoras que la Convención establece en los derechos del niño. También cabría citar válidamente muchos otros aspectos, entre ellos los referentes a los niños pertenecientes a minorías o los niños indígenas, los niños con necesidades especiales o discapacitados, la protección contra todas las formas de explotación y la libertad de expresión y de asociación, para no citar más que algunos.

### c. *El Comité de Derechos del Niño*

20. La *Convención sobre los Derechos del Niño* crea un mecanismo de fiscalización siguiendo las mismas pautas generales que otros tratados internacionales anteriores, como la Convención contra la Tortura. Conforme a las disposiciones sobre el mecanismo de aplicación incluidas en la propia Convención, se elige un Comité de Derechos del Niño formado por diez “expertos independientes”, por plazos renovables, por los Estados Partes en la Convención (es decir, los que la han ratificado), para fiscalizar el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones. El Comité lleva a cabo su labor de fiscalización sobre la base de informes presentados por los Estados cada cinco años, así como otras informaciones procedentes de fuentes fidedignas. El número de expertos integrante del Comité probablemente se aumentará a 18 a fin de poder atender el creciente volumen de trabajo.

### d. *Aplicabilidad*

21. La Convención es jurídicamente vinculante en la jurisdicción de todos los Estados que la han ratificado, aunque los distintos Estados tienen métodos diferentes para incorporar el derecho internacional en su régimen jurídico interno, lo que a su vez repercute en la forma en que puede invocarse la Convención, por ejemplo, ante los tribunales nacionales.

22. Los derechos establecidos en la Convención son aplicables a todos los niños que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado, cualquiera que sea la nacionalidad u otro aspecto del régimen jurídico del niño. Así, cualquier niño que ha entrado en un país extranjero (que ha ratificado la Convención) será titular de todos los derechos que otorga la Convención en la misma forma que los niños que son nacionales de ese país.



## 2. Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño

23. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 25 de mayo de 2000 dos Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño:

Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados

Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía

24. Para que los Protocolos Facultativos entren en vigor, los Estados deben ratificar cada uno de ellos siguiendo el mismo procedimiento que se requiere para ratificar la Convención. En el caso del Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados, los Estados, al ratificarlo, también deben depositar una declaración vinculante en la que establezcan la edad mínima en que permitirán el reclutamiento voluntario en sus fuerzas armadas nacionales.

### a. *Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados*

25. La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 38, insta a los Estados Partes a adoptar todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en hostilidades. El 25 de mayo de 2000 la Asamblea General aprobó por consenso el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

26. Entre las principales disposiciones del Protocolo Facultativo figuran las siguientes:

**Participación en las hostilidades:** los Estados Partes deben adoptar todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades.

**Reclutamiento:** los Estados Partes deben velar por que no se reclute obligatoriamente en sus fuerzas armadas a ningún menor de 18 años.

**Grupos armados no gubernamentales:** Los grupos armados rebeldes u otros no gubernamentales no pueden reclutar a menores de 18 años ni utilizarlos en hostilidades. Los Estados Partes deben tipificar como delitos tales prácticas y adoptar otras medidas para impedir el reclutamiento o la utilización de niños por tales grupos.

**Reclutamiento voluntario:** Los Estados Partes deben elevar la edad mínima para el reclutamiento voluntario de personas en sus fuerzas armadas por encima de la fijada en 15 años, y deben depositar una declaración vinculante en la que se establezca la edad mínima que habrán de respetar. (En la práctica esto significa que la edad mínima para el reclutamiento voluntario es de 16 años.) Los Estados Partes que recluten a menores de 18 años deben

establecer una serie de medidas de salvaguardia para asegurar que ese reclutamiento sea auténticamente voluntario; que se realice con el consentimiento informado de los padres o de quienes tengan la custodia legal; que los menores reclutados estén plenamente informados de los deberes que supone ese servicio militar; y que se establezca una prueba de la edad.

**Aplicación:** Los Estados Partes deben desmovilizar a los niños reclutados o utilizados en contradicción con el Protocolo, y prestar a esas personas toda la asistencia conveniente para su recuperación y su reintegración social.

**Ratificación:** Todos los Estados pueden firmar y ratificar el Protocolo, hayan ratificado o no la Convención sobre los Derechos del Niño.

27. Los órganos competentes de las Naciones Unidas y las ONG están exhortando actualmente a los Estados a ratificar el Protocolo Facultativo y aprobar la edad de 18 años como mínimo para autorizar el reclutamiento voluntario. Las Naciones Unidas han manifestado que los países que contribuyan a las operaciones de la Organización para el mantenimiento de la paz no deben enviar personal policial civil, ni observadores militares, menores de 25 años, y que la tropa debe estar formada en lo posible por personas mayores de 21 años, y en ningún caso por menores de 18 años.

#### *b. Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*

28. El Protocolo Facultativo complementa las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño al establecer prescripciones detalladas para la tipificación penal de las violaciones de los derechos del niño en relación con la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

29. Entre las disposiciones fundamentales figuran las que siguen.

- La definición de los delitos de “venta de niños”, “prostitución infantil” y “utilización de niños en la pornografía”.
- La fijación de normas para el régimen de las violaciones de derechos en la legislación interna, incluso en relación con los autores de los delitos.
- La protección de las víctimas y los esfuerzos de prevención.
- El establecimiento de un marco para acentuar la cooperación internacional en estas materias, en particular para el enjuiciamiento de los infractores.

30. El Protocolo Facultativo hace especial hincapié en la tipificación como delitos de las violaciones graves de los derechos del niño: la venta de niños, la adopción ilegal, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Del mismo modo, el texto destaca el valor de la cooperación internacional como medio de lucha contra las actividades transnacionales, y de la conciencia del público, la información y las campañas de educación para impulsar la protección del niño contra estas graves violaciones de sus derechos.

31. Es importante recordar que la interpretación de ambos Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño debe efectuarse a la luz del conjunto de la

Convención y orientarse por los principios de no discriminación, defensa del interés superior del niño y participación de éste.

### 3. Protección del niño en virtud de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales

32. El derecho internacional humanitario se aplica en todas las situaciones de conflicto armado. En capítulos anteriores de este Manual se facilita información detallada, y las disposiciones generales del derecho internacional humanitario sobre la protección de los civiles en los conflictos armados se aplican evidentemente por igual a los niños. Pero además, los Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos Adicionales de 1977 contienen unos 25 artículos que se refieren específicamente a los niños. Es importante que los oficiales de derechos humanos se apoyen en su labor en las normas del derecho internacional humanitario, incluyendo las disposiciones específicas sobre el niño. A continuación se presenta una reseña de esas disposiciones.

33. El Cuarto Convenio de Ginebra, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, contiene varias disposiciones sobre la protección del niño. Por ejemplo:

- El artículo 14 indica la posibilidad de utilizar zonas de seguridad para proteger, en particular, a los niños menores de 15 años.
- También se menciona a los niños en el artículo 17, que establece la evacuación de los civiles desde las zonas sitiadas o cercadas.
- El artículo 23, que se refiere al libre paso de los envíos de ayuda destinados a grupos particularmente vulnerables de la población civil, se refiere expresamente a los niños de menos de 15 años.
- El artículo 24 está dedicado a la protección de los niños menores de 15 años que hayan quedado huérfanos o que estén separados de su familia a causa de la guerra, y dispone la identificación de los niños menores de 12 años.
- En el artículo 38, que se refiere a la situación de las personas protegidas que se encuentran en el territorio nacional de beligerantes, se establece que los niños menores de 15 años figuran entre las personas que deben recibir trato preferente en la misma medida que los súbditos del Estado interesado.
- El artículo 50 se refiere a los niños que se encuentran en territorios ocupados y a los establecimientos dedicados a su asistencia, mientras que el artículo 51 prohíbe que la Potencia ocupante obligue a trabajar a los niños menores de 18 años de edad.
- El artículo 68 prohíbe dictar sentencia de muerte contra una persona cuya edad sea de menos de 18 años cuando cometa la infracción.

34. Además de estas disposiciones, el principio de la protección especial del niño como víctima en los conflictos armados internacionales está declarado expresamente en el Protocolo Adicional I de los Convenios de Ginebra. El párrafo 1 del artículo 77 del Protocolo establece que “Los niños serán objeto de un respeto especial y se les protegerá contra cualquier forma de atentado al pudor. Las Partes en conflicto les proporcionarán los cuidados y la ayuda que necesiten, por su edad o por cualquier otra razón”.

35. El Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra contiene disposiciones similares respecto de la protección del niño en los conflictos armados sin carácter internacional. El artículo 4 del Protocolo Adicional II, sobre “Garantías fundamentales”, por ejemplo, contiene disposiciones dedicadas específicamente a la protección del niño y reitera algunos de los principios que figuran en el Cuarto Convenio de Ginebra, en particular los artículos 17, 24 y 26.

36. Es importante señalar que la responsabilidad por la aplicación del derecho internacional humanitario, incluyendo la protección especial que otorga al niño, constituye una responsabilidad colectiva. Es deber de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra respetar y asegurar el respeto de esas normas. La Convención sobre los Derechos del Niño reitera esta obligación en su artículo 38, que establece que “Los Estados Partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño”. De conformidad con ese artículo, los Estados Partes en la Convención sobre los Derechos del Niño “adoptarán todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado” conforme a sus obligaciones derivadas del derecho internacional humanitario de proteger a la población civil durante los conflictos armados.

#### 4. Otros instrumentos sobre derechos humanos aplicables específicamente al niño

37. Algunos de estos instrumentos ofrecen orientación y no se consideran por sí mismos jurídicamente vinculantes, mientras que otros lo son desde su ratificación.

##### *a. Instrumentos sobre la justicia de menores*

38. Los siguientes instrumentos suministran orientación sobre la aplicación de la justicia de menores y no son en sí mismos jurídicamente vinculantes, aunque cabe sostener que un número importante de sus disposiciones son vinculantes en el contexto de otros instrumentos jurídicos.

- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (documento de las Naciones Unidas A/45/113 (1990)).
- Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) (documento de las Naciones Unidas A/45/112 (1990)).
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”) (documento de las Naciones Unidas A/40/33 (1985)).

b. *Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación*

39. En junio de 1999 la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó un nuevo Convenio (N° 182) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil. El Convenio entró en vigor el 19 de noviembre de 2000. Entre sus principales disposiciones figuran las que siguen.

**Artículo 1:** Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia.

**Artículo 2:** A los efectos del presente Convenio, el término *niño* designa a toda persona menor de 18 años.

**Artículo 3:** A los efectos del presente Convenio, la expresión *las peores formas de trabajo infantil* abarca:

- a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y
- d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

c. *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (1990)*

40. Los Estados miembros africanos de la Organización de la Unidad Africana elaboraron un instrumento regional sobre los derechos del niño, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (1990), que entró en vigor en noviembre de 1999. La Carta establece un Comité de Expertos Africanos sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, facultado para recibir informes de los Estados, así como comunicaciones de individuos, grupos y organizaciones no gubernamentales reconocidos por la OUA, un Estado miembro o las Naciones Unidas. Un aspecto de particular importancia de la Carta es que -a diferencia de la Convención sobre los Derechos del Niño- define al niño como toda persona menor de 18 años, sin excepciones. Además, la Carta Africana define también deberes del niño.

#### d. *Resoluciones del Consejo de Seguridad*

41. Numerosas resoluciones recientes de las Naciones Unidas y otros hechos han contribuido a la protección y la promoción de los derechos del niño. Si bien estas iniciativas no tienen el carácter de instrumentos jurídicos internacionales, a menudo pueden contribuir a la protección jurídica de que disponen los niños en determinadas situaciones o regiones. Muchos comentaristas ven en este tipo de resoluciones “normas sin fuerza obligatoria”.

42. En agosto de 1999, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó su resolución 1261, en la que condenó enérgicamente la selección de niños como blancos de ataque en conflictos armados. Con esta resolución, el Consejo de Seguridad manifestó que no habría de seguir tolerando el asesinato y la mutilación de niños, los actos de abuso sexual, el rapto y el desplazamiento forzado, el reclutamiento y el uso de los niños en conflictos armados. La resolución condena también los ataques a lugares que suelen tener una presencia considerable de niños, como escuelas y hospitales.

43. En agosto de 2000 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó su resolución 1314, la segunda referente a los niños y los conflictos armados, mediante la cual estableció elementos fundamentales para la protección de los niños afectados por la guerra como complemento de su resolución 1261 (1999).

#### e. *Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI)*

44. El Estatuto, aprobado en Roma el 17 de julio de 1998, incluye en la lista de los crímenes de guerra comprendidos en la competencia de la Corte la participación activa en las hostilidades de niños menores de 15 años o su reclutamiento en las fuerzas armadas nacionales durante un conflicto armado (párrafo 2 b)xxvi) del artículo 8) o en las fuerzas armadas u otros grupos armados durante un conflicto armado que no sea de índole internacional (párrafo 2 e)vii) del artículo 8).

45. Conforme al principio de complementación, la Corte tiene competencia en los casos en que un Estado no esté dispuesto a llevar a cabo el enjuiciamiento o no pueda hacerlo. A fin de aprovechar este principio y asegurar la represión en el plano nacional, los Estados deben dictar leyes que les permitan enjuiciar a los autores de esos crímenes.

#### f. *Los Principios Rectores de los desplazamientos internos*

46. Los Principios Rectores de los desplazamientos internos (E/CN.4/1998/53/Add.2) fueron elaborados por el Representante del Secretario General sobre los desplazados internos (véase *infra*). Los Principios Rectores, que establecen las normas aplicables a la protección contra el desplazamiento arbitrario, la protección durante el desplazamiento y la asistencia humanitaria durante el regreso, el reasentamiento y la reintegración, prestan especial atención a las necesidades de los niños desplazados internos. La Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos han pedido que el Representante empleara los Principios Rectores en sus diálogos con los gobiernos. Los Principios Rectores han sido ampliamente difundidos y su aplicación ha sido promovida por organismos de las Naciones Unidas, organizaciones regionales y ONG.

## 5. Algunos mecanismos útiles de las Naciones Unidas

47. El sistema de las Naciones Unidas comprende numerosos mecanismos y estructuras diferentes, casi todos los cuales pueden vincularse en alguna forma con la protección de los derechos del niño. En esta sección se señala un pequeño número de mecanismos que pueden ser de particular interés para la protección y promoción de los derechos del niño por los oficiales de derechos humanos que trabajan sobre el terreno. Lo ideal es que los oficiales de derechos humanos se familiaricen con todo el conjunto de los mecanismos de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos.

48. La capacidad de los mecanismos de las Naciones Unidas para proteger y promover los derechos del niño depende en gran medida de que esos mecanismos cuenten con información sobre los derechos del niño. Es importante que la información referente a las violaciones de derechos del niño se haga llegar a **todos** los mecanismos. Los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos, los mecanismos establecidos por tratados sobre derechos humanos y otros mandatos de órganos de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos - como las actividades que desarrolla la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (por ejemplo, actividades de cooperación técnica y presencia local)- dependen para su información de fuentes situadas sobre el terreno. Los Estados, las ONG nacionales e internacionales y otras entidades pueden suministrar información de sumo valor, procedente de un país o una región. Las operaciones sobre el terreno de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos pueden ofrecer una vía esencial para esas informaciones, complementándolas con datos sobre los derechos del niño obtenidos mediante su propia fiscalización.

### *a. Mecanismos convencionales: órganos de fiscalización creados por tratados*

49. La expresión “mecanismos convencionales” se refiere a comités de expertos independientes establecidos por los Estados Partes para fiscalizar la aplicación de tratados internacionales sobre los derechos humanos. Al ratificar un tratado, los Estados Partes someten voluntariamente su régimen jurídico interno, sus procedimientos administrativos y otras prácticas nacionales al examen periódico de esos comités. Se suele hacer referencia a ellos como órganos de fiscalización creados por tratados.

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (fiscaliza la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)
- Comité de Derechos Humanos (fiscaliza la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (fiscaliza la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial)
- Comité contra la Tortura (fiscaliza la aplicación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes)

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (fiscaliza la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer)
- Comité de Derechos del Niño (fiscaliza la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño)

50. Los oficiales de derechos humanos pueden contribuir a la labor de esos Comités suministrándoles informaciones antes del examen que realizan de los informes de los Estados Partes. Tras la publicación de las observaciones finales de un Comité, los oficiales de derechos humanos pueden apoyar los esfuerzos de los Estados y las ONG para poner en práctica las recomendaciones que contienen.

### *b. Mecanismos extraconvencionales: los procedimientos especiales*

51. Los “mecanismos extraconvencionales” se refieren a los establecidos por mandatos que no derivan de tratados, sino de resoluciones de los órganos legislativos competentes de las Naciones Unidas, como la Comisión de Derechos Humanos o la Asamblea General. Los mecanismos extraconvencionales también pueden ser creados por organismos de expertos, como la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (antes, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías). Habitualmente toman la forma de un grupo de expertos independientes o un grupo de trabajo y a menudo se hace referencia a ellos como “procedimientos especiales”.

52. Los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos incluyen diversos procedimientos específicamente destinados al niño y muchos procedimientos más generales que comprenden, cada vez más, referencias a los derechos del niño en el contexto de su mandato particular. Entre los procedimientos especiales figuran los siguientes: Relatores especiales, representantes especiales, enviados especiales y expertos independientes, y grupos de trabajo; pueden ser temáticos o por países (medidas urgentes) El procedimiento de denuncias 1503.

53. A continuación se presenta una breve descripción de las actividades desarrolladas por algunos relatores o representantes especiales en lo referente a los derechos del niño, como parte de diversos mandatos relativos a los derechos humanos. Algunos de esos mandatos se refieren específicamente al niño, pero la mayoría de ellos tratan en general de cuestiones de derechos humanos que, sin embargo, son importantes en el esfuerzo general de protección y promoción de los derechos del niño. Es fundamental reconocer las posibilidades de casi todos los mecanismos y procedimientos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos en cuanto a su contribución a la protección y promoción de los derechos del niño; y la lista que sigue no abarca todos los mecanismos (la lista completa se incluye como anexo de este Manual).

**Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía:** Su mandato se estableció en 1990 para investigar y recibir informaciones sobre la situación de los niños que padecen estos problemas en todo el mundo. La Relatora Especial puede recibir informaciones sobre situaciones individuales y someterlas a



los gobiernos respectivos. También formula recomendaciones a los gobiernos, las ONG, organismos de las Naciones Unidas y otras entidades cívicas. Durante el desempeño de su mandato, la Relatora Especial estudió y formuló recomendaciones sobre el papel del sistema de administración de justicia, los medios de difusión, la educación y la familia respecto de los problemas correspondientes a su mandato.

**Relator Especial sobre el derecho a la educación:** El Relator Especial sobre el derecho a la educación se ocupa de la disponibilidad de los servicios de educación y su carácter asequible, aceptable y adaptable, en colaboración estrecha con las entidades asociadas competentes de las Naciones Unidas.

**Relator Especial sobre la Tortura:** En su informe de 1996 a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1996/35), el Relator Especial sobre la Tortura planteó la cuestión de las condiciones de detención de los niños y formuló recomendaciones sobre las disposiciones de las normas pertinentes de las Naciones Unidas. En su informe del año 2000 a la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Relator Especial continuó dando cuenta de las condiciones de detención de los niños y también hizo particular hincapié en la situación y el trato de los niños atendidos en establecimientos no penales; el informe se refirió también a la situación de los niños en las regiones de conflicto armado.

**Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias:** En sus informes y sus contactos con gobiernos, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha manifestado en numerosas oportunidades su profunda preocupación por el persistente empleo, en algunos países, de la pena de muerte contra menores infractores de la ley y personas acusadas de delitos cometidos cuando no habían alcanzado la edad de 18 años. El Relator Especial también ha expresado grave preocupación por el uso de niños como soldados y personal de apoyo en los conflictos que tienen lugar en el mundo, y ha exhortado a los gobiernos a aumentar unilateralmente la edad mínima de reclutamiento a 18 años, concluyendo que el uso de niños en los conflictos armados constituye una amenaza grave y directa para la protección y el disfrute del derecho a la vida.

**Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer:** La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer ha abordado su mandato con un enfoque basado en el ciclo vital y, de ese modo, se ha referido a los derechos de las niñas, en particular en relación con la violencia en la familia; pero también a las niñas en las situaciones de conflicto armado. La Relatora Especial informa que la violencia contra la mujer no se inicia a determinada edad, sino que existen a lo largo de todo el ciclo de vida de la mujer formas de violencia que se manifiestan en diferentes etapas. La Relatora Especial ha manifestado la preocupación de que incluso antes del nacimiento, en las culturas que manifiestan preferencia por los hijos varones, las prácticas discriminatorias de violencia se orientan contra el sexo femenino en los abortos y el infanticidio practicados según el sexo, y ha dado cuenta de diversas formas de violencia infligidas a las niñas, en particular, la malnutrición, el acceso desigual a la atención médica, así como el abuso físico y emocional, el incesto, la mutilación genital femenina, el matrimonio precoz en la infancia y otras prácticas tradicionales nocivas, así como la venta de niñas para la prostitución o para el trabajo forzado.

**Relatores Especiales sobre países determinados:** La Comisión de Derechos Humanos ha designado a diversos Relatores Especiales sobre países determinados, con el mandato de tratar

la situación de los derechos humanos en ciertos países y regiones. Los Relatores Especiales sobre países determinados se han referido cada vez más al aspecto referente a los derechos del niño en sus informes y su labor.

**Representante del Secretario General sobre los desplazados internos:** El Representante se ocupa sistemáticamente de la situación de los niños, que habitualmente constituyen por lo menos un 50% de las poblaciones que sufren desplazamiento interno.

**Representante Especial del Secretario General sobre los efectos de los conflictos armados sobre los niños:** El Representante Especial fue designado en septiembre de 1997 con un mandato de tres años, que la Asamblea General prorrogó recientemente por otros tres. A través de su mandato, el Representante Especial ha procurado asegurar que los principales protagonistas en los planos internacional, regional y nacional se ocuparan en términos amplios de la protección de los derechos de los niños afectados por la guerra. Su función se ha concentrado, en particular, en proponer iniciativas y comprometer a los principales protagonistas para proteger a los niños afectados por la guerra; proponer iniciativas concretas para proteger a los niños en medio de la guerra y comprometer a las partes en conflicto a asumir obligaciones concretas a ese respecto; hacer de la protección de los niños un aspecto prioritario de los procesos de paz y las operaciones de paz y de todos los esfuerzos para la consolidación de la paz, la recuperación y la reconstrucción después de los conflictos; y, en particular, el Representante Especial ha incluido claramente el tema de los niños y los conflictos armados en la agenda de las Naciones Unidas respecto de la paz y la seguridad, así como en numerosas organizaciones regionales.

54. Existen otros mecanismos de importancia, entre ellos grupos de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias y la detención arbitraria; relatores especiales sobre la independencia de los jueces y abogados; la intolerancia religiosa; la libertad de opinión y de expresión, el racismo, la discriminación racial y la xenofobia; los efectos de la deuda externa; los derechos humanos y la pobreza extrema; el derecho al desarrollo; y el derecho a la vivienda.

## C. Integración de los derechos del niño en las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos y elaboración de una estrategia

55. Es preciso destacar varios aspectos generales que ofrecen orientación al oficial de derechos humanos para desarrollar su labor sobre el terreno en materia de derechos del niño. Un aspecto particularmente importante de las operaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos es que permiten desarrollar la promoción y protección de los derechos del niño en un marco más general de defensa de los derechos humanos.

- Las operaciones sobre derechos humanos deben establecer un vínculo entre la situación de los derechos del niño en un país o región y los mecanismos internacionales

de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos (por ejemplo, los órganos creados por tratados o los Relatores Especiales).

- Las operaciones sobre derechos humanos deben fortalecer y complementar la labor de otros protagonistas (entre ellos el Estado, las Naciones Unidas y las ONG) evitando al mismo tiempo las duplicaciones de tareas).
- Las operaciones de derechos humanos pueden cumplir una función especializada particular en determinados temas que inspiran preocupación, como la justicia de menores.
- En otros aspectos, las operaciones de las Naciones Unidas sobre derechos humanos pueden crear un vínculo con temas específicamente relacionados con los derechos del niño y suministrar información, a su respecto, apoyando de ese modo la labor que cumplen otros protagonistas.

## 1. Algunas decisiones superiores acerca de la labor de una operación en materia de derechos del niño

56. Este capítulo se destinará a orientar a los oficiales de derechos humanos. Sin embargo, la orientación particular hacia los derechos del niño como parte del trabajo de una operación requerirá también varias decisiones sobre política general a cargo de la dirección superior. Como ocurre en otras secciones de este Manual, convendrá presentar algunas breves referencias sobre esas cuestiones.

57. La orientación particular hacia los derechos del niño como parte de las actividades de una operación tendrá determinadas consecuencias en su estructura, la capacitación, la contratación y el presupuesto; lo ideal es que todo ello se tenga en cuenta en la etapa de planificación de la operación.

### *a. Interpretación del mandato de la operación*

58. El mandato de la operación sobre derechos humanos puede contener, o no, una referencia específica a los niños y a sus derechos. Aunque existan referencias específicas, habitualmente será preciso que la operación de derechos humanos interprete el mandato con arreglo a una situación cambiante y a su disponibilidad de recursos. Lo ideal sería que todas las operaciones sobre derechos humanos, por pequeñas que fueran, atendieran en alguna medida a la promoción y protección de los derechos del niño.

### *b. Estructura general y metodológica*

59. Existen diversos enfoques para la realización de un trabajo sobre los derechos del niño en una operación sobre derechos humanos:

- Todos los oficiales de derechos humanos participantes en la operación pueden incluir los derechos del niño en sus actividades. Es conveniente, sin embargo, que por lo

menos un funcionario actúe como coordinador en materia de derechos del niño, pues esa persona podrá servir de vínculo en la cooperación con los asociados.

- Cuando una operación sobre derechos humanos tiene funcionarios destacados fuera de la capital y en diversos lugares de provincias, lo ideal es que todos los equipos aseguren que en su labor en las provincias se adopte un enfoque que apunte a los derechos del niño. Si es posible, cada equipo puede tener un funcionario con la responsabilidad específica de los derechos del niño: un “coordinador provincial sobre derechos del niño”.

60. El tipo de estructura o metodología que se escoja tendrá consecuencias en el presupuesto de la operación y la calificación del personal contratado para funciones de oficiales de derechos humanos; y harán falta más recursos para que la función de coordinación sobre los derechos del niño esté a cargo de funcionarios con formación específica en esa materia.

## 2. Cometidos básicos

61. Los cometidos básicos de una operación de derechos humanos en materia de derechos del niño, y de cada oficial de derechos humanos a ese respecto, pueden incluir los siguientes:

1. **Elaboración de una estrategia en materia de derechos del niño** (incluyendo criterios de prioridad, objetivos y medidas prácticas). La estrategia sobre derechos del niño de la operación de derechos humanos debe desarrollarse con conocimiento de la situación general de los derechos del niño en el país o región y de los trabajos cumplidos por otros protagonistas (entre ellos los correspondientes al Estado, las Naciones Unidas y las ONG). La estrategia debe asegurar la complementación, evitar las duplicaciones de tareas y hacer hincapié en la contribución particular que debe resultar de la presencia de la operación de las Naciones Unidas sobre derechos humanos.
2. **Asegurar que todas las actividades de la operación se cumplan con sensibilidad respecto de los derechos del niño.**
3. **Asegurar una capacitación sobre derechos humanos que tenga en cuenta la perspectiva de los derechos del niño** para los demás funcionarios de la operación y los asociados del gobierno, las Naciones Unidas y las ONG. La capacitación en materia de derechos del niño debe incluir no sólo la difusión de informaciones acerca de la Convención sobre los Derechos del Niño, sino también una orientación sobre su puesta en práctica. La propia operación sobre derechos humanos puede impartir capacitación, pero también puede estimular y apoyar las actividades de formación de los asociados. En particular, los oficiales de derechos humanos deben hacer hincapié en la vinculación entre los derechos del niño y el marco internacional general sobre derechos humanos.
4. **Vigilancia y análisis periódicos** sobre la evolución de la situación en materia de derechos del niño.
5. **Formulación de informes** sobre la evolución de la situación respecto de los derechos del niño.

### 3. Lista recapitulativa de los derechos del niño para oficiales de derechos humanos: elaboración de una estrategia

62. La lista recapitulativa que sigue ofrece un instrumento útil para los oficiales de derechos humanos en la determinación de una estrategia sobre los derechos del niño. Puede utilizarse como complemento a la exposición precedente sobre los cometidos básicos. Teniendo presentes las preguntas que siguen se contará con una base para desarrollar los objetivos y estrategias generales de la operación sobre derechos humanos respecto de los derechos del niño.

#### Situación de los derechos del niño

1. ¿Cuáles son los principales problemas del país o la región en materia de derechos?
2. ¿Cómo se relacionan esos problemas referentes a los derechos del niño con los demás problemas principales de derechos humanos?
3. ¿Cómo evoluciona la situación respecto de los derechos del niño?

#### Estructura y actividades que pueden mejorar la situación de los derechos del niño

4. ¿Qué estructuras nacionales existen (del Estado, de ONG u otras) que tienen posibilidades de mejorar la situación de los derechos del niño? ¿Cómo puede contribuir el esfuerzo de las Naciones Unidas sobre derechos humanos para apoyar y fortalecer los efectos de esas estructuras en la situación de los derechos del niño?
5. ¿Cuáles son las principales medidas que actualmente están aplicando los asociados que forman parte del Estado, las Naciones Unidas y las ONG en favor de los derechos del niño?
6. ¿Incluye la evaluación común para el país una perspectiva sobre los derechos del niño que refleje con exactitud la situación al respecto? ¿Se han tenido en cuenta los derechos del niño en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD)?
7. ¿Qué mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos pueden emplearse para hacer frente a la situación y cómo pueden relacionarse con la situación de los derechos del niño en el país y con las estructuras nacionales que tratan esa situación?

#### Posibilidades de la operación de las Naciones Unidas sobre derechos humanos respecto de los derechos del niño

8. ¿Qué efectos positivos tienen en los derechos del niño las principales actividades de la operación sobre derechos humanos (por ejemplo, los proyectos de cooperación técnica, la creación de instituciones nacionales sobre derechos humanos, la fiscalización, etc.)? ¿En qué forma puede acentuarse ese efecto positivo?
9. Teniendo en cuenta la situación de los derechos del niño y las actividades de otros protagonistas, ¿qué funciones debería cumplir la operación sobre derechos humanos?

- ¿Qué debería incluir la estrategia de la operación? ¿Cómo puede esa estrategia complementar la labor actual de los asociados?
10. ¿Qué función está cumpliendo la operación en los procesos de la evaluación común para el país y el MANUD respecto de los derechos del niño?
  11. ¿De qué modo puede la operación vincular los mecanismos internacionales y regionales de defensa de los derechos humanos con la situación de los derechos del niño? ¿Cuáles de esos mecanismos son más pertinentes respecto de la situación de la situación de los derechos del niño?
  12. ¿Cuál es la situación del país respecto del proceso de presentación de informes al Comité de Derechos del Niño? ¿Cómo puede contribuir la operación a fortalecer ese proceso? ¿Cómo puede apoyarse el proceso de presentación de informes para contribuir a resolver los problemas actuales más urgentes en materia de derechos del niño?
  13. ¿Qué órganos de las Naciones Unidas creados por tratados han publicado observaciones finales sobre la aplicación por el país de sus obligaciones derivadas de esos tratados? ¿Cuántas de las observaciones finales concretas tienen interés directo respecto de la actual situación de los derechos del niño? ¿Puede la operación sobre derechos humanos apoyar al Estado en la aplicación de las observaciones finales?
  14. ¿Qué Relatores Especiales, Representantes u otros expertos competentes de las Naciones Unidas han informado sobre el país y han incluido preocupaciones y recomendaciones de interés respecto de la situación de los derechos del niño? ¿Puede la operación apoyar la adopción de medidas relacionadas con esos informes?
  15. ¿Se incluye una perspectiva basada en los derechos del niño en el informe mensual de la operación? ¿Es posible fortalecer ese aspecto?
  16. ¿Cómo puede contribuir la operación a fortalecer el sistema de justicia de menores? ¿Cuáles son los principales problemas?
  17. ¿De qué modo comunica la operación informaciones sobre la situación en materia de derechos del niño, y sobre los esfuerzos a su respecto, a la sede y a los asociados competentes fuera del país?
  18. ¿Existe alguna actividad internacional, actual o próxima, acerca de los derechos del niño (por ejemplo: conferencias internacionales sobre los niños afectados por la guerra, seminarios regionales sobre la trata de niños, etc.)? ¿Podría utilizarse alguna de esas actividades para impulsar el mejoramiento de la situación de los derechos del niño en el país de la operación?
  19. ¿Se han producido hechos recientes en el plano nacional, regional o internacional de importancia para los derechos del niño en el país (por ejemplo, la sanción de instrumentos legislativos o la aprobación de resoluciones, o la publicación de informes del Secretario General)? ¿Puede la operación aprovechar esas iniciativas o suministrar informaciones a su respecto?
  20. ¿Qué instrumentos internacionales de derechos humanos no han sido ratificados todavía por el país en que actúa la operación? ¿Qué puede hacer la operación para apoyar nuevas ratificaciones?

## D. Algunos ejemplos de estrategias amplias sobre los derechos del niño

63. Los párrafos que siguen se refieren a tres grandes campos referentes a la estrategia sobre los derechos del niño. Esta breve lista de ningún es exhaustiva, pero ofrece una indicación de la forma en que puede elaborarse una estrategia sobre los derechos del niño y organizarse las actividades que la integran.

### 1. Fortalecimiento de la repercusión de las actividades actuales de la operación en los derechos del niño

64. Casi cualquier actividad desarrollada por una operación sobre derechos humanos permite encontrar alguna posible repercusión positiva en el respeto de los derechos del niño; por ejemplo, el trabajo referente a las condiciones de detención, las investigaciones, el entrenamiento de los soldados, la promoción de los derechos humanos de la mujer, la creación de capacidad en las ONG locales de defensa de los derechos humanos, etc. Sin embargo, la repercusión de esas actividades en los derechos del niño puede no pasar de ser sólo eventual o secundaria a menos que exista un esfuerzo concertado para lograr que los derechos del niño se tengan en cuenta en la etapa de planificación de las actividades de la estrategia de la operación.

65. Por ejemplo, la capacitación de los funcionarios de policía, judiciales y penitenciarios en materia de derechos humanos puede referirse a los siguientes temas:

- la libertad de circulación y de palabra;
- los derechos de los acusados en los juicios penales;
- las normas mínimas en materia de condiciones de detención; y
- el derecho de los detenidos a no sufrir maltratos ni torturas.

66. Con una perspectiva centrada en los derechos del niño, ese mismo programa de capacitación podría fortalecerse incluyendo los siguientes temas:

- los principios de la justicia de menores;
- el principio del interés superior del niño;
- la obligación de que la detención de menores de edad sólo se utilice como último recurso;
- las sanciones no privativas de libertad;
- la obligación de que los menores en detención o prisión estén separados de los adultos; etc.

67. Uno de los aspectos de la estrategia de la operación de derechos humanos puede consistir en asegurar que todas sus principales actividades incluyan una perspectiva basada en los derechos del niño, y que el análisis general de la operación sobre la situación de los derechos humanos incluya los problemas de los derechos del niño.

## 2. Apoyo a la labor de los asociados

68. El apoyo y el fortalecimiento de la labor de otras instituciones para promover y proteger los derechos del niño debe constituir un aspecto importante de toda estrategia de promoción y protección de los derechos del niño. La expresión “asociados” puede emplearse con sentido muy amplio, incluyendo a entidades del Estado (por ejemplo, los Ministerios de Educación y de Justicia), otros organismos de las Naciones Unidas y ONG nacionales o internacionales. Se indican a continuación dos ejemplos:

1. **Asociados con el mandato general de prestar asistencia a los niños:** Muchas organizaciones de apoyo a la infancia concentran su labor en los aspectos más materiales de la protección de los derechos. La experiencia técnica y el mandato de esas organizaciones se adaptan especialmente a esa labor; las operaciones sobre derechos humanos, sin embargo, muchas veces contribuyen a lograr que esas misiones alcance sus objetivos complementando y fortaleciendo su labor a través del mandato y la experiencia de la operación.

Por ejemplo:

- Aunque el acceso a la educación en determinada región puede constituir un problema fundamental de derechos del niño, sus causas pueden ser una combinación de falta de locales escolares, equipo y maestros y de la práctica de la discriminación, debido a la cual las autoridades locales impiden la escolarización de los niños de determinado grupo religioso o étnico.
- Muchas organizaciones humanitarias prefieren no abordar las situaciones de violación de derechos humanos yendo más allá de la prestación de la asistencia prevista en su mandato. Las operaciones sobre derechos humanos pueden llenar oportunamente este tipo de lagunas asegurando, como en el ejemplo mencionado, que el suministro de ayuda material tenga en cuenta auténticamente las violaciones de derechos que existen.

2. **Las “medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”: apoyo a las estructuras nacionales:** La Convención dedica varios artículos a las “medidas generales de aplicación” (conocidas también como “primer grupo” en las directrices para la presentación de informes sobre la Convención sobre los Derechos del Niño). El respeto de los derechos del niño no puede ser auténticamente efectivo mientras el Estado no cumple con éxito diversas medidas generales de aplicación. Entre ellas figura las siguientes:

- el fortalecimiento de la legislación interna;
- el establecimiento de estructuras nacionales para desarrollar y coordinar la política en materia de derechos del niño;
- el desarrollo de un plan de acción nacional sobre derechos humanos (que incluya los derechos del niño);



- el desarrollo de mecanismos para la obtención precisa de datos pertinentes respecto de la situación de los derechos del niño;
- la participación de las entidades cívicas en la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño;
- el cumplimiento de programas de capacitación sobre los derechos del niño para determinadas personas, como los funcionarios de ciertos ministerios, policías, maestros, trabajadores sociales, padres, etc.

Se considera que estos factores, entre otros, constituyen una base importante para establecer con firmeza los derechos del niño. Muchos de estos factores son tan aplicables al cumplimiento de las normas generales sobre derechos humanos como lo son respecto de las normas sobre los derechos del niño; y son relativamente pocas las organizaciones dotadas del mandato y los conocimientos necesarios para prestar asistencia en estas materias. Por ejemplo: las operaciones sobre derechos humanos, en una situación adecuada, pueden hacer una contribución muy valiosa al fortalecimiento de ciertos aspectos de las medidas generales de aplicación adoptadas por el Estado

### 3. Aprovechamiento del procedimiento de presentación de informes de la Convención sobre los Derechos del Niño

69. Otro ejemplo de un amplio campo estratégico en que la operación sobre derechos humanos puede contribuir a la protección y promoción de los derechos del niño es el apoyo a los procedimientos de presentación de informes a los órganos creados por tratados (y, en particular, al previsto en la Convención sobre los Derechos del Niño) y el seguimiento de las observaciones finales del respectivo órgano. La presentación regular de informes de un Estado al Comité de Derechos del Niño (en principio, cada cinco años) no es más que una etapa de un proceso que crea múltiples oportunidades para mejorar la protección de los derechos del niño. El UNICEF presta un valioso apoyo a los Estados durante el proceso de presentación de informes previsto en la Convención y el seguimiento de las observaciones finales. También existen algunas esferas en que las operaciones de las Naciones Unidas sobre derechos humanos cuentan con una experiencia específica que pueden aportar. Por ejemplo:

La preparación del informe de un Estado exige la obtención de informaciones concretas sobre el cumplimiento de la Convención. Algunos de esos datos pueden extraerse de campos comprendidos en la competencia de la operación sobre derechos humanos: los oficiales de derechos humanos pueden apoyar al Estado para asegurar una obtención de datos precisos y ayudar a establecer mecanismos permanentes de recopilación de informaciones conforme a determinado criterio referente a los derechos humanos.

Las directrices sobre la presentación de informes requieren implícitamente que el Estado consulte a las ONG en la preparación de su informe; las operaciones sobre derechos humanos pueden apoyar la contribución de las ONG nacionales de defensa de los derechos humanos en

ese proceso y, al hacerlo, pueden contribuir a fortalecer la independencia de las organizaciones nacionales de ese tipo.

70. Las operaciones sobre derechos humanos pueden contribuir útilmente a los procesos de presentación de informes al Comité de Derechos del Niño, a otros órganos creados por tratados y en procedimientos especiales, como parte de una estrategia destinada a mejorar el respeto y la promoción de los derechos del niño.

## E. Fiscalización y presentación de informes sobre el respeto de los derechos del niño

71. Las operaciones sobre derechos humanos suelen fiscalizar e informar sobre la situación de los derechos humanos en un país. Los derechos del niño deben tenerse en cuenta como parte de ello, y lo ideal es que se les dedique un capítulo especial en los informes de la operación.

72. En otros capítulos de este Manual se ofrece una orientación detallada sobre la fiscalización y la presentación de informes en materia de derechos humanos. En esta sección, en cambio, se hará hincapié en que la fiscalización y la presentación de informes sobre el respeto de los derechos del niño pueden exigir un criterio un tanto diferente que el que se adopta para la formulación de informes sobre la fiscalización de los derechos humanos en general.

### 1. La fiscalización: determinación de los objetivos prioritarios respecto de los derechos del niño

#### a. *Criterios respecto de los derechos del niño*

73. **Tipos de derechos:** muchas operaciones sobre derechos humanos concentran su labor de fiscalización, investigación y formulación de informes en las violaciones de derechos civiles y políticos, a menudo por la urgencia perentoria que imponen las violaciones de muchos de esos derechos. Los esfuerzos de protección y promoción de los derechos del niño deberían concentrar sus análisis en un conjunto más general de derechos, incluyendo tanto los económicos, sociales y culturales como los civiles y políticos.

74. **Referencia a los derechos humanos de los padres o la familia:** La fiscalización y la formulación de informes sobre los derechos del niño deben tener en cuenta las violaciones pertinentes de derechos humanos de sus padres y familiares próximos, pues a menudo están

vinculadas con el respeto de los derechos del niño. Es preciso insistir, sin embargo, en que el niño es sujeto de derechos a título propio.

75. **Referencia a las estructuras:** Los análisis sobre los derechos del niño deben incluir una referencia a la función que cumplen las “estructuras” que contribuyen a la protección y promoción de los derechos del niño, en particular: el acceso a las escuelas y los servicios médicos; la importancia de las estructuras familiares próximas y ampliadas; la eficacia de los ministerios competentes respecto de los temas que afectan a la infancia; etc. Los análisis deben efectuarse teniendo presentes al mismo tiempo, en cuanto corresponda, las estructuras modernas y las tradicionales.

#### *b. Reconocimiento de la importancia del “tiempo” y la “vulnerabilidad”*

76. Cuando se procura proteger y promover los derechos del niño es esencial tener en cuenta la importancia del tiempo como factor que afecta a la forma en que cada situación repercute en los niños.

77. El niño, en las diferentes etapas de su desarrollo, es más vulnerable a un enorme conjunto de influencias que dejan huellas perdurables en su desarrollo moral, físico, emocional y psicológico y en su capacidad de actuar como ciudadano plenamente activo una vez que alcance la edad adulta. Prácticamente cualquier violación de sus derechos habrá de afectarlo negativamente (y de distinto modo que a los adultos), en diversos grados, ya se trate de una privación de educación, del acceso a servicios de salud, del derecho de asociación o expresión, de la participación forzada en conflictos armados, etc.

78. El “tiempo” también debe tenerse en cuenta en dos sentidos al abordar los problemas de los derechos del niño:

El niño puede resultar más gravemente afectado que el adulto por las violaciones de sus derechos que persisten, por ejemplo, durante semanas o meses; este argumento es válido respecto de casi cualquier violación de derechos, como la tortura, la privación de alimentos, la detención en malas condiciones, etc. La duración de una situación determinada puede tener efectos más graves en los niños que en los adultos, provocando una violación más grave de sus derechos.

Teniendo en cuenta el mayor riesgo de consecuencias negativas duraderas para el niño y la sociedad que plantean las violaciones de los derechos del niño, adquieren especial urgencia la evaluación, fiscalización, formulación de informes y la intervención que permitan atender esas situaciones.

c. *Empleo de las directrices sobre formulación de informes de la Convención sobre los Derechos del Niño como respaldo de la fiscalización y el análisis*

79. Las directrices para la presentación de informes conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño fueron definidas por el Comité de Derechos del Niño para ayudar a los Estados Partes en la Convención a informar con exactitud sobre su aplicación. Las directrices clasifican la Convención en ocho grandes “grupos” de derechos. En cada uno de ellos las directrices presentan, en forma muy detallada, los tipos de información que los Estados Partes deben incluir en sus informes. Esos acápites y los demás detalles ofrecen una lista sumamente útil de posibles criterios para la fiscalización de los derechos del niño; los oficiales de derechos humanos pueden concentrar su atención en cinco a veinte cuestiones fundamentales de particular importancia para el país en que se cumplen las operaciones. Corresponde hacer referencia al Manual del UNICEF sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. La lista que sigue comprende los ocho principales acápites indicados en las directrices, con algunas subdivisiones (los artículos remiten a las disposiciones de la Convención).

**I. MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44 de la Convención)**

Régimen jurídico de la Convención en el derecho interno, las nuevas leyes y la aplicación de las normas

Coordinación, vigilancia e instituciones ya existentes y nuevas

Aplicación del artículo 4 de la Convención

Participación de la sociedad civil

Medidas tomadas para dar amplia difusión a los principios y disposiciones de la Convención

**II. DEFINICIÓN DEL NIÑO (artículo 1)**

**III. PRINCIPIOS GENERALES (artículos 2, 3, 6 y 12)**

A No discriminación (artículo 2)

B El interés superior del niño (artículo 3)

C El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6)

D El respeto a la opinión del niño (artículo 12)

**IV. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES (artículo 7, 8, 13 a 17 y apartado a) del artículo 37)**

A El nombre y la nacionalidad (artículo 7)

B La preservación de la identidad (artículo 8)

C La libertad de expresión (artículo 13)

D La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 14)

E La libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas (artículo 15)

F La protección de la vida privada (artículo 16)

- G. El acceso a la información pertinente (artículo 17)
  - H. El derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (apartado a) del artículo 37)
- V. ENTORNO FAMILIAR Y OTRO TIPO DE TUTELA (artículo 5, párrafos 1 y 2 del artículo 18, artículos 9 a 11, 19 a 21 y 25, párrafo 4 del artículo 27 y artículo 39)**
- A. La dirección y orientación parentales (artículo 5)
  - B. Las responsabilidades de los padres (párrafos 1 y 2 del artículo 18)
  - C. La separación de los padres (artículo 9)
  - D. La reunión de la familia (artículo 10)
  - E. Los traslados ilícitos y la retención ilícita (artículo 11)
  - F. El pago de la pensión alimenticia del niño (párrafo 4 del artículo 27)
  - G. Los niños privados de su medio familiar (artículo 20)
  - H. La adopción (artículo 21)
  - I. Examen periódico de las condiciones de internación (artículo 25)
  - J. Los abusos y el descuido, (artículo 19), incluidas la recuperación física y psicológica y la reintegración social (artículo 39)
- VI. SALUD BÁSICA Y BIENESTAR (artículo 6, párrafo 3 del artículo 18, artículos 23, 24 y 26 y párrafos 1 a 3 del artículo 27)**
- A. Los niños impedidos (artículo 23)
  - B. La salud y los servicios sanitarios (artículo 24)
  - C. La seguridad social y los servicios e instalaciones de guarda de niños (artículo 26 y párrafo 3 del artículo 18)
  - D. El nivel de vida (párrafos 1 a 3 del artículo 27)
- VII. EDUCACIÓN, ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES (artículos 28, 29 y 31)**
- A. La educación incluidas la formación y orientación profesionales (artículo 28)
  - B. Los objetivos de la educación (artículo 29)
  - C. El descanso, el esparcimiento y las actividades culturales (artículo 31)
- VIII. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN (artículos 22, 38, 39 y 40, apartados b) a d) del artículo 37 y artículos 32 a 36)**
- A. Los niños en situaciones de excepción
    - 1. Los niños refugiados (artículo 22)
    - 2. Los niños afectados por un conflicto armado (artículo 38), incluidas su recuperación física y psicológica y su reintegración social (artículo 39)
  - B. Los niños que tienen conflictos con la justicia
    - 1. La administración de la justicia de menores (artículo 40)
    - 2. Los niños privados de libertad, incluida toda forma de detención, encarcelamiento o internamiento en un establecimiento bajo custodia (apartados b) a d) del artículo 37)
    - 3. La imposición de penas a los niños, en particular la prohibición de la pena capital y la de prisión perpetua (apartado a) del artículo 37)
    - 4. La recuperación física y psicológica y la reintegración social del niño (artículo 39)

- C. Los niños sometidos a explotación, incluida su recuperación física y psicológica y su reintegración social
  - 1. La explotación económica de los niños, incluido el trabajo infantil (artículo 32)
  - 2. El uso indebido de estupefacientes (artículo 33)
  - 3. La explotación y el abuso sexuales (artículo 34)
  - 4. La venta, la trata y el secuestro (artículo 35)
  - 5. Otras formas de explotación (artículo 36)
- D. Los niños pertenecientes a minorías o a grupos indígenas (artículo 30)

## 2. Los informes sobre el respeto de los derechos del niño

80. Lo ideal es que el informe mensual de la operación sobre derechos humanos contenga un capítulo especial sobre los derechos del niño. Ese capítulo incluiría:

Informaciones sobre criterios fundamentales acerca de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

Alguna información sobre la situación de las familias y los padres, fundamental para una comprensión cabal del respeto de los derechos del niño.

Debe destacarse que los demás capítulos del informe -por ejemplo, sobre las muertes de civiles, los desplazados internos y los refugiados- también pueden incluir informaciones sobre los niños. Puede haber alguna superposición dentro del informe, con las referencias del caso cuando sean necesarias.

## F. El trabajo con niños<sup>37</sup>

81. Durante su trabajo en materia de derechos humanos, incluyendo el referente a los derechos del niño -pero no solamente en ese caso- los oficiales de derechos humanos deberán trabajar directamente con niños. Alguna parte de esa labor puede requerir la entrevista con un niño para obtener informaciones sobre posibles violaciones de derechos humanos. Otros aspectos pueden referirse a tratar de prestar asistencia a un niño. Las orientaciones que se ofrecen en este capítulo tienen por objeto presentar brevemente algunas cuestiones de importancia que deben tenerse en cuenta. Por encima de todo, tal vez, los oficiales de derechos humanos deben no perder de vista el principio de “no perjudicar” en el trabajo en materia de derechos humanos. También deben comprender los principios que figuran en la Convención sobre los Derechos del Niño sobre el “respeto a la opinión del niño” y el “interés superior del niño” y empeñarse por respetar esos principios:

teniendo en cuenta la edad y la capacidad del niño, los oficiales de derechos humanos deben asegurar que éste tenga oportunidad para expresar sus opiniones acerca de cualquier decisión

---

<sup>37</sup> Texto extraído principalmente de materiales de *ARC* y *Save the Children*.

que se adopte a su respecto por el oficial o por la operación de derechos humanos, y que se tomen en cuenta debidamente esas opiniones;

Los oficiales de derechos humanos deben asegurar que todas las medidas que adopten respecto de un niño tengan en cuenta el “interés superior del niño” como consideración primordial.

## 1. ¿En qué se diferencia la comunicación con niños de la comunicación con adultos?

82. Los niños tienen necesidades y capacidades que se diferencian considerablemente de las que poseen los adultos. La comunicación con niños plantea algunas necesidades particulares, entre ellas las que siguen:

- la capacidad de sentirse a gusto en compañía de niños y adoptar el estilo de comunicación que convenga al caso; por ejemplo, sentados en suelo, jugando, etc., y ser capaz de tolerar manifestaciones de perturbación, agresión, etc.;
- la capacidad de emplear expresiones y conceptos adecuados a la edad del niño y a su etapa de desarrollo y su cultura;
- la aceptación de que los niños que han padecido experiencias perturbadoras pueden tener suma dificultad para confiar en un adulto que no les es familiar. Puede llevar mucho tiempo y paciencia lograr que el niño sienta confianza suficiente para comunicarse abiertamente;
- la capacidad de apreciar que los niños pueden ver su propia situación en forma muy diferente que los adultos: los niños pueden fantasear, inventar explicaciones de hechos que no les son familiares o les infunden temor, expresarse en términos simbólicos, destacar cuestiones que a los adultos les parecen carentes de importancia, etc.

## 2. Los problemas culturales en la comunicación con los niños

83. En las diferentes culturas existen normas diversas sobre la comunicación interpersonal. En muchas sociedades existen reglas sobre los temas que pueden discutirse con determinados adultos: por ejemplo, en algunas culturas las muchachas sólo pueden hablar de temas sexuales con sus tías o abuelas, y hasta puede estarles prohibido tener contacto con persona alguna ajena a la familia. Los profesionales que necesitan comunicarse con niños deben comprender las normas culturales sobre la expresión de los sentimientos y las emociones: en algunas sociedades, por ejemplo, el hecho de llorar causaría gran vergüenza a un niño, especialmente a un varón. Es importante que quienes procuran ayudar a los niños no empeoren las cosas alentándoles a hablar y a expresar sentimientos de un modo que contraviene tales normas. También existen normas culturales sobre las formas de expresión adecuadas: por ejemplo, el contacto físico o la mirada directa a los ojos pueden variar entre distintas culturas, mientras que el grado de formalidad y de distancia social entre los adultos y los niños puede, en algunas sociedades, limitar la comunicación de informaciones personales y sentimientos.

### 3. El idioma y el empleo de intérpretes

84. Comunicarse con el niño en su lengua materna ofrece ventajas evidentes: cuando el adulto no es de la misma cultura que el niño, puede ser más difícil interpretar sus gestos y su lenguaje corporal, que son de gran importancia como medios complementarios de obtener información del niño y captar los matices de sus palabras y expresiones. El lenguaje que use el entrevistador debe ser adecuado a la edad del niño. Siempre que sea posible, los funcionarios deben estar familiarizados con la terminología local, incluyendo las jergas que se empleen.

85. Cuando sea inevitable el empleo de un intérprete, es fundamental que éste se exprese con fluidez en ambos idiomas, comprenda cualquier terminología especializada y esté en condiciones de emplear términos que el niño comprenda. Debe considerársele aceptable en la comunidad y ser visto como imparcial. Es fundamental asegurar que el intérprete posea buenas dotes de comunicación con los niños, pueda reaccionar adecuadamente a las emociones que se expresen, y no influya en la conversación traduciendo erróneamente, resumiendo u omitiendo partes de lo que se dice.

### 4. La comunicación en las situaciones de desplazamiento

86. En los casos de poblaciones desplazadas existe muy a menudo un clima de desconfianza y suspicacia que pone trabas a una comunicación eficaz. Pueden existir temores auténticos sobre la forma en que se utilizará la información, sobre todo cuando se ve en el entrevistador a una personalidad pública o se le atribuye autoridad. Además, algunos niños habrán tenido experiencias (como alguna forma de explotación) que les han demostrado que los adultos no siempre son dignos de confianza: el ocultamiento de datos o la revelación de informaciones incompletas o inexactas puede haberles servido como táctica para la supervivencia. Puede hacer falta un tiempo considerable para abrir una vía de comunicación abierta y eficaz con un niño y generar su confianza.

### 5. El lugar y el entorno convenientes

87. La elección de un lugar adecuado para entrevistar a niños, o mantener una conversación informal con ellos, puede tener gran influencia en la eficacia de la comunicación. Para la mayoría de ellos un lugar tranquilo, en que puedan sentarse cómodamente y de manera adecuada a su cultura, puede ser la solución ideal; aunque en otros casos un paseo, el juego o el trabajo en colaboración pueden ofrecer la mejor oportunidad para la comunicación.

El encuentro en **un lugar privado** puede ser importante, sobre todo cuando la entrevista se refiere a informaciones personales o que pueden ser dolorosas. Del mismo modo, algunos niños pueden preferir que les acompañe un adulto o un amigo de su confianza.

También puede ser importante **un entorno que no distraiga al niño**, sobre todo cuando ha estado expuesto a un ambiente de incertidumbre, cambios y ansiedad.

**Un entorno confortable**, escogido junto con el niño, le ayudará a sentirse a gusto.



## 6. Actitud y trato personal

88. La eficacia de la comunicación con los niños requiere una forma particular de trato personal; y aunque algunas técnicas habrán de variar según las culturas, un objetivo fundamental es facilitar la expresión espontánea del niño. En general corresponde seguir las siguientes orientaciones:

- Las **presentaciones** son importantes para que el niño sepa quién es el entrevistador, qué función cumple y cuál es el objetivo de su encuentro con el niño. Al preparar entrevistas con niños, algunas veces ayuda el hecho de conocerles en medio de un grupo antes de hablar con ellos individualmente.
- La **confidencialidad** debe respetarse, pero también es importante explicar cuidadosamente por qué se recogen informaciones, quién deberá enterarse de ellas y cómo se las utilizará.
- Debe emplearse **un lenguaje sencillo**, que el niño realmente pueda comprender. Si existe la sospecha de que el niño no ha comprendido algo que se le ha dicho, es útil pedirle que **repita o explique** el concepto.
- **Reducir al mínimo las preguntas directas** e introducir alguna conversación general de modo que el niño no tenga la sensación de que se le somete a un interrogatorio.
- Un trato **amistoso, informal y distendido** ayuda a que el niño se sienta a gusto.
- **Es preciso dar el tiempo necesario** para que el niño puede sentirse libre de tensiones, desarrolle una confianza mutua y pueda sentir que se le toma en serio. Dedicar tiempo a jugar con él puede ayudar a desarrollar una relación; y la conversación sobre temas neutros (como la escuela, los juegos, etc.) puede resultar conveniente antes de discutir temas más personales o dolorosos.
- Es importante **tener en cuenta el limitado tiempo de concentración del niño**: una serie de encuentros más breves puede resultar más eficaz que una entrevista prolongada.
- Es fundamental adoptar **una actitud que no parezca juzgar al niño**, sino aceptarle con independencia de lo que haya hecho. Importa manifestar respeto por sus creencias, sentimientos, etc., y no juzgar su comportamiento: por ejemplo, en el caso de los que fueron niños soldados.
- **Tomar notas** durante la entrevista puede distraer al niño y crearle dudas e incertidumbres sobre la confidencialidad. Si es indispensable hacerlo, es importante explicar las razones y pedir antes al niño que lo autorice.
- **Dar a la entrevista o conversación un final adecuado** también es importante: dar oportunidad al niño para que haga preguntas, diga cualquier otra cosa que desee expresar, etc., y resumirle lo que se ha dicho o acordado puede contribuir a que el niño tenga la sensación de que se le ha tomado en serio. También es aconsejable terminar la entrevista en tono positivo, sobre todo cuando el niño ha estado relatando hechos traumáticos.
- Después de la entrevista es importante **cerciorarse de que el niño cuenta con apoyo posterior**, sobre todo si se han discutido cuestiones dolorosas y difíciles.

## 7. Cómo ayudar a los niños a expresarse

89. Algunas veces los niños están dispuestos a hablar, pero les resulta difícil hacerlo. Puede facilitar las cosas que la conversación sea menos personal. En una oportunidad, un niño se mostraba reacio a dar su nombre a un oficial de derechos humanos que le entrevistaba. El oficial le hizo un cuento sobre un pájaro, al que dio un nombre. En el cuento, el pájaro preguntaba el nombre del niño, y éste lo dijo. Le fue mucho más fácil hablar como parte del cuento. Otras formas de ayudar a los niños a expresarse son el dibujo, los juegos y el canto. Los niños con discapacidades físicas pueden necesitar una ayuda especial: por ejemplo, un niño incapaz de hablar y demasiado pequeño para escribir puede transmitir informaciónes a través del juego o el dibujo.

90. Existen diversas técnicas que pueden ayudar a que el niño se exprese:

- Un **tono de voz bajo y tranquilo** puede ayudar a que el niño se sienta seguro, y muestra que el adulto se solidariza con él.
- Los **gestos**, como los de asentimiento con la cabeza (o los que convengan según la cultura del niño) pueden alentarle a seguir hablando.
- La **mirada directa a los ojos en el grado conveniente** también ayuda al niño; una vez más, también esto habrá de variar según las culturas.
- **Escuchar con atención y demostrar que se ha oído lo dicho por el niño:** por ejemplo, resumiendo lo que ha dicho, pidiéndole aclaraciones, etc., se confirma al niño la atención del adulto.
- También es importante **manifestar respeto por los sentimientos del niño**, por ejemplo, comentándolos (“eso debe haberte hecho sentir muy triste (o enojado)”, etc.). Esto contribuye a hacer que el niño sienta que el adulto se identifica con su situación y sus sentimientos.
- No interrumpir al niño.
- **Hacer preguntas amplias** por lo general alienta al niño a explicar las cosas a su propia manera: por ejemplo, “Cuéntame cómo es la vida en tu aldea” puede suscitar una respuesta más espontánea que una pregunta definida como “¿Dónde vivías?”. Generalmente conviene evitar las preguntas que sugieren la respuesta, como “te gusta la escuela, ¿verdad?”

## 8. Cómo actuar ante la perturbación de los niños

91. Es preciso estar atento a los síntomas de perturbación en los niños y no apremiarles si se sienten incómodos. No debe desconocerse su turbación, y es preciso dar a los niños el apoyo y el consuelo convenientes en la forma que resulte apropiada. Lo conveniente en cada caso dependerá del niño y las circunstancias, y también a este respecto deben seguirse las indicaciones que manifiesta.

92. Puede recurrirse a otros niños para ayudar al niño perturbado. Si se sabe que el niño entrevistado tiene un amigo o una amiga, puede pedírsele que hable con el niño para poder

poner fin a la entrevista. Ante todo es preciso dar tiempo a los niños, aunque haya muchas cosas que hacer. Se puede hacer una interrupción, darles tiempo para jugar o tomar una bebida. Las prioridades del trabajo deben establecerse de modo que el personal pueda dar a los niños el tiempo que necesitan. El niño puede sufrir una perturbación después de una entrevista, por lo que es conveniente poder recurrir a la persona que se ocupa de él, si es posible.



# Apéndice 1 del Capítulo XII

## Fuentes de información complementaria

- ❖ ARC (*Action for the Rights of Children*), iniciativa de fomento de la capacidad y formación basada en los derechos (iniciativa de capacitación conjunta del ACNUR, *Save the Children Alliance*, el UNICEF y la OACNUDH) (puede consultarse en el sitio Web del ACNUR y se proporcionará en CD-Rom o en versión impresa).
- ❖ *Children's rights: turning principles into practice*, *Save the Children*, Suecia, UNICEF, 2000.
- ❖ Hodgkin, Rachel, y Peter Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, UNICEF, Ginebra, 1997.

### Breve selección de sitios útiles en la Web

- ❖ <http://untreaty.un.org/> Nueva sección del sitio Web de las Naciones Unidas, dedicado a tratados e información conexas. Otra base de datos, la *United Nations Treaty Series* (UNTS) es una compilación de tratados y acuerdos internacionales en sus idiomas originales junto con traducciones al francés y el inglés.
- ❖ <http://www.unsystem.org/> Permite efectuar búsquedas en todos los sitios Web de las Naciones Unidas y suministra enlaces con cada uno de ellos y con los sitios de los Estados que disponen de una misión ante las Naciones Unidas
- ❖ [www.unicef.org](http://www.unicef.org) (UNICEF)
- ❖ [www.unicef-icdi.it](http://www.unicef-icdi.it)
- ❖ [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) Incluye el acceso a *Action for the Rights of Children* (ARC).
- ❖ [www.ilo.org](http://www.ilo.org) (Organización Internacional del Trabajo), o <http://ilolex.ilo.ch:1567/spanish/index.htm>
- ❖ <http://www.hri.ca/> *Human Rights Internet*.
- ❖ [www.crin.org](http://www.crin.org) Incluye enlaces con numerosas organizaciones que se ocupan de los derechos del niño.
- ❖ [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch) (OACNUDH)
- ❖ [www.child-soldiers.org](http://www.child-soldiers.org) (*Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*). Incluye enlaces con numerosas organizaciones que se ocupan de los derechos del niño.
- ❖ [www.un.org/special-rep/children-armed-conflict](http://www.un.org/special-rep/children-armed-conflict) (Representante Especial para los niños y los conflictos armados)
- ❖ [www.icrc.org](http://www.icrc.org) (CICR).



# Capítulo XIII

## Observación de juicios y fiscalización de la administración de justicia

### *Conceptos básicos*

*Las principales normas referentes a la equidad del juicio se encuentran en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que exige, en particular, los siguientes derechos:*

- ser informado sin demora, tras la detención, de cualquier acusación formulada;*
- ser llevado sin demora ante un juez u otro funcionario judicial similar;*
- ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en forma equitativa y generalmente pública;*
- disponer del tiempo y de los medios adecuados para la presentación de la defensa;*
- comunicarse con un defensor de su elección;*
- ser juzgado sin dilaciones indebidas; y*
- no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable.*

*Los oficiales de derechos humanos que actúan como observadores de procesos judiciales deben:*

- realizar una investigación preliminar sobre los hechos y sobre el régimen jurídico del juicio;*
- entrevistarse con el juez, el fiscal, el defensor y otras personas;*
- obtener la documentación básica y examinar el expediente judicial;*
- ubicarse en la sala de audiencias en forma que preserve su imparcialidad;*
- tomar abundantes notas;*
- elaborar sin demora un informe completo aplicando las normas internacionales sobre imparcialidad.*

*La observación de los procesos judiciales puede servir como instrumento para un análisis más general de la administración de justicia, incluyendo una evaluación de su funcionamiento efectivo, la calificación y capacitación de los jueces, funcionarios judiciales, fiscales, abogados y demás participantes en el proceso, la policía, las autoridades penitenciarias y demás funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.*

## A. Introducción

1. Este capítulo se refiere a las normas internacionales de derechos humanos referentes al juicio imparcial y a las técnicas relacionadas con otra posible función de los oficiales de derechos humanos en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno: la de observar los juicios para evaluar el cumplimiento de esas normas. También se destaca la forma en que la observación de procesos judiciales puede servir como instrumento para apreciar el funcionamiento del sistema de administración de justicia del país en que se actúa, y establecer las necesidades de reforma que corresponde discutir con el gobierno anfitrión y que pueden ser objeto de asistencia de las Naciones Unidas o de otras instituciones.

## B. Normas internacionales sobre la equidad de los juicios

2. El derecho a un juicio imparcial y público ha sido *establecido en varios instrumentos internacionales de derechos humanos*. El artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “[t]oda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia... para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”. El artículo 11 añade que “[t]oda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público...”. Además, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone lo siguiente:

[T]oda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

3. Además, *el derecho a un juicio equitativo y público está garantizado por tratados regionales*. El párrafo 5 del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que el proceso penal debe ser público, mientras que el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales establece el derecho de todas las personas a ser oídas públicamente en “la determinación de sus derechos y obligaciones civiles o de cualquier acusación penal formulada en su contra...”. Además, el artículo 7 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul) garantiza que todas las personas tienen el derecho a que se oiga su causa.

4. Conforme al párrafo 3 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, durante el proceso toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes **garantías mínimas necesarias para su defensa**:

- a) A ser **informada** sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la **naturaleza y causas de la acusación** formulada contra ella;



- b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la **preparación de su defensa** y a comunicarse con un defensor de su elección;
- c) A ser **juzgado sin dilaciones indebidas**;
- d) A **hallarse presente en el proceso** y a defenderse personalmente o **ser asistida por un defensor** de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;
- e) A interrogar o hacer interrogar a los **testigos** de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;
- f) A ser asistida gratuitamente por un **intérprete**, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;
- g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.<sup>38</sup>

5. El *derecho a un juicio equitativo* debe considerarse *sólo un aspecto de los derechos que permiten el funcionamiento eficaz de la administración de justicia*. Esos derechos se analizan más detalladamente en el **Capítulo IV, Sección E, “Derechos referentes a la administración de justicia”**.

## C. Objetivos de la observación de juicios y la fiscalización de la administración de justicia

6. Existen **seis objetivos principales de la observación de juicios**. El primero es la fiscalización directa destinada a **preparar un informe independiente e imparcial** sobre los procedimientos. En segundo lugar, la presencia del oficial de derechos humanos **hace que los participantes** –en particular el juez y el fiscal– **sientan que son objeto de observación**; esa conciencia puede *inducirles a actuar con justicia*. En tercer lugar, el oficial de derechos humanos representa a las Naciones Unidas y, por lo tanto, **expresa la preocupación internacional por la equidad** de los procedimientos. En cuarto término, la presencia del oficial de derechos humanos **da al acusado, al defensor y a las personas que apoyan al acusado una impresión de asistencia internacional y renuevan su confianza**. En quinto lugar, la presencia del oficial de derechos humanos debe ayudar a **asegurar que se haga justicia y también que se vea que se hace justicia**.

7. Estos objetivos pueden *influir en grado importante en la elección de los juicios*, la selección de los oficiales de derechos humanos y otras etapas del procedimiento de observación. Además, estos objetivos *pueden entrar en contradicción*. Por ejemplo, si el oficial de derechos humanos

<sup>38</sup> Para un análisis más detallado de las normas internacionales sobre la equidad de los juicios, véase el informe presentado por los miembros de la Subcomisión Stanislav Chernichenko y William Treta, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1994/24 (1994).

intenta influir abiertamente en el desarrollo del juicio o manifiesta un apoyo abierto al acusado, su imparcialidad y su independencia caen en sospecha.

8. Si el oficial de derechos humanos intenta conscientemente cumplir la totalidad de los cinco objetivos mencionados, debe examinar cuidadosamente cada etapa del procedimiento de observación de juicios para minimizar las posibilidades de conflicto. El carácter *intrínsecamente contradictorio de las funciones del oficial de derechos humanos* y la imposibilidad de predecir exactamente la situación en que habrá de encontrarse hacen que, conforme a la experiencia del pasado, *deban aplicar su propia apreciación a las situaciones en que se encuentren*.

9. El quinto objetivo citado requiere una explicación más detenida. Históricamente, los observadores de juicios han sido enviados en gran medida para garantizar la equidad, sobre todo por preocupaciones relacionadas con los derechos de la defensa. Más recientemente ha habido *una necesidad cada vez mayor de observadores de juicios con el fin de asegurar que se haga justicia y que no se conceda impunidad a las infracciones de derechos humanos*. Los autores de infracciones de derechos humanos, desde luego, tienen derecho a un juicio equitativo. Pero, del mismo modo, la sociedad necesita garantías de que los autores de violaciones de los derechos humanos son sometidos a la justicia (véase el **Capítulo IV, Sección Q, “Principios referentes a la impunidad”**). Esto determina que los observadores de juicios tengan una nueva función: garantizar que se haga justicia y que no se dé impunidad a los autores de violaciones de derechos humanos.

10. Los juicios, sin embargo, no son más que una parte pequeña, aunque por lo general la más destacada, del funcionamiento del sistema de administración de justicia. En consecuencia, *un sexto objetivo más general* consiste en que los oficiales de derechos humanos consideren la observación de juicios **una parte de un examen y descripción mucho más completos de todas las funciones y estructuras de la administración de justicia**. Por ejemplo, la observación de juicios puede ser un medio para *evaluar las necesidades del sistema judicial*. Una evaluación más general requeriría el conocimiento y la descripción totales de los diversos tribunales de las diversas materias o regiones, la fiscalía, la policía, el personal penitenciario, etc., y la función que cumplen en cada etapa de los procedimientos judiciales desde la detención o denuncia, a través de la investigación, la sentencia y la apelación. ¿Qué clase de capacitación universitaria y profesional han recibido los distintos funcionarios del sistema judicial? ¿Cuáles son sus condiciones de trabajo? ¿Cuáles son sus medios materiales? ¿En qué medida funciona realmente el sistema? ¿Cómo conciben su propia función los distintos protagonistas, y qué asistencia o capacitación consideran que sería útil?

## D. Elección de juicios

11. Desde luego, **sería imposible observar todos los juicios**. En general, los oficiales de derechos humanos de las Naciones Unidas serán enviados para **observar los juicios que inspiran mayores preocupaciones referentes a los derechos humanos**. También observarán juicios en que convenga poner de relieve la preocupación de las Naciones Unidas. Al desarrollar una fiscalización regular de la administración de justicia en el país, la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos *puede tener que establecer un régimen de asistencia regular a audiencias judiciales* y mantener contactos con jueces, fiscales, abogados, etc.

12. *La presencia de las Naciones Unidas da credibilidad a los procedimientos;* en consecuencia, si las Naciones Unidas consideran la posibilidad de observar un proceso, deben determinar en forma independiente si se beneficiará con ello la situación general de los derechos humanos. De cualquier modo, tales decisiones suelen tomarse por la operación sobre el terreno o por la organización que la ha enviado, y no individualmente por cada oficial de derechos humanos.

## E. Selección de oficiales de derechos humanos para la observación de juicios, y calificación que necesitan

13. Los factores que deben tenerse en cuenta en la selección de un oficial de derechos humanos para actuar como observador incluyen el **conocimiento técnico** o experiencia profesional, por ejemplo, como *juez, fiscal, abogado* o en otras funciones que otorgan experiencia en la administración de justicia. El oficial de derechos humanos también debe **conocer el sistema judicial** en que ha de desarrollarse el juicio, así como **las normas internacionales sobre la equidad del juicio**. Los oficiales de derechos humanos provienen en general de un país distinto, lo que se relaciona con la práctica general de preservar la **independencia** y la **imparcialidad** del observador. En los juicios de particular importancia, en que un observador puede tener que asistir a las audiencias e incluso provenir del extranjero, las calificaciones del observador también deben incluir prestigio, **credibilidad**, **conocimiento de idiomas**, presencia destacada, **reputación de equidad** e imparcialidad.

14. El oficial de derechos humanos debe actuar con imparcialidad y seriedad. Debe tener presente el carácter delicado de los juicios en general, y en particular los objetivos que persiguen las Naciones Unidas respecto del juicio que ha de observar.

## F. Información a las autoridades acerca de la observación

15. En el caso de las operaciones sobre el terreno, los oficiales de derechos humanos generalmente estarán presentes en el país antes de observar un juicio, pero puede ser útil **notificar al gobierno** del propósito de la operación de enviar a un observador a los procedimientos. En el caso de los observadores que provienen del extranjero, en lugar de solicitar autorización para enviar a un observador se ha desarrollado la práctica general de notificar a las autoridades en el país en que se celebra el juicio que habrá de asistir un observador. Éste no necesita autorización para concurrir, puesto que el juicio generalmente será público y el silencio de las autoridades se interpreta como su conformidad. Muchas veces se informa al gobierno acerca de la observación inmediatamente antes de la partida del observador.

## G. Información e investigación previas a la observación

16. El oficial de derechos humanos que actúa como observador de un juicio debe contar con la mayor información posible acerca de la **historia, la política, la economía, el derecho y la situación de los derechos humanos en el lugar en que se celebra el juicio**. También debe obtener material de información general sobre los hechos concretos que dieron origen al juicio. En lo posible, el observador debe examinar **los informes de observadores anteriores**, el **código de procedimiento penal**, el código penal, las **disposiciones constitucionales** aplicables, el expediente judicial y los informes de prensa. Además, el observador debe recibir los **nombres** de personas que pueden servir como **vínculos** e informantes en el lugar en que se ha de desarrollar el juicio.

## H. Traductores e intérpretes

17. Lo ideal es que el oficial de derechos humanos hable el *idioma* local utilizado en el juicio. Como no siempre es posible contar con ello, los observadores muchas veces necesitan la ayuda de traductores o intérpretes en la observación, las entrevistas, etc. Por lo general, lo mejor es encontrar un traductor o intérprete antes de la llegada al lugar en que se celebrará el juicio.

18. Tienen validez aquí, en general, las consideraciones sobre el empleo de intérpretes que se presentan en el **Capítulo VIII, “Entrevistas”**. Como la **elección de un traductor o intérprete** habrá de **afectar a la independencia**, la imparcialidad y la repercusión del observador en grado considerable, su elección debe efectuarse con gran esmero. El traductor o intérprete debe **estar bien informado, ser digno de confianza y estar familiarizado con la terminología jurídica**. También debe ser **imparcial y debe ser visto como tal**. Cuando un traductor o intérprete proviene de una organización, un partido político o un grupo al que pertenece el acusado, puede crear una apariencia de parcialidad, y puede no estar en condiciones de verificar las traducciones. Además, la elección de un traductor que manifiesta simpatía por el acusado puede colocar al traductor (y eventualmente también al observador) en una situación de considerable peligro. A la inversa, el observador no debe apoyarse en los servicios de un traductor suministrado por el gobierno.

## I. Declaraciones públicas antes, durante y después de la observación

19. En general, **no debe hacerse ninguna declaración pública** acerca de las conclusiones del observador **antes de la terminación del juicio**. Sin embargo, en algunas situaciones puede hacer falta una declaración pública al comienzo de una visita para explicar el propósito de la observación del juicio. La operación sobre el terreno puede decidir también

que es necesaria una declaración pública al final de una observación para informar sobre las conclusiones y anunciar las próximas medidas que se han de adoptar. Una declaración pública hecha durante el procedimiento de apelación puede tener el efecto de mantener la atención internacional respecto del asunto. En cada caso debe apreciarse la utilidad que se espera de una declaración pública en relación con sus consecuencias posibles.

20. La mayoría de las declaraciones públicas formuladas por las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos se basan en información suministrada por observadores, pero no se las identifica con los observadores personalmente.

## J. Disposiciones sobre viajes y alojamiento

21. Si el oficial de derechos humanos tiene que viajar al lugar en que se realiza el juicio, debe actuar con circunspección al organizar sus disposiciones de viaje y alojamiento. En la medida de lo posible, por ejemplo, **debe evitar cualquier acto que parezca identificarle con una de las partes**, como alojarse en el mismo hotel.

## K. Contactos y entrevistas después de la llegada al lugar del juicio

22. Antes de iniciarse la observación del juicio, el oficial de derechos humanos debe ponerse en comunicación y entrevistarse con diversas personas que pueden suministrar informaciones y detalles necesarios para su comprensión del caso y la situación que lo rodea. Antes de llegar al lugar en que se ha de celebrar el juicio, el oficial de derechos humanos debe tener una idea de las personas con las que se ha de entrevistar. El observador debe tratar de **mantener un equilibrio** poniéndose en comunicación con el fiscal, el juez, funcionarios gubernamentales y otras personas que pueden darle información útil, así como con el acusado y su defensor. Como siempre, debe mantenerse **imparcial, independiente y un tanto reservado**.

23. El oficial de derechos humanos observador debe aprovechar la oportunidad para **entrevistarse con funcionarios gubernamentales**, ya que tales conversaciones pueden ayudar a informar al observador de todas las circunstancias que rodean el juicio. Los contactos con funcionarios gubernamentales también pueden dar mayor repercusión a la presencia del observador en el procedimiento del juicio. Pero el observador no debe excederse de su mandato.

24. Al **entrevistarse con el acusado**, el oficial de derechos humanos debe tratar de hacerlo en un lugar que permita la máxima confidencialidad y al mismo tiempo permita al oficial verificar el estado mental y físico y las condiciones de reclusión. El oficial de derechos humanos debe resolver si efectúa por sí solo la entrevista con el acusado o, si es preciso, en presencia de su defensor.

## L. Acceso al expediente judicial

25. El oficial de derechos humanos debe **obtener los documentos básicos** que se usarán en la vista de la causa y que serán esenciales para una comprensión cabal del juicio. Es decisivo, sobre todo en los países con régimen jurídico derivado del derecho romano, que el observador obtenga **acceso al expediente judicial del acusado**. También el abogado defensor debe tener acceso al expediente y debe poder suministrar los documentos necesarios. Los funcionarios de la secretaría del tribunal también deben asegurar que el oficial de derechos humanos observador pueda consultar el expediente judicial. Aunque éste no sea de carácter público, los observadores de juicios han procurado y obtenido el derecho de examinar el expediente porque su función cuasijudicial consiste en verificar el desarrollo equitativo de los procedimientos. Del mismo modo, los observadores de juicios han sido admitidos en procedimientos militares o de seguridad a puerta cerrada, en los que normalmente no se admite la presencia del público.

## M. Ubicación en la sala de audiencias, presentación al tribunal y toma de apuntes

26. El oficial de derechos humanos tiene el **derecho de entrar en la sala de audiencias porque el juicio es público**. Además, el acuerdo entre la operación sobre el terreno y el gobierno *habitualmente* contiene una disposición que permite a los oficiales de derechos humanos entrar en cualquier edificio o local para garantizar o fiscalizar la protección de los derechos humanos. Si el oficial debe obtener excepcionalmente una autorización para entrar y ocupar un asiento en la sala de audiencias, *puede tener que presentar su Orden de Observación de Juicio* al Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Justicia, o el juez que presida el tribunal. Una vez que ha entrado en la sala de audiencias, el observador debe **decidir qué lugar ha de ocupar**. Como cada sala de audiencias tiene su configuración y estructura arquitectónica propias, el oficial de derechos humanos debe ser sumamente sensible respecto de la **importancia de su ubicación** y, si es preciso, debe procurar algún lugar que **preserve su apariencia de imparcialidad** y le facilite la observación del juicio. El observador debe tratar de ocupar en la sala de audiencias un lugar destacado y neutral.

27. Los observadores de juicios en algunos casos solicitan ser presentados en audiencia a fin de que se reconozca oficialmente su presencia por los participantes y por el público. Este método puede acentuar el efecto de la presencia del observador. El oficial de derechos humanos debe cuidar de preservar su apariencia de imparcialidad organizando que su presentación se efectúe por una parte neutral, como el presidente de la asociación de abogados local. Si el oficial de derechos humanos sólo se propone permanecer durante una parte de la audiencia, la presentación destacaría después su alejamiento y podría no resultar conveniente.

28. Una de las mejores formas para que un oficial de derechos humanos cause impresión consiste en **tomar notas muy abundantes** durante el juicio. Debe tener en cuenta, sin

embargo, que en unos pocos países se prohíbe a todos los presentes tomar notas, con excepción de los abogados participantes y la prensa. Otra dificultad que plantea el método de tomar notas, sobre todo después de hablar con personas que suministran informaciones, es que esas notas pueden ser confiscadas o examinadas subrepticamente por la policía u otras autoridades. Por lo tanto, en las situaciones que ofrecen menos seguridad, los oficiales de derechos humanos deben tomar apuntes muy esquemáticos y no comenzar la preparación de sus informes hasta después de haber llegado a un lugar seguro.

## N. Oportunidad, preparación y contenido del informe del observador

29. Después de la observación, la principal tarea del oficial de derechos humanos consiste en **elaborar sin demora un informe**. Para que su observación pueda ser eficaz, es preciso que se reciba un informe cuando el gobierno todavía es sensible a las críticas autorizadas e independientes y a la opinión pública. Aunque la rapidez es decisiva, el observador, por razones de seguridad, en general no debe comenzar a redactar su informe hasta encontrarse en un lugar seguro. El informe debe formularse en un idioma que permita su utilización por la operación sobre el terreno.

30. En la medida en que el tiempo lo permita, los oficiales de derechos humanos deben **incluir las informaciones que siguen** en sus informes:

- 1) las **instrucciones o el mandato** del oficial de derechos humanos;
- 2) los **antecedentes del caso**;
- 3) los **hechos del caso**, según quedaron revelados en el juicio y la observación independiente, haciendo hincapié sobre todo en las pruebas presentadas por la acusación y la defensa, las imputaciones, las leyes aplicables, los procedimientos prejudiciales, la vista de la causa, la sentencia (si ha sido dictada) y los procedimientos ulteriores;
- 4) el **estado mental y físico del acusado** y las condiciones de su reclusión;
- 5) una **evaluación de la equidad** de los procedimientos, las leyes aplicables y el trato recibido por el acusado conforme a las normas nacionales e internacionales; y
- 6) una **conclusión** (con recomendaciones).

31. **Pueden agregarse al informe:**

- 1) una copia de la Orden de Observación de Juicio, u otras instrucciones similares, que indiquen los cometidos encomendados al oficial de derechos humanos que cumplió la observación;

- 2) los textos de las normas procesales, las sentencias y las leyes pertinentes;
- 3) copias de las imputaciones, las actas y el fallo del tribunal;
- 4) una descripción de la metodología de observación seguida por el oficial de derechos humanos, incluyendo los materiales estudiados y las personas entrevistadas (en la medida que permitan las consideraciones de seguridad);
- 5) los materiales de naturaleza delicada, como los nombres, direcciones y números de teléfono de personas que podrían quedar en peligro por su difusión pública (esos materiales deben omitirse en todo informe publicado);
- 6) ejemplares de artículos periodísticos referentes al juicio y a la presencia del oficial de derechos humanos, con la identificación de los periódicos y su fecha de publicación;
- 7) otras informaciones no comprendidas estrictamente en el mandato del oficial de derechos humanos (como las informaciones referentes a otros detenidos, juicios previstos para el futuro, modificaciones legislativas, etc.); y
- 8) observaciones prácticas para la orientación de los oficiales de derechos humanos que en el futuro actúen como observadores.

## O. La observación de juicios combinada con otras formas de fiscalización

32. Además de informar sobre lo que ven en el juicio, los oficiales de derechos humanos que actúan como observadores de juicios muchas veces tienen que efectuar determinaciones sobre hechos que se producen en su presencia. Los observadores actúan muchas veces como investigadores que evalúan las pruebas presentadas en juicio, añaden informaciones de otras fuentes y *llegan a una decisión general acerca de la equidad de los procedimientos* que necesariamente exige una apreciación sobre la culpabilidad o inocencia del acusado.

33. Aunque el juicio es una fuente de pruebas presentadas formalmente, *el oficial de derechos humanos no puede interrogar personalmente a los testigos en la audiencia, ni asegurar la equidad de los procedimientos de averiguación de los hechos*. Por lo tanto, siempre que sea posible, debe observar las actuaciones judiciales y llevar a cabo al mismo tiempo una averiguación paralela e informal. Por ejemplo, *debe reunir las informaciones pertinentes* si sospecha que el juez actúa con prejuicios, que los abogados defensores son objeto de presiones gubernamentales para atenuar la energía de su defensa, o que el fiscal está dando impunidad a los autores de violaciones de derechos humanos al no procurar adecuadamente que se haga justicia por sus abusos cometidos en el pasado. Las averiguaciones que efectúe el observador fuera del juicio deben parecerse a entrevistas y no a audiencias destinadas a dirimir un caso (véase el **Capítulo VIII, “Entrevistas”**).



34. La fiscalización internacional no está limitada por las normas de apreciación de la prueba aplicables a los jurados. En lugar de aplicar el criterio de exclusión propio de los tribunales del régimen de *common law*, el oficial de derechos humanos *debe examinar todas las pruebas disponibles y apreciar cuidadosamente su eficacia*. El oficial de derechos humanos observador debe cerciorarse de la validez del procedimiento de investigación mediante técnicas como la verificación de las informaciones de distintas fuentes y el interrogatorio cuidadoso de las personas que suministran informaciones.

35. Como ya se ha indicado, *la apreciación de la equidad de los juicios, así como las visitas a los lugares de detención, no son más que dos de las formas de comprobar si un sistema de administración de justicia funciona o no adecuadamente*. Las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos reciben muchas veces el mandato de fiscalizar la administración de justicia y prestar asistencia técnica. La comprensión de los aciertos y las deficiencias del sistema de administración de justicia tal como funciona realmente puede ayudar a la operación, no sólo a identificar a los responsables de violaciones de derechos, sino también en la tarea más importante de colaborar con el gobierno respectivo para establecer proyectos de asistencia técnica que puedan mejorar esa administración de justicia, incluso después de que la operación haya salido del país.

36. **Un análisis general de la administración de justicia exige** examinar no sólo la equidad de los juicios, sino también **evaluar el funcionamiento real, la calificación y capacitación** de los jueces, secretarios de tribunales, fiscales, abogados y demás funcionarios judiciales, la policía, las autoridades penitenciarias y los demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, **en cada lugar del país**. También exige **un examen de las normas de procedimiento judicial, el código penal, el código de procedimiento penal** y los demás mecanismos de solución de controversias para analizar si es posible introducir reformas útiles a la luz de las normas internacionales. Además, los encuentros periódicos con funcionarios del Ministerio de Justicia pueden resultar útiles para ayudarles a desarrollar programas que mejoren la administración de justicia, como la capacitación de los jueces, la policía, etc.<sup>39</sup> La operación sobre el terreno en materia de derechos humanos también puede ayudar a procurar o determinar fuentes externas que respalden esos esfuerzos.

37. Si así lo estipula el mandato de la operación, ésta puede informar no sólo sobre determinados juicios que inspiran preocupación y preparar un análisis general del funcionamiento de la administración de justicia con recomendaciones para su perfeccionamiento, sino también elaborar **actualizaciones periódicas sobre el funcionamiento del sistema judicial**, que pueden ser objeto entonces de **encuentros periódicos** con el Ministerio de Justicia, así como con funcionarios locales competentes y jueces (véase el **Capítulo XIX, “El seguimiento y las gestiones para obtener medidas correctivas”**). Algunos de los temas que pueden tratarse en esos análisis generales y ser objeto de actualización en los informes periódicos de las oficinas de zona son los siguientes:<sup>40</sup>

- a) *Cantidad de jueces, fiscales, etc.; necesidades en materia de capacitación* de los funcionarios judiciales, capacitación recibida, progresos y dificultades.

---

<sup>39</sup> Estas observaciones se basan principalmente en William G. O'Neill, “Monitoring the Administration of Justice in Human Rights Field Operations”, en Hege Araldsen y Øyvind W. Thiis (comps.), *Manual on Human Rights Monitoring* (Instituto Noruego de Derechos Humanos, 1997).

<sup>40</sup> *Ibid.*

- b) *Presencia o carencia de materiales necesarios para la actividad de los jueces, secretarios de tribunales, etc.* (no les es posible actuar, ni proteger los derechos de otras personas, careciendo del equipo básico que requiere la oficina de un fiscal o un juez: máquinas de escribir, papel, plumas, mesas, sillas, un vehículo, etc.).
- c) *Falta de voluntad para cumplir tareas*, presentarse al trabajo, realizar investigaciones, abrir expedientes, etc.
- d) La *injerencia* o las amenazas de *funcionarios administrativos o militares*, la policía u otros.
- e) Los casos de *corrupción*, soborno, etc.
- f) La frecuencia de las *detenciones*, la imputación de cargos, las audiencias, los juicios, etc., o *estadísticas* al respecto.
- g) La evaluación acerca de si *las detenciones están o no autorizadas legalmente*.
- h) La evaluación acerca de si *se llevan a cabo o no efectivamente investigaciones policiales o judiciales*.
- i) La evaluación acerca de la *equidad de los juicios* que se llevan a cabo.
- j) Los *esfuerzos de gestión y mejoramiento* que se desarrollan por los responsables de los tribunales, el Ministerio de Justicia, etc.
- k) Los *esfuerzos de reforma* que se han realizado, y sus resultados.

## Apéndice 1 del Capítulo XIII

# Lista recapitulativa sobre los elementos de un juicio imparcial<sup>41</sup>

1. Todas las personas deben ser iguales ante los tribunales.<sup>42</sup>
2. En la substanciación de cualquier acusación penal, y en la determinación de sus derechos y obligaciones de carácter civil, toda persona tendrá derecho a ser oída con las debidas garantías.<sup>43</sup>
3. Los juicios deben ser públicos.<sup>44</sup>
4. Los juicios deben llevarse a cabo por un tribunal competente, independiente e imparcial.<sup>45</sup>
5. Los juicios deben llevarse a cabo exclusivamente por tribunales establecidos por la ley.<sup>46</sup>
6. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.<sup>47</sup>
7. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:<sup>48</sup>
  - a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;<sup>49</sup>

---

<sup>41</sup> Documento interno de la OACNUDH (1995). Véanse las secciones sobre la detención y el encarcelamiento que figuran en el **Capítulo IX, “Visitas a personas detenidas”**, para más informaciones relativas a los derechos antes del juicio.

<sup>42</sup> PIDCP, párrafo 1 del artículo 14.

<sup>43</sup> *Ibíd.*

<sup>44</sup> La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores (PIDCP, párrafo 1 del artículo 14).

<sup>45</sup> PIDCP, párrafo 1 del artículo 14.

<sup>46</sup> *Ibíd.*

<sup>47</sup> PIDCP, párrafo 2 del artículo 14.

<sup>48</sup> PIDCP, párrafo 3 del artículo 14.

<sup>49</sup> PIDCP, párrafo 3.a) del artículo 14.

- b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;<sup>50</sup>
  - c) A comunicarse con un defensor de su elección;<sup>51</sup>
  - d) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;<sup>52</sup>
  - e) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección;<sup>53</sup>
  - f) A ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo;<sup>54</sup>
  - g) Siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;<sup>55</sup>
  - h) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;<sup>56</sup>
  - i) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;<sup>57</sup>
  - j) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.<sup>58</sup>
8. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.<sup>59</sup>
9. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.<sup>60</sup>

---

<sup>50</sup> PIDCP, párrafo 3.b) del artículo 14.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> PIDCP, párrafo 3.c) del artículo 14.

<sup>53</sup> PIDCP, párrafo 3.d) del artículo 14.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> PIDCP, párrafo 3.e) del artículo 14.

<sup>57</sup> PIDCP, párrafo 3.f) del artículo 14.

<sup>58</sup> PIDCP, párrafo 3.g) del artículo 14.

<sup>59</sup> PIDCP, párrafo 5 del artículo 14.

<sup>60</sup> PIDCP, párrafo 6 del artículo 14.

10. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.<sup>61</sup>
11. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional.<sup>62</sup>
12. No se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.<sup>63</sup>
13. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.<sup>64</sup>
14. Nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> PIDCP, párrafo 7 del artículo 14. Esto corresponde al principio *non bis in idem*, o de “doble inculpación”.

<sup>62</sup> PIDCP, párrafo 1 del artículo 15. Esto se entiende sin perjuicio del enjuiciamiento y el castigo de las personas por actos que tuvieran carácter criminal con arreglo al derecho internacional, incluyendo las violaciones del derecho internacional consuetudinario, como los crímenes de guerra, la tortura, la esclavitud, el genocidio, etc. (véase el párrafo 2 del artículo 15 del PIDCP).

<sup>63</sup> PIDCP, párrafo 1 del artículo 15. Esto se entiende sin perjuicio del enjuiciamiento y el castigo de las personas por actos que tuvieran carácter criminal con arreglo al derecho internacional, incluyendo las violaciones del derecho internacional consuetudinario, como los crímenes de guerra, la tortura, la esclavitud, el genocidio, etc. (véase el párrafo 2 del artículo 15 del PIDCP).

<sup>64</sup> PIDCP, párrafo 1 del artículo 15. Esto se entiende sin perjuicio del enjuiciamiento y el castigo de las personas por actos que tuvieran carácter criminal con arreglo al derecho internacional, incluyendo las violaciones del derecho internacional consuetudinario, como los crímenes de guerra, la tortura, la esclavitud, el genocidio, etc. (véase el párrafo 2 del artículo 15 del PIDCP).

<sup>65</sup> PIDCP, artículo 11.



# Capítulo XIV

## OBSERVACIÓN DE ELECCIONES

### *Conceptos básicos*

*El derecho de todas las personas a participar en su gobierno a través de elecciones libres y justas es un derecho humano fundamental que debe disfrutarse sin discriminación.*

*Las elecciones libres y justas exigen el respeto del derecho a la libertad de expresión y de opinión, reunión pacífica, asociación, circulación y otros derechos.*

*Los oficiales de derechos humanos que actúen como observadores de elecciones deben:*

- ser bastante numerosos para asegurar su presencia en un número suficiente de lugares de votación y acontecimientos;*
- gozar de un prestigio de independencia, imparcialidad y objetividad, conocimiento de idiomas y experiencia en materia de administración electoral;*
- estar presentes desde el comienzo del proceso electoral;*
- organizar reuniones (antes y después de la elección) con autoridades de gobierno, dirigentes partidarios, candidatos, ONG y otras personas o entidades para determinar si sus derechos han sido respetados y si manifiestan o no preocupaciones acerca del proceso electoral;*
- examinar las leyes y la infraestructura;*
- disponer de libertad de circulación y acceso;*
- fiscalizar los preparativos preelectorales y el período de campaña electoral, cualquier proceso de registro de votantes, cualquier actividad de educación cívica, los medios de difusión, la votación, el escrutinio, los resultados y las actuaciones ulteriores.*

## A. Introducción<sup>1</sup>

1. Existen por lo menos *cuatro formas en que las Naciones Unidas han tenido intervención respecto de elecciones*. En primer lugar, han organizado y llevado a cabo elecciones en países como Namibia. En esta situación, las Naciones Unidas organizan prácticamente todos los aspectos del proceso electoral. En segundo lugar, las Naciones Unidas han *supervisado elecciones escogiendo a un Representante Especial del Secretario General para certificar la validez* de ciertos aspectos fundamentales del proceso electoral. En un tercer tipo de casos, *el proceso electoral es organizado y*

---

<sup>1</sup> Los materiales incluidos en esta parte se basan principalmente en: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los derechos humanos y las elecciones: Manual sobre los aspectos jurídicos, técnicos y de derechos humanos referentes a las elecciones*, Serie de Capacitación N° 2, publicación de las Naciones Unidas HR/P/PT/2 (1994).

*administrado por un órgano nacional y se pide que las Naciones Unidas observen la elección y verifiquen si el proceso electoral ha sido o no libre y justo.*

2. Para las categorías citadas de intervención de las Naciones Unidas, es preciso que concurren cinco requisitos:

- 1) La recepción de una *solicitud formal* efectuada por el Estado respectivo;
- 2) La existencia de *amplio respaldo público* a la participación de las Naciones Unidas;
- 3) *Un margen de tiempo suficiente* para una amplia participación de las Naciones Unidas;
- 4) La existencia de *una clara dimensión internacional* de la situación;
- 5) Que se haya dictado una decisión favorable por un órgano autorizado de las Naciones Unidas (la Asamblea General o el Consejo de Seguridad).

3. *Antes de participar* en una elección, la Sede de las Naciones Unidas (o la operación sobre el terreno de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos) examinan detenidamente los siguientes aspectos:

- 1) Si existe o no *una situación de violaciones manifiestas de derechos humanos*;
- 2) Si es o no adecuado el *alcance de la asistencia solicitada*;
- 3) *Si la participación de las Naciones Unidas habrá de generar una confianza injustificada* en un proceso viciado o falso;
- 4) *Si los consejos de las Naciones Unidas se pondrán en práctica o no por el gobierno* y los principales protagonistas políticos.

4. Una *cuarta categoría de participación de las Naciones Unidas* consiste en mejorar la capacidad nacional acerca de los aspectos materiales, de infraestructura, jurídicos y de derechos humanos que se plantean en las elecciones. Las solicitudes de asistencia técnica pueden aprobarse con rapidez, sin necesidad de que sean examinadas por un órgano normativo político de las Naciones Unidas.

5. *Es preciso efectuar opciones estratégicas sobre la forma que ha de adoptar la participación de las Naciones Unidas.* Desde luego, el papel de una operación sobre el terreno cumplida por las Naciones Unidas varía según la naturaleza de su mandato. Con frecuencia se pide a las Naciones Unidas y a otros observadores de elecciones que desempeñen diversas funciones durante una elección; por ejemplo, tanto la asistencia en la preparación de la elección como la observación de su desarrollo. Después de haber prestado asistencia en la preparación del proceso electoral, a las mismas personas les resulta difícil actuar con total imparcialidad al observar los resultados de su propio esfuerzo. *En general, sin embargo, la operación sobre el terreno y sus funcionarios, especialmente en lo que respecta a la observación de las elecciones, deben ser neutrales y deben ser vistos como tales respecto de los resultados de la votación.*

6. Cualquiera que sea la función concreta de un observador de las Naciones Unidas en una elección, su presencia puede ayudar a asegurar la integridad del proceso electoral. *Los oficiales de derechos humanos que actúan como observadores de elecciones están en condiciones de informar sobre el respeto de un país por los derechos políticos.* Además, pueden evaluar la medida en que el gobierno respeta los derechos a la libertad de expresión, de asociación, de expresar opiniones sin injerencias, de reunión pacífica, etc. Por otra parte, pueden aprovechar el carácter



relativamente abierto de un período de elecciones para realizar averiguaciones sobre denuncias de determinadas de violaciones de derechos humanos.

7. Este capítulo del Manual se refiere principalmente al tercer tipo de participación de las Naciones Unidas: la observación y verificación de elecciones, actividad que para una operación sobre el terreno en materia de derechos humanos es más probable que los demás tipos de participación de las Naciones Unidas. Aunque la organización de una elección, como en el caso de Namibia, exige enormes recursos y gran experiencia técnica, la observación y verificación de una elección también requieren recursos y una experiencia técnica considerable. Además, la observación de una elección puede colocar a la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos en una situación muy delicada, que puede chocar con sus otras funciones de fiscalización y poner en peligro el mantenimiento de la necesaria neutralidad. Esto determina que la decisión de prestar asistencia en una fiscalización de elecciones deba ser objeto de una reflexión cuidadosa. No obstante, varias operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos han recibido el mandato de llevar a cabo la observación y verificación de elecciones.

8. Este capítulo contiene una reseña de las principales normas internacionales de derechos humanos relacionadas con las elecciones libres y justas y un análisis de los problemas y las técnicas que se relacionan con la observación de elecciones. El capítulo se basa principalmente en la publicación “*Los derechos humanos y las elecciones: Manual sobre los aspectos jurídicos, técnicos y de derechos humanos referentes a las elecciones*”, del (entonces) Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.<sup>66</sup> El **Apéndice I** reproduce la publicación de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) titulada ***OHCHR Guidelines for Electoral Assistance, Monitoring and Observation — A Human Rights Checklist for Examination of Electoral Arrangements***.

## B. Normas internacionales sobre las elecciones libres y justas

### 1. Participación en el gobierno y no discriminación

9. El **derecho de todas las personas a participar en el gobierno de su país** es un derecho humano fundamental.<sup>67</sup> *Las elecciones desempeñan una función importante para asegurar el cumplimiento del derecho a la participación política.* El párrafo 3 del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que

---

<sup>66</sup> Véase la nota 1. Véase también Larry Gerper, *Guidelines for International Election Observing* (1984); Guy D. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections: International Law and Practice* (1994); OSCE y Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, *Election Observation Handbook* (1996); Hege Araldsen y Oyvind W. Thiis, “*Election Observation*”, *Manual on Human Rights Monitoring* (Instituto Noruego de Derechos Humanos, 1997).

<sup>67</sup> Párrafo 1 del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

10. Además, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza en el párrafo b) de su artículo 25 que todos los ciudadanos gozarán del **derecho** y la oportunidad de **“[v]otar y ser elegidos** en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores...”.

11. El derecho a participar en elecciones libres y justas también ha sido reafirmado por organizaciones regionales. Con arreglo al artículo 3 del Protocolo I del Convenio Europeo de Derechos Humanos, los Estados Partes se comprometen a *organizar en intervalos razonables elecciones libres con escrutinio secreto* . El documento final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, aprobado en su reunión sobre la dimensión humana, celebrada en Copenhague, establece que *las elecciones libres celebradas a intervalos razonables por votación secreta son esenciales para la plena expresión de la dignidad inherente de todos los seres humanos y sus derechos iguales e inalienables*. Además, en 1994 el Consejo de la Unión Interparlamentaria en Europa adoptó por unanimidad la Declaración sobre los Criterios de Libertad y Justicia de las Elecciones.

12. El artículo 20 de la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre y el párrafo b) del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos garantizan el derecho de los ciudadanos de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas. Además, el párrafo 1 del artículo 13 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul) dispone que todos los ciudadanos tendrán el derecho de participar libremente en el gobierno.

13. Por otra parte, el **derecho a participar en elecciones libres y justas** debe aplicarse en forma universal y sin discriminación. El artículo 1 de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer y el párrafo a) del artículo 7 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer establecen que **la mujer tiene derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres** . Conforme al párrafo c) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, “los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de ... los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, **elegir y ser elegido**, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas ...”. (Véase también el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.)

## 2. Derechos que constituyen requisitos previos<sup>68</sup>

14. Los instrumentos internacionales sobre derechos humanos también protegen diversos derechos fundamentales cuyo goce es esencial para la validez de un proceso electoral. El

---

<sup>68</sup> *Los derechos humanos y las elecciones*, Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Capítulo III, págs. 6 a 9.

**derecho a participar en elecciones libres y justas supone** esos derechos, en particular los siguientes:

- **el derecho a la libertad de expresión:** el proceso electoral es un mecanismo cuyo objetivo mismo es la expresión de la voluntad política de la población. El derecho de expresar ideas partidarias, por lo tanto, debe ser resguardado firmemente durante los períodos electorales.<sup>69</sup>
- **el derecho a la libertad de opinión:** la libertad incondicional de tener opiniones políticas es indispensable en el contexto de las elecciones, pues la afirmación *auténtica* de la voluntad popular es imposible en un medio en que no rija esa libertad o esté limitada en cualquier forma.<sup>70</sup>
- **el derecho de reunión pacífica:** el derecho de reunión debe respetarse, pues las manifestaciones públicas y las reuniones políticas forman parte integrante del proceso electoral y ofrecen un mecanismo eficaz para la difusión pública de informaciones políticas.<sup>71</sup>
- **el derecho a la libertad de asociación:** este derecho incluye claramente el de fundar organizaciones políticas y participar en ellas. El respeto de este derecho es esencial durante el proceso electoral, pues la posibilidad de fundar partidos políticos y adherirse a ellos es uno de los medios más importantes a través de los cuales resulta posible participar en el proceso democrático.<sup>72</sup>

15. Véase el **Capítulo IV, “La fiscalización durante los períodos de conflicto armado”**, para más detalles sobre las normas internacionales referentes a estos derechos. Otros derechos pertinentes respecto del proceso electoral son la libertad de circulación, el derecho de organizar sindicatos, de participar en el gobierno, de no ser objeto de discriminación por motivos políticos y -en las situaciones particularmente difíciles- el derecho a no ser privado arbitrariamente de la vida.

## C. Objetivos de la observación de elecciones

16. La fiscalización de elecciones puede tener por lo menos siete objetivos importantes:
- El *primer* objetivo y, por cierto, el primordial consiste en **asegurar una evaluación independiente, imparcial y objetiva** de la forma en que se realiza el proceso electoral.
  - *En segundo lugar*, la fiscalización puede realizarse para **impulsar a la aceptación de los resultados electorales** .

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, pág. 7.

<sup>70</sup> *Ibid.*, pág. 7.

<sup>71</sup> *Ibid.*, pág. 8.

<sup>72</sup> *Ibid.*, pág. 8.

- *En tercer término*, la observación de las elecciones puede efectuarse para **alentar la participación y fomentar la confianza** en el proceso electoral.
- El *cuarto* objetivo es el de **asegurar la integridad del proceso electoral**, incluso disuadiendo de la violencia, la intimidación y el fraude y detectando tales hechos.
- En *quinto lugar*, es preciso **fiscalizar la protección de todos los derechos humanos** durante el período electoral.
- En *sexto lugar*, la fiscalización de las elecciones **facilita la solución de controversias**, sobre todo acerca de las cuestiones relacionadas con el proceso electoral.
- En *séptimo lugar*, la fiscalización de las elecciones puede **dar un apoyo indirecto a la educación cívica** y a la construcción de una sociedad civil.

## D. Elección de los oficiales de derechos humanos que han de actuar como observadores de elecciones

17. Una delegación de observadores de elecciones debe estar formada como mínimo por dos personas. Lo ideal, sin embargo, es que haya mucho más de dos oficiales de derechos humanos. Es importante contar con **un número suficiente de observadores para asegurar su presencia en una cantidad adecuada de lugares de votación y acontecimientos electorales**. Al determinar el volumen de la delegación observadora deben tenerse en cuenta factores como el tamaño del país, su población y el número de lugares de votación.

18. En la elección de observadores deben tenerse en cuenta varios factores. Cuanto menor sea su número más importante es que cada uno de ellos tenga **prestigio de independencia, imparcialidad y objetividad** más allá de las calificaciones normales que se requieren para los oficiales de derechos humanos. También son importantes los conocimientos de idiomas. Otro factor es la experiencia en la administración electoral o la política.

19. Los observadores de elecciones deben comprender el mandato y los métodos de la operación sobre el terreno. Además, deben tener ya conocimientos o *recibir información acerca de la historia, la política actual, la cultura local y el proceso electoral del país en que se celebra la elección*.

## E. Duración de la observación

20. La participación útil de los oficiales de derechos humanos como observadores exige su **presencia desde el comienzo del proceso electoral**. Si los oficiales de derechos humanos que actúan como observadores no se encuentran en el país en forma permanente, es preferible que visiten el lugar de la elección por los menos dos veces: una vez para examinar los preparativos de la elección y la campaña política, y en una segunda oportunidad para observar la elección y el escrutinio. *Como mínimo, los oficiales de derechos humanos que observan una elección deben planificar una visita de siete días de duración*. Los observadores de elecciones deben emplear ese

tiempo para encontrarse con los principales protagonistas del proceso político, viajar fuera de la capital, evaluar los preparativos de las elecciones, incluyendo los procedimientos de registro, observar las actividades del día de la elección y fiscalizar el escrutinio.

## F. Información a las autoridades acerca de la observación

21. Si los oficiales de derechos humanos han de actuar como observadores de elecciones, su presencia debe estar autorizada expresamente por el mandato de la operación sobre el terreno conforme a la legislación electoral, los procedimientos electorales y las autoridades competentes. Debido a la notoriedad del proceso electoral, la función del observador debe explicarse claramente en los materiales de información pública.

22. Al comienzo del proceso de observación de las elecciones, los oficiales de derechos humanos deben anunciar su presencia en el lugar de la elección. Deben explicar los objetivos específicos de la observación. También deben destacar la independencia e imparcialidad de los oficiales de derechos humanos en su función de observadores de la elección, y la disposición de la operación sobre el terreno en cuanto a recibir observaciones.

## G. Contactos y entrevistas

23. Los oficiales de derechos humanos que actúen como observadores de elecciones deben tratar de reunirse con diversos participantes en el proceso político. Es importante organizar encuentros (tanto previos como posteriores a la elección) con funcionarios gubernamentales, dirigentes partidarios y candidatos. Los oficiales de derechos humanos que actúen como observadores de elecciones también deben tratar de reunirse con miembros del organismo gubernamental que administre la elección y con representantes de organizaciones como los sindicatos, las asociaciones profesionales, las organizaciones de defensa de los derechos humanos, etc. Al reunirse con miembros de organizaciones, los oficiales de derechos humanos deben interesarse por las quejas concretas que existan acerca del proceso electoral.

### 1. Principales problemas de derechos humanos

24. En general, los oficiales de derechos humanos que actúan como **observadores de elecciones necesitan saber**:<sup>73</sup>

- 1). si durante todo el período de la elección se ha respetado la libertad de circulación, de reunión, de asociación y de expresión;
- 2) si todos los partidos han desarrollado sus **actividades políticas en el marco de la ley**;

---

<sup>73</sup> Guy S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections: International Law and Practice* (1994), pág. 62.

- 3) si algún partido político u organización de defensa de intereses ha sido objeto de **restricciones arbitrarias e innecesarias en su acceso a los medios de difusión** o en general respecto de su libertad de comunicar sus puntos de vista;
- 4) si los **partidos** y **candidatos** y sus partidarios han gozado de iguales medidas de seguridad;
- 5) si los votantes han podido **depositar sus votos libremente**, sin temores ni intimidación;
- 6) si se ha mantenido el carácter **secreto del voto**;
- 7) si la votación se ha desarrollado en general **evitando el fraude y la ilegalidad**.

## 2. Organizaciones interesadas

25. Los oficiales de derechos humanos deben tratar de **determinar la posición y las impresiones de las organizaciones interesadas**, formulando las preguntas siguientes:

- 1) Cuáles son las **preocupaciones de cada uno de los partidos políticos en competencia**;
- 2) Cuáles son las **preocupaciones de las organizaciones no gubernamentales locales de defensa de los derechos humanos**;
- 3) Cuáles son las **preocupaciones de las organizaciones internacionales de defensa de los derechos humanos interesadas**;
- 4) Cuáles son las **preocupaciones de los profesionales del derecho**;
- 5) Si todos los **principales protagonistas nacionales han convenido públicamente en acatar el resultado** de las elecciones;
- 6) Cuáles son las **preocupaciones del cuerpo diplomático**.

## 3. Infraestructura nacional

26. Los oficiales de derechos humanos que actúen como observadores de elecciones también deben **examinar la infraestructura existente en el país**, y preguntar:

- 1) Si la estructura administrativa nacional **cuenta con experiencia en la organización de elecciones libres y justas**;
- 2) Si los partidos políticos **cuentan con experiencia en cuanto a competir en elecciones con participación múltiple**;
- 3) Si los partidos políticos **están en condiciones de impugnar la elección programada**;
- 4) Si **el poder judicial goza de suficiente independencia y buen funcionamiento** para que pueda dirimir cuestiones electorales.

27. Además, los oficiales de derechos humanos que actúen como observadores de elecciones deberán efectuar las siguientes **determinaciones acerca de las leyes y procedimientos del país**:

- 1) Si las **leyes y procedimientos respetan o no las normas internacionales**;
- 2) Si reflejan las necesidades y aspiraciones particulares y las realidades históricas de la población respectiva;
- 3) Si dan **expresión a la voluntad política** y al derecho de libre determinación de la población.

## H. Viajes

28. Tiene especial importancia que los oficiales de derechos humanos que actúen como **observadores de elecciones dispongan de libertad de circulación y acceso**. Conforme al mandato básico de la operación sobre el terreno, también deben estar protegidos contra cualquier perjuicio o injerencia en el desempeño de sus funciones oficiales.

29. Como las irregularidades de la campaña y el fraude electoral pueden producirse en cualquier lugar del país, los funcionarios deben desplazarse en la mayor medida posible para lograr una evaluación exacta del proceso electoral. Durante sus viajes, los oficiales de derechos humanos no deben emplear escoltas oficiales ni militares. El viaje con fuerzas de seguridad gubernamentales, autoridades gubernamentales o representantes de partidos puede ejercer un efecto intimidatorio en las personas con las que se entrevisten.

## I. Fiscalización de las elecciones<sup>74</sup>

30. Al observar un proceso electoral, la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos puede dividir sus tareas en cuatro períodos: el de los preparativos y la campaña preelectoral, la votación, el escrutinio, y las derivaciones de la elección.

### 1. Fiscalización del período de la preparación y la campaña preelectoral

#### a. *Desarrollo de la legislación y los procedimientos electorales*

31. El **proceso de determinación de las circunscripciones electorales debe respetar la norma internacional de igualdad en el sufragio**. Esas delimitaciones no deben estar destinadas a diluir ni a dar menos peso a los votos de ningún sector determinado ni de ninguna región geográfica.

---

<sup>74</sup> Esta parte se basa principalmente en *Los derechos humanos y las elecciones*, publicación del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, documento de las Naciones Unidas HR/P/PT/2 (1994).

32. **Los procedimientos equitativos de delimitación de distritos electorales** deben tener en cuenta diversos datos, que incluyen la información demográfica disponible, la integridad territorial, la distribución geográfica, la topografía, etc. Si la delimitación está basada en datos censales, los oficiales de derechos humanos deben determinar *si el censo se realizó debidamente*. Además, los **lugares de votación** deben distribuirse en forma que **asegure la igualdad de acceso** en cada distrito.

33. La legislación y los procedimientos electorales deben evitar que se otorgue una ventaja indebida a los candidatos apoyados por el gobierno. **Las disposiciones referentes a los requisitos que deben cumplir los candidatos tienen que ser claras y no deben discriminar contra las mujeres ni determinados grupos raciales o étnicos.** La inhabilitación debe ser objeto de un examen independiente.

34. **Los partidos políticos no deben sufrir restricciones que no sean razonables** en su participación o en su campaña. La legislación debe proteger los nombres y símbolos de los partidos. Las normas legales deben establecer con claridad los procedimientos de designación de los representantes partidarios, los requisitos de oportunidad y lugar para la presentación de candidaturas y la financiación de la campaña. Además, el **calendario electoral** debe dar tiempo adecuado para la realización de la campaña y los esfuerzos de información pública.

#### *b. Fiscalización de la administración electoral*

35. Las disposiciones legales **deben asegurar la existencia de una estructura administrativa objetiva, imparcial, independiente y eficaz.** Los oficiales de derechos humanos deben prestar atención cuidadosa a las *disposiciones sobre el nombramiento, la remuneración, los deberes, las facultades y la calificación del personal electoral y su estructura jerárquica.* El oficial de derechos humanos debe preguntar: 1) si se ha establecido una línea de dependencia que determine una única autoridad de última instancia; 2) si el método de designación es objetivo e imparcial; y 3) si la forma de retribución puede generar corrupción.

36. En todos los niveles **los funcionarios deben tener la calificación necesaria** para desempeñar debidamente sus funciones; también deben **estar aislados de la parcialidad y las presiones políticas.** Es indispensable una capacitación previa adecuada para todos los funcionarios electorales. Todas las actividades electorales, incluyendo la adopción de decisiones, los recursos judiciales y la organización de actividades, deben llevarse a cabo con total transparencia. Además, debe existir un consenso público acerca de la estructura administrativa.

#### *c. Fiscalización del registro*

37. Si se propone el **registro previo** de los votantes, ese proceso debe **organizarse cuidadosamente para asegurar la justicia y eficacia** *de las disposiciones referentes a los requisitos de los electores, las condiciones de residencia, las listas electorales, los registros y los recursos establecidos para impugnar esos documentos.* *Las listas de votantes deben estar a disposición de los partidos interesados.* Si no se ha de efectuar ningún registro previo a la votación, deben organizarse **otros medios para impedir el doble voto** (como el empleo de tinta indeleble) y el voto de personas no habilitadas.



38. Los factores de inhabilitación no deben representar una discriminación inadmisibles y deben limitarse de modo que permita la máxima participación razonable de la población. Los procedimientos de **registro deben admitir una amplia participación** y no crear obstáculos técnicos innecesarios a la participación de personas habilitadas.

#### *d. Fiscalización de la educación cívica*

39. Deben asignarse recursos y medios administrativos para **campañas de información y educación de votantes objetivas y no partidarias**. Las campañas de educación de los votantes deben basarse en la experiencia de la población en la materia. **El público debe ser adecuadamente informado sobre el lugar, la oportunidad y la forma en que ha de votar**. También debe impartirse educación sobre las razones que hacen importante el voto.

40. Debe disponerse ampliamente de materiales impresos, publicados en los distintos idiomas del país, que contribuyan a la amplia participación de todos los votantes habilitados. **La educación de los votantes debe impulsar la participación de todos, incluyendo a los miembros de grupos étnicos y a las mujeres**. Deben emplearse métodos multimedios para impartir una educación cívica eficaz a personas con diversos niveles de alfabetización. Las campañas de educación de los votantes deben alcanzar todo el territorio del país, incluyendo sus zonas rurales y apartadas.

#### *e. Fiscalización de los medios de difusión*

41. Las disposiciones sobre **equidad en el acceso a los medios de difusión** para los candidatos y los partidos adquieren especial importancia cuando los principales medios de información están controlados por el gobierno. Las **reglamentaciones** sobre los medios de difusión deben establecer **salvaguardias contra la censura política, la ventaja desleal del gobierno y la desigualdad en el acceso durante el período de la campaña**. La equidad en el acceso a los medios de difusión supone no sólo una igualdad del tiempo y el espacio asignados, sino también la atención a la hora en que se emiten los programas radiodifundidos y a la ubicación de los avisos impresos. Los oficiales de derechos humanos también deben tratar de determinar si existe o no un acuerdo general sobre el sistema de reglamentación de los medios de difusión.

42. Los oficiales de derechos humanos que actúen como observadores de elecciones deben fiscalizar los medios de difusión tanto nacionales como locales. La vigilancia de los programas políticos y de educación cívica radiodifundidos, y la distribución del tiempo entre los distintos partidos políticos, permite evaluar el acceso de los participantes al proceso político.

## 2. Fiscalización de la votación

43. Los oficiales de derechos humanos deben tratar de **atender el mayor número posible de lugares de votación el día en que se realiza**. Deben prestar especial atención a la observancia de los principios que siguen.

44. Las elecciones libres y justas deben orientarse por **disposiciones detalladas sobre la forma de las hojas de votación**, el diseño de las urnas y los lugares de votación y el procedimiento de emisión del voto. Estas disposiciones deben *proteger el proceso contra las prácticas fraudulentas* y respetar el secreto del voto.

45. **Las hojas de votación deben estar redactadas con claridad y contener información idéntica en todos los idiomas locales.** *Para evitar el fraude y dar iguales oportunidades a todos los participantes, sin embargo, la posición de los nombres de los candidatos y los partidos debe alternarse en las hojas de votación.* Además, la forma de esas hojas de votación debe **tener en cuenta los diversos niveles de alfabetización** del país. Las disposiciones sobre la votación por apoderados y el voto de las personas ausentes deben estar destinadas a favorecer la mayor participación posible, sin comprometer la seguridad electoral. **Debe contemplarse la situación de los votantes con necesidades especiales** (como los discapacitados, las personas de edad, los estudiantes, las personas que prestan servicio militar, los trabajadores, el personal del servicio exterior y los detenidos que conservan su derecho de voto), sin comprometer la seguridad.

46. **En todos los lugares de votación deben contarse con cantidad suficiente de materiales para la emisión del voto.** El personal que actúe debe tener orientaciones claras para la admisión y la identificación de los votantes habilitados. Las preguntas que se formulen a los votantes deben estar limitadas por la ley. Además, los oficiales de derechos humanos deben *observar las pruebas que indiquen intimidación de los votantes o su trato discriminatorio*.

47. Los oficiales de derechos humanos no deben interferir en el proceso de emisión del voto, a menos que las autoridades pidan su asistencia. Los oficiales de derechos humanos deben responder a tales solicitudes según las circunstancias del caso. Al tomar una decisión, deben tener presente su condición de “observadores” y cerciorarse de no adoptar medidas que puedan verse como partidistas o interpretarse indebidamente en cualquier otra forma. Los problemas graves deben informarse a las autoridades electorales centrales.

### 3. Fiscalización del escrutinio

48. Es especialmente importante que **los oficiales de derechos humanos estén presentes al cerrarse la votación y durante el escrutinio.** Éste debe estar abierto a la observación de las partes interesadas, incluyendo a los observadores nacionales e internacionales. Deben registrarse sistemáticamente todas las hojas de votación oficiales, las que no lo sean o estén dañadas. **Los procedimientos de recuento y verificación de los votos, información sobre los resultados y conservación de los materiales oficiales deben ser seguros y justos.** En caso de resultados dudosos debe contarse con procedimientos de comprobación del recuento. Lo ideal es que existan procedimientos de verificación independientes, como la tabulación paralela de los votos.

49. Los oficiales de derechos humanos deben **determinar si las personas a las que se ha negado el derecho de voto disponen o no de un recurso eficaz.** La ley debe establecer el derecho de impugnar los resultados electorales y que las partes perjudicadas obtengan reparación. El proceso de petición debe establecer el alcance de la revisión posible, los

procedimientos que permiten promoverlo y las facultades del órgano judicial independiente encargado de tal revisión.

#### 4. Fiscalización de los resultados y actividades posteriores

50. Inmediatamente después de la elección, los medios de difusión suelen pedir a los observadores de las Naciones Unidas y de otras entidades internacionales que se pronuncien acerca de si la elección ha sido o no libre y justa. **Es imposible formular una apreciación definitiva sobre la elección en forma tan rápida**, cuando no se han presentado todavía las impugnaciones y no se ha recibido la información de otros lugares del país. Sin embargo, para aprovechar la atención de los medios de difusión *suele ser necesario que la Sede de las Naciones Unidas o el Representante Especial del Secretario General formulen una declaración preliminar y con las salvedades del caso* sobre la base de las informaciones de que dispongan en ese momento.

51. *Los oficiales de derechos humanos sólo pueden obtener un cuadro completo de lo que ha ocurrido después de que se han recibido las denuncias de los partidos políticos opositores, los votantes y otros interesados. Después de que los oficiales de derechos humanos han hecho averiguaciones acerca de las denuncias para determinar si tienen justificación y si afectan o no a los resultados, la dirección de la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos que fiscalizó la elección puede evaluar si ha sido o no libre y justa.* Sin embargo, **cualquier anuncio de esa evaluación generalmente se realiza por la Sede de las Naciones Unidas**, el Representante Especial del Secretario General o, previa consulta y autorización, los directores de la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos. **En ningún caso un oficial de derechos humano u observador de la elección debe asumir la responsabilidad de dirigirse a los medios de difusión evaluando o juzgando en otra forma la elección** o sus resultados.



# Apéndice 1 del Capítulo XIV Directrices sobre asistencia electoral y fiscalización y observación de elecciones

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos

## *Lista recapitulativa sobre derechos humanos para el examen de las disposiciones electorales*

(Documento interno de la OACNUDH, 1993)

*La voluntad del pueblo es la base  
de la autoridad del poder público*  
Declaración Universal  
de Derechos Humanos,  
párrafo 3 del artículo 21

### **Los propósitos de la intervención de las Naciones Unidas incluyen:**

- el fomento de la confianza
- la disuasión respecto de la violencia y la intimidación
- las medidas que faciliten la solución de controversias
- la disuasión respecto del fraude
- la detección del fraude
- el estímulo de la aceptación de los resultados
- el apoyo a la educación cívica
- la promoción y protección de los derechos humanos

### **Entre los temas que deben atender los fiscalizadores y asesores figuran:**

- el desarrollo de la legislación y los procedimientos electorales
- la administración electoral
- el registro

- la preparación de las listas de votantes
- los períodos de campaña electoral
- la educación cívica
- la votación
- los medios de difusión
- el escrutinio
- el resultado y las consecuencias (entrega del poder, etc.)
- la situación de las minorías y otros sectores vulnerables antes, durante y después de las elecciones

**Entre las preguntas que deben plantearse para la fiscalización, la observación y la verificación figuran:**

- Si está o no dispuesta expresamente la presencia de observadores
- si se autorizará la actuación de observadores nacionales
- si se autorizará la actuación de observadores internacionales
- si sus funciones se encuentran establecidas claramente por la ley
- si sus funciones se encuentran descritas en los materiales de educación de los votantes
- si se les permitirá la libre circulación por el país
- si tendrán acceso a todos los acontecimientos importantes
- si estarán protegidos para que no sufran daños
- cómo se impedirán las injerencias en el desempeño de sus deberes
- qué formación y orientación recibirán
- si su número será suficiente
- cómo serán alojados y atendidos
- cuáles serán sus funciones concretas
- si tendrán legitimación para presentar denuncias y solicitudes

**Preguntas previas respecto de la participación de las Naciones Unidas:**

- ¿Se ha recibido del gobierno una solicitud formal, o ha dado formalmente un mandato?
- ¿Existe un apoyo amplio del público a la participación de las Naciones Unidas?
- ¿Se cuenta con tiempo suficiente para una participación eficaz de las Naciones Unidas?
- ¿Tiene la situación un claro aspecto internacional?
- ¿Cuáles son los problemas de derechos humanos que corresponde plantear?
- ¿Existen posibilidades de solución de controversias?
- ¿Se ha dictado una decisión favorable a la participación de las Naciones Unidas por uno de sus órganos competentes (como el Consejo de Seguridad o la Asamblea General)?
- ¿Existe una situación de violaciones manifiestas de derechos humanos?
- ¿Es adecuado el alcance de la asistencia solicitada?
- ¿Corresponde ampliarlo?
- ¿Corresponde reducirlo?
- ¿Podrá la participación de las Naciones Unidas generar una confianza injustificada en un procedimiento viciado o defectuoso?

- ¿Aplicarán los consejos de las Naciones Unidas y el gobierno y los principales protagonistas políticos?

### **Averiguación sobre las posiciones y las impresiones de las organizaciones interesadas:**

- ¿Cuáles son las inquietudes de cada partido político participante?
- ¿Cuáles son las inquietudes de cada de las organizaciones no gubernamentales locales de defensa de los derechos humanos?
- ¿Cuáles son las inquietudes de los grupos minoritarios?
- ¿Cuáles son las inquietudes de las organizaciones de mujeres?
- ¿Cuáles son las inquietudes de las organizaciones internacionales de defensa de los derechos humanos?
- ¿Cuáles son las inquietudes de los profesionales del derecho?
- ¿Cuáles son las inquietudes de los profesionales del cuerpo diplomático?
- ¿Se han comprometido los principales protagonistas públicamente a acatar el resultado de las elecciones?

### **Examen de la infraestructura existente:**

- ¿Cuenta la estructura administrativa nacional con experiencia en la organización de elecciones libres y justas?
- ¿Cuentan los partidos políticos con experiencia en la disputa de elecciones multipartidarias?
- ¿Goza el poder judicial de suficiente independencia y funciona en forma que le permita dirimir problemas electorales?

### **Examen de las leyes y procedimientos electorales:**

- ¿Se ajustan las leyes y procedimientos a las normas internacionales?
- ¿Reflejan las necesidades, las aspiraciones y las realidades históricas de la población respectiva?
- ¿Permiten la expresión de la voluntad política y los derechos de libre determinación del pueblo?

### **Apreciación acerca de si las elecciones serán libres:**

- ¿Permitirán la expresión sin trabas de la voluntad política del pueblo?
- ¿Se desarrollarán en un clima libre de intimidaciones?
- ¿Estarán acompañadas de mecanismos de protección de los derechos humanos?

### **Determinación acerca de si se encuentran o no garantizados los derechos indispensables:**

- libertad de expresión
- libertad de opinión
- libertad de información
- libertad de reunión
- libertad de asociación

- libertad de circulación
- independencia de los procedimientos judiciales

### **Examen de las disposiciones para el secreto del voto:**

- ¿Son adecuadas para proteger el secreto las cabinas, las hojas de votación y las urnas? (análisis objetivo)
- ¿Se asegura a los votantes que pueden votar como lo deseen? (análisis subjetivo)

### **Apreciación de las disposiciones sobre justicia de la elección:**

- ¿Se encuentra establecida la igualdad del sufragio?
- ¿Se encuentra establecido el sufragio universal (de los adultos)?
- ¿Está garantizada la no discriminación en los derechos políticos?
- ¿Cuáles son las garantías técnicas de la justicia de la elección?

### **Evaluación de la adecuada periodicidad:**

- ¿Rigen intervalos razonables entre las elecciones?
- ¿Se da un tiempo adecuado para la preparación de cada etapa del proceso?
- ¿Existen limitaciones adecuadas respecto de las interrupciones admisibles por motivos de emergencia?

### **Previsión acerca de si las elecciones serán o no “auténticas”:**

- ¿Existen *procedimientos* auténticos para recoger la voluntad del pueblo?
- ¿Existirán *efectos* auténticos, incluyendo la entrega del poder?
- ¿Existe una *opción* auténtica entre distintos partidos o candidatos?

### **Evaluación de la igualdad de acceso a las candidaturas y las funciones:**

- ¿Existe discriminación en las leyes, los procedimientos o los hechos contra eventuales candidatos?

### **Apreciación de las posibilidades de opción fundada con que cuenta el electorado:**

- ¿Ha sido adecuada la campaña electoral para que la población comprenda los problemas y las posiciones?
- ¿Se han hecho llegar a todos los sectores de la población votante materiales comprensibles de educación electoral?
- ¿Comprenden los votantes efectivamente los problemas y los partidos principales?

### **Evaluación de los planes sobre administración electoral:**

- ¿Tiene la estructura administrativa independencia y objetividad?
- ¿Es eficaz?
- ¿Se ha establecido una única autoridad de última instancia?
- ¿Es imparcial y objetivo el método de designación?
- ¿Puede la forma de retribución generar corrupción?



- ¿Dispone el personal de la calificación necesaria para su buen desempeño?
- ¿Está el personal de todos los niveles al margen de la parcialidad?
- ¿Lo está respecto de las presiones políticas?
- ¿Lo está respecto de los ajustes o retenciones de su sueldo por motivos políticos?
- ¿Existen garantías jurídicas para evitar la corrupción?
- ¿Para evitar la parcialidad?
- ¿Para evitar el fraude?
- ¿Existe consenso público sobre la estructura administrativa?
- ¿Se impartirá a los funcionarios una capacitación previa adecuada?

### **Examen de la delimitación de los distritos electorales:**

- ¿Corresponden los distritos electorales y sus límites al respeto de la igualdad del sufragio?
- ¿Se han trazado con el fin de perjudicar los votos de algún sector determinado?
- ¿De alguna región geográfica determinada?
- ¿Tienen en cuenta la información demográfica de que se dispone?
- ¿Existe un censo preciso?
- ¿Se tiene en cuenta la topografía?
- ¿Se tiene en cuenta la distribución geográfica?
- ¿Habrá una distribución equitativa de los lugares de votación?

### **Evaluación del registro de electores:**

- ¿Se propone el registro previo de los electores?
- ¿Son equitativos los requisitos de inscripción?
- ¿Son equitativos los requisitos de residencia?
- ¿Son equitativos los procedimientos referentes a las listas y registros de electores?
- ¿Son eficaces?
- ¿Existen procedimientos establecidos para impugnar las listas de electores?
- ¿Para apelar las decisiones respectivas?
- ¿Están las listas de electores a disposición de los partidos interesados?
- ¿Existen motivos de inhabilitación que representen una discriminación inadmisibles?
- ¿Se permite la máxima habilitación razonable?
- ¿Existen trabas técnicas contra el voto de personas habilitadas?
- ¿Existen procedimientos para la inscripción de las personas que se acercan a la edad mínima de votación?
- ¿Tiene el período de inscripción la duración necesaria para permitir el registro más completo?
- Si no existe el registro previo, ¿habrá otros medios para evitar el doble voto?
- ¿Para evitar el voto de personas no habilitadas?

### **Examen de las nominaciones, los partidos y los candidatos:**

- ¿Obtienen los candidatos apoyados por el gobierno alguna ventaja injusta?
- ¿Son claras las disposiciones sobre los requisitos para ser candidato?
- ¿Son justos?
- ¿Discriminan contra la mujer?
- ¿Discriminan contra determinadas categorías raciales?

- ¿Discriminan contra determinados grupos étnicos
- ¿Existe un examen independiente de las inhabilitaciones?
- ¿Están sujetos los partidos a alguna restricción injustificada respecto de su participación?
- ¿Respecto de su actividad en la campaña electoral?
- ¿Protege la ley los nombres y símbolos de los partidos?
- ¿Son justas y claras las disposiciones que rigen la actividad de los delegados partidarios, si están autorizadas?
- ¿Están establecidos con claridad los plazos y lugares de presentación de candidaturas?
- ¿Son justas las normas legales sobre la financiación de la campaña?
- ¿Es adecuado el tiempo que se asigna para las campañas políticas?

### **Examen de la votación, el escrutinio y la información sobre los resultados:**

- ¿Existen disposiciones detalladas sobre la forma de las hojas de votación?
- ¿Para el diseño de las urnas?
- ¿Para el diseño de los lugares de votación?
- ¿Sobre la forma de emitir el voto?
- ¿Otorgan esas disposiciones protección contra el fraude?
- ¿Respetan el secreto del voto?
- ¿Están las hojas de votación formuladas con claridad?
- ¿Existen procedimientos para el voto por representación y el voto de personas ausentes?
- ¿Facilitan esos procedimientos una participación amplia?
- ¿Ponen en peligro la seguridad electoral?
- ¿Se atienden las necesidades de los votantes discapacitados?
- ¿Se atiende la situación de los demás votantes con necesidades especiales?
- ¿Se atiende la situación de los votantes ancianos o enfermos?
- ¿Se atiende la situación de los estudiantes?
- ¿Se atiende la situación de las personas que cumplen servicio militar?
- ¿Se atiende la situación de los trabajadores?
- ¿Se atiende la situación de los refugiados y las personas desplazadas?
- ¿Se atiende la situación del personal del servicio exterior?
- ¿Se atiende la situación de los reclusos que conservan su derecho de voto?
- ¿Dispone el personal de los centros de votación de una orientación clara para la identificación de los votantes?
- ¿Limita la ley las preguntas que pueden hacerse a los votantes?
- ¿Está prevista la presencia de observadores?
- ¿Está el escrutinio abierto a la observación oficial?
- ¿Corresponde tener en cuenta sistemáticamente todas las hojas de votación?
- ¿Es seguro y justo el procedimiento de escrutinio?
- ¿Existen disposiciones que aseguren la conservación de los materiales electorales?
- ¿Existen procedimientos establecidos para el nuevo cómputo en caso de resultados dudosos?

### **Procedimientos de denuncia, petición y apelación:**

- ¿Se reconoce la legitimación de todos los partidos perjudicados?
- ¿Existen formas de reparación eficaces?
- ¿Depende la revisión admisible de las peticiones presentadas?
- ¿Establece la ley claramente el procedimiento de petición?
- ¿Son las peticiones el único recurso para la impugnación de resultados?
- ¿Son claras las facultades del órgano encargado de la revisión?
- ¿Es éste un órgano jurisdiccional independiente?
- ¿Existe, cuando procede, más de un grado de revisión?
- ¿Qué efectos tiene en los resultados la confirmación de irregularidades?
- ¿Existen medios de reparación para las personas a las que se haya negado el derecho de voto?

### **Atención de la observancia de los derechos humanos fundamentales:**

- ¿Está garantizada la libertad de expresión?
- ¿Está garantizada la libertad de opinión?
- ¿Está garantizada la libertad de información?
- ¿Está garantizada la libertad de reunión?
- ¿Está garantizada la libertad de asociación?
- ¿Está garantizada la libertad de circulación?
- ¿Está garantizado el respeto de los derechos de las personas?
- ¿Está garantizado el respeto de los demás derechos humanos?
- ¿Predomina un clima de intimidación?
- ¿Rige alguna otra norma que pueda desalentar la participación?
- ¿Se encuentra en vigor un estado de excepción?
- ¿Se encuentran en vigor otras leyes de excepción?
- ¿Existe alguna medida de excepción que la situación requiera estrictamente?
- ¿Están destinadas las medidas de excepción a corromper los procedimientos?
- ¿Están destinadas las medidas de excepción a dilatar los procedimientos en forma innecesaria?
- ¿Existen problemas de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones, origen, situación económica, nacimiento u otra condición?

### **Delitos, penas y mantenimiento del orden:**

- ¿Ofrece la ley una protección del proceso contra la corrupción?
- ¿Ofrece protección contra las omisiones, las desviaciones de poder y los actos indebidos de carácter oficial?
- ¿Ofrece protección contra la obstrucción?
- ¿Ofrece protección contra las influencias indebidas?
- ¿Ofrece protección contra la usurpación de identidad?
- ¿Ofrece protección contra el soborno?
- ¿Ofrece protección contra la manipulación?
- ¿Ofrece protección contra la intimidación?
- ¿Ofrece protección contra las desapariciones?
- ¿Ofrece protección contra la tortura?
- ¿Ofrece protección contra las detenciones y la prisión arbitrarias?

- ¿Ofrece protección contra las ejecuciones sumarias o arbitrarias?
- ¿Se ha planteado algún caso de tal índole ante alguno de los mecanismos temáticos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas?
- ¿Ampara la legislación contra todas las formas de prácticas ilegales o corruptas?
- ¿Se ajustan las sanciones y los procedimientos a las normas internacionales sobre administración de justicia?
- ¿Debe estar presente la policía en la votación?
- En caso afirmativo, ¿se limita esa presencia a lo estrictamente necesario?
- ¿Tendrá esa presencia un efecto intimidatorio en los votantes?
- ¿Pueden las autoridades que atienden la votación cumplir funciones de policía en algunos casos?
- ¿Se impone responsabilidad penal por los actos oficiales indebidos?
- ¿Se impone responsabilidad civil patrimonial a los funcionarios?

### **Evaluación del acceso a los medios de difusión y su reglamentación:**

- ¿Existen disposiciones en vigor para la equidad en el acceso a los medios de difusión?
- ¿Las hay para todos los partidos?
- ¿Las hay para todos los candidatos?
- ¿Controla el gobierno los principales medios de información?
- ¿Están sujetos los principales medios de información a un régimen de licencias otorgadas por el gobierno?
- ¿Existen salvaguardias contra la censura?
- ¿Las hay contra el favoritismo?
- ¿Las hay contra las ventajas injustas en favor del gobierno?
- ¿Las hay contra la desigualdad de acceso durante las campañas electorales?
- ¿Existen disposiciones sobre igualdad de tiempo?
- ¿Existen sobre la prioridad igual de los programas radiodifundidos?
- ¿Existe un acuerdo general respecto del régimen de reglamentación?

### **Averiguaciones sobre la información pública y la educación de los votantes:**

- ¿Existe una campaña planificada de educación de votantes?
- ¿Cuenta con recursos económicos suficientes?
- ¿Es imparcial?
- ¿Está basada en el nivel de experiencia electoral de la población?
- ¿Es adecuada desde el punto de vista educativo?
- ¿Es adecuada desde el punto de vista cultural?
- ¿Está destinada a todos los sectores de edad habilitados para votar?
- ¿Estimula la participación femenina?
- ¿Estimula la participación de todos los grupos étnicos?
- ¿Explica dónde se debe votar?
- ¿Explica cuándo se debe votar?
- ¿Explica quiénes pueden votar?
- ¿Explica cómo se debe votar?
- ¿Se desarrolla en todos los idiomas nativos?
- ¿Fomenta la confianza en el proceso electoral?

- ¿Existen materiales impresos de fácil obtención?
- ¿Es amplia la radiodifusión de los programas?
- ¿Se alcanza a las zonas rurales y apartadas?

### **Examen de las normas y estructuras jurídicas:**

- ¿Están consagrados los derechos políticos en la Constitución?
- ¿Lo están en alguna otra ley orgánica superior del Estado?
- ¿Se incluye expresamente el derecho a la celebración de elecciones libres?
- ¿Se incluye el derecho a la celebración de elecciones periódicas?
- ¿Se incluye el derecho al sufragio universal, igual y no discriminatorio?
- ¿Se incluye el derecho al voto secreto?
- ¿Se incluye el derecho a ser candidato y a ser elegido para funciones públicas?
- ¿Se incluye el derecho a desempeñar funciones públicas en igualdad de condiciones?
- ¿Se incluye el derecho a la libertad de expresión, de opinión, de información, de reunión y de asociación?
- ¿Se incluye el derecho al pluralismo y a la actividad de los partidos políticos?
- ¿Son claros y concisos los textos legales?
- ¿Son suficientemente precisos para impedir eventuales abusos de la discrecionalidad?
- ¿Lo son para impedir su aplicación discriminatoria?
- ¿Lo son para impedir interpretaciones que desalienten la libertad de palabra?
- ¿Lo son para impedir interpretaciones que desalienten la participación de todos?
- ¿Son neutrales los textos legales respecto del género?
- ¿Estimulan la participación de la mujer?
- ¿Se traducen las leyes y reglamentos a todos los idiomas?
- ¿Se han dictado normas reglamentarias?
- ¿Es suficientemente detallada la reglamentación?
- ¿Son claras y generales las instrucciones administrativas?
- ¿Se han elaborado manuales para orientar al personal en todos los niveles?

### **Análisis de la responsabilidad jurídica internacional:**

- ¿Es el Estado un Miembro de las Naciones Unidas?
- ¿Es parte en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25)?
- ¿Es parte en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5)?
- ¿Es parte en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 7)?
- ¿Es parte en la Convención sobre los derechos políticos de la mujer (arts. I a III)?
- ¿Es parte en la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (art. II)?
- ¿Es parte en el primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos?
- En caso afirmativo: ¿ha examinado el Comité de Derechos Humanos alguna denuncia referente al artículo 25 del Pacto?
- ¿Es parte el Estado en algún instrumento regional sobre derechos humanos que establezca derechos políticos?
- ¿Se ajustan las leyes y reglamentos electorales a todas las prescripciones de los

- instrumentos precedentes?
- ¿Cumplen los requisitos del art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos?
  - ¿Cumplen los requisitos de la Carta de las Naciones Unidas, en lo aplicable?
  - ¿Respetan lo dispuesto en el art. 4 de la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer?
  - ¿Respetan lo dispuesto en el art. 5 de la Proclamación de Teherán?
  - ¿Respetan lo dispuesto en los arts. 2 y 5 de la Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales?
  - ¿Respetan lo dispuesto en los arts. 5 y 18 de la Declaración sobre el progreso social y el desarrollo?

**NOTAS:**

# Capítulo XV

## FISCALIZACIÓN DE MANIFESTACIONES Y REUNIONES PÚBLICAS

### *Conceptos básicos*

*Si bien todos los tratados internacionales y regionales sobre derechos humanos otorgan a las personas el derecho a la libertad de asociación y reunión pacífica, también permiten que los Estados impongan determinadas restricciones a esos derechos, por las razones y en las condiciones que se especifican en los propios tratados.*

*Al dispersar asambleas que son ilícitas pero no violentas, los agentes del orden deben evitar el uso de la fuerza o, cuando ello no es factible, limitar esa fuerza al grado mínimo necesario.*

*Los oficiales de derechos humanos que fiscalizan manifestaciones deben:*

- reconocer que su función puede verse complicada por la acción de los manifestantes y de los agentes del orden;*
- comprender que su función consiste en verificar que las autoridades no interfieran en la libertad de reunión y asociación pacíficas;*
- no alentar ni desalentar la celebración de una reunión pacífica;*
- no participar nunca en las manifestaciones ni adherirse a ellas;*
- establecer contacto con los organizadores y obtener informaciones sobre las actividades proyectadas, el itinerario, el número de participantes, la duración, los objetivos, etc.;*
- mantenerse a distancia prudente y suficiente de la manifestación;*
- tener conciencia de su propia ubicación y contar con un plan para alejarse;*
- dedicar especial atención a las personas arrestadas o golpeadas; y*
- redactar un informe detallado sobre todas las reuniones o asambleas públicas observadas.*

## A. Introducción

1. La fiscalización de manifestaciones puede ser una tarea bastante frecuente de los oficiales de derechos humanos, sobre todo en los períodos de campaña política y electoral en el país en que se cumple la operación. Este capítulo se refiere a las normas internacionales sobre derechos humanos cuyo respeto procuran asegurar los oficiales de derechos humanos en el

desempeño de esta función específica, y a diversos aspectos prácticos y técnicos que es preciso tener en cuenta para fiscalizar manifestaciones de manera profesional y eficaz.

## B. Normas internacionales sobre la libertad de reunión, de asociación y de expresión

2. Como se analizó en el **Capítulo III, “Normas internacionales aplicables sobre derechos humanos y derecho humanitario: marco general”**, el **derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas** está garantizado por las normas internacionales sobre derechos humanos. El artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”. El artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza el derecho de reunión pacífica y el artículo 22 protege la libertad de asociación. El párrafo 1 del artículo 11 del Convenio Europeo declara que “Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación...”. Además, los artículos 15 y 16 de la Convención Americana garantizan los derechos de reunión pacífica y libertad de asociación.

3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio Europeo y la Convención Americana disponen que los Estados pueden imponer ciertas restricciones lícitas al ejercicio de la libertad de asociación. Las expresiones limitativas que se encuentran en esos dos instrumentos regionales son similares al párrafo 2 del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las **restricciones** previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.

4. Los derechos de libertad de asociación y de reunión se encuentran establecidos también en la Carta Africana (de Banjul), pero en forma algo diferente. El párrafo 1 del artículo 10 establece lo siguiente: “Todas las personas tendrán derecho a la libertad de asociación siempre que acaten la ley”. El artículo 11 dispone: “Todas las personas tendrán el derecho de reunión pacífica con otras personas. El ejercicio de este derecho sólo estará sujeto a las restricciones necesarias establecidas por la ley, en particular las dictadas en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública, la salud, la ética y los derechos y libertades de terceros”.

5. Si bien todos los instrumentos internacionales y regionales sobre derechos humanos otorgan a las personas el derecho a la libertad de asociación y reunión pacíficas, también permiten a los Estados imponer determinadas restricciones admisibles a esos derechos. La **jurisprudencia europea** sugiere, sin embargo, que los Estados europeos (y probablemente otros Estados con obligaciones análogas en materia de derechos humanos) pueden estar obligados a adoptar otras medidas para garantizar esos derechos. En el asunto *Plataforma “Ärzte für das Leben” contra Austria* (sentencia N° 139, de 21 de junio de 1988), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos señaló lo siguiente:



Una manifestación puede molestar u ofender a las personas que se oponen a las ideas o reivindicaciones que procura promover. **Los participantes, sin embargo, deben poder realizar la manifestación sin estar expuestos al temor de ser objeto de violencia física por sus oponentes;** tal temor sería susceptible de disuadir a las asociaciones y demás organizaciones que apoyan ideas o intereses comunes de expresar abiertamente sus puntos de vista sobre temas muy polémicos que afectan a la comunidad. En una democracia, el derecho de efectuar contramanifestaciones no puede extenderse hasta el grado de inhibir el ejercicio del derecho de manifestarse.

Una libertad de reunión pacífica auténtica y eficaz, por lo tanto, no puede reducirse al mero deber del Estado de no interferir: una concepción puramente negativa no sería compatible con el objeto y fin del artículo 11 [del Convenio Europeo] ... El artículo 11 exige en algunos casos **que se adopten medidas positivas**, incluso en la esfera de las relaciones entre las personas, cuando resulta necesario.

6. Véase también el asunto *Ezelin contra Francia*, sentencia N° 202 de 26 de abril de 1991 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y los Principios de Johannesburgo sobre la seguridad nacional, la libertad de expresión y el acceso a la información, adoptados en una conferencia sobre el artículo 19 que tuvo lugar el 1° de octubre de 1995.

7. El derecho a la **libertad de expresión** es un derecho fundamental indispensable para el goce de los derechos a la libertad de asociación y de reunión pacíficas. El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece lo siguiente: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. El derecho a la libertad de expresión también se encuentra establecido en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 8 de la Carta Africana (Carta de Banjul), el artículo 13 de la Convención Americana y el artículo 10 del Convenio Europeo. Para un análisis más detallado de la libertad de expresión, véase el **Capítulo III, “Normas internacionales aplicables sobre derechos humanos y derecho humanitario: marco general”** de este Manual, y *The Article 19 Freedom of Expression Manual* (1993).

## C. Normas sobre el empleo de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

8. En general, tanto las **autoridades nacionales como las locales tienen facultades para controlar las manifestaciones en interés del restablecimiento del orden público.** En algunos países (que incluyen a Europa continental, el Japón y los Estados Unidos), las

fuerzas de policía disponen de formaciones paramilitares especializadas en la represión de disturbios para el control de las manifestaciones.<sup>75</sup>

9. Figuran algunas normas internacionales sobre el empleo de la fuerza por los agentes del orden en el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979. Conforme al artículo 2 del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, “En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.” El artículo 3 establece que “Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”. El comentario b) del artículo 3 analiza el principio de proporcionalidad y proclama que “En ningún caso debe interpretarse que esta disposición autoriza el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objeto legítimo que se ha de lograr”.

10. El principio 12 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990), dispone lo siguiente:

“Dado que **todas las personas están autorizadas a participar en reuniones lícitas y pacíficas**, de conformidad con los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los gobiernos y los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los principios 13 y 14.”

11. Conforme al Principio 13, “**Al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza** o, si no es posible, **lo limitarán al mínimo necesario**”.

12. El Principio 14 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley dispone lo siguiente: “**Al dispersar reuniones violentas**, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria**. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo **en las circunstancias previstas en el principio 9.**”<sup>76</sup> Para un análisis más detallado y normas muy pertinentes respecto del empleo de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, véase

---

<sup>75</sup> Robert Reiner, “*Forces of Disorder: How the Police Control Riots*”, 52 *New Society* 914, 951 (1980).

<sup>76</sup> El Principio 9 establece lo siguiente: “Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.”

el Capítulo IV, sección 2-C, “Limitaciones del uso de la fuerza por funcionarios gubernamentales para impedir las ejecuciones arbitrarias”.

## D. Problemas de la fiscalización de manifestaciones

### 1. Propósito de la fiscalización de manifestaciones

13. La fiscalización de manifestaciones puede ser una de las tareas más difíciles para los oficiales de derechos humanos. El **objetivo** del oficial de derechos humanos es **fiscalizar el respeto de la libertad de reunión y manifestación pacíficas**. Sin embargo, *la función del oficial de derechos humanos puede verse complicada por actos de los manifestantes y de las fuerzas de orden.*

14. La presencia de los oficiales de derechos humanos tiene por objeto asegurar la libertad de expresión y de reunión. *Es obligación de los oficiales comprobar que las autoridades no interfieran con la libertad de reunión y de asociación pacíficas.* Por otra parte, las asambleas son un modo corriente de expresión de la oposición a las infracciones de derechos humanos y, en consecuencia, pueden representar un paso importante hacia el mejoramiento de la situación.<sup>77</sup> En cualquier caso, **la presencia de los oficiales de derechos humanos no resulta afectada por la legalidad o ilegalidad de la manifestación o reunión según la legislación nacional o local, ni porque se haya notificado o no a las autoridades.** Por lo tanto, los oficiales de derechos humanos **no deben expresar opinión alguna** sobre la legalidad o ilegalidad de las manifestaciones conforme a la legislación nacional o local. Además, **no deben alentar ni desalentar** a las personas en cuanto a que expresen su propósito o su deseo de organizar una reunión o realizar una manifestación pacífica. Los oficiales de derechos humanos sólo están autorizados para observar si se respetan o no los derechos y para detectar violaciones. **Nunca deben participar en las manifestaciones ni adherirse a ellas.**

15. Lamentablemente, la experiencia del pasado indica que, en algunos casos, *la simple presencia de oficiales de derechos humanos de las Naciones Unidas puede bastar para desencadenar una manifestación pacífica.* Los oficiales de derechos humanos tienen que ser conscientes del hecho de que las insignias de las Naciones Unidas en las ropas y los vehículos pueden dar origen, efectivamente, a una manifestación. Los manifestantes pueden reunirse en la creencia de que el símbolo de las Naciones Unidas les ofrece protección y autoriza una reunión. Por lo tanto, los oficiales de derechos humanos pueden optar por observar determinadas manifestaciones desde cierta distancia. En cualquier caso, *los oficiales de derechos humanos deben ser conscientes permanentemente del lugar en que se encuentran; tiene que existir un plan que les permita alejarse en caso de que la muchedumbre los rodee o pretenda hacerlo.*

---

<sup>77</sup> Véase Diane Paul, *Beyond Monitoring and Reporting, Strategies for the Field-level Protection of Civilians Under Threat* (1996).

## 2. Antes de la manifestación

16. Al recibir informaciones de que se organiza una manifestación, los oficiales de derechos humanos **deben estar en condiciones de dirigirse a cualquier lugar en que se realice**, ya sea un lugar público o de propiedad privada.

17. Si es posible, el oficial de derechos humanos debe **ponerse en comunicación anticipadamente con los organizadores y obtener informaciones** sobre el lugar, incluyendo su ubicación, las actividades previstas, el itinerario, la cantidad de participantes, la duración, los objetivos, la respuesta que se prevé de parte de las autoridades y las diversas actitudes posibles que se contemplan.

18. Los oficiales de derechos humanos deben **explicar** a los organizadores **que los oficiales y sus vehículos permanecerán a distancia prudente y suficiente** de la manifestación. Si es posible, deben pedir que los organizadores recomienden a los manifestantes no acercarse a los vehículos de la operación sobre el terreno y eviten comportamientos que puedan comprometer a los oficiales en la manifestación y les impidan cumplir sus funciones.

19. Durante los días previos a la manifestación, los oficiales de derechos humanos **deben familiarizarse con el trayecto programado por los organizadores**. El conocimiento del trayecto ayudará a los oficiales de derechos humanos a determinar eventuales dificultades, peligros y vías de escape. Además, los oficiales deben determinar las frecuencias de radio o los medios de comunicación más convenientes para el lugar.

20. Sin embargo, esa visita preliminar para explorar el recorrido debe **llevarse a cabo con la máxima prudencia y discreción**. No debe efectuarse el día de la manifestación. Además, para no revelar el recorrido proyectado, la visita preliminar debe incluir otras calles y barrios de la ciudad. Por la misma razón, los oficiales de derechos humanos deben evitar toda conversación, señal o indicación que permita a cualquier persona identificar el recorrido. Además, no debe comunicarse nada a las autoridades civiles o militares acerca de la manifestación ni los proyectos de los oficiales de derechos humanos a su respecto, salvo acerca de los temas mencionados en el párrafo 16.

21. Al estudiar el recorrido durante la visita preliminar, el oficial de derechos humanos debe dar instrucciones específicas al conductor para que tenga en cuenta todas las hipótesis posibles acerca de la manifestación, la forma en que habrán de aproximarse los funcionarios de las Naciones Unidas y las **vías de escape**. Si existe alguna posibilidad, debe recurrirse a conductores familiarizados con la zona.

## 3. Durante la manifestación

22. El día de la manifestación, los oficiales de derechos humanos deben **abstenerse de participar y evitar que se les vea en modo alguno como participantes**. Deben hacer todos los esfuerzos posibles para ser *vistos como observadores y no como manifestantes*. Los oficiales de derechos humanos deben abstenerse de alentar la demostración con su presencia. Deben

tomar medidas que desalienten a los manifestantes de asumir riesgos que puedan tener consecuencias incontrolables. Por ejemplo, no deben fotografiar las manifestaciones ni registrarlas en videocinta. El empleo de una cámara puede inducir a algunas personas a “actuar para las cámaras”.

23. Los oficiales de derechos humanos deben **mantenerse a distancia prudente y suficiente de los manifestantes**, así como de **las fuerzas militares o de policía**. *Los observadores deben actuar en forma que sea al mismo tiempo notoria y discreta.* Una presencia demasiado destacada puede interpretarse como participación o estímulo, o puede agravar la situación. A la vez, una presencia que no es suficientemente destacada pondría obstáculos a la fiscalización y limitaría cualquier posibilidad de disuadir de la represión.

24. Si los oficiales de derechos humanos corren peligro grave, deben alejarse del lugar y tomar posiciones fuera de la zona de peligro. En cualquier caso no deben permanecer en el mismo lugar; deben tratar de mantener cierta movilidad. Si es posible, los oficiales deben emplear varios vehículos y estacionarlos en diferentes puntos cercanos al recorrido de la manifestación.

25. Los oficiales de derechos humanos **deben conocer la identidad del jefe de policía o la autoridad responsable**, o preguntar al respecto, a fin de saber a quién han de dirigirse en relación con eventuales dificultades, y deben incluir después ese dato en su informe.

26. Los oficiales de derechos humanos deben **discutir y resolver anticipadamente si sería o no prudente estacionar un vehículo o destacar a un oficial de las Naciones Unidas cerca del cuartel o la cárcel a fin de observar la llegada de manifestantes arrestados**. Esta idea es facultativa, porque: 1) el estacionamiento cerca del cuartel o la cárcel puede considerarse por las autoridades una provocación y puede desencadenar represalias; 2) ese puesto de observación no es necesariamente el mejor, ya que no hay modo de comprobar que las personas que lleguen hayan sido arrestadas durante la manifestación; y 3) la aplicación de esta idea puede ser particularmente difícil en los lugares en que existen numerosos lugares de reclusión posibles.

27. **Si se efectúan arrestos durante la manifestación o después de ella**, es fundamental **tratar de obtener los nombres de los detenidos** y, si es posible, los nombres de testigos de su arresto. Para ello los oficiales de derechos humanos deben actuar con prudencia y evitar todo comportamiento o cualquier expresión que pueda exacerbar una situación ya tensa. Deben **visitar los establecimientos de detención** donde pueden haber sido llevadas las personas arrestadas. Si se niega a los oficiales de derechos humanos el acceso a esos establecimientos, no deben imponer su presencia ni tampoco permanecer en el exterior esperando que se les admita (véase el **Capítulo IX, “Visitas a personas detenidas”**).

28. Los oficiales de derechos humanos deben **mantener contacto por radio, frecuente y regular, con la base operacional**. Deben emplear mensajes codificados y evitar el uso de palabras importantes cuyo sentido pueda ser comprendido fácilmente por las autoridades o los manifestantes que escuchen la comunicación. Además, si es posible, deben verificar que sus comunicaciones no estén siendo grabadas.

## 4. Después de la manifestación

29. Después de la manifestación, los oficiales de derechos humanos que han asistido a ella deben **redactar un informe detallado**. El informe escrito debe tener la mayor precisión posible, e incluir los datos siguientes:

- el lugar;
- la fecha;
- la hora;
- las organizaciones convocantes de la manifestación;
- los motivos;
- los objetivos;
- las consignas;
- la cantidad de manifestantes;
- la actitud y el comportamiento de las fuerzas armadas; y
- las amenazas o provocaciones posteriores contra oficiales de derechos humanos de las Naciones Unidas.

30. Cualquier información complementaria sobre la manifestación y sus efectos que llegue a conocimiento de los oficiales de derechos humanos en los días siguientes a ella debe incluirse también en informes complementarios.

31. Debe dedicarse **una atención especial a los casos de personas arrestadas, golpeadas, maltratadas, etc., durante una manifestación**. Los oficiales de derechos humanos deben visitarles en el lugar al que hayan sido llevadas: hospitales, establecimientos de detención, etc. Para las personas hospitalizadas o detenidas después de una manifestación rigen las mismas reglas que en la averiguación y los informes sobre casos individuales (véase el **Capítulo VIII, “Entrevistas”**). Con respecto a los detenidos, deben observarse las reglas sobre la rápida visita a las cárceles para ver a determinados detenidos (véase el **Capítulo IX, “Visitas a personas detenidas”**).

# Capítulo XVI

## LA FISCALIZACIÓN DURANTE LOS PERÍODOS DE CONFLICTO ARMADO

### *Conceptos básicos*

*Ciertas obligaciones en materia de derechos humanos, que incluyen el deber de evitar la privación arbitraria de la vida, la tortura, la esclavitud y la discriminación, no pueden ser objeto de suspensión durante los períodos de conflicto armado.*

*Los oficiales de derechos humanos deben tener conocimiento de los diversos niveles de aplicabilidad de las normas internacionales sobre derechos humanos y derecho humanitario —y de la protección que ofrecen— sobre la base del nivel y la naturaleza del conflicto.*

*El artículo 3 común de los Convenios de Ginebra establece “principios fundamentales de derecho humanitario” que se refieren expresamente a los conflictos armados sin carácter internacional, pero que, según se ha reconocido ahora, constituyen normas mínimas aplicables en todas las circunstancias, incluidos los conflictos armados.*

*Si tienen el mandato de cumplir esas actividades, existen varios principios básicos sobre fiscalización y contacto con los grupos de oposición armada que las operaciones sobre el terreno de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos deben tomar en consideración:*

- Abstenerse de dar reconocimiento a los grupos de oposición armada;*
- Actuar con transparencia al hablar con el gobierno y los grupos de oposición;*
- Mantener la imparcialidad;*
- Evaluar los problemas graves de seguridad al efectuar contactos;*
- Abstenerse de interferir con la labor de otras organizaciones humanitarias;*
- Adquirir conocimiento acerca de quiénes pueden representar a los protagonistas no estatales o ejercer influencia en ellos;*
- Explicar el mandato de la operación y los motivos por los que desea mantenerse en comunicación;*
- Desarrollar actividades de promoción de los derechos humanos con amplio alcance;*
- Determinar cuáles son los argumentos que pueden convencer a los grupos de oposición armada;*
- Tener conciencia de los conflictos que se plantean intrínsecamente entre la fiscalización y otras tareas; y*
- Mediar para mantener abiertas las líneas de comunicación entre las partes.*

## A. Introducción<sup>78</sup>

1. Es frecuente que los conflictos armados internacionales, las guerras civiles y otros conflictos internos den ocasión y sean la consecuencia de una fragmentación del Estado; la erosión de la sociedad civil; la pérdida del respeto por las normas jurídicas tanto locales como internacionales; la erosión de los valores tradicionales y los vínculos de parentesco causada por la crisis de las estructuras comunitarias; la pérdida del respeto por las autoridades tradicionales y las estructuras jurídicas, incluyendo el sistema judicial, así como de su eficacia; graves crisis humanitarias que provocan sufrimientos en gran escala; privaciones devastadoras de alimentos, agua, servicios sanitarios, servicios de educación y recursos económicos; desarraigo forzado de grandes cantidades de personas; restricciones a los desplazamientos; destrucción de caminos, puentes, mercados, escuelas y elementos de infraestructura; surgimiento de diversos grupos armados de oposición, violaciones generalizadas de los derechos humanos tanto por fuerzas gubernamentales como por entidades no estatales; y una cultura generalizada de la violencia y su empleo contra civiles, prisioneros, fiscalizadores de derechos humanos y el personal humanitario como táctica de guerra deliberada o porque se considera algunas veces que prestan ayuda a una u otra de las partes, e incluso que dilatan el conflicto.

2. Las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos pueden actuar en países cuya situación se caracteriza por diversos grados de conflicto y violencia. Este capítulo trata de tres problemas que se manifiestan en esa situación. *En primer lugar*, para poder obtener y evaluar hechos, los oficiales de derechos humanos **deben tener presentes las normas y principios sobre los derechos humanos y el derecho humanitario aplicables** a diferentes tipos de conflictos armados. *En segundo lugar*, para poder trabajar con eficacia y credibilidad contra las violaciones de derechos humanos, los oficiales deben estar en condiciones de obtener y evaluar la información pertinente. **Las situaciones de conflicto armado pueden obstaculizar la labor de fiscalización**, impidiendo así que los oficiales puedan responder a las violaciones de derechos humanos durante los períodos de conflicto armado. *En tercer lugar*, si su mandato indica que una operación sobre el terreno en materia de derechos humanos debe **fiscalizar las actividades de grupos de oposición armada y ponerse en contacto con ellos**, esas actividades exigen aptitudes y actitudes un tanto diferentes de las que requiere la fiscalización de los gobiernos y el contacto con ellos. En este capítulo se proponen varios *principios básicos para esa labor respecto de los grupos de oposición armada*.

---

<sup>78</sup> Para un examen más detallado de este tema, véase David Weissbrodt, "The Role of International Organizations in the Implementation of Human Rights and Humanitarian Law in Situations of Armed Conflict", 21 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 313 (1988).



## B. Determinación de la existencia y clasificación de un conflicto armado

### 1. Los derechos humanos y el derecho humanitario en los períodos de conflicto armado

3. **En los períodos de conflicto armado rigen tanto los derechos humanos como el derecho humanitario.** Como se analiza detalladamente en el **Capítulo III, “Normas internacionales aplicables sobre derechos humanos y derecho humanitario: marco general”**, el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos autoriza a los gobiernos a suspender sus obligaciones derivadas del Pacto durante períodos de emergencia pública que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, pero sólo en la medida que requieran estrictamente las exigencias de la situación. Además, **algunas obligaciones en materia de derechos humanos no pueden ser objeto de suspensión en ningún momento**, en particular el deber de cumplir otras obligaciones del derecho internacional (*incluyendo los Convenios y Protocolos de Ginebra*) y evitar la privación arbitraria de la vida, la tortura, la esclavitud, la privación de la libertad de opinión y la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.<sup>79</sup> **En consecuencia, muchas normas muy fundamentales sobre los derechos humanos se aplican durante los períodos de conflicto armado.**

4. No obstante, *el derecho internacional humanitario suele ser más convincente en tiempo de guerra porque ha sido elaborado específicamente para limitar las violaciones de derechos humanos cometidas durante los períodos de conflicto armado contra personas protegidas*, como los soldados heridos o puestos fuera de combate y la población civil. También los oficiales militares reciben más a menudo entrenamiento sobre el respeto del derecho humanitario, que a menudo llaman “leyes de la guerra”. Por otra parte, el derecho humanitario se aplica claramente a todas las partes en los conflictos armados, lo que les da una impresión de justicia en su aplicación. Esto se relaciona con la frecuente idea de las partes de que al obedecer el derecho humanitario la otra parte se verá en la obligación recíproca de no violarlo. Por otra parte, los *Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos Adicionales de 1977*, que forman el núcleo del derecho humanitario, han sido objeto de *una ratificación más amplia* que la mayoría de los tratados sobre derechos humanos.

---

<sup>79</sup> También son derechos que no pueden suspenderse la prohibición de la privación de libertad por incumplimiento de obligaciones contractuales y el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.

## 2. Categorías de conflictos armados

5. El derecho internacional humanitario distingue cuatro tipos de conflictos armados, con diferentes normas e instrumentos aplicables a cada uno de ellos:

- 1) El **conflicto armado internacional**, al que se aplican los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, el Protocolo Adicional I de 1977, las normas de La Haya y otros principios jurídicos;
- 2) Los **conflictos armados internacionales equivalentes a guerras de liberación nacional**, que están principalmente definidos por el *Protocolo Adicional I* de 1977 y sometidos a sus disposiciones;
- 3) Los **conflictos armados sin carácter internacional**, que son objeto de la reglamentación del **artículo 3 común** de los cuatro Convenios de Ginebra y de algunas normas consuetudinarias; y
- 4) Los **conflictos armados sin carácter internacional**, definidos estrictamente y reglamentados por el **Protocolo Adicional II** de 1977.

6. Para un examen más detenido del derecho internacional humanitario, véase el **Capítulo III, “Normas internacionales aplicables sobre derechos humanos y derecho humanitario: marco general”**, y el **Capítulo XI, “Fiscalización y protección de los derechos humanos de los repatriados y los desplazados internos”**.

7. *Una de las dificultades de la fiscalización de las violaciones de derechos humanos durante los períodos de conflicto armado se refiere a las diferentes categorías de conflictos armados.* Los oficiales de derechos humanos habitualmente no reúnen informaciones sobre la clase de hechos que son necesarios para determinar la existencia o inexistencia de un conflicto armado. Sin embargo, *la aplicación del derecho humanitario depende de la caracterización del conflicto armado.* La operación sobre derechos humanos (incluyendo, en particular, su dependencia jurídica) debe distinguir entre los conflictos armados internacionales, las guerras de liberación nacional, los conflictos armados sin carácter internacional regidos por el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra, los conflictos armados sin carácter internacional regidos por el Protocolo Adicional II, y otras situaciones. Al tratar de aplicar el derecho humanitario a las violaciones de derechos humanos que se producen durante las situaciones mencionadas, la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos tendrá que efectuar una **evaluación interna** del tipo de conflicto que se desarrolla en el país para poder **remitirse al cuerpo de normas internacionales aplicable** en el cumplimiento de sus funciones de fiscalización e información. Es importante observar, a este respecto, que los niveles del conflicto pueden variar con la evolución de la situación. **Pero no es tarea de la operación sobre derechos humanos formular determinaciones definitivas y públicas sobre la clase de conflicto que se desarrolla en determinado país.**

### a. Conflictos armados internacionales

8. Para poder establecer la clasificación de un conflicto armado, la operación sobre derechos humanos debe llevar a cabo un análisis cuidadoso. Puede empezar por *examinar los*

*instrumentos internacionales sobre derecho humanitario y derechos humanos ratificados* por el país o los países, y aplicables a ellos. A continuación, debe determinar si existe o no un **conflicto armado internacional**. El influyente comentario del CICR sobre los Convenios de Ginebra define el conflicto armado internacional como **cualquier “diferencia surgida entre dos Estados y que da lugar a la intervención de miembros de las fuerzas armadas... aunque una de las Partes niegue la existencia de estado de guerra. Carece de importancia la duración del conflicto, ... así como el número de víctimas.”**<sup>80</sup>

9. Además, el **Protocolo Adicional I de los cuatro Convenios de Ginebra** añade que los conflictos armados internacionales **incluyen:**

los conflictos armados en que los pueblos **luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación**, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración sobre 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.

## **b. Conflictos armados sin carácter internacional**

10. El **artículo 3 común de los Convenios de Ginebra** establece “principios fundamentales de derecho humanitario” que se refieren expresamente a los **conflictos armados sin carácter internacional**.<sup>81</sup> El artículo 3 común dispone lo siguiente:

“En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes **cada una de las Partes en conflicto** tendrá la obligación de **aplicar, como mínimo**, las siguientes disposiciones:

1) **Las personas que no participen directamente en las hostilidades** [...] serán en todas las circunstancias **tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable** basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, **se prohíben, en cualquier tiempo y lugar**, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

a) los **atentados contra la vida y la integridad corporal**, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;

---

<sup>80</sup> Jean Pictet, *Commentary on the Geneva Conventions of 12 August 1949* (1960), pág. 28.

<sup>81</sup> Estos “principios fundamentales de derecho humanitario” *han quedado reconocidos ahora como normas mínimas aplicables en todas las circunstancias, incluyendo los conflictos armados internacionales*. Véase Rosemary Abi-Saab, “The ‘General Principles’ of humanitarian law according to the International Court of Justice”, 259 *International Review of the Red Cross* 367 (julio-agosto de 1987). En efecto, la norma mínima establecida por el artículo 3 común está destinada a aplicarse en todas las circunstancias y es independiente de “las normas más detalladas que también se aplican a los conflictos internacionales”. Véase *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua c. Estados Unidos de América), *Merits*, I.C.J. Reports 1986, párr. 218.

- b) **la toma de rehenes;**
- c) los **atentados contra la dignidad personal**, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
- d) las **condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio** ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2) Los **heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos [...]**'

11. Es importante señalar que el artículo 3 común establece **responsabilidades jurídicas**, no sólo para las fuerzas gubernamentales, sino también para **los agentes no estatales que participen en el conflicto armado**.

12. El artículo 3 común no establece una definición de “conflicto armado que no sea de índole internacional”. Sin embargo, el **Protocolo Adicional II** aclara en su artículo 1 que el Protocolo se aplica a los conflictos que se desarrollen en el territorio de una Parte **entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes** o grupos armados organizados que: 1) se encuentren bajo **un mando responsable**; 2) ejerzan **control sobre una parte de su territorio**; 3) puedan realizar **operaciones militares sostenidas y concertadas** y aplicar el Protocolo.

13. Es de extrema importancia señalar que el Protocolo “**no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores**, como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos que no son conflictos armados”. En todas esas situaciones **las normas sobre derechos humanos siguen siendo el único cuerpo de normas de derecho internacional aplicable**.

14. Por lo tanto, al determinar si una situación se ajusta o no a los criterios que definen el conflicto armado sin carácter internacional, es preciso tener en cuenta varios factores; entre ellos si los insurgentes poseen o no una fuerza militar organizada, una autoridad responsable de su dirección y los medios para respetar el derecho humanitario. En otras palabras: ¿a cuántos combatientes están poniendo en acción los insurgentes? ¿Disponen de una estructura de mando? ¿Actúan los insurgentes en determinado territorio y con una estrategia unificada? ¿Actúan como un gobierno?

15. Además, puede convenir que la operación sobre derechos humanos examine si el gobierno *de jure* se ha visto obligado a desplegar fuerzas militares regulares contra los insurgentes. Por otra parte, ¿han sido reconocidos los insurgentes por el gobierno *de jure* como beligerantes? ¿Han reconocido las Naciones Unidas que el conflicto constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales?<sup>82</sup>

16. Además, *los gobiernos a menudo son reacios a aceptar que una situación se caracterice como conflicto sin carácter internacional* porque les preocupa la posibilidad de un reconocimiento tácito de los

---

<sup>82</sup> Para un ejemplo de la forma en que se han aplicado estos factores a un conflicto armado sin carácter internacional en Filipinas, véase Comisión Internacional de Juristas, *The Failed Promise: Human Rights in the Philippines Since the Revolution of 1986* (1991), págs. 144 a 147.

beligerantes, a pesar de que **el artículo 3 común y el Protocolo II indican claramente que la aplicación de esas disposiciones no debe afectar a la situación jurídica de las partes.**

17. Una vez que la operación sobre derechos humanos ha determinado cuál es el derecho aplicable, o que se ha de apoyar en las normas muy básicas del artículo 3 común y en los derechos humanos no susceptibles de suspensión, falta aún determinar la aplicación de las disposiciones concretas sobre derechos humanos y derecho humanitario a la situación presente. Así, los oficiales de derechos humanos, y posteriormente la operación sobre derechos humanos, pueden tener que determinar si determinadas muertes se produjeron durante un conflicto armado entre combatientes o fueron homicidios arbitrarios, por ejemplo, de civiles. A este respecto el oficial de derechos humanos puede remitirse al **Capítulo IV, Sección B, “Derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente”**. Para facilitar su consulta, se reproduce en la página que sigue el cuadro que figura en el **Capítulo III, “Normas internacionales aplicables sobre derechos humanos y derecho humanitario: marco general”** sobre la aplicabilidad de las normas internacionales sobre derechos humanos y derecho humanitario en los diferentes niveles de conflicto.

## C. Factores que afectan a la fiscalización en los períodos de conflicto armado

18. Existen varios factores que habitualmente afectan a las posibilidades de los oficiales de derechos humanos de reunir informaciones sobre cualquier país determinado acerca de las violaciones de derechos humanos.<sup>83</sup> Las situaciones de conflicto armado pueden tener una repercusión importante en varios de estos factores.

a. **Existencia de un clima general de temor y posibilidades de que una persona denuncie una violación de derechos sin correr un riesgo desproporcionado de sufrir represalias**

19. *Los conflictos armados y las luchas internas acentúan indudablemente el grado de temor que existe en una sociedad y hace que las personas tengan más temor de denunciar violaciones de los derechos humanos.* Con la acentuación de la violencia, el temor de sufrir detención arbitraria o de ser muerto arbitrariamente hace menos probable que se comuniquen informaciones. En realidad, las partes en el conflicto pueden considerar que las informaciones constituyen secretos de defensa o cuestiones de seguridad, por lo que cabe concebir que su comunicación se considere un acto de espionaje.

---

<sup>83</sup> La mayoría de esos factores fueron indicados por Stefanie Grant en su testimonio para la audiencia sobre los problemas de derechos humanos en África celebrada por dos subcomisiones de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de los EE.UU. el 31 de octubre de 1979.

## Aplicabilidad de las normas sobre derechos humanos y derecho humanitario<sup>84</sup>

Situación	Normas aplicables
<p><b>1. Conflicto armado internacional</b></p> <p>Incluyendo las guerras entre Estados y contra la dominación colonial, la ocupación extranjera, los regímenes racistas y en ejercicio del derecho a la libre determinación.</p>	<p><b>Cuatro Convenios de Ginebra de 1949</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Heridos y enfermos en campaña</li> <li>2) Náufragos</li> <li>3) Prisioneros de guerra</li> <li>4) Civiles (bajo ocupación)</li> </ol> <p><b>Protocolo Adicional I de 1977</b></p> <p><b>Otras disposiciones sobre derechos humanos</b> (en cuanto no sean susceptibles de suspensión o no se haya proclamado el estado de excepción)</p>
<p><b>2. Conflicto armado sin carácter internacional</b></p> <p>Guerra civil u otra situación en que se ejerce el control sobre una parte del territorio por fuerzas armadas organizadas, bajo un mando responsable, en forma que permita la realización sostenida de operaciones militares concertadas y el cumplimiento del derecho humanitario.</p>	<p><b>Artículo 3 común</b> de los Convenios de Ginebra (se aplica a las fuerzas gubernamentales y de oposición armada)</p> <p><b>Protocolo Adicional II de 1977 (ámbito de aplicación más restringido)</b></p> <p><b>Otras disposiciones sobre derechos humanos</b> (en cuanto no sean susceptibles de suspensión o no se haya proclamado el estado de excepción)</p>
<p><b>3. Estado de excepción</b></p> <p>Disturbios, motines, actos esporádicos y aislados de violencia y otras situaciones de emergencia pública que pongan en peligro la vida de la nación, en que las medidas normalmente compatibles con la Constitución y las leyes resulten inadecuadas para resolver la situación.</p> <p><b>El estado de excepción debe ser proclamado oficialmente</b></p>	<p><b>Todos los derechos humanos</b>, con las siguientes excepciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Pueden admitirse suspensiones de determinados derechos en la medida estrictamente limitada por las exigencias de la situación y siempre que no sean incompatibles con las demás obligaciones impuestas por el derecho internacional (incluyendo los Convenios y Protocolos de Ginebra).</li> <li><input type="checkbox"/> Ninguna discriminación fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.</li> <li><input type="checkbox"/> No se admite ninguna suspensión respecto de la privación arbitraria de la vida, la tortura, la esclavitud ni la prisión por incumplimiento de obligaciones contractuales.</li> </ul>
<p><b>4. Otras tensiones internas</b></p> <p>Disturbios, motines y actos aislados de violencia que no constituyen una situación de emergencia</p>	<p><b>Todos los derechos humanos</b> (pero, respecto de cada uno, véanse las limitaciones pertinentes. Los derechos sólo pueden ser objeto de las limitaciones determinadas por la ley con el</p>

<sup>84</sup> Standard OHCHR Training Packages for Police and for Peace-keepers.

Situación	Normas aplicables
<p>pública que ponga en peligro la vida de la nación.</p> <p><b>Sin declaración de estado de excepción</b></p>	<p>propósito exclusivo de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de cumplir las exigencias justas de moralidad, orden público y bienestar general en una sociedad democrática).</p>
<p><b>5. Situaciones normales</b></p>	<p><b>Todos los derechos humanos</b> (pero, respecto de cada uno, véanse las limitaciones pertinentes. Los derechos sólo pueden ser objeto de las limitaciones determinadas por la ley con el propósito exclusivo de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de cumplir las exigencias justas de moralidad, orden público y bienestar general en una sociedad democrática).</p>

**b. Si existe una conciencia popular acerca de las normas sobre derechos humanos, y la expectativa de que no se violen derechos básicos**

20. Los conflictos armados y las luchas internas a menudo llevan aparejada una crisis de las limitaciones jurídicas de la violencia y una disminución de las expectativas sobre las posibilidades de lograr medidas contra las violaciones de derechos humanos.

**c. Si existe o no un poder judicial independiente capaz de responder a las denuncias de violaciones de derechos humanos formuladas por abogados independientes**

21. Los procedimientos judiciales y los abogados suelen ser una fuente importante de informaciones sobre las violaciones de derechos humanos. El deterioro general del régimen de derecho puede repercutir negativamente en la independencia de los profesionales del derecho.

**d. Si existen o no organizaciones nacionales que se ocupan de los derechos humanos**

22. Las organizaciones nacionales, que habitualmente suministran informaciones, pueden convertirse en objeto de la hostilidad o la represión del gobierno, en forma que les impide desempeñar su función, obtener informaciones o comunicarlas. Esas organizaciones también pueden intervenir en el conflicto en tal medida que sus informaciones sean sospechosas.

**e. Si los medios de difusión locales pueden o no informar con libertad sobre cuestiones relativas a los derechos humanos**

23. *La censura de la prensa suele acentuarse en tiempo de guerra.* Al mismo tiempo, la guerra puede atraer a periodistas extranjeros. La atención de la televisión internacional puede tener efectos de distorsión en el comportamiento de las partes y en la posibilidad de realizar una fiscalización de los derechos humanos.

**f. Si las informaciones sobre los derechos humanos pueden considerarse dignas de crédito**

24. Los datos sobre derechos humanos pueden resultar sospechosos o más difíciles de obtener por su utilización propagandística durante los períodos de conflicto armado o luchas internas. Por ejemplo, en el informe de 1984 de Amnistía Internacional sobre El Salvador se observaba lo siguiente: “El conflicto civil también crea un contexto en que las denuncias por responsabilidad de muertes violentas pueden ser manipuladas por todas las partes con fines políticos”.<sup>85</sup>

25. Por otra parte, existe un considerable *peligro de que gran parte de la información obtenida durante los períodos de conflicto armado haya sido infiltrada por una u otra de las partes.* En efecto, esa parte puede haber difundido la misma información por otras vías, como los medios de comunicación. En tales condiciones, el crédito que merece la información puede ser dudoso y puede considerarse propaganda de guerra. Si los oficiales de derechos humanos no cuentan

---

<sup>85</sup> Amnistía Internacional, *Extrajudicial Executions in El Salvador*, Índice de AI: 29/14/84 (1984), pág. 15. *Americas Watch* parece haber encontrado dificultades similares en la evaluación de las pruebas referentes a violaciones de derechos humanos en Nicaragua: *Americas Watch, Human Rights in Nicaragua 1985-1986* (1986).



con una averiguación propia, independiente y fehaciente, su papel puede reducirse a la convalidación o el apoyo de la campaña propagandística de una de las partes.<sup>86</sup>

**g. Si el idioma común se comprende fácilmente por los extranjeros, de modo que la información sobre violaciones de derechos humanos pueda comunicarse**

26. Este factor no habrá de ser afectado significativamente por el conflicto armado; pero si el idioma del país no se comprende corrientemente por los extranjeros, por lo que la corriente de información es débil, el conflicto armado la reducirá aún más.

**h. Si existe o no una infraestructura de comunicación (por ejemplo, teléfono, correo, fax, Internet, viajes de negocios, etc.) que vincule al país con el mundo exterior**

27. Los medios de comunicación normales pueden volverse difíciles en los períodos de conflicto armado, lo que reduce las fuentes de información útil. Con un número menor de fuentes de información, los oficiales de derechos humanos no pueden comprobar con facilidad los materiales y asegurar que sean dignos de crédito.

**i. Si existe o no una comunidad importante de refugiados o extranjeros con acceso a la información sobre los derechos humanos y a las organizaciones de defensa de los derechos humanos en el extranjero**

28. Las guerras generalmente acentúan las corrientes de refugiados, pero éstos pueden carecer de contacto con los oficiales de derechos humanos, según el acceso que los oficiales tengan a los campamentos de refugiados (esos oficiales pueden estar situados en el país de origen y no en el país en que se encuentran los refugiados). Véase el **Capítulo X, “Fiscalización y protección de los derechos humanos de los refugiados y las personas desplazadas que residen en campamentos”**.

**j. Si existe o no la posibilidad de organizar actividades de fiscalización en el lugar o en los lugares en que se encuentran los refugiados**

29. Durante los períodos de conflicto armado puede resultar difícil obtener *acceso a las zonas de actividad bélica*. El viaje a ciertas regiones puede ser peligroso sin la asistencia del gobierno o de grupos de oposición, que a su vez puede quitar credibilidad a la tarea de fiscalización.

30. A pesar de todas las dificultades, la fiscalización de los derechos humanos es posible durante las situaciones de conflicto armado, especialmente cuando se aplica un criterio más dinámico de investigación. Efectivamente, en ciertos casos de conflicto armado la fiscalización puede concitar más fácilmente la atención mundial respecto de la situación. Si bien los combates pueden poner obstáculos a la información concreta sobre los hechos que ocurren en las zonas de conflicto, así como las perturbaciones causadas por la guerra y la represión de las organizaciones nacionales de defensa de los derechos humanos, el mayor nivel de atención internacional compensa esas trabas en cierta medida.

---

<sup>86</sup> Véanse los problemas analizados en *Americas Watch, Managing the Facts, How the Administration Deals with Reports of Human Rights Abuses in El Salvador* (1985).

## D. La fiscalización de las infracciones de derechos humanos cometidas por grupos de oposición armada y el contacto con esas organizaciones

31. Como se analizará en la **Cuarta Parte, “Seguimiento y formulación de informes”**, una vez que el oficial de derechos humanos ha obtenido informaciones y las ha comprobado en cierta medida, puede ser preciso ponerse en contacto con las autoridades responsables. En el Capítulo V se analiza la necesidad de comprender la estructura del gobierno y las autoridades competentes con las que puede entrarse en comunicación respecto de diversos problemas. En cambio, al tratar con grupos de oposición armada esas actividades son considerablemente más difíciles.

### 1. Evitar el reconocimiento de los grupos de oposición armada

32. Cuando se trata de ponerse en comunicación con una autoridad gubernamental, debe estar claro ya que el gobierno ha ratificado o aceptado en alguna otra forma ciertas normas sobre los derechos humanos y es responsable de garantizar y proteger los derechos humanos de las personas que se encuentran en su territorio o bajo su jurisdicción. *Al entrar en comunicación con grupos de oposición armada, en cambio, no sólo no está claro con quién se ha de entrar en contacto, sino que puede ser difícil verificar su **responsabilidad legal** o las **consecuencias jurídicas** de tal contacto.* No obstante, la experiencia anterior de operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos del Comité Internacional de la Cruz Roja, el ACNUR, el UNICEF y diversas organizaciones no gubernamentales permite extraer algunos principios básicos que pueden resultar útiles para la dirección de las operaciones sobre el terreno al examinar este tipo de actividades.

33. Es posible deducir *un principio básico* del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra, en el cual se establece que su aplicación “no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto”. En otras palabras, debe **ponerse de manifiesto que la fiscalización de los grupos de oposición armada y el contacto con ellos no les otorga un estatuto internacional más amplio ni reconocimiento oficial.**

34. Aunque la operación sobre derechos humanos se ajuste y se remita al artículo 3 común en cuanto a no reconocer a las entidades no estatales, éstas pueden alegar igualmente que sus relaciones con la operación de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, el CICR u otras organizaciones humanitarias les confiere alguna forma de “reconocimiento”. La operación sobre derechos humanos debe anticiparse a tal pretensión, tratar de no dar respaldo visible a esa alegación, y remitirse sistemáticamente al criterio de no reconocimiento establecido por el artículo 3 común; pero debe ser consciente de que los protagonistas no estatales pueden, no obstante, aducir el “reconocimiento” por las Naciones Unidas.

35. Aunque las operaciones sobre el terreno no deben “reconocer” a las entidades no estatales, pueden tener que “admitir” su existencia para poder entrar en contacto con ellas si cumplen criterios basados en las disposiciones del derecho humanitario. Por ejemplo, sobre la base del derecho y la práctica humanitarios, el UNICEF parece haber desarrollado diversos criterios para decidir si ha de establecer disposiciones de trabajo a fin de entregar ciertos tipos de asistencia humanitaria en el Sudán<sup>87</sup>:

- El grupo debe ejercer control independiente sobre un territorio y una población;
- Debe tener una estructura reconocida;
- Debe tener un programa político y objetivos propios;
- Debe tener un sector humanitario adecuado;
- Ese sector humanitario, o entidad humanitaria, debe asumir un compromiso claro respecto de algún tipo de normas básicas humanitarias frente al UNICEF y las ONG conexas dedicadas a la asistencia;
- Ese sector humanitario debe demostrar capacidad para administrar programas mediante un personal que pueda desarrollar tales actividades.

36. Estos factores pueden no ser indispensables para prestar una asistencia humanitaria vital, a diferencia de otros tipos de ayuda humanitaria y de relaciones mantenidas por la UNICEF en el Sudán. Del mismo modo, estos factores pueden no ser tan indispensables para las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos como lo eran para el UNICEF, porque las necesidades operacionales de una labor humanitaria de prestación de asistencia son diferentes de las actividades de fiscalización y seguimiento de una operación sobre el terreno en materia de derechos humanos. En efecto, *estas últimas deben estar en contacto con todos los sectores de la sociedad, incluidos los grupos de oposición armada*, las iglesias, otras organizaciones religiosas, organizaciones comunitarias locales, dirigentes femeninas y otras personas e instituciones que procuran el respeto de los derechos humanos.

## 2. Transparencia

37. Un *segundo principio extremadamente importante* y conexo sería el de **transparencia**. *Tanto el gobierno como los grupos de oposición armada deben ser conscientes de que la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos mantiene conversaciones con ambas partes y que lo que dice a una y otra es muy similar*. Desde luego, la operación de las Naciones Unidas en materia sobre puede tener preocupaciones diferentes acerca del comportamiento de cada parte que interviene en un conflicto, por lo que la transparencia no la obliga a manifestar exactamente las mismas preocupaciones a todas las partes. Tampoco supone la transparencia que la operación sobre el terreno desconozca los problemas de seguridad que plantea el contacto con dirigentes de oposición armada u otros representantes responsables. Al tratar de entablar discusiones, la operación sobre el terreno debe ser consciente de la probabilidad de ser objeto de vigilancia, y

---

<sup>87</sup> Este párrafo, y otras partes de esta sección, se basan principalmente en Iain Levine, *Promoting humanitarian principles: the southern Sudan experience* (1997), que recoge la experiencia del UNICEF, así como en entrevistas acerca de la experiencia del CICR, el ACNUR, el Comité Consultivo Mundial de la Sociedad de los Amigos, etc.

adoptar precauciones respecto de su propia seguridad, del mismo modo que debe tratar de no poner en peligro la seguridad de esas personas responsables ni delatar su paradero.

### 3. Mantenimiento de la imparcialidad

38. *En tercer lugar*, la operación sobre el terreno puede tener inquietudes diferentes respecto del gobierno y de los grupos de oposición armada, pero una y otra parte deben verla como **imparcial**. Este principio se caracteriza algunas veces como “neutralidad”. Aunque es exacto que la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos no debe ser vista por ninguna de las partes como partidaria de ella ni de la otra parte, la operación siempre debe aclarar que está empeñada en la protección imparcial de los derechos humanos en cualquier circunstancia. Debe insistir en que todas las partes cumplan como mínimo los “principios generales fundamentales de derecho humanitario” enunciados en el artículo 3 común y las normas mínimas sobre derechos no susceptibles de suspensión. La operación de las Naciones Unidas sobre derechos humanos debe reservarse el derecho de manifestar inquietud por el comportamiento de cada parte sin que se la acuse de quebrantar su propia neutralidad. Por lo tanto, el término *imparcialidad* es preferible al de neutralidad, aunque las dos ideas se refieren a objetivos similares.

### 4. Evaluación de los problemas de seguridad

39. *En cuarto lugar*, aunque las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos de las Naciones Unidas puedan abstenerse de otorgar reconocimiento formal a los grupos de oposición armada, ser transparentes en sus comunicaciones con los gobiernos y los grupos de oposición y preservar su imparcialidad, existen **problemas graves de seguridad** en los contactos con grupos de oposición armada. Esos problemas deben evaluarse cuidadosamente antes de entablar contactos.

### 5. Las interferencias con otras organizaciones humanitarias

40. *En quinto término*, la operación sobre el terreno de las Naciones Unidas debe ser consciente de la labor que cumplen el Comité Internacional de la Cruz Roja y otras organizaciones humanitarias en el lugar, que probablemente dispongan de una experiencia mucho más vasta en las relaciones con los grupos de oposición armada. La operación sobre el terreno de las Naciones Unidas **no debe interferir con otras organizaciones humanitarias experimentadas ni obstaculizar sus conversaciones en curso**.

### 6. Comprender la estructura de los participantes no estatales

41. *En sexto lugar*, para comunicar las preocupaciones de la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos es preciso que *sepa quién puede representar a los protagonistas no estatales o ejercer influencia en ellos*. En muchas situaciones los grupos de oposición armada han

establecido un portavoz o representante fuera de la zona de conflicto, e incluso fuera del país, que puede representar a esa entidad no estatal, a su sector humanitario o a su ala política. Por ejemplo, los grupos de oposición pueden contar con el apoyo –encubierto o no– de gobiernos, como ocurrió en el caso de la UNITA en Angola o los “contras” de Nicaragua.<sup>88</sup> Del mismo modo, los movimientos de oposición pueden tener su propio sector humanitario que presenta al mundo exterior una imagen aceptable y preocupada por los problemas humanitarios, y que representa una vía legítima para la asistencia humanitaria.<sup>89</sup> Estos representantes, sin embargo, pueden carecer de influencia suficiente en la dirección del grupo de oposición armada. Del mismo modo que en las estructuras gubernamentales complejas, **es preciso comprender la estructura de cualquier entidad no estatal y saber con quiénes corresponde establecer contacto** para determinar las personas responsables que pueden influir en su conducta en materia de derechos humanos y llegar hasta esas personas sin someterlas a un peligro indebido.

## 7. Explicación del mandato y los objetivos

42. *En séptimo lugar*, una vez entablados los contactos será preciso que **la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos explique su mandato y las razones por las que desea mantenerse en contacto** con la entidad no estatal. Esta explicación del mandato es rutinaria en los contactos con autoridades gubernamentales, pero es mucho más decisivo superar las suspicacias y evitar los equívocos de parte de los grupos de oposición. Como la operación sobre derechos humanos ya ha estado trabajando durante cierto tiempo con el gobierno y probablemente mantenga una relación de trabajo con muchas de sus autoridades, el grupo de oposición puede considerar que la operación de las Naciones Unidas está vinculada con él de algún modo. Será preciso dar seguridades a los dirigentes del grupo de oposición acerca de la imparcialidad y transparencia de la operación sobre derechos humanos.

## 8. Realización de actividades de promoción

43. *En octavo lugar*, para desarrollar los contactos con grupos de oposición y explicar el mandato de la operación sobre el terreno, así como para lograr sus objetivos básicos en materia de derechos humanos, la operación sobre el terreno puede tener que **realizar actividades de promoción de los derechos humanos de amplio alcance**. El CICR realiza a menudo tareas de educación pública y utilización de los medios de difusión acerca del símbolo de la Cruz Roja y la necesidad de un respeto general por su significado humanitario, a fin de que todas las personas reconozcan el personal y las actividades de la Cruz Roja. El CICR también realiza una amplia difusión de informaciones sobre los principios humanitarios y la necesidad de respetarlos. El UNICEF desarrolló en el Sudán meridional un programa de difusión del derecho humanitario y acerca de la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular dirigido a personalidades influyentes, como las autoridades militares, civiles y humanitarias, dirigentes religiosos, dirigentes de organizaciones femeninas, ONG nacionales del Sudán, jefes tradicionales y ancianos, y el personal de otros organismos humanitarios.<sup>90</sup> El UNICEF comprobó, por ejemplo, que al hablar del reclutamiento de niños en las fuerzas armadas era importante señalar a los comandantes militares y a los padres de los niños, *juntos*, que ese

---

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid.*

reclutamiento estaba prohibido por la Convención sobre los Derechos del Niño. Las actividades de difusión cumplidas por el UNICEF alcanzaron a más de 3.500 personas en 35 lugares diferentes. El UNICEF comprobó la utilidad de comprender la gran afinidad entre los principios humanitarios y los valores culturales tradicionales y remitirse a ella. También advirtió que el referirse especialmente a los derechos del niño era un modo eficaz de difundir las normas de derechos humanos y derecho humanitario.

## 9. Determinación de los argumentos convincentes

44. *En noveno lugar*, los grupos de oposición armada pueden presentar considerables diferencias en cuanto al **tipo de argumentación que puede alentarles a mantenerse en contacto con la operación sobre derechos humanos**. Algunos grupos de oposición armada se consideran a sí mismos representantes de una alternativa política clara respecto del gobierno actual, de modo que procuran asumir el poder y la responsabilidad del Estado. Debe resultar relativamente fácil convencer a esos grupos de oposición con ambiciones políticas de que conviene a sus intereses de corto y largo plazo respetar las normas de derechos humanos y derecho humanitario. Deben resultarles convincentes los argumentos tradicionales en el sentido de que **no pueden aspirar a que se les considere parte de la comunidad internacional a menos que acaten ciertos principios básicos de derechos humanos y derecho humanitario**. El UNICEF hasta realizó en el Sudán meridional una negociación de *Reglas Básicas* con los principales grupos de oposición armada en virtud de los cuales éstos asumían compromisos formales y escritos respecto de ciertos tratados a pesar de que tales compromisos no podrían reconocerse en ningún contexto internacional.<sup>91</sup> En el **Apéndice 1** se reproduce texto de las Reglas Básicas convenidas por el UNICEF en el Sudán meridional. Las Reglas Básicas no sólo comprometieron a los grupos de oposición armada a cumplir las normas de derecho humanitario y de la Convención sobre los Derechos del Niño, sino que también dieron al personal de asistencia humanitaria garantías suficientes para desarrollar su labor. De este modo, el UNICEF logró proteger los derechos humanos y, al mismo tiempo, poner coto a los esfuerzos de los grupos de oposición tendientes a explotar la asistencia humanitaria en provecho propio, manipular los desplazamientos de poblaciones, negar acceso, desviar o saquear suministros, imponer gravámenes a la población o a los organismos de ayuda mediante exigencias de sobornos, imponer peajes, amenazar a los funcionarios, etc. Las Reglas Básicas ofrecen un mecanismo para resolver sin publicidad las preocupaciones referentes a violaciones de derechos por dirigentes de grupos de oposición, pero no estipulan ninguna sanción por las violaciones. A pesar de ello, fuera del contexto de las Reglas Básicas el UNICEF, o cualquier otro organismo humanitario, siempre tendría el derecho de retirar la asistencia o su propia presencia en situaciones particularmente graves.

45. Sin embargo, al procurar este tipo de reglas básicas es importante **no renegociar, diluir ni comprometer en modo alguno el contenido de las normas sobre derechos humanos fundamentales y derecho humanitario**. Esas normas, como las que se encuentran en el artículo 3 común, **deben considerarse un mínimo para el desarrollo de reglas básicas** y deben ser objeto, entonces, de las ampliaciones y detalles que exijan las

---

<sup>91</sup> *Ibíd.*

circunstancias conforme a lo previsto por los instrumentos sobre derechos humanos y derecho humanitario.

46. Mucho más difícil es desarrollar un nivel tan alto de comprensión y comunicación con un grupo que no tenga mayores ambiciones políticas y no controle ninguna población, sino que infunde el terror en una amplia región. Tales grupos pueden no tener una estructura formal con la que pudieran mantenerse discusiones y cuya responsabilidad pudiera procurarse. En efecto, incluso en presencia de grupos de oposición armada muy bien organizados pueden existir grupos disidentes menos disciplinados con los que no es fácil tratar. Pero si un grupo de oposición armada es importante, probablemente dispondrá de estructuras y de personas responsables con las que pueda entrar en contacto la operación de las Naciones Unidas sobre derechos humanos. Si ésta considera conveniente entablar contactos y proseguir esfuerzos con tales entidades no estatales, la operación debe considerar cuidadosamente los tipos de argumentos que pueden resultar convincentes para estimular el respeto de las normas de derechos humanos. En ciertas circunstancias, por ejemplo, **puede ser posible instar al cumplimiento de las normas sobre derechos humanos y derecho humanitario para que el grupo de oposición armada pueda conservar su credibilidad y legitimidad frente a la población o mantener la disciplina y el control de los integrantes y partidarios de la organización.** Del mismo modo, puede argumentarse que el poder es el ejercicio de la energía y al grupo de oposición armada no le conviene dilapidar energías en actividades que pueden resultar contraproducentes. La operación sobre el terreno de las Naciones Unidas puede sugerir otros motivos de interés propio, lealtades religiosas, el deseo de intercambiar informaciones, etc., para convencer a los grupos de oposición armada de que cumplan las normas de derechos humanos y derecho humanitario. El UNICEF comprobó que el ofrecimiento de educación sobre los derechos humanos junto con la asistencia humanitaria podía dar un incentivo suficiente en el Sudán meridional. Otras entidades han considerado necesario separar los programas de prestación de asistencia humanitaria o de desarrollo o fortalecimiento de la administración de justicia de las actividades de fiscalización e información, o de mediación.

## 10. Conciliación de la labor de fiscalización con otras actividades

47. *En décimo lugar*, incluso al tratar con gobiernos, se plantean a menudo **conflictos inherentes entre la fiscalización y la revelación pública de infracciones de derechos humanos** y las tareas de creación de capacidad en materia de derechos humanos y otros tipos de asistencia. Los gobiernos por lo general han asumido compromisos en materia de derechos humanos mediante tratados y otras normas; tienen relaciones internacionales que imponen obligaciones y los inducen a cierta disposición a aceptar al mismo tiempo la fiscalización, con la posibilidad de que se hagan públicas violaciones graves de derechos, y a la vez servicios de asesoramiento sobre los derechos humanos y programas de creación de capacidad. *Las entidades no estatales pueden estar mucho menos dispuestas a admitir ese tipo de doble actividad de las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos.* Los grupos de oposición armada difícilmente habrán de considerar que una operación sobre derechos humanos de las Naciones Unidas es suficientemente neutral mientras otros órganos y funcionarios de las Naciones Unidas están empeñados activamente en imponer la paz en la región con fuerzas armadas. De

cualquier modo, en cada situación concreta puede hacer falta un enfoque pragmático para el desempeño de esa doble función.

## 11. Mediación

48. *En undécimo lugar*, como se analizará en el **Capítulo XXI, “La conciliación y la mediación sobre el terreno”**, pueden existir oportunidades en que ambas partes en un litigio pidan que la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos sirva de medio de comunicación. Este papel se cumple a menudo en operaciones de las Naciones Unidas por el Representante Especial del Secretario General y, si se pide la mediación de la operación sobre el terreno entre un grupo de operación armada y el gobierno, puede ser preciso formular consultas en los niveles más altos de la operación y en otras estructuras de las Naciones Unidas. El Representante Especial del Secretario General puede considerar que la mediación y otras actividades de la operación sobre derechos humanos la distraen de sus objetivos y, eventualmente, interfieren en el logro de un arreglo general. La operación sobre derechos humanos puede afirmar su obligación de continuar la fiscalización de los derechos humanos, pero puede tener que **atenerse a la apreciación del Representante Especial, u otras autoridades de alto nivel similares, respecto de las solicitudes de mediación y conciliación en que participen grupos de oposición armada**. No obstante, si se autorizan o tienen lugar tales actividades de mediación o conciliación, pueden ser útiles muchos de los principios y las ideas que se exponen en el **Capítulo XXI, “La conciliación y la mediación en el terreno”**.

49. En una mediación de ese tipo, referente a diferencias importantes entre el gobierno y el grupo de oposición armada, es menos probable que la operación sobre el terreno pueda hacer propuestas útiles para resolver el litigio. Pero *la operación sobre el terreno cumplirá una función muy útil si puede mantener abiertas las líneas de comunicación entre las partes y hacer que cada una de ellas pueda comprender a la otra y capte los aspectos humanos de su posición*. En los conflictos armados, los oponentes a menudo pierden de vista el carácter humano de sus oponentes. Habitualmente, las dos partes tienen familias y aspiraciones paralelas. La mediación puede comunicar esas similitudes y, eventualmente, conducir a las partes a la solución de las diferencias que dieron origen al conflicto armado y a los consiguientes padecimientos humanos.

50. Los principios que se han expuesto con carácter preliminar no agotan *este tema de gran dificultad*, pero pueden ofrecer la base para nuevas experiencias y perspectivas.



## Apéndice 1 del Capítulo XVI

# Acuerdo de Reglas Básicas entre el Movimiento Popular de Liberación del Sudán – Ejército Popular de Liberación del Sudán y la Operación Supervivencia en el Sudán (OSS) del UNICEF

*[NB: El ejemplo que sigue es el acuerdo firmado entre el Movimiento Popular de Liberación del Sudán - Ejército Popular de Liberación del Sudán y la OSS. Los acuerdos con otros movimientos, aunque se firmaron separadamente, tenían en todo sentido un contenido igual.]*

El presente acuerdo tiene por objeto establecer los principios básicos conforme a los cuales funciona la Operación Supervivencia en el Sudán (OSS) del UNICEF, y las normas y reglamentaciones resultantes de esos principios. Procura definir las normas de conducta mínimas aceptables para las actividades de los organismos de la OSS y la *Asociación de Socorro y Rehabilitación del Sudán* (SRRA), como contraparte oficial en las zonas controladas por el Movimiento Popular de Liberación del Sudán – Ejército Popular de Liberación del Sudán.

Los firmantes hemos celebrado este acuerdo con ánimo de buena fe y cooperación mutua con el fin de mejorar la prestación de asistencia humanitaria y la protección de los civiles necesitados.

Al firmar este acuerdo, expresamos nuestro apoyo a los siguientes tratados internacionales humanitarios y a sus principios:

- i) La Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989
- ii) Las Convenciones de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales de las Convenciones de Ginebra, de 1977.

### **A. Declaración de Principios Humanitarios**

1. El objetivo fundamental de la OSS y de la SRRA es la prestación de asistencia humanitaria a las poblaciones necesitadas, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren. Esa asistencia humanitaria procura salvar vidas, atenuar sufrimientos y

fomentar la autonomía, la autosuficiencia y el mantenimiento de medios de vida. El derecho a recibir asistencia humanitaria y a ofrecerla es un principio humanitario fundamental.

2. El principio rector de la OSS y de la SRRA es el de neutralidad humanitaria: un régimen independiente para el trabajo humanitario al margen de consideraciones políticas o militares. En otras palabras:
  - i) La ayuda humanitaria debe prestarse exclusivamente según consideraciones basadas en las necesidades humanas. Su otorgamiento y su aceptación no deben condicionarse a factores políticos ni a la raza, la religión, el origen étnico o la nacionalidad. No debe procurar la promoción de ningún programa político. Cuando la asistencia humanitaria sea insuficiente para atender las necesidades de todos, debe darse prioridad a los más vulnerables.
  - ii) La entrega de asistencia humanitaria a las poblaciones necesitadas no debe negarse aunque ello exija que la ayuda pase por zonas controladas por una de las partes para que pueda llegar a las personas necesitadas en otra región, siempre que ese paso no se utilice para obtener ventajas militares.
  - iii) La asistencia de socorro se presta exclusivamente sobre la base de las necesidades; las personas que prestan asistencia no deben adherirse a ninguna de las partes en el conflicto actual.
  - iv) Las únicas limitaciones en la respuesta a las necesidades humanitarias debe derivar de los recursos y los aspectos prácticos.
3. Toda la asistencia humanitaria prestada se destina a su utilización por beneficiarios civiles identificados. En todo momento debe darse prioridad a las mujeres y los niños y a los demás sectores vulnerables, como las personas de edad, los discapacitados y las personas desplazadas.
4. Las personas que cumplan actividades de socorro bajo los auspicios de la OSS deben responder ante los beneficiarios y sus estructuras de representación en primer lugar, y ante quienes financian las actividades. Esto impone a las diversas partes las siguientes obligaciones:
  - i) los que prestan ayuda humanitaria tienen el deber de asegurar que tenga un uso final adecuado. Eso incluye el derecho a fiscalizar y participar en la distribución de la ayuda humanitaria sobre el terreno, en asociación con la SRRA.
  - ii) las autoridades locales, por conducto de la SRRA, deben asegurar que la ayuda se distribuya equitativamente entre los beneficiarios civiles. El desvío de ayuda que la aparte de los beneficiarios a los que está destinada se considera una violación de los principios humanitarios.
  - iii) las decisiones sobre la elección de los beneficiarios y la fiscalización del empleo de las aportaciones y recursos deben ser transparentes y responder a un procedimiento con amplia participación en el plano de las comunidades

interesadas, y deben apreciarse con esas características. Las autoridades locales y los organismos de socorro deben dar participación a representantes locales de las comunidades en el proceso de elección de beneficiarios y fiscalización de la ayuda. Cuando sea posible, ello debe efectuarse por intermedio de Comités Mixtos de Socorro y Rehabilitación que comprendan a representantes elegidos por las comunidades.

5. La OSS se basa en la total transparencia de todas sus actividades. Esto significa que las autoridades locales tienen derecho a que los organismos de la OSS suministren información completa acerca de los recursos que se otorgarán. En cambio, se espera de las autoridades locales que informen de manera veraz y justa en todas sus relaciones con la OSS respecto de las necesidades determinadas, las poblaciones necesitadas, el aprovechamiento de los recursos, etc.
6. Todas las medidas humanitarias deben ajustarse a las condiciones locales y procurar la promoción de los recursos y mecanismos disponibles en el lugar, y no sustituirlos. El fortalecimiento de la capacidad local para prevenir crisis y emergencias futuras y el fomento de una mayor participación de instituciones y personas del Sudán en todas las actividades humanitarias forman parte integral del mandato humanitario de la OSS.
7. El derecho humano fundamental de todas las personas a vivir en seguridad y con dignidad debe afirmarse y apoyarse a través de medidas de protección adecuadas, junto con el socorro. Todos los participantes en la OSS deben respetar y apoyar el derecho internacional humanitario y los derechos humanos fundamentales.
8. El personal que trabaje de buena fe para organismos de la OSS y las demás personas que vivan, trabajen o viajen en el Sudán con el patrocinio de la OSS tendrán el derecho de cumplir su actividad libremente y sin trabas siempre que cumplan estas Reglas Básicas y las leyes y costumbres locales. En todas sus actividades, los trabajadores de socorro y las autoridades locales deben manifestarse respeto mutuo.

## **B. Obligaciones mutuas**

1. Todos los programas y proyectos desarrollados con apoyo externo en zonas controladas por el Movimiento Popular de Liberación del Sudán – Ejército Popular de Liberación del Sudán deben ser aprobados por la SRRA (tanto a nivel local como por sus oficinas centrales) antes de su ejecución. Las ONG y los organismos de las Naciones Unidas son responsables de asegurar que se obtenga esa aprobación por escrito. La ejecución de proyectos debe basarse en una carta de entendimiento entre el organismo, la SRRA y la OSS en que se definan las funciones, las responsabilidades y los compromisos de todas las partes, y también los procedimientos de solución de las diferencias y quejas.
2. Todo el personal de las Naciones Unidas y las ONG debe actuar en conformidad con los principios humanitarios antes definidos: prestación de la ayuda según las necesidades; neutralidad, imparcialidad, responsabilidad y transparencia. Esto

comprende la no participación en actividades políticas y militares. Las ONG y los organismos de las Naciones Unidas no deben actuar ni divulgar informaciones en forma que ponga en peligro la seguridad de la zona.

3. Todos los trabajadores de las Naciones Unidas o de ONG deben manifestar respeto por la sensibilidad cultural y las leyes y costumbres locales. Los organismos de socorro deben asegurar que su personal esté familiarizado con esas leyes y costumbres.
4. Los organismos de las Naciones Unidas y las ONG deben esforzarse por prestar servicios del más alto nivel posible a sus beneficiarios. Esto significa que todos los organismos se comprometan a contratar únicamente personal que juzguen dotado de las aptitudes técnicas y personales adecuadas y la experiencia necesaria para su labor.
5. Los organismos de las Naciones Unidas y las ONG deben asegurar que todo su personal que viva, trabaje o visite el Sudán sea portador de pases de entrada válidos expedidos por sus autoridades políticas respectivas.
6. La SRRA deberá comprometerse respecto de los principios humanitarios antes definidos y no permitir que la motiven intereses políticos, militares ni estratégicos. Deberá tratar de prestar un servicio eficaz y efectivamente coordinado de información y planificación de las actividades de socorro y rehabilitación.
7. El Movimiento Popular de Liberación del Sudán – Ejército Popular de Liberación del Sudán reconoce y respeta el carácter humanitario e imparcial de los organismos de las Naciones Unidas y de las ONG que hayan firmado una carta de entendimiento con la OSS del UNICEF y la SRRA.
8. La SRRA deberá facilitar la corriente de materiales y servicios de socorro y prestar información oportuna y precisa acerca de las necesidades y la situación de los civiles que se encuentran en sus zonas.
9. Las autoridades locales asumirán la plena responsabilidad, por conducto de la SRRA, respecto de la seguridad y la protección del personal de socorro en las zonas que controlan. Esa responsabilidad incluye:
  - i) el alerta inmediata a los trabajadores de socorro acerca de las zonas que pueden no ofrecer seguridad;
  - ii) medidas para facilitar el traslado en condiciones de seguridad cuando sea preciso;
  - iii) la protección contra cualquier forma de amenaza, hostigamiento u hostilidad de cualquier origen;

Los organismos de socorro y su personal no deberán pagar por esa protección prestada a ellos mismos a sus bienes.

10. Los complejos de instalaciones de las Naciones Unidas y de ONG deberán ser respetados como bienes pertenecientes a esas instituciones. Las personas que vivan en

ellos tendrán derecho a la vida privada, y sólo podrá entrarse en esos complejos con la autorización de sus residentes. No se desarrollará en ellos ninguna actividad militar ni política, y no podrá entrar en ellos ningún personal que porte armas, salvo cuando se encuentre amenazada la seguridad de sus ocupantes.

## **C. Utilización de bienes y suministros destinados al socorro**

1. i) Todos los bienes pertenecientes a las Naciones Unidas o a ONG, incluidos los vehículos y bienes arrendados por las Naciones Unidas o las ONG, deberán controlarse y desplazarse discrecionalmente por las Naciones Unidas o las ONG o sus organismos, a menos que tales bienes hayan sido donados formalmente a terceros.

En los acuerdos sobre proyectos concertados entre ONG, la SRRA, las Naciones Unidas y la OSS deberá determinarse con claridad qué bienes seguirán perteneciendo al organismo respectivo y cuáles constituyen bienes del proyecto que habrán de permanecer en el Sudán aunque el organismo respectivo salga del país en forma temporal o permanente.

- ii) Los bienes definidos como pertenecientes a un organismo seguirán siendo de su propiedad efectiva en todo momento y podrán ser retirados tan pronto como se ponga fin a un proyecto o un organismo se retire del lugar por cualquier motivo.
  - iii) Son bienes pertenecientes a un proyecto los destinados directamente al uso por los beneficiarios del proyecto o que son esenciales para su desarrollo y sostenibilidad. Esos bienes seguirán perteneciendo a las Naciones Unidas o la ONG hasta que se entreguen formalmente a la SRRA o a comunidades locales y sus dirigentes. Las decisiones acerca de la distribución y el uso de esos artículos deberán adoptarse siempre que sea posible en forma conjunta entre las ONG y las autoridades locales, bajo el patrocinio del Comité Mixto de Socorro y Rehabilitación, según los principios humanitarios antes enunciados.
2. Las banderas de las Naciones Unidas y de las ONG deberán utilizarse exclusivamente por esas entidades.
  3. El personal de las Naciones Unidas y de las ONG tendrá acceso irrestricto a su equipo de comunicaciones y gozará de los derechos normales de propiedad. Salvo en los casos de emergencia, todos los mensajes deberán ser escritos y registrarse. La utilización de radios y otros equipos de comunicaciones de las Naciones Unidas o las ONG se limitará exclusivamente a las actividades de información y socorro. Todos los mensajes se efectuarán en idioma inglés. La utilización de esos equipos estará a cargo de operadores de radio designados localmente, trasladados y elegidos conjuntamente por las autoridades locales y los organismos de socorro. Siempre que sea necesario, se permitirá que el personal de las Naciones Unidas y las ONG transmita sus propios mensajes.

4. En los vehículos de las Naciones Unidas y las ONG (aeronaves, embarcaciones o automóviles) no podrá viajar ningún personal armado ni uniformado. Esto incluye los vehículos contratados por las Naciones Unidas y las ONG.

## **D. Contratación de personal**

1. Todos los organismos de las Naciones Unidas y las ONG tendrán derecho a contratar su propio personal como empleados directos. Se instará a esas entidades a emplear personal sudanés adecuadamente calificado y experimentado como parte de una estrategia de fomento de la capacidad.
2. En los casos de personal sudanés trasladado a un proyecto que se cumple con el apoyo de una ONG (por ejemplo, personal sanitario), los nombramientos y los despidos se efectuarán por la autoridad local en consulta con el organismo que ha de contribuir al pago de incentivos al trabajador. El número de trabajadores que recibirán ese apoyo deberá convenirse de común acuerdo. Las ONG y los organismos de las Naciones Unidas podrán pedir a las autoridades locales que retiren a funcionarios trasladados que consideren incompetentes, deshonestos o ineptos para su función por otros motivos.
3. Las autoridades locales deberán asegurar que el personal sudanés de las Naciones Unidas y las ONG, y especialmente el que reciba capacitación en programas especiales para ampliar y perfeccionar sus aptitudes, quede eximido siempre que sea posible del servicio militar u otros servicios a fin de contribuir al bienestar de la población civil.

## **E. Alquileres, impuestos, licencias y dinero destinado a la protección**

1. Ni las Naciones Unidas ni ninguna ONG deberán pagar alquiler por los edificios o locales que formen parte de su labor, como las oficinas y depósitos, cuando ellas mismas hayan construido tales edificios o éstos hayan sido donados por la autoridad local.
2. En el caso de los edificios públicos arrendados por una ONG para vivienda, la ONG o el organismo de las Naciones Unidas podrá pagar un alquiler razonable a la administración civil. Deberán efectuarse esfuerzos auténticos para procurar la normalización de esos alquileres.
3. Todos los organismos de la OSS estarán exentos de derechos de aduana respecto de los suministros (incluidos los de carácter personal) y el equipo que introduzcan en el Sudán. Cualquier impuesto que deba pagarse será convenido entre el organismo respectivo y la autoridad local como parte del acuerdo relativo al proyecto.

## **F. Aplicación del presente Acuerdo**

1. Todos los firmantes de este acuerdo deberán asumir la responsabilidad de asegurar que se comunique a todas sus autoridades y su personal que trabaje en el Sudán. El acuerdo también deberá difundirse en lugares públicos del Sudán para asegurar que las comunidades locales y los beneficiarios comprendan sus principios y reglas.
2. La OSS del UNICEF, junto con la SRRA, se encargará de asegurar la realización de seminarios y reuniones en todos los lugares de actividad fundamentales, para la explicación de los principios y reglas de este acuerdo y su discusión con todo el personal correspondiente.
3. La SRRA será plenamente responsable de asegurar el cumplimiento de este acuerdo por las autoridades y comunidades locales.
4. Los Comités Mixtos de Socorro y Rehabilitación establecidos en todos los centros de socorro con participación de todos los protagonistas correspondientes deberán reunirse periódicamente para planificar, ejecutar y fiscalizar la prestación de asistencia humanitaria. Esos comités se considerarán custodios de los principios de este acuerdo en el plano local y responsables de asegurar el apoyo y el cumplimiento de sus normas por todas las partes.

## **G. Mecanismos de solución de presuntas violaciones de las Reglas Básicas**

1. Para los casos en que se denuncie el incumplimiento de este acuerdo, todas las partes se comprometen a resolver las diferencias con la mayor rapidez posible y con ánimo de buena fe.
2. Cuando se hayan producido supuestas violaciones de las Reglas Básicas, ello deberá documentarse por escrito por el denunciante.
3. La cuestión será tratada entonces por el Comité Mixto de Socorro y Rehabilitación, si existe.
4. Si el asunto no queda resuelto, se discutirá a nivel local en reuniones entre el secretario de zona de la SRRA, el Comisionado de distrito y el jefe local de las Naciones Unidas o la ONG, junto con el oficial de proyecto residente de la OSS del UNICEF, cuando proceda.
5. Si la cuestión no queda resuelta en el plano local, deberá remitirse a las autoridades centrales por escrito para que sea tratada por funcionarios superiores de los organismos correspondientes, es decir, en la oficina central de la SRRA, por el director de la ONG y, si corresponde, por el coordinador de la OSS del UNICEF.





# Capítulo XVII

## LA FISCALIZACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

### *Conceptos básicos*

*El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no obliga a los gobiernos a que de inmediato alimenten, vistan y den vivienda a sus residentes, pero sí a adoptar medidas tendientes a la plena realización de esos derechos, a evitar medidas contrarias a ellos y a prohibir la discriminación respecto de esos derechos.*

*El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha comenzado a definir “una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”. El Estado Parte que no puede cumplir esta obligación debe “demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas”.*

*Las operaciones sobre el terreno generalmente han dado un grado menor de prioridad a la fiscalización de los derechos económicos, sociales y culturales, pero los desalojos forzados y la discriminación en el trabajo tienen grandes probabilidades de exigir fiscalización porque apuntan al núcleo mismo de la violencia étnica y de otras graves violaciones de derechos que a menudo encuentran las operaciones sobre derechos humanos.*

## A. Introducción

1. Las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos reciben algunas veces un mandato amplio de promover y proteger todos los derechos humanos. En realidad, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos tiene la responsabilidad principal de las actividades de las Naciones Unidas para la aplicación de *todos* los derechos humanos, incluyendo “[p]romover y proteger el disfrute efectivo de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales por todos”.<sup>92</sup>

2. A pesar de la amplitud del mandato de la Alta Comisionada y la importancia de todos los derechos humanos, varias **operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos** con un mandato de similar amplitud **han asignado mayor prioridad a la promoción** de los derechos económicos, sociales y culturales **que a la fiscalización de esos derechos**. Existen varios derechos económicos, como el derecho de *no ser objeto de desalojo*

---

<sup>92</sup> Alto Comisionado para la promoción y protección de todos los derechos humanos, resolución 48/141 de la Asamblea General, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 49, pág. 311, documento de las Naciones Unidas A/48/49 (1993).

*forzado*, que han recibido *una atención mayor en la fiscalización*. En este capítulo se presenta una introducción básica a los derechos económicos, sociales y culturales y se analizan seguidamente los problemas que se plantean respecto del grado de prioridad asignado a la fiscalización de esos derechos (véanse también el **Capítulo IV, Sección I, “El derecho de propiedad”**, y la **Sección J, “El derecho a la vivienda y otros derechos económicos, sociales y culturales”**).

## B. Resumen de los derechos económicos, sociales y culturales

### 1. Carta de las Naciones Unidas

3. El Artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas prescribe lo siguiente:

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;
- 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.

4. En el Artículo 56, todos los Miembros se comprometen “a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con [las Naciones Unidas], para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55”.

### 2. Declaración Universal de Derechos Humanos

5. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 dio concreción a estos objetivos. En el artículo 22, la Asamblea General proclamó lo siguiente:

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

6. La Declaración también proclama que toda persona tiene derecho: al trabajo y a sindicarse (artículo 23); al descanso y al disfrute del tiempo libre (artículo 24); a un nivel de

vida adecuado (artículo 25); a la educación (artículo 26); y a tomar parte en la vida cultural (artículo 27).

### 3. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

#### a. **Naturaleza de las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto**

7. Aunque los tratados anteriores dieron una definición general del alcance de los derechos económicos, sociales y culturales, la principal fuente de obligaciones internacionales es hoy el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>93</sup>

8. El párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene las **obligaciones básicas de todos los gobiernos** que ratifican el tratado; dice así:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a **adoptar medidas**, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, **hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados**, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

9. Aunque el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales *no obliga a los gobiernos a dar inmediatamente alimentación, vestido y vivienda a sus residentes*, obliga a los gobiernos a adoptar medidas para la plena realización de esos derechos económicos, sociales y culturales, y no cabe duda de que *un gobierno violaría el Pacto si adoptara medidas que perjudicaran esos derechos*.<sup>94</sup> El Pacto **prohíbe también la discriminación** respecto de los derechos económicos, sociales y culturales por motivos de “raza, color, sexo, idioma, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

---

<sup>93</sup> Resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General, Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 16, documento de las Naciones Unidas A/6316 (1966), U.N.T.S., Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; *entrada en vigor*: 3 de enero de 1976.

<sup>94</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general 2, Naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto) (quinto período de sesiones, 1990), Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados, documento de las Naciones Unidas HRI/GEN/1/Rev.1 (1994), pág. 56.

## **b. Derechos garantizados por el Pacto**

10. El Pacto establece **derechos** concretos como los siguientes:

- “igual derecho [de los hombres y de las mujeres] a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el ... Pacto” (art. 3);
- “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado” (art. 6);
- “el derecho de toda persona al goce de **condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias**”, incluyendo “[u]n salario equitativo e igual por trabajo de igual valor”; “[c]ondiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias”; y “[l]a seguridad y la higiene en el trabajo”;
- “[i]gual oportunidad para todos de ser promovidos” en el trabajo; “[e]l **descanso, el disfrute del tiempo libre**, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos” (art. 7);
- “El derecho de toda persona a fundar **sindicatos** y a afiliarse al de su elección”; “[e]l derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales”; “[e]l derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos” y “el derecho de huelga” (art. 8);
- “el derecho de toda persona a la **seguridad social**, incluso al seguro social” (art. 9);
- “Se debe conceder a **la familia** ... la más amplia protección y asistencia posibles; [e]l matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges”; “[s]e debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto”; “[s]e deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición”; “[d]ebe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social[, los] trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal ... [y] el empleo a sueldo de mano de obra infantil” (art. 10);
- “[E]l derecho de toda persona a un **nivel de vida adecuado** para sí y su familia, incluso **alimentación, vestido y vivienda** adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”; “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”; a “[m]ejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos”; “[a]segurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades” (art. 11);
- “[E]l derecho de toda persona al disfrute del **más alto nivel posible de salud física y mental**”; “[l]a reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños”; “[l]a prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; “[l]a creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad” (art. 12);
- “[e]l derecho de toda persona a la **educación** ... hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y ... el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, [para] capacitar a todas las personas para participar efectivamente

en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”; “[l]a enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;” “[l]a enseñanza secundaria ... [y] la enseñanza superior [deben] hacerse igualmente [accesibles] a todos ... por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”; “[s]e debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar ... las condiciones materiales del cuerpo docente”; “la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas” (art. 13);

- “el derecho de toda persona a ... participar en la **vida cultural**”; “[g]ozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones”; “[b]eneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora”; “la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura”; “la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora”; y “el fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales” (art. 15).

11. El *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* fue establecido por el Consejo Económico y Social para la aplicación del Pacto. El Comité ha formulado varias observaciones generales indicando la forma en que interpreta las disposiciones del tratado. Por ejemplo, el Comité, *al interpretar las obligaciones de los Estados* en virtud del Pacto, ha declarado que **los Estados Partes tienen “una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”**.<sup>95</sup> El Estado Parte que no está en condiciones de cumplir esta obligación debe **“demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas”**.

12. El **Capítulo IV, en la Sección J, “El derecho a la vivienda y otros derechos económicos, sociales y culturales”**, ofrece una muestra del criterio del Comité expuesto en sus observaciones generales, por ejemplo, respecto del derecho a una vivienda adecuada.

## 4. Declaración sobre el derecho al desarrollo

13. La Asamblea General también ha adoptado la Declaración sobre el derecho al desarrollo<sup>96</sup>, cuyo artículo 1 dispone lo siguiente: “El **derecho al desarrollo** es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos **están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político** en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales...”. El artículo 2 declara que “La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo...”.

---

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> Resolución 41/128 de la Asamblea General, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 53, documento de las Naciones Unidas A/41/53 (1986).

14. En la Declaración y Programa de Acción de Viena<sup>97</sup> se “reafirma el derecho al desarrollo, según se proclama en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, como **derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales** ... El desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos, pero la falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos”.

## C. Criterio respecto de la fiscalización de los derechos económicos, sociales y culturales en las operaciones sobre el terreno

15. Las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos han asignado un grado inferior de prioridad a la fiscalización de los derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo por las siguientes razones: 1) han debido ocuparse de asesinatos políticos, desapariciones, torturas, detenciones generalizadas y otros problemas que parecían requerir una atención más inmediata; 2) consideraban que los derechos económicos sólo eran susceptibles de soluciones de largo plazo, mientras que algunas de las violaciones más graves de los derechos a la integridad personal podían ser objeto de medidas más rápidas; y 3) las ha abrumado la magnitud de los problemas económicos y la dificultad de determinar por dónde podría comenzarse a mejorar la situación económica de una población muy pobre, o resolver un número incontable de complejos litigios patrimoniales.

### 1. Consecuencias de las violaciones de derechos económicos, sociales y culturales

16. Existen razones de peso y múltiples oportunidades para que las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos examinen la conveniencia de establecer actividades de fiscalización y promoción relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales. *En primer lugar*, existen **algunos derechos económicos, sociales y culturales que pueden relacionarse con lo esencial de la violencia étnica y otras graves violaciones de derechos humanos** con que se encuentran algunas operaciones sobre derechos humanos. Por ejemplo, cuando a una familia campesina se la expulsa de sus tierras ancestrales por su origen étnico, surgen agravios que pueden estallar en actos de violencia y otros casos de discriminación étnica. Cuando se despide a trabajadores por discriminación y “depuración étnica”, existen consecuencias muy graves para los trabajadores y sus familias. En tales situaciones, están en juego no sólo derechos económicos, sino también los derechos fundamentales a no ser objeto de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, situación económica,

---

<sup>97</sup> Documento de las Naciones Unidas A/CONF.157/23, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993 (1993), párr. 10.

nacimiento u otra condición social, que están garantizados por el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

17. En efecto, ciertas **violaciones de derechos económicos**, como la destrucción de alimentos utilizada como arma en los conflictos armados, u otras violaciones del derecho de todas las personas a un nivel de vida adecuado, incluyendo la alimentación, el vestido, el cuidado de la salud y la vivienda, **pueden tener consecuencias tan graves como muchas violaciones de derechos civiles y políticos**. Además, como los problemas referentes a derechos económicos, sociales y culturales pueden estar en primer plano de las preocupaciones de la mayoría de las personas en el país en que actúa la operación, es importante que ésta adopte medidas respecto de esas inquietudes. Otra cosa haría que pareciese indiferente y le quitaría crédito.

## 2. Posibles medidas de las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos

18. *En segundo lugar*, aunque la mayor parte de los problemas referentes a derechos económicos pueden ser susceptibles principalmente de enfoques de largo plazo, existen **algunas medidas más inmediatas** que **pueden y deben adoptarse** por las operaciones sobre derechos humanos. Una respuesta importante y relativamente directa a los problemas referentes a derechos económicos consiste en reconocer que **son** derechos y, por lo tanto, *deben estar incluidos en los programas de promoción y educación sobre los derechos humanos*. Aunque los derechos económicos, sociales y culturales lamentablemente no estén incluidos en el mandato de la operación sobre derechos humanos tal como se estableció por un acto de las Naciones Unidas o por acuerdo con el gobierno, *la operación debe reconocer igualmente que esos derechos no comprendidos en el mandato son derechos humanos que merecen respeto y atención*.

19. Si el mandato de la operación incluye la promoción y protección de los derechos humanos, la operación sobre el terreno debe examinar qué medidas puede adoptar para hacerlos realidad. Sin embargo, la adopción de medidas más concretas respecto de los derechos económicos plantea la *tercera* dificultad: *saber por dónde empezar frente a problemas de tal complejidad, amplitud y, a menudo, dificultad*. Las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos *generalmente no están equipadas para suministrar de inmediato alimentación, vestido y vivienda, etc., a las personas en peligro*. Esas operaciones **pueden determinar dónde hay personas en situación de peligro y pueden impulsar a los gobiernos y a las organizaciones internacionales de asistencia humanitaria a que concentren sus recursos** en esos problemas. En la medida en que la operación sea una de las escasas presencias internacionales sobre el terreno en algunos lugares, puede cumplir una función de gran importancia al determinar las crisis humanitarias y hacer un llamamiento a la asistencia necesaria.

### 3. Asistencia al gobierno para evaluar y satisfacer necesidades

20. *Si la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos decide desarrollar su mandato para fiscalizar más intensamente los derechos económicos, sociales y culturales, los oficiales de derechos humanos pueden prestar asistencia al gobierno en el desarrollo de una **evaluación de necesidades respecto de los problemas económicos, sociales y culturales** que padece el país. Por ejemplo: ¿a cuántos niños se niega su derecho a la educación primaria gratuita? Con tal evaluación de necesidades, debe impulsarse al gobierno a que se abstenga de adoptar medidas que violen derechos económicos, sociales y culturales, impida que otras personas o entidades violen esos derechos y dedique sus recursos a cumplir sus responsabilidades. Los oficiales de derechos humanos pueden prestar asistencia ayudando al gobierno a elaborar estimaciones de costos y planes para el cumplimiento de su responsabilidad. Teniendo presente una evaluación de necesidades de ese tipo, una operación sobre el terreno en materia de derechos humanos puede desalentar al gobierno de la adopción deliberada de medidas retrógradas. Para decirlo en términos más positivos: la operación sobre derechos humanos puede **estimular al gobierno a que cumpla su “obligación básica mínima”**, es decir, que asegure que sus residentes no necesiten sobrevivir por debajo del umbral de dignidad, mediante la utilización de sus propios recursos y la asistencia internacional.*

21. *Otro método que puede adoptar una operación sobre derechos humanos en la fiscalización de derechos económicos, sociales y culturales consiste en **examinar si la legislación nacional se ajusta a las obligaciones internacionales**; prestar asistencia en la reformulación de leyes para el cumplimiento de esas obligaciones; impartir capacitación a funcionarios oficiales, abogados y otras personas para el cumplimiento de las obligaciones; ayudar a elaborar estimaciones de costos respecto de esas necesidades; y respaldar las solicitudes de asistencia internacional.*

### 4. Casos ejemplares

22. *Existen varios **problemas referentes a derechos económicos que pueden tener especial importancia para una operación sobre el terreno en materia de derechos humanos**. Dos problemas relativamente notorios y, lamentablemente, bastante habituales son la **discriminación en el empleo y los desalojos forzados**. Al ocuparse de estas violaciones de derechos, las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos pueden utilizar un *método de casos ejemplares* para no verse abrumadas por la magnitud de los problemas. Pueden identificar casos particulares que sean al mismo tiempo: 1) *muy notorios*; 2) *muy evidentes en cuanto a los hechos y los derechos que están en juego*; y 3) *parezcan susceptibles de una intervención exitosa*.*

23. *Por ejemplo: un trabajador destacado de una fábrica es despedido porque pertenece a una minoría étnica. El despido ha sido objeto de una importante publicidad en la comunidad y se lo considera un ejemplo destacado de depuración étnica. No existe ninguna otra explicación válida del despido. La fábrica está a cargo de personas estrechamente vinculadas con las fuerzas que ejercen el gobierno y con las cuales la operación sobre el terreno ya ha tenido buenos contactos. O bien existen recursos legales contra el despido que pueden invocarse con perspectivas razonables. Si la operación sobre derechos humanos puede ayudar a que se*



reinstale en su trabajo a esa persona, el hecho tendrá efectos de demostración muy importantes respecto de otros casos o para prevenir otros despidos por motivos étnicos. Es decir: una vez que los oficiales de derechos humanos han logrado un éxito visible respecto de este despido discriminatorio, la dirección de la fábrica y las autoridades habrán de tomar nota. También los demás trabajadores insistirán en que se protejan sus derechos, acentuando la presión sobre la dirección de la fábrica o las autoridades.

24. Este tipo de esfuerzos de las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos respecto de los casos de discriminación puede ser particularmente delicado cuando existen varios organismos internacionales en el lugar, con mandatos que se superponen o pueden superponerse parcialmente. Por ejemplo, en algunos países pueden encontrarse delegados del CICR que trabajan en cuestiones referentes a las condiciones de las cárceles; puede haber oficiales de la Policía Civil de las Naciones Unidas que se ocupan del comportamiento de la policía y la imparcialidad de la administración de justicia; puede haber representantes del ACNUR que trabajan con refugiados, repatriados o desplazados internos; el UNICEF puede estar trabajando en la protección del niño; Médicos sin Fronteras, *Save the Children*, OXFAM y otros organismos no gubernamentales pueden estar ayudando respecto de las necesidades inmediatas de alimentación, vestido, vivienda y atención médica de sectores de la población en peligro. En tal contexto, *la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos debe estudiar el modo de evitar la duplicación de tareas con otros organismos y con el propio gobierno*. La operación puede estar en condiciones únicas para atender casos importantes de discriminación en el empleo o desalojo forzado. También puede ocurrir que la operación esté en condiciones de trabajar con el gobierno y el sistema judicial para desarrollar procedimientos o mejorar la eficacia de instituciones ya existentes en la solución de las alegaciones de discriminación, controversias sobre tierras, desalojos forzados y otros problemas potencialmente graves que tienen amplia repercusión en la protección de los derechos económicos y de otra índole.

## 5. Equívocos frecuentes acerca de los derechos económicos y sociales

25. A pesar del claro reconocimiento por las Naciones Unidas de que los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y relacionados entre sí, existen varios *argumentos que se plantean algunas veces para disuadir a las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos de prestar atención a los derechos económicos, sociales y culturales*. Por ejemplo, algunos alegan que los derechos económicos, sociales y culturales son totalmente graduales, mientras que los derechos civiles y políticos son inmediatamente aplicables. Como puede extraerse del resumen anterior, sin embargo, **todos los gobiernos tienen, en virtud del Pacto, un deber inmediato de no discriminar respecto de los derechos económicos, sociales y culturales**. Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha determinado “obligaciones básicas mínimas” respecto de esos derechos.

26. *Otro argumento un tanto engañoso se refiere a que los derechos económicos, sociales y culturales son costosos, mientras que los derechos civiles y políticos no tienen costo*. Para rebatir esta dicotomía superficial basta señalar que el derecho a un juicio justo, establecido en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, exige una gran inversión en la capacitación de jueces, fiscales, abogados y otros funcionarios que participan en la administración de justicia.

En cambio, un gobierno puede prohibir la discriminación respecto de la vivienda sin ningún costo importante; desde luego, la imposición de ese derecho, como la de muchos derechos civiles o políticos, requeriría desembolsos.

27. *Un argumento más es el de que los derechos económicos, sociales y culturales son colectivos, mientras que los derechos civiles y políticos son exclusivamente individuales.* También esto es más bien una simplificación. Por ejemplo, los artículos referentes a la libertad de asociación, la libertad de religión, los derechos de las minorías y otras disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protegen derechos colectivos. El derecho a no ser objeto de discriminación económica o recibir educación primaria puede invocarse por los individuos sobre la base del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

28. Por otra parte, se afirma que los derechos económicos, sociales y culturales no son justiciables, mientras que sí lo son los derechos civiles y políticos. Esta cuestión se analizó en la **Sección E, punto 15, del Capítulo IV, “Función de los tribunales en la protección de los derechos económicos y sociales”**.

# Capítulo XVIII

## INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE LAS NORMAS DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN

### *Conceptos básicos*

*Muchos de los principios y métodos en materia de fiscalización indicados en este Manual tienen su origen en anteriores esfuerzos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales para orientar en materia de determinación de los hechos. En este capítulo se examinan los orígenes históricos de esos esfuerzos para poner el Manual en su debido contexto histórico.*

*Los esfuerzos tendientes a codificar reglas sobre la determinación de los hechos pueden remontarse a 1907 (con la Convención para el Arreglo Pacífico de Controversias de La Haya). Dentro de las Naciones Unidas, figuran normas generales en las Reglas Modelo de procedimiento para la determinación de los hechos por organismos de las Naciones Unidas, de 1974, y en la Declaración sobre la determinación de los hechos por las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, de 1992, y en diversas directrices más recientes para el funcionamiento de las operaciones sobre el terreno de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos.*

*Varias operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos han recibidos mandatos análogos al de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL):*

*“El mandato de la Misión incluirá las siguientes facultades:*

- a. Verificar la observancia de los derechos humanos en El Salvador;*
- b. Recibir comunicaciones de cualquier persona, grupo de personas u organismos de El Salvador que contengan informes sobre violaciones de derechos humanos;*
- c. Visitar cualquier lugar o establecimiento libremente y sin aviso previo;*
- d. Celebrar sus reuniones libremente en cualquier lugar del territorio nacional;*
- e. Entrevistar libre y privadamente a cualquier persona, grupo de personas o miembros de organismos o instituciones;*
- f. Reunir por cualquier medio que estime apropiado las informaciones que considere pertinentes.”*

*Aunque este mandato referente a los procedimientos parece bastante amplio y adecuado, el problema*

*que se ha planteado a muchas operaciones sobre derechos humanos ha consistido en utilizar efectivamente esas técnicas en la práctica ante la oposición de autoridades locales que no son conscientes del mandato y la resistencia encubierta de autoridades nacionales que buscan poner a prueba la determinación de las operaciones sobre el terreno de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos.*

## A. Introducción

1. Muchos de los principios y métodos en material de fiscalización indicados en este Manual tienen su origen en anteriores esfuerzos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales para orientar en materia de determinación de los hechos. En este capítulo se examinan los orígenes históricos de esos esfuerzos para poner el Manual en su debido contexto histórico.

## B. Evolución de las normas de las Naciones Unidas en materia de fiscalización

2. Existen diversos conjuntos de reglas de procedimiento que orientan a los investigadores. La primera codificación internacional del procedimiento de determinación de los hechos fue la **Convención sobre el Arreglo Pacífico de Controversias de La Haya, de 1907** (36 Stat. 2199, T.S. N° 536). La Convención estableció una **comisión de encuesta** que se constituiría por acuerdo entre dos Estados en litigio, y estableció normas de procedimiento para la averiguación. Aunque el mecanismo de investigación de la Convención de La Haya tuvo escasa aplicación, sus normas de procedimiento siguen sirviendo como modelo para la determinación de los hechos y se utilizaron en la elaboración del presente Manual.

3. En 1970, el Secretario General publicó un **proyecto de Reglas Modelo de determinación de los hechos para los organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de violaciones de derechos humanos**. Aunque este proyecto fue adoptado en 1974 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en forma considerablemente abreviada, ha servido como marco para las reglas seguidas por las comisiones investigadoras. Los 25 puntos del proyecto de Reglas Modelo se dividen en 11 secciones que abarcan el ámbito de aplicación, la constitución del organismo especial, el programa de las reuniones, las mesas de los organismos, la secretaría, los idiomas, la votación y el desarrollo de las sesiones, la cooperación con Estados Miembros, los testimonios orales y escritos y otras fuentes de información, la documentación, y los informes. El reglamento permite que las comisiones formulen recomendaciones y expidan informes en minoría. También permiten que el Estado interesado presente pruebas, designe a un representante e interroge a los testigos, pero no permite que los Estados formulen recomendaciones sobre el programa ni pongan obstáculos a la comparecencia de testigos. Se requiere el consentimiento del Estado interesado para que el organismo especial entre en su territorio. Se admiten todos los tipos de pruebas, aunque su apreciación queda librada discrecionalmente a la comisión. Los testigos deben declarar bajo

juramento y los miembros de la comisión deben jurar que desempeñarán sus cometidos “de manera honorable, fiel, imparcial y escrupulosa”. Puede realizarse una audiencia dirigida por uno o más de los miembros de la comisión.

4. Una formulación más reciente de normas generales es la que se encuentra en la **Declaración sobre la determinación de los hechos por las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales**, documento de las Naciones Unidas A/RES/46/59, Anexo (1992), donde se establecen, en lo pertinente, los principios que siguen:

1. Los órganos competentes de las Naciones Unidas, en el desempeño de sus funciones para mantener la paz y la seguridad internacionales, procurarán tener pleno conocimiento de todos los hechos pertinentes. Con ese fin, deberán considerar la posibilidad de emprender actividades de determinación de los hechos.

2. A los efectos de la presente Declaración, se entenderá por determinación de los hechos toda actividad encaminada a obtener un conocimiento detallado de los hechos pertinentes de cualquier controversia o situación que los órganos competentes de las Naciones Unidas necesiten para desempeñar eficazmente sus funciones en relación con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

6. El envío de una misión de determinación de los hechos de las Naciones Unidas al territorio de cualquier Estado requiere el consentimiento previo de dicho Estado, con sujeción a las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas...

16. El órgano competente de las Naciones Unidas, al considerar la posibilidad de emprender una misión de determinación de los hechos, debería tener presentes otras actividades pertinentes destinadas a este fin, incluidas las realizadas por los Estados interesados y las realizadas en el marco de acuerdos u organismos regionales.

17. La decisión del órgano competente de las Naciones Unidas de proceder a una determinación de los hechos debería contener siempre **un mandato claro para la misión de determinación de los hechos** así como instrucciones precisas respecto del informe. El informe debería ser una mera presentación de los hechos, de carácter fáctico...

25. Las misiones de determinación de los hechos tienen la obligación de **actuar estrictamente de conformidad con su mandato** y de desempeñar sus funciones **con imparcialidad**. Sus integrantes tienen la obligación de **no solicitar ni recibir instrucciones de ningún gobierno** ni de ninguna autoridad que no sea el órgano competente de las Naciones Unidas. Deberán **mantener el carácter confidencial de la información que obtengan** en el cumplimiento de su mandato incluso después de haber finalizado la tarea de la misión.

26. Los **Estados** directamente **afectados** deberán tener, en todas las etapas del proceso de determinación de los hechos, oportunidad de **expresar su**

**opinión** en relación con los hechos cuya constatación se hubiese encomendado a la misión. Cuando hubieren de hacerse públicos los resultados de la determinación de los hechos, también deberían serlo las opiniones que expresasen los Estados directamente afectados, si éstos así lo desean...

5. Con la evolución de las diversas operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos de las Naciones Unidas, la OSCE y otras entidades internacionales, se han desarrollado nuevas normas sobre la fiscalización. Esas normas y prácticas se han resumido, por ejemplo, en la Guía Metodológica para el Trabajo de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL) (1992); la Misión Civil Internacional en Haití de las Naciones Unidas y la OEA (MICIVIH); el *Manuel d’Haïti* (1993); el *Manuel de vérification* de la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) (1994); *HRFOR Field Guidance* de la Operación de Derechos Humanos en Rwanda (ODHR) (1996); *Field Guide for International Police Task Force Monitors of the Peace Implementation Operation in Bosnia and Herzegovina and CIVPOL Officers of the United Nations Transitional Administration in Eastern Slavonia* (1996), publicación del Alto Comisionado y el Centro de Derechos Humanos. Estas normas, prácticas y experiencias han constituido la base inmediata del presente Manual.

6. Si bien cada operación sobre el terreno en materia de derechos humanos recibe su propio mandato del Consejo de Seguridad o en virtud de un acuerdo con el gobierno anfitrión, **varias operaciones han recibido un mandato similar al de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL):**

“El mandato de la Misión incluirá las siguientes facultades:

- a. Verificar la observancia de los derechos humanos en El Salvador;
- b. Recibir comunicaciones de cualquier persona, grupo de personas u organismos de El Salvador que contengan informes sobre violaciones de derechos humanos;
- c. Visitar cualquier lugar o establecimiento libremente y sin aviso previo;
- d. Celebrar sus reuniones libremente en cualquier lugar del territorio nacional;
- e. Entrevistar libre y privadamente a cualquier persona, grupo de personas o miembros de organismos o instituciones;
- f. Reunir por cualquier medio que estime apropiado las informaciones que considere pertinentes.”

7. Aunque este mandato referente a los procedimientos parece bastante amplio y adecuado, el problema que se ha planteado a muchas operaciones sobre derechos humanos ha consistido en utilizar efectivamente esas técnicas en la práctica ante la oposición de autoridades locales que no son conscientes del mandato, y la resistencia encubierta de autoridades nacionales que buscan poner a prueba la determinación de las operaciones sobre el terreno de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos.

## C. Normas sobre la fiscalización establecidas por otras organizaciones

8. Además, **ciertas organizaciones regionales han aplicado normas sobre fiscalización** destinadas a regir los procedimientos de determinación de los hechos. La **Comisión Interamericana** tiene uno de los procedimientos de determinación de los hechos sobre el terreno mejor desarrollados y más prestigiosos. La Comisión ha patrocinado numerosas observaciones junto con la investigación sobre derechos humanos en los Estados Miembros (véase Edmundo Vargas, “*Visits on the Spot: The Experience of the Inter-American Commission on Human Rights*”, en *International Law and Fact-Finding in the Field of Human Rights* (Bertie Ramcharan, comp., 1982), págs. 137 a 150).

9. Muchas organizaciones intergubernamentales han formulado sus propios procedimientos de determinación de los hechos. Además, la **Asociación de Derecho Internacional** se reunió en Belgrado en **1980** y aprobó por consenso un conjunto de reglas abiertamente destinadas a su empleo tanto por organizaciones intergubernamentales como por organizaciones no gubernamentales, pero en realidad más aplicables a la labor de determinación de los hechos por entidades intergubernamentales (*The Belgrade Minimum Rules of Procedure for International Human Rights Fact-finding Visits*, 75 *Am. J. Int'l L.* 163 (1981)).

10. Diversos autores han escrito sobre los procedimientos de determinación de los hechos. Para un examen más detallado de las normas sobre fiscalización que tienen interés para las investigaciones de determinación de los hechos, véanse las referencias que figuran en la **bibliografía** de este Manual.