

II. Aceptación Universal de las normas internacionales

1. Fomento de la ratificación

27. Una de las estrategias del Plan de Acción de la Declaración de Viena consiste en conseguir el objetivo de la “ratificación universal de los tratados de derechos humanos”, en lo posible sin reservas (Parte I, pár. 26), con el propósito de conseguir su aceptación universal (Parte II, párrs. 4 y 5). En realidad, se trata de una estrategia ya antigua en la práctica de la Organización que ha producido, hasta ahora, resultados poco espectaculares. Ello es debido a que las medidas de fomento adoptadas se han limitado al envío de notas verbales o recordatorios a los Estados, o bien a gestiones discretas y diplomáticas del Secretario General o sus representantes en el marco de los contactos directos con las autoridades nacionales aprovechando, por ejemplo, un viaje oficial. Pero tales gestiones, más propias de la “diplomacia silenciosa” de la era de la coexistencia pacífica, son poco eficaces ante la decisión final y soberana, que corresponde exclusivamente al Estado, de emitir su consentimiento en obligarse por un tratado de derechos humanos cuyas implicaciones políticas suelen ser vistas con recelo por los gobernantes de turno, por lo que no encuentran ninguna ventaja inmediata que les motive a ratificar.

Ya en 1968, la primera Conferencia Mundial se había limitado a “invitar a los Estados a que examinen su participación en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos” y a pedir a la Asamblea General la adopción de medidas “para garantizar el principio de la universalidad de los derechos humanos y para lograr que el mayor número posible de Estados se adhiera a los instrumentos internacionales relativos a tales derechos”⁵⁴.

28. En este aspecto, la Declaración de Viena apenas innova, pues se limita a pedir al Secretario General que, en consulta con los órganos establecidos en virtud de tratados, estudie “la posibilidad de iniciar un diálogo con los Estados que no se

hayan adherido a esos tratados de derechos humanos, a fin de determinar los obstáculos que se oponen a ello y de buscar los medios para superarlos” (Parte II, pár. 4 *in fine*). Esta fórmula coincide en esencia con la recomendada por el experto al que se había encargado un estudio sobre estas cuestiones para la Conferencia Mundial, si bien aquél había preferido que un estudio semejante se confiara a la Asamblea General y/o a la Comisión de Derechos Humanos, con vistas a crear un grupo de trabajo o un relator especial sobre la cuestión, que se encargaría de informar con regularidad a los órganos competentes⁵⁵. Atrás quedaron otras propuestas más osadas, tales como proponer una fecha tope, en el horizonte del año 2000, antes de la cual todos los Estados Miembros habrían suscrito los principales tratados de derechos humanos de la Organización. La Declaración de Viena acogió parcialmente esta propuesta, pues estableció fechas topes de ratificación, pero solamente en relación con las convenciones relativas a los derechos de las mujeres y de los niños.

Así, en relación con la mujer, la Declaración de Viena insta a todos los Estados a ratificar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer⁵⁶ como un objetivo a lograr para el año 2000, y a que retiren todas las reservas que sean incompatibles con las normas internacionales (Parte II, pár. 39). Paralelamente, se deberá “eliminar la violencia contra la mujer en la vida pública y privada”, todas las formas de acoso sexual y explotación de la mujer, así como los prejuicios sexistas y las consecuencias perjudiciales para la mujer derivadas de “ciertas prácticas tradicionales o costumbres, de prejuicios culturales y del extremismo religioso” (Parte II, pár. 38). Además, la igualdad de condición de la mujer y sus derechos humanos deberán “integrarse en las principales actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas” (Parte II, pár. 37), incluidos los servicios de planificación familiar (*Idem*, pár. 41).

En lo que se refiere a los niños, la Declaración de Viena también fija como objetivo la ratificación universal de la

Convención sobre los Derechos del Niños⁵⁷ para 1995, sin reservas que sean incompatibles con el Derecho internacional (Parte II, pár. 46). Los planes de acción de aplicación de la convención a nivel nacional, deberán prestar atención especial a la reducción de los índices de mortalidad infantil y mortalidad derivada de la maternidad, a reducir la malnutrición y los índices de analfabetismo, y a garantizar el acceso al agua potable y a la enseñanza básica (*Idem*, pár. 47). Los Estados deberán combatir la explotación y el abuso de los niños y prácticas tales como el infanticidio femenino, el empleo de niños en trabajos peligrosos, la venta de niños y de órganos, la prostitución y pornografía infantiles (*Idem*, pár. 48); y deben estudiar la cuestión de elevar a 18 años la edad mínima de ingreso en las fuerzas armadas (*Idem*, pár. 50)⁵⁸.

La Declaración de Viena también hace un llamamiento a los Estados para que se adhieran a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus dos Protocolos adicionales de 10 de junio de 1977, que constituyen el cuerpo fundamental del Derecho internacional humanitario⁵⁹. Sin embargo, la Declaración no señala una fecha límite para la adhesión, por lo que el llamamiento queda un poco diluido. Lo que sí resulta más novedosa es la recomendación de la Conferencia de que las Naciones Unidas asuman un papel más activo "... para asegurar el pleno respeto del derecho humanitario internacional en todas las situaciones de conflicto armado..."⁶⁰.

29. En cuanto a los demás tratados internacionales de derechos humanos, varios de ellos han sido ratificados por más de 100 Estados⁶¹ aunque no se debe perder de vista que el número de Estados Miembros de la Organización ha aumentado a 184 en la actualidad. Por otra parte, tratados significativos de derechos humanos tienen tasas de ratificación por debajo de los 100 Estados⁶². En el extremo opuesto se sitúa la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que todavía no ha entrado en vigor por no haber recibido el número mínimo de ratificaciones exigido⁶³. Por otra parte, 10 Estados Miembros

no han ratificado ningún tratado de derechos humanos de las Naciones Unidas⁶⁴. Detrás de esta aparente postura de rechazo a asumir obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, se pueden adivinar razones de tipo político, ideológico, o en defensa de particularismos culturales, económicos o religiosos.

Como es sabido, los Estados se comprometen mediante la ratificación a adoptar medidas en sus órdenes jurídicos internos con el objeto de hacer efectivos los derechos reconocidos en los respectivos tratados. Tales medidas pueden ser legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole. Además, en la mayoría de los tratados señalados se estipula que los Estados someterán informes periódicos sobre las medidas adoptadas, que a su vez serán examinados por Comités establecidos en los respectivos tratados y compuestos de expertos independientes. Este procedimiento finalizará con la adopción de "observaciones finales" por parte del respectivo Comité, en las que se ponen de relieve los aspectos positivos y negativos de las medidas adoptadas en la práctica por los Estados partes en aplicación de cada convención.

30. Por otra parte, los Estados son aún más recelosos a la hora de suscribir voluntariamente las disposiciones que permiten a los particulares presentar una queja ante un órgano internacional contra el Estado bajo cuya jurisdicción se encuentran, por presunta violación de uno o varios de los derechos protegidos convencionalmente. Además, el número de tratados que prevén esta posibilidad se reduce a tres, a saber: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su primer Protocolo Facultativo (aceptado por 74 Estados); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Art. 14: aceptado por 19 Estados); y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Art. 22: aceptado por 35 Estados). Así pues, a pesar de que varios Estados del antiguo bloque "socialista" han suscrito algunas de estas disposiciones facultativas, el objetivo de la aceptación universal de las mismas está muy lejos de ser alcanzado.

A este respecto, la Declaración de Viena es consecuente con la reducida aceptación de las disposiciones facultativas que permiten presentar quejas individuales ante instancias internacionales por violación de derechos humanos. De esta manera, se limita a recomendar a los Estados Partes en los tratados que “estudien la posibilidad de aceptar todos los procedimientos facultativos para la presentación y el examen de comunicaciones”⁶⁵. También se manifestó a favor de la elaboración de un protocolo facultativo que amplíe el derecho de petición individual a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer⁶⁶.

31. De manera más genérica, la Conferencia alentó también la elaboración de protocolos facultativos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶⁷, pero sin precisar su contenido, aunque se sabe que el respectivo Comité había solicitado de la Conferencia que se pronunciara a favor de un protocolo que introdujera el derecho de petición individual por violación de los derechos contenidos en ese Pacto. En otro orden de ideas, la Declaración apoyó los trabajos de codificación en curso para dotar a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de un protocolo que establezca un sistema preventivo de visitas periódicas a los lugares de detención⁶⁸, similar al sistema ya existente en el Convenio europeo para la prevención de la tortura, en el marco del Consejo de Europa.

2. *Las reservas*

32. Un problema específico que se ha planteado en la práctica de los Estados es el de las reservas o declaraciones interpretativas que se interponen en ocasiones a la hora de ratificar o de adherirse a un tratado de derechos humanos. Como quiera que el régimen jurídico de las reservas no está regulado de manera uniforme en los distintos tratados de derechos humanos, hay que acudir a cada uno de ellos para determinar su alcance y efectos. Así, los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos y la Convención

Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid*, no se refieren en absoluto a la eventualidad de que se pueda formular reservas. En cambio, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Art. 20), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Art. 28) y la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 51) autorizan expresamente la formulación de reservas en términos generales, siempre que tales reservas no sean incompatibles con el objeto y el propósito de la respectiva convención.

Además, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial prohíbe en su Art. 20.2 las reservas que puedan inhibir el funcionamiento de cualquiera de los órganos establecidos en la Convención. Por su parte, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes sólo permite formular reservas a los Arts. 20 y 30.1 de la Convención.

33. El problema es determinar cuándo nos encontramos ante una reserva que sea “incompatible con el objeto y propósito” de la convención de que se trate. A este respecto, todos los tratados citados guardan silencio, salvo la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, cuyo Art. 20.2 *in fine* establece que

“se considerará que una reserva es incompatible o inhibitoria si, por lo menos, las dos terceras partes de los Estados partes en la Convención formulan objeciones a la misma”.

Esta disposición es acorde con las reglas generales que, en materia de reservas, se recogen en los dos Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ya citados. En efecto, el Art. 19, común a ambas convenciones, que parte de la regla general favorable a la formulación de reservas, precisa a continuación las excepciones, entre ellas el que la reserva no sea “...incompatible con el objeto y el fin del tratado”. Pero corresponderá a

los Estados Partes la responsabilidad de señalar que una determinada reserva es incompatible con el objeto y fin del tratado. Para poner en evidencia tal incompatibilidad, las dos convenciones de Viena ponen a la disposición de los Estados partes la técnica de la objeción a las reservas, cuyo efecto más frecuente es que las disposiciones a que se refieren las reservas no entrarán en vigor en las relaciones entre el Estado reservante y el objetante, pero ello no impedirá la entrada en vigor del resto del tratado entre ambos Estados (Arts. 20 y 21 de ambas convenciones). Ahora bien, si una reserva no es objetada expresamente en el plazo de 12 meses, se considerará que ha sido aceptada tácitamente (Art. 20.5, común). Como señala Quel López, la técnica de las reservas es fundamental para conseguir el objetivo de la universalidad de las convenciones⁶⁹. Aquí, el término “universalidad” se emplea para significar el deseo de que pueda ser parte en un determinado tratado el mayor número posible de Estados.

34. Sin embargo, resulta difícil trasladar automáticamente estas reglas generales del Derecho internacional público al campo del Derecho internacional de los derechos humanos, pues la premisa básica de la permisividad en la formulación de reservas, con el objeto de facilitar la universalidad de Estados partes, se acomoda mal con la finalidad humanitaria de los tratados de derechos humanos. Ya hemos visto que la especialidad de estos tratados fue reconocida por la propia Corte Internacional del Justicia en su opinión consultiva de 28 de mayo de 1951 en el asunto de las Reservas a la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio. Si bien es deseable que las disposiciones de los tratados de derechos humanos vayan alcanzando una progresiva universalidad mediante su aceptación voluntaria por parte de los Estados, la finalidad humanitaria de los mismos se opondrá a que los Estados partes sacrifiquen, mediante dudosas reservas, el objeto de una convención de esta naturaleza, en favor de “un vago deseo de obtener tantos participantes como sea posible”⁷⁰. Ello se debe, como explica Chueca Sancho, a que los Estados asumen en los tratados de derechos humanos obligaciones que

benefician a los particulares, por lo que tales obligaciones “se sustraen en gran medida a la lógica de la reciprocidad”⁷¹.

Por su lado, los Comités establecidos en los tratados han comenzado a manifestar su preocupación ante el hecho de que un número importante de Estados haya emitido reservas a la hora de su ratificación o adhesión, con el objeto de preservar su legislación interna, que es claramente contraria a las normas contenidas en los tratados. Pues bien, tal “legislación interna” se refiere, en muchos de los casos, a tradiciones culturales o principios generales inspirados en la Ley Islámica, que reflejan un “particularismo” que trata de defenderse de las nuevas normas internacionales de derechos humanos, las cuales introducen cláusulas antidiscriminatorias, que se oponen a tradiciones seculares muy arraigadas. De manera similar, la práctica española en esta materia durante el período franquista, es un reflejo del carácter defensivo del mismo, así como de su legislación interna discriminatoria⁷².

Reservas de esta naturaleza son a menudo contrarias al objeto y fin del tratado en cuestión, pero solamente una minoría de Estados partes que no las comparten se toman la molestia de objetarlas. En consecuencia, transcurridos 12 meses, los Estados partes que no hayan objetado pasan a ser considerados aceptantes tácitos, con lo que se legitiman reservas que, a primera vista, son contrarias al objeto y fin del tratado. Esta situación tan insatisfactoria se agrava por el hecho de que, al margen de los Estados partes, nadie está autorizado por el Derecho internacional -a excepción de la Corte Internacional de Justicia- para calificar una reserva como incompatible con el objeto y fin del tratado y, por lo tanto, inaceptable. El resultado es que, por la vía abusiva de este tipo de reservas, la universalidad de las normas mínimas de derechos humanos, consagrada en las respectivas convenciones, se ve truncada por la preeminencia de ciertos “particularismos” nacionales que, a su vez, son ilegales ante el Derecho internacional⁷³.

35. Así, por ejemplo, tratándose de la Convención sobre los Derechos del Niño, solamente 6 Estados europeos occidentales (de 154 Estados Partes) objetaron reservas formuladas por países tales como Bangladesh, Djibouti, Indonesia, Kuwait, Pakistán y Turquía. Las reservas fueron de este tenor:

“Las disposiciones de la Convención se interpretarán a la luz de los principios de las normas y de los valores islámicos”⁷⁴.

O bien:

“La ratificación ... no entraña la aceptación de obligaciones que vayan más allá de los límites constitucionales ni la aceptación de ninguna obligación de introducir derecho alguno que vaya más allá de los establecidos en la Constitución”⁷⁵.

En cuanto a las objeciones, se presentaron de esta manera:

“Una reserva mediante la cual un Estado Parte limita las responsabilidades que le impone la Convención invocando principios generales del derecho nacional(,) puede crear dudas acerca del compromiso del Estado que formula la reserva con respecto al objeto y el propósito de la Convención y puede contribuir asimismo a socavar la base del derecho internacional de los tratados...”⁷⁶.

36. Otro ejemplo ilustrativo de formulación de reservas de dudosa legalidad se encuentra en torno a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En este caso, de los 131 Estados partes en la Convención, siete de ellos (todos pertenecientes a Europa occidental, salvo México) objetaron la reserva que la Jamahiriya Árabe Libia había formulado en estos términos:

“La adhesión se ha efectuado con la reserva general de que no ha de contravenir las disposiciones de la ley cerámica respecto del estatuto personal”⁷⁷.

En rechazo a esta reserva, la objeción de Dinamarca puso de relieve que la misma

“...está sujeta al principio general de interpretación de los tratados según la cual una parte no puede invocar las disposiciones de su legislación interna como justificación para dejar de cumplir un tratado”⁷⁸.

Por otra parte, cuatro países objetaron reservas a la misma Convención que habían sido formuladas por Bangladesh, Brasil, Egipto, Iraq, Jamaica, Malawi, Mauricio, República de Corea, Tailandia, y Turquía. Así, México justificó su objeción porque tales reservas

“... tendrían el inevitable resultado de discriminar en perjuicio de las mujeres por razón de su sexo, lo que es contrario a todo el articulado de la Convención”⁷⁹.

En relación con las reservas de la República de Corea, México añadió en su argumentación a favor de la objeción que

“... los principios relativos a la igualdad entre hombres y mujeres y a la no discriminación por razón de sexo ... constituyen ya principios generales de derecho internacional aplicables a la comunidad de Estados a la que pertenece la República de Corea”⁸⁰.

Ante esta situación, el Comité sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ha considerado la posibilidad de elaborar directrices en el marco del procedimiento

de informes periódicos, con el objeto de alentar a los Estados a retirar reservas que sean incompatibles con el objeto y fin de la Convención, o bien ayudarles a interpretarlas de manera respetuosa con la misma. Además, el Comité se sumó a la iniciativa de los demás órganos creados por los tratados de derechos humanos en el sentido de que la Corte Internacional de Justicia se pronuncie en una opinión consultiva sobre la cuestión de las reservas a estos tratados⁸¹.

37. La Declaración de Viena guarda silencio ante estas propuestas, a pesar de que se habían presentado ante la Segunda Conferencia Mundial⁸². En su lugar, la Conferencia alienta a los Estados a considerar la posibilidad de limitar el alcance de cualquier reserva a los tratados de derechos humanos; a formular reservas “con la mayor precisión y estrictez posibles”; a procurar que “ninguna reserva sea incompatible con el objeto y propósito del tratado”; y a reconsiderar “regularmente” cualquier reserva que haya sido formulada, con miras a retirarla⁸³. Solamente en relación con dos convenciones específicas -la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los derechos del niño-, la Declaración hace un llamamiento a los Estados de este tenor:

“... Se insta a los Estados a que retiren todas las reservas que sean contrarias al objeto y la finalidad de la Convención o incompatibles con el derecho internacional convencional”⁸⁴.

La referencia al derecho convencional es sin duda el derecho de los tratados consagrado en las dos Convenciones de Viena ya citadas. Ahora bien, conforme al Derecho internacional convencional, los Comités establecidos en los tratados de derechos humanos no tienen expresamente atribuida la función de determinar si una reserva es compatible o no con la respectiva Convención. Ahora bien, ello no impide que se pronuncien sobre los efectos de tales reservas, en la medida en que incidan en la aplicación de la Convención que supervisan. En este sentido, tales Comités se pueden considerar habilitados también

para solicitar a los Estados Partes que retiren las reservas que aparentemente son contrarias al objeto y fin del tratado. Sin embargo, existe un claro límite a las competencias de los Comités en esta materia: No podrán, en ningún caso, exigir la retirada de una reserva que consideren ilegal⁸⁵.

38. Nada impide, por otra parte, que los Comités puedan tomar la iniciativa de dirigirse a los órganos políticos habilitados para ello por el Art. 96 de la Carta (en el caso, la Asamblea General y el ECOSOC), con el fin de que éstos soliciten de la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva sobre las reservas que puedan ser contrarias al objeto y fin del tratado.

Por último, se podría iniciar un procedimiento de enmienda a los tratados de derechos humanos ya existentes, cuya finalidad sería habilitar a sus órganos supervisores con la facultad de solicitar directamente a la Corte una opinión en relación con las reservas que consideren incompatibles con el objeto y fin del tratado sobre el que tienen competencia. Desde luego, los tratados de derechos humanos que se adopten en el futuro deberían prever la atribución de tal competencia a sus órganos supervisores .

Conclusiones

39. La Declaración de Viena confirma que la característica de la “universalidad” aplicada a los derechos humanos deriva del fundamento mismo del Derecho internacional positivo de los derechos humanos, esto es, de la dignidad de la persona humana. La dignidad y universalidad implican también la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, así como la existencia de una serie de principios estructurales de este ordenamiento entre los que destacan la igualdad ante la ley y la no discriminación en el disfrute de los derechos humanos. Como es lógico, tales principios impregnan todo el ordenamiento y abarcan la prohibición de discriminación tanto de hecho como de derecho, así como cualquier materia que sea objeto de desarrollo normativo o de protección por parte de las

autoridades públicas. No obstante, puede ser legítima la diferencia de trato en cada caso concreto si los criterios de diferenciación son razonables y objetivos, y si se persigue un propósito legítimo.

40. Aunque la Declaración de Viena parte de la tajante afirmación de que la universalidad de los derechos humanos “no admite dudas”, el alcance de tal afirmación aparece matizado por el posterior reconocimiento de los particularismos nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos. Estos particularismos fueron arduamente defendidos en la segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos por los países asiáticos de rápido crecimiento económico, así como por los miembros de la Organización de la Conferencia Islámica. Esta Organización ya había aprobado en 1990 la “Declaración de El Cairo sobre los derechos humanos en el Islam”, que supedita todos los derechos en ella consagrados a su compatibilidad con la Ley Islámica, lo que produce resultados totalmente inaceptables.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, el alcance de la “universalidad” proclamada por la Declaración de Viena se reduce a dos hipótesis: Primera, los derechos que son regulados por normas imperativas o principios estructurales del ordenamiento (*ius cogens*), por tratarse de normas aceptadas por la comunidad internacional de Estados en su conjunto. Segunda, los derechos procedentes del sector dispositivo del ordenamiento que hayan sido voluntariamente aceptados por los Estados a través, por ejemplo, de la ratificación de tratados de derechos humanos. En este caso la universalidad se refiere únicamente al colectivo de Estados Partes en un tratado concreto.

Más allá de estas dos hipótesis, la universalidad absoluta de los derechos humanos que defiende la Declaración de Viena, abandona el terreno jurídico para adentrarse en el de la política o la moral, pues no supone más que la expresión de un *desideratum* u objetivo a conseguir a largo plazo. En el terreno político, los particularismos desafían la pretensión de

universalidad de los derechos humanos, pero en términos políticos también resulta altamente censurable, por ejemplo, la estrategia de algunos países que se sirven de las corrientes islamizadoras de la cultura para ocultar serias violaciones de derechos humanos.

Ahora bien, desde una óptica jurídica, si bien los particularismos son legítimos en el ámbito del derecho dispositivo, también tienen un límite: No podrán prevalecer ante una norma universal e imperativa que haya sido aceptada como tal por la comunidad internacional de Estados en su conjunto, o ante un principio estructural del Derecho internacional de los derechos humanos.

41. Las estrategias de la Declaración de Viena en favor de la universalidad de los derechos humanos se traducen, en términos prácticos, en el fomento entre los Estados de la adhesión a los tratados de derechos humanos y la suscripción de las cláusulas facultativas que habilitan a los distintos Comités a recibir quejas individuales por presuntas violaciones de derechos humanos. Pero la Declaración solamente señala una fecha tope concreta en relación con dos convenciones: La Convención sobre los Derechos del Niño (1995) y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (año 2000).

Ambas convenciones son muy significativas, pues los particularismos culturales o religiosos se identifican a menudo, como hemos visto, con prácticas discriminatorias contra la mujer o con la explotación de niños.

42. Algunos Estados Partes en los tratados de derechos humanos han abusado de las reservas o declaraciones interpretativas para proteger sus legislaciones internas, fuertemente inspiradas en la Ley Islámica, de las cláusulas antidiscriminatorias que imponen las normas internacionales. Es el caso, nuevamente, de las reservas a las dos convenciones citadas en el párrafo anterior. La Declaración de Viena instó a

los Estados a retirar las reservas a estas dos convenciones que sean contrarias al objeto y la finalidad del tratado, o que sean incompatibles con el Derecho internacional convencional. En relación con los demás tratados de derechos humanos, la Declaración se limitó a formular recomendaciones sobre la conveniencia de retirar reservas de dudosa legalidad.

Los Estados Partes tienen competencia para decidir si una reserva es abusiva o no, pero apenas la ejercitan por la vía de la objeción, con la consecuencia de que tales reservas de dudosa legalidad acaban siendo aceptadas tácitamente por la mayoría de los Estados Partes. Por su lado, los Comités establecidos en los tratados deberían pronunciarse más frecuentemente sobre estas reservas cuando examinan los informes periódicos de los Estados. Además, los Comités deberían dirigirse a la Asamblea General o al ECOSOC para que estos órganos soliciten una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia que dirima la cuestión de manera definitiva.

43. La Declaración de Viena supone una vuelta a los orígenes de la Organización, pues hoy se vuelven a descubrir las ideas claves de la Carta de San Francisco de 1945: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales no se puede dissociar del establecimiento de la democracia, el Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, así como del desarrollo económico con contenido humano y del desarme. Recordemos que los redactores de la Carta ya habían advertido que paz, desarrollo y derechos humanos son tres elementos inseparables de un mismo todo. Por su parte, la Proclamación de Teherán de 1968, siguiendo la senda marcada por la Carta, también había afirmado la indivisibilidad de todos los derechos humanos y su interdependencia con el desarrollo económico y social (párrafo 13), así como con la paz. En este último punto, Teherán también había adelantado que el desarme liberaría inmensos recursos humanos y materiales, los que deberían ser utilizados para promover los derechos humanos y las libertades fundamentales (párrafo 19).

44. En definitiva, la Declaración de Viena pasará a la Historia por su reafirmación de los principios y características esenciales del Derecho internacional de los derechos humanos, después de un exhaustivo debate conceptual que condujo a los mismos orígenes del ordenamiento y de la Organización. Felizmente, el debate no se agotó en el aspecto teórico de las ideas, sino que tuvo su vertiente práctica y operativa en la no menos importante contribución de Viena a la definición del lugar que corresponde a los derechos humanos en la estructura y actividades de la Organización. A partir de ahora, no se podrá hablar de la universalidad de los derechos humanos únicamente en el plano conceptual o normativo, sino que deberá ir acompañada por la universalidad en el plano operativo⁸⁶.

45. En cambio, la Declaración de Viena no ha significado más que un tenue respaldo a los mecanismos de protección de los derechos humanos ya existentes, tanto convencionales como no convencionales. En este aspecto, la desilusión fue tan grande como las expectativas que expertos⁸⁷ y organizaciones no gubernamentales habían depositado en una conmemoración tan singular como la segunda Conferencia Mundial. En efecto, se pretendió que la Conferencia se concentrara en la aplicación efectiva de las normas internacionales de derechos humanos, mediante el perfeccionamiento de los procedimientos de control y aplicación existentes, así como la creación de otros nuevos⁸⁸. Se trataba, pues, de reducir la enorme distancia que todavía subsiste entre las normas internacionales de derechos humanos y la realidad de las violaciones masivas de los mismos en muchos países. Es evidente que la comunidad internacional no estuvo en Viena a la altura de este gran desafío, por lo que lamentablemente continúa vigente la constatación a la que se había llegado 25 años atrás: "... aún queda mucho por hacer en la esfera de la aplicación de estos derechos y libertades"⁸⁹.

46. No obstante, no se puede hacer un balance justo de la segunda Conferencia Mundial si lo reducimos exclusivamente al texto de la Declaración de Viena y nos olvidamos de dos importantes consecuciones de la comunidad internacional en

materia institucional que cristalizaron, respectivamente, pocos meses antes o después de la fecha de la aprobación de la Declaración de Viena. Nos referimos, en primer lugar, a la creación por el Consejo de Seguridad, con arreglo al Capítulo VII de la Carta, del Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la antigua Yugoslavia entre 1991 y una fecha que determinará el Consejo una vez restaurada la paz⁹⁰. El Tribunal, con 11 magistrados, se compone de dos Salas de Primera Instancia, una Sala de Apelaciones, un Fiscal y una Secretaría. Constituido en La Haya, ya redactó el reglamento interno. Aunque el Presidente A. Cassese ha reconocido el “escepticismo público” sobre la capacidad práctica del Tribunal⁹¹, no cabe duda de que se trata de un paso adelante en la misma dirección que los trabajos actuales de la Comisión de Derecho Internacional, los que debieran conducir a la creación en breve de un tribunal penal internacional de carácter permanente y con jurisdicción en todo el mundo⁹².

En segundo lugar, debe mencionarse el establecimiento, por parte de la Asamblea General, del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, cuyas funciones principales son la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como la prevención de violaciones de los mismos en todo el mundo y la coordinación de las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas en esta materia⁹³. A pesar del carácter a la vez amplio y ambiguo de sus funciones -resultado de un difícil consenso entre los Estados-, la clave de esta institución será el grado de coordinación que alcance dentro del sistema, pues de ello dependerá la presencia e integración real de los derechos humanos en los proyectos de desarrollo y en las operaciones de paz de la Organización. En definitiva, el Alto Comisionado será una pieza fundamental del sistema de las Naciones Unidas para la realización práctica de la universalidad de los derechos humanos.