



LA NECESIDAD DE TRANSVERSALIZAR LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA HACER FRENTE A LAS CRISIS: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

A NECESSIDADE DE CORRIGIR OS DIREITOS HUMANOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR A CRISE: UMA ABORDAGEM DO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

THE NEED TO CROSS-CUT HUMAN RIGHTS INTO PUBLIC POLICIES TO FACE CRISIS: AN APPROACH FROM INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW

Recebido em:	02/03/2020
Aprovado em:	09/06/2020

Rosa Ana Alija Fernández¹

¹ Profesora agregada de Derecho internacional público. Universitat de Barcelona. ralija@ub.edu. ORCID: 0000-0002-5565-711X. Este artículo es una versión revisada y actualizada del capítulo “La transversalidad de los derechos humanos en las políticas públicas y su eficacia en períodos de crisis”, publicado en BONET PÉREZ, J. y SAURA ESTAPÀ, J. (eds.), *El Derecho internacional de los derechos humanos en períodos de crisis. Estudios desde la perspectiva de su aplicabilidad*, Madrid/Barcelona/Buenos Aires/São Paulo: Marcial Pons, 2013, pp. 31-51, y elaborado en el marco del proyecto de investigación *La exigibilidad del Derecho internacional de los derechos humanos en situaciones de crisis* (DER2009-10847), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España. Todos los sitios web citados fueron consultados por última vez el 03/06/20.



RESUMEN

La transversalidad de los derechos humanos en las políticas públicas implica, en su dimensión funcional, colocar a la persona en el centro de la acción política para garantizar el disfrute universal de todos los derechos humanos. Se trata de una estrategia que parece ofrecer ventajas a la hora de hacer frente a situaciones de crisis de distinta naturaleza, pues no solo aminora su impacto negativo, sino que también facilita su superación, e incluso las previene.

Palabras clave: Derechos humanos; Transversalidad; Políticas Públicas; Situaciones de crisis

ABSTRACT

In its functional dimension, to mainstream human rights in public policies entails putting people at the centre of political action to ensure the universal enjoyment of all human rights. It is a strategy that seems to offer a number of advantages when dealing with crisis situations of various natures, insofar as it not only reduces their adverse effect but it also helps to overcome, and even prevent, them.

Keywords: Human Rights; Mainstreaming; Public Policies; Crisis Situations

1. INTRODUCCIÓN

Para lograr los más altos niveles de promoción y protección de los derechos humanos en el interior de los Estados, no basta con que estos introduzcan en su ordenamiento jurídico los estándares jurídicos internacionales en materia de derechos



humanos. Si bien las medidas legislativas son una manera de dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas internacionales convencionalmente establecidas, pocas veces son suficientes para asegurar que se garantiza en la práctica el pleno disfrute de los derechos humanos. Se hace por ello necesario ir más lejos e incorporar los derechos humanos a las políticas públicas, pues, como afirma Andrea Pochak, “en general, detrás de cada violación de derechos humanos, de cada caso concreto, hay una política pública que avala o sostiene esa violación”².

Este dato justifica que, en general, los tratados internacionales de ámbito universal en materia de derechos humanos introduzcan de forma más o menos explícita la obligación de los Estados de adoptar políticas públicas en materia de derechos humanos como una herramienta necesaria para garantizarlos, respetarlos y protegerlos. La relevancia de utilizar las políticas públicas en materia de derechos humanos para un mejor cumplimiento de las obligaciones convencionales fue ya apuntada en la Conferencia de Viena de 1993, en cuyo Plan de Acción se recoge la recomendación de que “cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos”³. Desde entonces, no ha hecho más que crecer el consenso internacional respecto de que la implementación de las normas jurídicas internacionales en materia de derechos humanos mediante su incorporación a las políticas públicas resulta esencial para fortalecer la democracia⁴ e impulsar el desarrollo⁵. Prueba del mismo es la declaración de los Jefes de

² POCHAK, A., “Algunas reflexiones sobre la incidencia en políticas públicas en material de derechos humanos”, en ACUÑA, C. H. y VACCHIERI, A. (comps.), *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2007, pp. 169-177, en 170.

³ ONU, doc. A/CONF.157/23, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, 25 de junio de 1993, § 71.

⁴ Vid. OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OUNHCHR), *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, New York / Geneva: United Nations, 2002, p. 1; COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 191, 15 de septiembre de 2018, pp. 10 y 11, §§ 7 y 8, y *Plan Estratégico 2017-2021*, OEA/Ser.L/V/II.161, Doc. 27/17, 20 de marzo de 2017, p. 45, Objetivo estratégico 3, y pp. 39-41, Ejes



Estado y de Gobierno en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. En ella, de una parte, se renueva el compromiso de “proteger y promover activamente todos los derechos humanos, el imperio de la ley y la democracia”, reconociendo que “son aspectos vinculados entre sí, que se refuerzan mutuamente y que se encuentran entre los valores y principios fundamentales, universales e indivisibles de las Naciones Unidas”⁶ y que “la democracia, el desarrollo y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente”⁷. De otra parte, se proclama el compromiso de los Estados de “integrar la promoción y protección de los derechos humanos en las políticas nacionales [...]”⁸. La incorporación de los derechos humanos en las políticas públicas aparece por tanto como una pieza clave en el fortalecimiento tanto de la democracia como del desarrollo, y desde ese punto de vista resulta una herramienta de gran relevancia para afrontar los períodos de crisis, particularmente susceptibles de derivar en violaciones de derechos humanos, o al menos en una mayor desprotección de estos.

Dado que existen formas diversas de incorporar los derechos humanos en las políticas públicas, la cuestión que se plantea es si todas ellas son igual de eficaces a la hora de reforzar la protección y garantía de los derechos en situaciones de crisis. A lo largo de este estudio se defenderá que transversalizar los derechos humanos resultaría la opción más adecuada a tal fin, al menos en el plano teórico, en la medida en que, por sus características, constituye una estrategia que reforzaría la protección de los derechos,

transversales (en particular Ejes A y E). Sobre la importancia de incidir en las políticas públicas para promover el respeto de los derechos humanos a partir del fortalecimiento de la democracia *vid.* también POCHAK, A., *cit. supra* nota 2.

⁵ *Vid.* OUNHCHR, *cit. supra* nota 4, p. 1.

⁶ ONU, doc. A/RES/60/1, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, de 16 de septiembre de 2005, § 119.

⁷ *Ibid.*, § 135. El reconocimiento de esa interrelación volverá a expresarse en 2010 en el documento final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de su quincuagésimo quinto período de sesiones sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU, doc. A/RES/65/1, *Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, de 22 de septiembre de 2010, § 13), y está implícita en la Agenda 2030 (ONU, doc. A/RES/70/1, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 21 de octubre de 2015, §§ 8 y 9).

⁸ ONU, doc. A/RES/60/1, *cit. supra* nota 7, § 126.



reduciendo el impacto de las crisis sobre su disfrute, y podría ser útil no solo para superar las crisis con prontitud, sino incluso para prevenirlas. Con ese objeto, se comenzará por identificar las obligaciones jurídicas internacionales de los Estados en lo que respecta a la incorporación de los derechos humanos en las políticas públicas (§ 2), para determinar a continuación cuál es el alcance y contenido del principio de transversalidad de los derechos humanos (§ 3) y analizar seguidamente cómo se incorpora a las políticas públicas (§ 4), sobre la base de lo cual se evaluará su eficacia en situaciones de crisis (§ 5). Todo ello permitirá cerrar este estudio con algunas consideraciones finales (§ 6).

2. LAS OBLIGACIONES JURÍDICAS INTERNACIONALES DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Si desde un punto de vista operacional las políticas públicas son respuestas a problemas colectivos que además tienden a modificar las conductas que supuestamente están en la base del problema⁹, la necesidad de proteger los derechos humanos frente a potenciales violaciones de estos en el interior de los Estados es sin duda una cuestión de relevancia más que suficiente como para abordarla desde ese prisma. De hecho, la obligación para los Estados de desarrollar políticas estatales en materia de derechos humanos está presente –de manera más o menos expresa, según el caso– en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de ámbito universal en tanto en cuanto los mismos se refieren a la necesidad de que los Estados Partes adopten *todas las medidas*

⁹ Esta perspectiva operacional es la que propugnan Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, quienes definen las políticas públicas como “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos [...] a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de los grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)” (SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C. y VARONE, F., *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona: Ariel, 2ª impr., 2010, p. 38).



apropiadas para hacerlos efectivos. Por ejemplo, el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que:

Cada Estado Parte se compromete a adoptar [...] *las medidas oportunas* para dictar disposiciones legislativas *o de otro carácter* que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto. (Énfasis añadido)

De forma similar, de acuerdo con el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar *medidas* [...] *para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados*, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. (Énfasis añadido)

También se encuentran referencias a la obligación de adoptar todas las medidas necesarias en tratados internacionales de derechos humanos de ámbito universal tanto dedicados a la eliminación de prácticas aberrantes –es el caso de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 2.1¹⁰)- como a la protección de determinados grupos sociales –así ocurre, por ejemplo, con la Convención sobre los derechos del niño (artículo 4¹¹) o con la Convención sobre los derechos de las

¹⁰ “Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o *de otra índole* eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción” (énfasis añadido).

¹¹ “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y *de otra índole* para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos



personas con discapacidad (artículo 4.1.a)¹²-. En cambio, no hay referencias similares en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CDTM), sino una remisión a los principios y normas establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos¹³. Los textos regionales tampoco son ajenos a esta formulación, como evidencian el artículo 2 de la Convención americana sobre derechos humanos¹⁴ o el artículo 1 de la Carta africana de derechos humanos y de los pueblos¹⁵.

Esta referencia genérica a las medidas que sean apropiadas puede implicar para los Estados Partes la obligación de desarrollar las políticas necesarias para lograr ese objetivo

de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional” (énfasis añadido).

¹² En virtud del artículo 4.1, relativo a las obligaciones generales de los Estados Partes, estos se comprometen a “a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención”.

¹³ *Vid.* Preámbulo y artículo 7: “Los Estados Partes se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna [...]” (énfasis añadido). En este sentido, cabe recordar que la CDTM es un instrumento que pretende complementar los convenios ya existentes en la materia y por ello se centra principalmente en ampliar los derechos reconocidos a los inmigrantes (NAFZIGER, J. A. R. y BARTEL, B. C. J., “The Migrant Workers Convention: Its Place in Human Rights Law”, *International Migration Review*, vol. 25, n° 4, 1991, pp. 771-799, en 775). En todo caso, ello no obsta para que sus disposiciones ofrezcan un marco normativo completo para el diseño de políticas públicas más amplio que el que ofrecen los demás tratados internacionales de ámbito universal en materia de derechos humanos (*vid.* THE INTERNATIONAL STEERING COMMITTEE FOR THE CAMPAIGN FOR RATIFICATION OF THE MIGRANTS RIGHTS CONVENTION, *Guide on Ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, Geneva: The International Steering Committee for the Campaign for Ratification of the Migrants Rights Convention, 2009, p. 5).

¹⁴ “Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

¹⁵ “Los Estados miembros de la Organización para la Unidad Africana firmantes de la presente Carta reconocerán los derechos, deberes y libertades contemplados en esta Carta y se comprometerán a adoptar medidas legislativas o de otra índole con el fin de llevarlos a efecto”.



(y no solo la adopción de medidas legislativas, administrativas o judiciales¹⁶). Así lo han señalado diferentes órganos de protección de los derechos humanos –tanto convencionales como no convencionales- en sus interpretaciones del alcance y contenido de las disposiciones de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Cabe destacar entre ellas la Observación general n° 5 del Comité de Derechos del Niño (CDN)¹⁷, en la cual se señala que entre las medidas generales de aplicación de la Convención –que “tienen por finalidad promover el pleno disfrute de todos los derechos” reconocidos en la misma- se encuentran:

la promulgación de disposiciones legislativas, el establecimiento de órganos de coordinación y supervisión, tanto gubernamentales como independientes, la reunión de datos de gran alcance, la concienciación, la formación y *la formulación y aplicación de las políticas, los servicios y los programas apropiados*. (Énfasis añadido)

Más contundente es aún el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias en su Comentario General al artículo 3 de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, el cual dispone que “los Estados tomarán medidas legislativas, administrativas, judiciales y otras medidas eficaces para

¹⁶ Es más: por lo general, la adopción de legislación es solo una medida más dentro de las posibles, que, aunque resulta muy recomendable, puede resultar insuficiente. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) ha indicado, respecto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que “en numerosos casos las medidas legislativas son muy deseables y en algunos pueden ser incluso indispensables” (CDESC, *Observación general n° 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, 1990, § 3), mientras que el Comité de Derechos Humanos (CDH) ha señalado, en relación con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que la aplicación de este “no depende exclusivamente de la promulgación de disposiciones constitucionales o legislativas, que suelen ser de por sí insuficientes” (CDH, *Observación general n° 3: Aplicación del Pacto a nivel nacional (artículo 2)*, 1981, § 1).

¹⁷ CDN, *Observación general n° 5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)*, 2003, § 10.



prevenir o erradicar los actos de desapariciones forzadas en cualquier territorio sometido a su jurisdicción”¹⁸. Para el Grupo de Trabajo no cabe duda de que de la referencia a “otras medidas” se deriva una obligación jurídica internacional para los Estados de adoptar políticas adecuadas para lograr el objetivo establecido en dicho precepto. En palabras de este órgano:

The article also refers to “other measures”, thus making it clear that the responsibility of the State does not stop at legislative, administrative or judicial measures. These are mentioned only by way of example, so it is clear that *States have to adopt policy* and all other types of measures within their power and their jurisdiction to prevent and terminate disappearances. This part of the provision must be understood as *giving the State a wide range of responsibility for defining policies suited to the proposed objective*¹⁹.

Si bien es cierto que esta interpretación se refiere a la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, es perfectamente extensible a la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, la cual establece a lo largo de su articulado el deber de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a la mayoría de las obligaciones que establece²⁰.

Por otra parte, el mandato de desarrollar políticas públicas está formulado de forma expresa en aquellos instrumentos que se refieren específicamente a la no discriminación de determinados grupos. Así, tanto el artículo 2.1 de la Convención internacional sobre la

¹⁸ Vid. ONU, doc. A/RES/47/133, 18 de diciembre de 1992.

¹⁹ WORKING GROUP ON ENFORCED OR INVOLUNTARY DISAPPEARANCES, *General Comment on article 3 of the Declaration*, § 51, en ONU, doc. E/CN.4/1996/38, *Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances*, 15 de enero de 1996 (énfasis añadido).

²⁰ Vid. los artículos 3, 4, 6, 8, 9, 12, 21, 23, 24 y 25.



eliminación de todas las formas de discriminación racial (CEDR) como el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) utilizan una literalidad similar para proclamar que los Estados Partes condenan la discriminación ya sea racial, ya sea contra la mujer, y se comprometen a “seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una *política encaminada a eliminar la discriminación*”, bien racial, bien contra la mujer, en todas sus formas (énfasis añadido).

Así pues, desde el punto de vista jurídico-internacional, el recurso a las políticas públicas para lograr la salvaguarda de los derechos convencionalmente reconocidos oscila entre la obligatoriedad de su adopción en relación con determinados grupos y/o prácticas particularmente aberrantes y la relativización de esta obligatoriedad que se deriva de la flexibilidad que se deja a los Estados a la hora de decidir qué medidas son las más apropiadas para lograr la plena efectividad de los derechos humanos en su jurisdicción²¹. No obstante, este último dato debe ser matizado a partir de una doble constatación: por una parte, el creciente consenso internacional al que se hacía referencia en la introducción a este estudio sobre la necesidad de adoptar planes nacionales de derechos humanos e incorporar estos a las políticas estatales podría apuntar a una cierta convicción jurídica sobre su obligatoriedad (aunque la práctica estatal parezca desmentirla²²); por otra parte, la interpretación que los órganos de vigilancia de los tratados vienen haciendo del alcance jurídico de la obligación de adoptar medidas adecuadas no deja lugar a dudas de que, en todo caso, tales medidas deben ir “orientadas lo más claramente posible” a satisfacer las exigencias convencionales²³ y, sobre todo, a garantizar el pleno disfrute de los derechos

²¹ Vid. CDH, *Observación general n° 3*, cit. supra nota 16, § 1; CDESC, *Observación general n° 3*, cit. supra nota 16, § 2; CDN, *Observación general n° 5*, cit. supra nota 17, § 26.

²² De acuerdo con la información proporcionada por la página web de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, no llegan a cuarenta los Estados que han adoptado planes nacionales (OUNHCHR, *National Plans of Action for the Promotion and Protection of Human Rights*, en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/PlansActions/Pages/PlansofActionIndex.aspx>).

²³ CDESC, *Observación general n° 3*, cit. supra nota 16, § 2.



reconocidos²⁴, por lo que, de no conseguirse ese objetivo mediante medidas diferentes a las políticas públicas, la obligación del Estado perdura y, en consecuencia, puede verse finalmente abocado a optar por esa vía si todas las demás medidas fracasan.

La promoción del respeto, la garantía y la protección de los derechos humanos mediante políticas públicas admite estrategias diversas, como son el diseño de políticas concretamente dirigidas a determinados grupos, el diseño de una política pública específica de derechos humanos, o el diseño de políticas públicas basadas en los derechos humanos (aplicando lo que se conoce como “perspectiva basada en derechos humanos”, *human rights-based approach* o HRBA) o en la transversalización de los derechos humanos. La primera opción constituye una posible vía para dar cumplimiento a los mandatos específicamente contenidos en la CEDR y en la CEDAW, y constituye una estrategia extensible a otros grupos que tradicionalmente han sido objeto de discriminación y requieren medidas especiales para dar un impulso a su protección y superar la situación de desigualdad en la que se encuentran dentro de la sociedad. La segunda opción supondría abordar el tema del cumplimiento de las normas de derechos humanos como un problema público en sí mismo, lo que puede traducirse en un mero ejercicio formal de verificación de ese cumplimiento, al tratar en cierta medida esta cuestión como si de un compartimento estanco se tratara, pese a afectar a todas las esferas de la vida de las personas. La tercera opción parte de la necesidad de prestar atención a los derechos humanos en todas las políticas públicas, de manera que el ser humano se convierta en el objetivo último de todas ellas²⁵. La distinción terminológica que aquí se hace atiende únicamente al hecho de que la HRBA es un enfoque habitualmente vinculado al ámbito del desarrollo, y más

²⁴ CDH, *Observación general n° 3*, cit. *supra* nota 16, § 1.

²⁵ Vid. DRAGO, M., *La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos*, Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas, 2006, pp. 9 y 10.



concretamente al concepto de desarrollo humano²⁶, por lo que pone énfasis en el impacto socioeconómico de la incorporación de los derechos humanos en las políticas públicas, especialmente sobre la vida de las personas en situación de vulnerabilidad, pero, en realidad, se hable de HRBA o de transversalidad, ambos enfoques se articulan a partir de idénticos principios y técnicas. En todo caso, para poder adoptar una visión más general de la cuestión, se prefiere hablar aquí de *transversalidad de los derechos humanos en las políticas públicas*.

De lo anterior se sigue entonces que las estrategias para incorporar los derechos humanos en las políticas públicas se reducen de hecho a dos: *políticas específicas relativas a determinados grupos o transversalidad en las políticas públicas*. No se pretende excluir el debate sobre la oportunidad de utilizar unas u otras, o bien una combinación de ambas (máxime cuando algunos instrumentos internacionales requieren el desarrollo de políticas dirigidas a determinados grupos, como ya se ha indicado). En todo caso, como se verá más adelante²⁷, transversalizar los derechos humanos en las políticas públicas no excluye el desarrollo de políticas orientadas a grupos específicos, además de que, desde el punto de vista teórico, parece la alternativa más beneficiosa a los efectos de garantizar la protección de los derechos humanos durante períodos de crisis. No obstante, antes de profundizar en esa idea, se procederá a continuación a concretar el alcance y contenido del principio de transversalidad en relación con los derechos humanos.

3. LA TRANSVERSALIDAD O MAINSTREAMING DE LOS DERECHOS HUMANOS: ALCANCE Y CONTENIDO

²⁶ Vid. FERNÁNDEZ ALLER, C., “Fundamentación y concepto del EBDH”, en FERNÁNDEZ ALLER, C. (coord.), *Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Madrid: Catarata, 2009, p. 32; PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Integración de los Derechos Humanos en las Políticas y en los Programas de Desarrollo: Experiencias del PNUD*, Nueva York: PNUD, 2012, p. 5.

²⁷ Vid. *infra* apartados 4 y 5.



La noción de transversalidad o *mainstreaming* se ha desarrollado principalmente en el marco de la lucha por la igualdad entre mujeres y hombres²⁸. Adaptando la definición de *transversalidad de género* acordada por el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) en 1997, la transversalidad de los derechos humanos vendría a ser el *proceso de evaluación de las consecuencias para los derechos humanos de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles; se trataría de una estrategia destinada a hacer que los derechos humanos sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de lograr el disfrute universal de los mismos*²⁹. Parecidos términos utiliza la definición de transversalidad (de género) propuesta por el Grupo de Especialistas en *Mainstreaming* (EG-S-MS) creado por el Consejo de Europa en 1995, conforme a la cual la transversalidad es “la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de [derechos humanos] se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas”³⁰.

El principio de transversalidad constituiría, en sentido estricto, un *instrumento de técnica jurídica* orientado a la incorporación de los derechos humanos en el conjunto del

²⁸ En general, los planteamientos teóricos en torno al concepto de transversalidad que se presentan en este estudio toman como punto de partida y siguen de cerca los desarrollos en materia de transversalidad de género.

²⁹ ECOSOC, Conclusiones convenidas 1997/2, en ONU, doc. A/52/3, *Informe del Consejo Económico y Social correspondiente al año 1997*, 18 de septiembre de 1997, p. 28.

³⁰ EG-S-MS, *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de “buenas prácticas”. Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS)*. Estrasburgo, mayo de 1998. Madrid, 1999, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer, 1999, p. 18. También adapta esta definición MCCRUDDEN, C., “Mainstreaming Human Rights”, *University of Michigan School of Law - Public Law & Legal Theory Research Paper Series*, Research Paper nº 47, 2004, p. 2, en <https://ssrn.com/abstract=568642>.



ordenamiento jurídico interno³¹. Ello se traduciría, por una parte, en un reconocimiento de la universalidad de los derechos humanos, y, por otra parte, en la obligación de los poderes públicos de llevar a cabo “determinados cambios organizativos” derivados de la necesidad de dar efectividad a la universalidad de los derechos humanos³². Desde esta perspectiva, el tema de la transversalidad de los derechos humanos se conecta con la cuestión más general de la eficacia interna del Derecho internacional público. Los Estados que manifiestan su consentimiento en obligarse por normas jurídicas internacionales en materia de derechos humanos deberán adoptar las medidas necesarias para que esas normas puedan desplegar toda su eficacia en el ámbito interno, articulando la incorporación de tales normas a los ordenamientos jurídicos internos, bien según un modelo de aplicación directa o bien requiriendo su transposición a normas internas³³. En consecuencia, la incorporación de las normas de derechos humanos en cada ordenamiento jurídico estatal no diferirá respecto a la incorporación de cualquier otra norma jurídica internacional directamente aplicable.

Así pues, la introducción de la transversalidad de los derechos humanos en las políticas públicas requerirá que estas reconozcan explícitamente el Derecho internacional de los derechos humanos como su marco normativo de referencia³⁴, lo que *a priori* habrá de tener una doble plasmación en el ámbito interno. Por una parte, el ordenamiento jurídico interno deberá reconocer los derechos humanos atribuidos por el ordenamiento jurídico internacional³⁵ y, junto a ello, el Estado ha de asumir las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos reconocidos, considerando que las dos primeras son inmediatas, mientras que las dos segundas presentan un carácter progresivo y, en

³¹ Vid. LOUSADA AROCHENA, J. F., *El principio de transversalidad de la dimensión de género*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, DL 2007, p. 49.

³² Vid. *ibid.*

³³ Vid. al respecto CDESC, *Observación general n° 9: La aplicación interna del Pacto*, 1998, §§ 1y 2.

³⁴ Vid. DRAGO, M., *cit. supra* nota 25, p. 11.

³⁵ CDESC, *Observación general n° 9, cit. supra* nota 33, § 1.



consecuencia, requieren que el Estado establezca prioridades públicas³⁶. Por otra parte, además del reconocimiento de derechos, también será preciso incorporar a las políticas públicas los principios que informan el Derecho internacional de los derechos humanos, y muy en particular los de *universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación, igualdad y no discriminación, participación e inclusión, y rendición de cuentas y estado de derecho*³⁷. Asimismo, para garantizar la efectividad de los derechos será necesario que se habiliten *recursos adecuados que permitan la reparación* de las víctimas de lesiones de derechos y *mecanismos que permitan asegurar la responsabilidad del Estado* en esos casos³⁸.

Junto a esta caracterización como instrumento de técnica jurídica, el principio de transversalidad admite una concepción más amplia, “como *portador de un contenido funcional*”³⁹ que “obliga a una determinada forma de actuación de los poderes públicos”⁴⁰. La consecuencia de introducir esta perspectiva funcional de la transversalidad de los derechos humanos en las políticas públicas es que se condiciona y orienta la manera en que se diseñan y llevan a cabo todas y cada una de las acciones (regulación y/o intervención gubernamental⁴¹) de los poderes públicos en el marco de esas políticas, que habrán de incorporar la dimensión de derechos humanos.

Desde la perspectiva de la transversalidad como instrumento de técnica jurídica -y partiendo de la premisa de que la aceptación de las normas de Derecho internacional se

³⁶ Vid. DRAGO, M., *cit. supra* nota 25, p. 11.

³⁷ OUNHCHR, *Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation*, New York / Geneva: United Nations, 2006, Annex II: “The Human Rights Based Approach to Development Cooperation. Towards a Common Understanding among the UN Agencies (Second Inter-agency Workshop, Stamford, United States of America, May 2003)”, p. 36.

³⁸ Vid. ABRAMOVICH, V., “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, n° 88, 2006, pp. 35-50, en 41; CDESC, *Observación general n° 9*, *cit. supra* nota 33, § 2.

³⁹ LOUSADA AROCHENA, J. F., *cit. supra* nota 31, p. 49.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ PARSONS, W., *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México / Buenos Aires / Madrid: Flacso México / Miño y Dávila, 2007, p. 37.



traduce en la obligación de todos sus órganos y/o sus agentes de dar cumplimiento al contenido de las mismas-, los cambios organizativos que pueda requerir la necesidad de dar eficacia al contenido de las normas de Derecho internacional de los derechos humanos no son más que una consecuencia de la imposibilidad de los Estados de invocar el propio derecho interno para justificar el incumplimiento de una obligación internacional convencional⁴². Sin embargo, no ocurre lo mismo si se adopta la perspectiva de la transversalidad funcional de los derechos humanos, esto es, como un principio que condiciona y orienta la actuación del poder público. Desde este punto de vista, la transversalidad va más allá de la mera incorporación de las normas jurídicas internacionales en materia de derechos humanos para, en su lugar, impulsar una transformación a largo plazo de las políticas públicas⁴³, con el fin de lograr que la actuación de los poderes públicos tenga como objetivo respetar, proteger y garantizar de forma efectiva los derechos humanos reconocidos en las normas jurídicas internacionales a cuyo cumplimiento se haya comprometido el Estado.

En ese sentido, la transversalidad supone un cambio de paradigma en la forma de plantear el desarrollo de las políticas públicas y la práctica⁴⁴, con el objetivo último de provocar cambios sociales y consolidar una cultura de respeto, protección y garantía de los derechos humanos. En palabras del Grupo de Especialistas en *Mainstreaming*, se trata de “un proceso político a la vez que técnico” que “implica nuevas maneras de idear y enfocar políticas, cambios en la cultura organizativa e institucional y conducirá a alteraciones en las estructuras sociales”⁴⁵. Desde esta óptica, por tanto, la transversalidad viene a reforzar e impulsar la dimensión socialmente transformadora que es propia de las políticas públicas, y

⁴² Vid. artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (1969).

⁴³ STRATIGAKI, M., “Gender Mainstreaming vs Positive Action: An Ongoing Conflict in EU Gender Equality Policy”, *European Journal of Women's Studies*, vol. 12, nº 2, 2005, p. 167.

⁴⁴ Vid. REES, T., *Mainstreaming equality in the European Union. Education, training and labour market policies*, London: Routledge, 1998, p. 194.

⁴⁵ EG-S-MS, *cit. supra* nota 30, p. 26.



lo hace insertando un elemento axiológico que condiciona la dirección y el alcance que el poder público ha de dar a su acción, la cual deberá moverse en torno al eje inspirador que constituyen los derechos humanos⁴⁶ y colocar en el centro de esta a los individuos y sus derechos⁴⁷. De esta manera, las políticas públicas ya no se estarán dirigiendo a “personas con necesidades que deben ser asistidas”⁴⁸ por el Estado, sino a sujetos titulares de derechos que pueden exigir del Estado ciertas prestaciones, comportamientos y/o resultados que se derivan de las obligaciones internacionales que han asumido⁴⁹.

4. LA TRANSVERSALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La incorporación de la perspectiva de derechos humanos en todos los niveles de actuación de los poderes públicos exige sustituir el tratamiento específico, sectorializado o temático de los derechos humanos para, en su lugar, abordar de forma integral e integrada el respeto, la promoción y la garantía de tales derechos. Por consiguiente, requiere superar el desentendimiento de los distintos agentes, órganos e instituciones del sector público a la hora de asumir competencias en materias de derechos humanos, bajo el argumento de que abordar esas cuestiones corresponde a otros órganos⁵⁰ –una tendencia que resulta particularmente preocupante en relación con los derechos económicos, sociales y

⁴⁶ Vid. DRAGO, M., *cit. supra* nota 25, p. 11.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 3-4; HUENCHUAN, S. (ed.), *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*, Santiago de Chile: CEPAL, 2009, p. 23.

⁴⁸ ABRAMOVICH, V., *cit. supra* nota 38, p. 36.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Este fenómeno se conoce como *mainstreaming fatigue*, es decir, “the perception that human rights are somebody else’s concern and a bureaucratic requirement to which one must give lip service without any practical implications for one’s own work” (OUNHCHR, “Human rights ‘mainstreaming’: where are we now?”, *Written submission of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Secretary-General’s High-level Panel on UN System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance and the Environment*, 2006, p. 2).



culturales⁵¹- para empezar a aceptar que todos ellos son competentes en la promoción y protección de los derechos humanos -derechos, por lo demás, indivisibles e interdependientes-.

La incorporación de la transversalidad a las políticas públicas pasa, en primer lugar, por *establecer de qué manera la práctica obstaculiza el disfrute de los derechos humanos*, aunque a simple vista dicha práctica sea conforme con las exigencias derivadas del Derecho internacional de los derechos humanos⁵². En concreto, de acuerdo con los criterios apuntados desde la ONU, se deberán identificar las reclamaciones en materia de derechos humanos y las correspondientes obligaciones que se derivan, así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no realización de los derechos⁵³. Asimismo, habrá que evaluar la capacidad tanto de los titulares de derechos de reclamarlos como de los titulares de obligaciones de cumplirlas para poder elaborar estrategias que permitan fortalecer tales capacidades⁵⁴.

Identificado así el problema que se pretende resolver, se deberá determinar a continuación la *existencia de grupos-objetivo que están en el origen del mismo*⁵⁵, que, en este caso, por tratarse de derechos humanos, serán sobre todo los poderes públicos, si bien también se pueden identificar otros grupos-objetivo en un plano de horizontalidad (piénsese por ejemplo en las empresas privadas). A partir de ahí, se procederá a *introducir el enfoque de derechos humanos en todos los niveles de las políticas públicas*, lo que supone que dicha perspectiva habrá de estar presente tanto en su *diseño, decisión y ejecución* como en su *control y evaluación*⁵⁶. Así pues, para poner en marcha una estrategia de

⁵¹ Vid. CDESC, *Observación general nº 10: La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales*, 1998, § 3.

⁵² Vid. REES, T., *cit. supra* nota 44, p. 194.

⁵³ OUNHCHR, *cit. supra* nota 37, p. 37.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C. y VARONE, F., *cit. supra* nota 9, p. 40.

⁵⁶ Vid. EG-S-MS, *cit. supra* nota 30, pp. 45-47; SOLÍS VENTURA, B. M., "La construcción de las políticas públicas en derechos humanos en México: El Programa Nacional de Derechos Humanos", *El Cotidiano*, vol. 23, nº 150,



transversalidad de los derechos humanos en las políticas públicas será necesario el desarrollo y fortalecimiento de (1) un marco normativo, (2) planes de acción y (3) mecanismos de control y de evaluación.

Para disponer de un *marco normativo* que responda a las necesidades de protección y promoción de los derechos humanos, se deben tomar como parámetro de referencia los principios y reglas internacionales en materia de derechos humanos a cuyo cumplimiento esté obligado el Estado⁵⁷, a los que se añadirán cualesquiera otros que haya adoptado el Estado para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales en la materia que haya asumido. En el desarrollo de la política se deberían tener en cuenta además las recomendaciones emitidas por los órganos internacionales en materia de derechos humanos⁵⁸. Como se indicó en el apartado precedente⁵⁹, la incorporación de las normas jurídicas internacionales en materia de derechos humanos se vincula a la concepción de la transversalidad como un instrumento de técnica jurídica, la cual, como se puede observar, es más restringida que la idea de transversalidad funcional, pues aquella únicamente abarca una de las dimensiones de esta última.

En lo que respecta a los *planes de acción* en derechos humanos, ya se ha señalado anteriormente que los mismos han pasado a ocupar un lugar central en las estrategias de mejora de la promoción y protección de los derechos humanos impulsadas desde la ONU⁶⁰. No obstante, para poder hablar de una auténtica política pública, el Estado no se puede quedar en la proclamación de un plan de acción, sino que este deberá ir acompañado de un conjunto de acciones y decisiones⁶¹, además de un programa de intervenciones –esto es,

2008, p. 36; ACNUR, *Enfoque diferencial étnico de la Oficina del ACNUR en Colombia: estrategia de transversalización y protección de la diversidad. Población indígena y afro colombiana*, diciembre de 2005, p. 1.

⁵⁷ ONU, doc. HR/PUB/06/12, *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, §16, p. 12. Vid. también ABRAMOVICH, V., *cit. supra* nota 38, p. 36.

⁵⁸ OUNHCHR, *cit. supra* nota 37, p. 37.

⁵⁹ Vid. *supra* apartado 3.

⁶⁰ Vid. *supra* apartado 1.

⁶¹ SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C. y VARONE, F., *cit. supra* nota 9, p. 41.



decisiones relativas al programa y a su aplicación⁶², tomadas y ejecutadas por los poderes públicos⁶³. Asimismo, deberían implicar a otros agentes sociales involucrados en la promoción y protección de los derechos humanos (en particular, organizaciones y agentes de la sociedad civil).

Por último, un componente esencial de la estrategia de transversalidad es poder cuantificar los logros alcanzados⁶⁴, por lo que resulta fundamental que existan mecanismos con los que poder *verificar y evaluar* los progresos realizados, así como las necesidades existentes o persistentes, cuya identificación servirá como punto de partida de nuevos planes y medidas.

De lo dicho hasta aquí, salta a la vista que para que la transversalidad funcional produzca resultados, no basta con ratificar tratados internacionales en materia de derechos humanos. Al respecto, se debe insistir en que, en general, no existe una obligación jurídica internacional para los Estados de transversalizar los derechos humanos. Solo uno de los principales tratados internacionales en la materia establece un mandato expreso de transversalización. Se trata de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, cuyo artículo 4.1, además de referirse a las medidas a adoptar por los Estados Partes para dar cumplimiento a sus compromisos convencionales (literal a), establece la obligación general para estos de “tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad” (literal c), o, dicho de otra forma, la obligación de los Estados Partes de transversalizar los derechos humanos de las personas con discapacidad en sus políticas públicas⁶⁵. En la medida en que se trata de la convención más reciente en materia de

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*, pp. 41-42. Se excluyen así de las políticas públicas las políticas diseñadas y desarrolladas por actores estrictamente privados.

⁶⁴ OUNHCHR, *cit. supra* nota 50, p. 2.

⁶⁵ Si la convención no utiliza el término “transversalidad” o *mainstream* es para evitar problemas de traducción (AD HOC COMMITTEE ON A COMPREHENSIVE AND INTEGRAL INTERNATIONAL CONVENTION



protección de grupos, este mandato parece poner de manifiesto un cierto consenso por parte de los Estados respecto de la necesidad de adoptar una tratamiento transversal de los derechos humanos⁶⁶, como mínimo para lograr promover y proteger los derechos de las personas que pertenecen a determinados grupos, y en combinación, si fuera necesario, con políticas específicamente orientadas a promover y proteger los derechos de los mismos⁶⁷.

ON THE PROTECTION AND PROMOTION OF THE RIGHTS AND DIGNITY OF PERSONS WITH DISABILITIES [AD HOC COMMITTEE], *Fourth session. Background documents. Comments, proposals and amendments submitted electronically*, Comentarios de Landmines Survivors Network, en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata4fsccomments.htm#craftn1>.

⁶⁶ *Vid.*, por ejemplo, la propuesta de artículo 4 enviada por la Unión Europea al Ad Hoc Committee en las sesiones tercera y cuarta (“(c) to mainstream disability issues into all economic and social development policies and programmes”), por el Grupo africano en las sesiones cuarta y séptima (“(e) To mainstream disability issues into all economic and social development policies and programmes, including specific allocation of resources to satisfy obligations towards persons with disabilities”), por Kenia (tercera sesión), por Australia (séptima sesión), los comentarios de Sudáfrica (séptima sesión), de la OIT y de la OMS (ambos en la tercera sesión) a dicho artículo, y las propuestas de modificación presentadas en la octava sesión por el Grupo Africano y Bangladesh. Todas estas propuestas pueden consultarse en los siguientes resúmenes de las sesiones: AD HOC COMMITTEE, *Third session. Comments, proposals and amendments submitted electronically*, en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata4tscomments.htm>; *Fourth session, cit. supra* nota 65; *Seventh session. Comments, proposals and amendments submitted electronically*, en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata4sevscomments.htm>; *Eighth Session of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities, 14 - 25 August and 5 December 2006. Revisions and amendments proposed at the Eighth Session. Proposed modifications by Governments: Article 4*, en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc8gpcart4.htm>.

⁶⁷ *Vid.* los comentarios del European Disability Forum durante los trabajos preparatorios de la convención: “EDF also stated their concern about the last words in the paragraph on mainstreaming, as disability specific plans and programmes are still needed. Not everything can be mainstreamed. A twin-track approach is required” (AD HOC COMMITTEE, *Third session, cit. supra* nota 66, énfasis añadido). En los trabajos preparatorios de la Convención se insistió en que de ella se debería derivar la obligación para los Estados de adoptar “programmatic and policy actions to implement the provisions of the Convention, in particular the obligations to respect, ensure and provide enforcement mechanisms for violations of the rights set out in the convention” (ONU, doc. A/AC.265/2003/CRP/10, *Bangkok recommendations on the elaboration of a comprehensive and integral international convention to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities. Outcome of an expert group meeting and seminar held in Bangkok at the headquarters of the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific from 2 to 4 June 2003*, § 23). Asimismo, para impulsar la promoción de los derechos de las personas con discapacidad se estimaba necesario lograr el compromiso de “policy makers, programme planners and technical experts to broaden policy dialogues with regards to the incorporation of international norms relating to disability as well as specific legislative mandates that emanate from the disability legislation in their respective countries” (ONU, doc. A/AC.265/2003/CRP.2,



Asimismo, aun en ausencia de un mandato expreso al respecto en la Convención sobre los derechos del niño, también el CDN ha manifestado su convicción de que “la aplicación efectiva de la Convención exige una coordinación intersectorial visible para reconocer y realizar los derechos del niño en toda la administración pública, entre los diferentes niveles de la administración y entre la administración y la sociedad civil, incluidos especialmente los propios niños y jóvenes”⁶⁸, apostando así por un enfoque transversal de los derechos de la infancia en las políticas públicas.

La transversalidad tampoco dará frutos con el mero despliegue de órganos, planes y mecanismos si todo ello se queda en un mero ejercicio formal. Su mayor o menor éxito va a depender de la voluntad política que respalde esta estrategia, la cual, además, debe ser sostenida en el tiempo para tener un efecto transformador. El caso brasileño muestra bien las contradicciones que se pueden producir. El país ha contado con programas nacionales de derechos humanos (PNDH) desde 1996, los dos primeros elaborados bajo el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y el tercero y actualmente vigente (PNDH-3), en 2009, bajo el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva. El PNDH-3, cuya elaboración vino precedida de un intenso diálogo con la sociedad civil, sigue un enfoque declaradamente transversal⁶⁹, y su aplicación es fiscalizada por el Conselho Nacional dos Direitos Humanos⁷⁰, el cual puede también hacer recomendaciones a entidades públicas y privadas implicadas en la protección de derechos humanos⁷¹. Así lo hizo en diciembre de 2019, cuando emitió una recomendación dirigida a la Presidencia de la República, tras identificar 36 acciones, programas y manifestaciones del gobierno federal contrarios al PNDH-3, en la que

Report of the Working Group looking at the protection of the rights of persons with disabilities: Human Rights of Persons with Disabilities, 18 de mayo de 2004, apdo. IV).

⁶⁸ CDN, *Observación general n° 5*, cit. *supra* nota 17, § 27.

⁶⁹ SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*, Brasília: SEDH/PR, 2009, p. 16.

⁷⁰ Lei n° 12.986, de 2 de junio de 2014, que transforma el Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (creado en 1964) en el Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

⁷¹ *Ibid.*, artículo 4.IV.



recordaba que el compromiso de Brasil con los derechos humanos no es una política de gobierno, sino de Estado⁷². Las concretas recomendaciones contenidas en el documento no solo ponían de relieve la ausencia de cualquier voluntad política del gobierno de Jair Bolsonaro de aplicar el PNDH-3, sino que sobre todo revelaban las acciones del gobierno para obstaculizar el proceso de transversalización de los derechos humanos en las políticas públicas, incidiendo negativamente sobre varios de los diferentes elementos que en este apartado se han señalado como esenciales para que dicho proceso produzca resultados⁷³.

5. LA EFICACIA DE LA TRANSVERSALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN PERÍODOS DE CRISIS

Una vez establecido el alcance y contenido del principio de transversalidad y la forma en que se debería proceder para su adecuada incorporación a las políticas públicas, resulta interesante evaluar qué utilidad puede tener esta estrategia para proteger los derechos humanos incluso en períodos de crisis, si bien es cierto que su incidencia podría variar en función de las diferentes tipologías de crisis que se pueden dar (crisis políticas,

⁷² CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, Recomendação nº 27, de 11 de diciembre de 2019, en <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Recomendaon27PNDH3.pdf>.

⁷³ “a) Adequar-se imediatamente ao PNDH-3 em suas atividades, práticas administrativas e declarações públicas, que, eventualmente, sejam monitoradas e classificadas como violadoras do PNDH-3;
b) A recriação de Comitê de Acompanhamento e Monitoramento do PNDH-3 mediante revogação do Decreto nº 10.087/2019 na parte que extingue o Comitê;
c) A elaboração de metas, prazos e recursos necessários para a implementação do PNDH-3, para o Planos de Ação de Direitos Humanos 2019-2021 – nos termos do art. 3º do Decreto 7.037/2009;
d) Apoiar a atuação do CNDH, MPF, DPU e comissões de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no tocante ao cumprimento do PNDH III;
e) Incentivar aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, que adiram e defendam o PNDH-3
f) Disponibilizar informações para atualização regularmente dos órgãos internacionais de cumprimento de tratados em Direitos Humanos (sistemas global e interamericano)”.



crisis causadas por catástrofes naturales o catástrofes públicas -donde podrían encajar las crisis sanitarias como la provocada por la COVID-19⁷⁴- y crisis económicas⁷⁵).

Si se parte de una aproximación general a la noción de *crisis* como situaciones de hecho extraordinarias que constituyen una amenaza grave al Estado o sus instituciones, de manera que ponen en peligro el funcionamiento de estas y/o de la estabilidad de la sociedad en su conjunto⁷⁶, no parece excesivo afirmar que la transversalidad de los derechos humanos (y en particular la transversalidad funcional) debería dar sus frutos precisamente en esas situaciones. Conviene precisar que los tratados internacionales en materia de derechos humanos no utilizan el término *crisis*, sino que hablan de “situaciones excepcionales” (artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP]), “estado de urgencia” (artículo 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos), o “guerra, [...] peligro público [u] otra emergencia” (artículo 27.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), para hacer referencia a situaciones, de carácter actual o inminente, que afectan al conjunto de la población y ponen en peligro la vida organizada de la comunidad que compone el Estado y que, por sus características, “resultan excepcionales en el sentido de que las restricciones [de derechos humanos] admitidas para el mantenimiento de la seguridad, la salud y el orden públicos en períodos de normalidad resultan claramente inadecuadas e insuficientes”⁷⁷. En tales situaciones, se permite que los Estados suspendan

⁷⁴ BONET PÉREZ, J., “Introducción general: las situaciones de crisis y el Derecho internacional de los derechos humanos”, en BONET PÉREZ, J. y SAURA ESTAPÀ, J. (eds.), *El Derecho internacional de los derechos humanos en períodos de crisis. Estudios desde la perspectiva de su aplicabilidad*, Madrid/Barcelona/Buenos Aires/São Paulo: Marcial Pons, 2013, pp. 7-27, en 13.

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 13-14; ORAÁ, J., *Human Rights in States of Emergency in International Law*, Oxford: Clarendon Press, 1992, p. 31. *Vid.* asimismo ONU, doc. E/CN.4/826, *Study of the right of everyone to be free from arbitrary arrest, detention and exile. Report of the Committee*, 5 de enero de 1962, § 754.

⁷⁶ BONET PÉREZ, J., “Introducción al tratamiento jurídico por el Derecho internacional de los derechos humanos de las situaciones de crisis: parámetros de acción estatal y límites”, *Papeles El tiempo de los derechos*, nº 8, 2011, p. 3.

⁷⁷ BONET PÉREZ, J., *cit. supra* nota 74.



temporalmente la aplicación de la mayoría de las disposiciones convencionales, si bien algunos derechos son inderogables incluso en estas circunstancias⁷⁸.

Hecha esta precisión, resulta evidente que, al margen de los elementos objetivos concurrentes que dotan de excepcionalidad a una situación (cuya ponderación por el Estado puede ser, en su caso, objeto de escrutinio por órganos internacionales de derechos humanos), a menudo el que una situación excepcional pueda considerarse o no una *crisis* dependerá en gran medida de la capacidad de respuesta del Estado frente a esta. Parece claro que dicha capacidad de respuesta vendrá determinada, entre otros aspectos, por el grado de exposición de la población a los efectos de la situación excepcional y por su nivel de vulnerabilidad, y es precisamente en este punto donde la transversalización de los derechos humanos en las políticas públicas es más susceptible de desplegar su eficacia. En efecto, puesto que su objetivo principal es la progresiva modificación de la estructura social para lograr el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos, y en tanto en cuanto los derechos humanos favorecen la integración y cohesión sociales⁷⁹, sería previsible, con carácter general, un *efecto atenuador* del impacto de la crisis sobre la población. Así, si el proceso de transversalización se ha llevado a cabo durante un cierto período de tiempo -de manera que haya alcanzado su objetivo o al menos esté cercano-, la transformación social debería tener como consecuencia una mayor conciencia sobre la necesidad de proteger y promover los derechos humanos incluso en situaciones excepcionales, de manera que su salvaguarda tendería a erigirse como una prioridad para los poderes públicos. Por ejemplo, en el caso de las crisis políticas, el enfoque transversal

⁷⁸ De acuerdo con el artículo 4 del PIDCP, son inderogables, en todo caso: el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, la prohibición de prisión por deudas, el principio de legalidad penal, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

⁷⁹ GUENDEL, L, "Evaluation, public policies, and human rights", en KUSHNER, S. y ROTONDO, E. (eds.), *New Directions for Evaluation* (Special issue: Evaluation voices from America Latina), 2012, nº 134, pp. 29-37, en 30; OUNHCHR, *cit. supra* nota 4, p. 1.



requeriría que, durante la misma, el individuo se mantuviera en el centro de la acción política, y no se viera desplazado por otros intereses, como, por ejemplo, la seguridad nacional. Otro tanto se puede decir de la eficacia de dicho enfoque para paliar las consecuencias negativas de las crisis económicas sobre el disfrute efectivo de los derechos humanos⁸⁰, puesto que la evaluación previa de la incidencia que sobre los derechos humanos pudieran tener las medidas a adoptar para contener la crisis obligaría a descartar aquellas más lesivas⁸¹.

Pero, además, siguiendo con el argumento de que una situación excepcional puede o no derivar en crisis dependiendo de la capacidad de respuesta del Estado, la transversalización de los derechos humanos podría incluso tener tanto un *efecto preventivo* como un *efecto superador* de la crisis. Parecería razonable pronosticar este doble efecto, por ejemplo, en relación con las crisis políticas, en tanto en cuanto la promoción y la protección de los derechos humanos se vinculan al fortalecimiento de la democracia, como ya se ha argumentado anteriormente⁸². En el caso de las crisis económicas, priorizar la protección de los derechos humanos y garantizar unos mínimos en esta materia se ha señalado por algunos órganos de protección de los derechos humanos como una forma de incrementar la eficacia de las medidas orientadas a superar una crisis, en particular las de carácter

⁸⁰ Vid., por ejemplo, SPECIAL RAPPORTEUR ON THE RIGHT TO FOOD, *The right to food and the financial and economic crisis. Submission to the UN Conference on World Financial and Economic Crisis, UN General Assembly, 24-26 June 2009*, § 4, en <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/NoteCrisisFinal26062009.pdf>.

⁸¹ En 2012, al hilo de las medidas de austeridad adoptadas por diversos Estados para hacer frente a la crisis económica y financiera iniciada en 2008, la entonces Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay, advertía de que: "While governments may be compelled to take decisive action to improve their economic situation, they should take great care not to introduce measures that impact on the hard-won rights of their populations, and in particular those of the most vulnerable, including minorities, migrants and the poorest sectors of society who were already struggling to make ends meet" (OUNHCHR, *Press Conference by UN High Commissioner for Human Rights, Navi Pillay. Opening statement*, 18 de octubre de 2012, en <https://newsarchive.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12675&LangID=E>).

⁸² Vid. *supra* apartado 1.



económico⁸³. *A contrario sensu*, la negación y/o la vulneración de derechos pueden derivar en inseguridad social e inestabilidad política⁸⁴, lo que previsiblemente ahondaría la crisis, o incluso podría ser fuente de nuevas crisis de naturaleza distinta a la preexistente, lo que devuelve una vez más al efecto preventivo. Estas ideas son también extrapolables a los desastres tanto naturales como causados por la acción humana. Respecto de los primeros, el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU ha señalado que:

Todos los Estados tienen la obligación de proteger los derechos humanos. Un peligro natural no es, en sí mismo, un desastre. El hecho de que se convierta o no en un desastre depende de la exposición de la comunidad, de su vulnerabilidad y de su resiliencia, todo lo cual puede modificarse mediante la acción humana (incluida la del Estado). Por lo tanto, el hecho de que los actores pertinentes (los gobiernos nacionales y locales, los organismos encargados de la reducción del riesgo de desastres, los pueblos indígenas y otros) no adopten medidas preventivas razonables para reducir la exposición

⁸³ UN SPECIAL RAPPORTEUR ON THE RIGHT TO FOOD, *cit. supra* nota 80, § 4. De acuerdo con el relator, varias son las formas en que los principios de derechos humanos pueden mejorar la efectividad de los programas sociales: "First, with respect to programmes which are targeted towards the most vulnerable rather than universal in scope, the definition of the beneficiaries on the basis of a prior mapping of food insecurity can significantly improve targeting, and thus the contribution of social assistance schemes to improving food security and poverty reduction. Second, the clear definition of beneficiaries in legislation – making access to social assistance a right for the beneficiaries – may limit the risk of resources being diverted as a result of corruption or clientelism, and it can improve accountability of the administration responsible for implementation, particularly if courts are empowered to monitor this implementation. Third, the definition of the program benefit as deriving from a right possessed by all citizens (even where the program is targeted) can reduce the element of stigma attaching to participating in a program, which can otherwise significantly reduce participation of eligible persons. Fourth, the participation of the beneficiaries in the design and implementation of the programmes can improve its efficacy".

⁸⁴ *Vid.* ONU, doc. HRC/NONE/2012/76, *Carta de fecha 16 de mayo de 2012 dirigida a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.



y la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia, así como para lograr una mitigación efectiva, es una cuestión de derechos humanos⁸⁵.

Dentro de esta tercera tipología, parece más que pertinente hacer referencia a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, si bien el alcance mundial de la pandemia y la ausencia de vacunas y tratamientos efectivos son aspectos que la dotan de especificidad, al estar causado por un factor exógeno que requiere actuaciones combinadas de todos los Estados para eliminarlo⁸⁶. Sin que se puedan -ni se pretenda- extraer aquí conclusiones sólidas, ya que no se dispone de los datos necesarios para ello, medio año después de la aparición de la enfermedad algunas tendencias parecen claras. Para empezar, en aquellos Estados cuyos gobiernos han optado por evitar medidas tajantes (como el confinamiento), dando prioridad a objetivos distintos a la protección inmediata de la salud (como proteger la economía o alcanzar la inmunidad de grupo), la incidencia de la enfermedad ha alcanzado niveles preocupantes (casos de Estados Unidos, Brasil o Suecia). Solo Corea del Sur ha logrado un control significativo de la expansión de la enfermedad sin limitar la libertad de movimiento, pero garantizando, eso sí, tests y asistencia sanitaria gratuitos para toda la población⁸⁷.

La incidencia de la COVID-19 ha sido dramática también en Estados cuyos sistemas de salud se encontraban debilitados y la vulnerabilidad social agravada por las medidas adoptadas frente a la crisis económica de la década precedente. Es el caso de España, donde las políticas de austeridad adoptadas en la última década para contener el déficit carecieron

⁸⁵ ONU, doc. A/HRC/EMRIP/2014/2, *Promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres y de prevención y preparación a ese respecto. Estudio realizado por el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas*, 28 de abril de 2014, § 10.

⁸⁶ Vid. BONDIA GARCIA, D., "La exigibilidad del derecho a la salud en situaciones de crisis sanitarias", en BONET PÉREZ, J. y SAURA ESTAPÀ, J. (eds.), *cit. supra* nota 74, pp. 265-297, en 276-277.

⁸⁷ UNESCO, *How the Republic of Korea flattened the COVID-19 curve: openness, transparency and democracy*, 22/04/2020, disponible en <https://en.unesco.org/news/how-republic-korea-flattened-covid-19-curve-openness-transparency-and-democracy>.



de un enfoque de derechos humanos y donde, para lograr los ajustes presupuestarios demandados por la Unión Europea, se acometieron importantes recortes en servicios básicos como la salud o la educación, en lugar de considerar la posibilidad de recortar en otros ámbitos con menos incidencia para los derechos de las personas. Paradójicamente, un documento de la propia Unión Europea, publicado en mayo de 2020, resume perfectamente tanto el diagnóstico (“[l]a pandemia ha revelado problemas estructurales existentes, algunos de los cuales se derivan de ciertas deficiencias en la inversión en infraestructuras físicas y en la contratación y las condiciones de trabajo de los trabajadores sanitarios”) como el resultado (“la pandemia de COVID-19 ha sometido el sistema a una tensión sin precedentes y ha puesto de manifiesto su vulnerabilidad frente a las perturbaciones”)⁸⁸. Lo más interesante, sin embargo, es el camino que dicho documento marca como adecuado de cara al futuro: “A medio plazo, será importante garantizar que la probable disminución de los recursos como consecuencia de la recesión económica no afecte a la cobertura sanitaria de las personas y no se traduzca en desigualdades de acceso”⁸⁹. Esta “receta” remite directamente a la aplicación de una estrategia de transversalidad funcional en las políticas públicas de salud que, como se viene insistiendo, implica poner a las personas en el centro de las políticas públicas y hacerlo a partir de planteamientos de universalidad⁹⁰, sobre la premisa de que todas las personas son titulares de derechos, con independencia del grupo social al que pertenezcan.

Esta última idea conduce a otra reflexión, cual es que, frente a la universalidad que favorece la transversalidad, con las políticas públicas específicas se corre el riesgo de favorecer una cierta fragmentación social, generando identidades grupales, al concebir a sus beneficiarios como personas necesitadas de asistencia, como “clientes”, más que como

⁸⁸ COMISIÓN EUROPEA, Doc. COM(2020) 509 final, *Recomendación de Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España*, 20 de mayo de 2020, § 19.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ HUENCHUAN, S. (ed.), *cit. supra* nota 47, pp. 24-25.



titulares de derechos legitimados para exigir determinadas prestaciones al Estado, de manera que no se favorece un cambio estructural profundo y a largo plazo⁹¹, como sí ocurre con la incorporación del principio de transversalidad. Ello no quiere decir que esta segunda alternativa suponga dejar de lado a los grupos que necesitan especial atención. Antes al contrario, la transversalidad favorece su protección y su integración social⁹², en tanto en cuanto “propicia la titularidad de todos los grupos sociales”⁹³, y lo hace desde la observancia del principio de igualdad y no discriminación, lo que, por otra parte, puede -y generalmente debe- implicar la adopción de medidas especiales⁹⁴ para responder a las particulares necesidades que estos grupos puedan tener. Esta dimensión incluyente de la transversalidad resulta también relevante en períodos de crisis, en un doble sentido. Por una parte, dado el efecto cohesionador que los derechos humanos tienen en la sociedad, su introducción transversal en las políticas públicas llevaría a esperar que ello favoreciera una respuesta social desde parámetros de solidaridad e integración que coadyuve a superar la

⁹¹ Vid. VARAS, A., “Democratización y políticas públicas”, en URZÚA, R. (ed.), *Cambio social y políticas públicas*, Santiago de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, 1997, pp. 173-186, en 178, y CARDARELLI, G. y ROSENFELD, M., “Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales”, en DUSCHATZKY, S. (comp.), *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Buenos Aires: Paidós, 2000, pp. 23-67, en 23-25.

⁹² HUENCHUAN, S. (ed.), *cit. supra* nota 47, p. 25.

⁹³ *Ibid.*, pp. 24-25.

⁹⁴ Las medidas especiales implican un trato distinto entre las personas, pero no se pueden considerar discriminatorias porque suponen una diferenciación para la cual existe una justificación objetiva y razonable: proteger a quienes, por razones de hecho, se encuentran en una posición de mayor desventaja o vulnerabilidad (criterio de especialidad). Dicha protección se proporcionará mientras dure la desventaja que motive su adopción (criterio de temporalidad), que determina que tales medidas han de cesar una vez hayan cumplido su objetivo. De esa forma, se pretende evitar que la adopción de una medida correctora de una desigualdad termine siendo fuente de discriminación (criterio de coherencia). Al respecto *vid.* BAYEFSKY, A. F., “The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law”, *Human Rights Law Journal*, vol. 11, n° 1/2, 1990, pp. 1-34, en 26-27; MORAWA, A. H. E., “The Concept of Non-Discrimination: An Introductory Comment”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 3, 2002, pp. 1-12, en 9. A estos tres rasgos hay que añadir su carácter voluntario, ya que no podrán ser impuestas, sino que los miembros del grupo en situación de desventaja deberán tener la opción de aceptarlas o no (*vid.* CIJ, *Sud-Ouest africain, deuxième phase, arrêt*, C.I.J. Recueil 1966, p. 305 (opinión disidente del Juez Tanaka), p. 307; asimismo, el artículo 4.2 del Convenio n° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales recoge una previsión expresa a este respecto, indicando que las medidas especiales “no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados”).



situación de crisis y la vuelta a la normalidad. Por otra parte, las crisis son contextos que tienden a tener un mayor impacto negativo sobre los grupos necesitados de especial atención que sobre otros colectivos, dando lugar a un incremento de la discriminación, a la par que pueden ocasionar el surgimiento de nuevos grupos cuyos derechos sean vulnerados. La pandemia de la COVID-19 ofrece abundantes ejemplos de este efecto en todo el planeta: población en situación de pobreza, población estructuralmente discriminada por motivos de raza, indígenas, personas de edad avanzada, personas con discapacidad, mujeres víctimas de violencia de género, inmigrantes irregulares... Transversalizar los derechos humanos permite prever esas consecuencias especialmente negativas para determinados grupos y complementar las medidas generales con acciones específicas que garanticen que el disfrute de los derechos humanos pueda ser realmente universal.

6. CONSIDERACIONES FINALES

El contenido del principio de transversalidad (en particular en su dimensión funcional) resulta adecuado para reforzar la protección de los derechos humanos en períodos de crisis en la medida en que coloca a la persona, en tanto que titular de esos derechos, en el centro de la acción política. De esta forma, la incorporación de los principios y reglas del Derecho internacional de los derechos humanos como marco normativo de referencia a las políticas públicas se acompaña de un contenido axiológico que condiciona la acción del Estado y favorecer una progresiva transformación de la estructura social orientada al respeto, protección y garantía de los derechos humanos por parte de los poderes públicos y el afianzamiento de una cultura pro derechos humanos en el seno de la sociedad. Ninguno de estos dos objetivos está garantizado por el mero cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales asumidas por el Estado en materia de derechos humanos.



Como consecuencia, resulta lógico pensar que el desarrollo de políticas públicas que sigan un enfoque de derechos humanos no solo permite prevenir las crisis o, de ser inevitable, superar una situación de excepcionalidad –ya sea política, económica o derivada de una catástrofe- de una forma respetuosa con los estándares jurídicos internacionales en materia de derechos humanos, sino que además garantizará una mayor eficiencia de las medidas destinadas a acabar con la situación de crisis, evitando que la misma se agrave.

No obstante, la ausencia de normas jurídicas internacionales que obliguen a introducir estrategias de transversalidad funcional y los ajustes orgánico-organizativos que puede requerir su puesta en práctica son elementos que pueden desincentivar la incorporación de la transversalidad en las políticas públicas. Una excepción es la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, donde sí se incluye un mandato específico de transversalidad, que parece sugerir una convicción jurídica internacional creciente respecto de la necesidad de introducir este principio, como mínimo para mejorar la protección y el avance de grupos en situación de vulnerabilidad. En la medida, además, en que estos tienden a ser los principales afectados por las crisis, que agravan su situación y pueden provocar o ahondar su discriminación, resulta entonces que el principio de transversalidad ayudaría también a abordar de una manera más adecuada su tratamiento en tales contextos de excepcionalidad y facilitaría la integración de tales grupos y una mayor cohesión social frente a la crisis.

En todo caso, la inexistencia de una obligación jurídica internacional de transversalizar los derechos humanos en las políticas públicas con alcance general contrasta con la práctica reciente de los órganos de protección y promoción de los derechos humanos en el ámbito universal, que en reiteradas ocasiones han puesto de manifiesto su convencimiento de que incorporar un enfoque basado en derechos en las respuestas a las crisis, sean estas de la naturaleza que sean, tiene un efecto benéfico para superar tales situaciones de excepcionalidad. En consecuencia, sería deseable que ello fuera el punto de



partida del desarrollo de normas jurídicas internacionales en esta materia. Por desgracia, la realidad internacional evidencia que muchos gobiernos están lejos de atender a esas recomendaciones, y sin voluntad política la transversalidad de los derechos humanos solo podrá ser una utopía.