



Punto 7.1 del orden del día provisional

**RÉGIMEN JURÍDICO RELATIVO A LA ELABORACIÓN, EL EXAMEN,
LA APROBACIÓN Y EL SEGUIMIENTO DE LAS DECLARACIONES, CARTAS
Y OTROS INSTRUMENTOS NORMATIVOS SIMILARES QUE HAYA APROBADO
LA CONFERENCIA GENERAL Y NO ESTÉN CONTEMPLADOS EN EL REGLAMENTO
SOBRE LAS RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS MIEMBROS
Y LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES PREVISTAS EN
EL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO IV DE LA CONSTITUCIÓN**

PRESENTACIÓN

Fuente: Resolución 32 C/77.

Antecedentes: En su 32^a reunión, la Conferencia General invitó al Director General a someterle, en su 33^a reunión, un régimen jurídico aplicable “a la elaboración, el examen, la aprobación y el seguimiento de las declaraciones, cartas y otros instrumentos normativos similares que haya aprobado la Conferencia General y no estén contemplados en el *Reglamento sobre las recomendaciones a los Estados Miembros y las convenciones internacionales previstas en el párrafo 4 del Artículo IV de la Constitución*”.

Objeto: El presente documento consta de tres partes que tratan respectivamente de la práctica seguida por la UNESCO en la elaboración, el examen y la adopción de las declaraciones, de la práctica en cuanto a la aplicación de éstas y de la propuesta a este respecto de un procedimiento por etapas, a modo de marco jurídico, basado en la Resolución 20 C/32.1 de la Conferencia General y en la práctica habitual de la Organización.

Punto que requiere una decisión: Párrafo 41.

INTRODUCCIÓN

1. En su Resolución 32 C/77, la Conferencia General de la UNESCO invitó al Director General a que, en su 33ª reunión, le presentara un régimen jurídico que se aplicaría a la elaboración, el examen, la aprobación y el seguimiento de las declaraciones, cartas, y otros instrumentos normativos similares (en adelante denominados “declaraciones”) que hubiera aprobado la Conferencia General y no estuvieran contemplados en el *Reglamento sobre las recomendaciones a los Estados Miembros y las convenciones internacionales previstas en el párrafo 4 del Artículo IV de la Constitución*.

2. La Conferencia General formuló esa invitación tras aprobar las enmiendas a la Parte VI del *Reglamento sobre las recomendaciones a los Estados Miembros y las convenciones internacionales previstas en el párrafo 4 del Artículo IV de la Constitución*, en el marco de la revisión de los procedimientos mediante los cuales se invita a los Estados Miembros a informar a la Organización sobre el curso que dan a las convenciones o recomendaciones aprobadas por la Conferencia General.

3. Cabe observar que, en comparación con las convenciones y recomendaciones, las declaraciones presentan las características específicas siguientes:

- la elaboración, el examen y la aprobación de declaraciones, denominadas asimismo cartas en ciertos casos, carecen de fundamentos constitucionales o reglamentarios específicos y se basan en la práctica de la Organización, frente a las convenciones y recomendaciones que son instrumentos basados en la Constitución y el *Reglamento sobre las recomendaciones a los Estados Miembros y las convenciones internacionales previstas en el párrafo 4 del Artículo IV de la Constitución*;
- como en el caso de las convenciones y recomendaciones, otros instrumentos normativos de la UNESCO, la Conferencia General suele ser la entidad que decide sobre la conveniencia de elaborar declaraciones, de conformidad con su Resolución 20 C/32.1 aprobada en 1978;
- las declaraciones son instrumentos que, al igual que las recomendaciones, carecen del carácter vinculante de las convenciones para los Estados Miembros;
- por regla general, las declaraciones tienen una estructura sencilla, consistente en un preámbulo y el enunciado de una serie de principios;
- las declaraciones tienen por objeto subrayar la importancia que otorga la Organización a los temas tratados en ellas y a los principios que deben orientar su acción y la de los Estados Miembros. Se refieren a temas de importancia universal y contribuyen además a sensibilizar a la comunidad internacional sobre cuestiones transcendentales que todavía no han sido reglamentadas en el plano internacional;
- las declaraciones se aprueban por consenso y preservan la soberanía de los Estados, ya que les permiten elegir las medidas que desean adoptar para darles curso. Este procedimiento también las diferencia de las convenciones y las recomendaciones, que son aprobadas por la Conferencia General respectivamente por mayoría de dos tercios y por mayoría simple;
- la aplicación de las declaraciones no está sujeta a ningún procedimiento especial, mientras que la de las convenciones y recomendaciones se rige por el *Reglamento sobre las recomendaciones a los Estados Miembros y las convenciones internacionales previstas en el párrafo 4 del Artículo IV de la Constitución*.

4. En este contexto la Secretaría ha preparado el presente documento en el que se expone la práctica seguida por la Organización en la elaboración, examen y aprobación de declaraciones, la práctica en relación con su aplicación, y la propuesta a este respecto de establecer un procedimiento por etapas, a modo de marco jurídico, basado en la Resolución 20 C/32.1 de la Conferencia General (Anexo I) y en la práctica habitual de la Organización. Con fines de comparación, se presenta en anexo al presente documento la práctica seguida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en este ámbito (Anexo II).

Parte I – Práctica seguida por la UNESCO en la elaboración, examen y aprobación de declaraciones

5. Pese a que no existe un reglamento específico que prescriba los procedimientos de elaboración, examen y aprobación de las declaraciones de la UNESCO, salvedad hecha de lo dispuesto en la Resolución 20 C/32.1 de la Conferencia General, al examinar la práctica de la Organización se observa que generalmente se han seguido las siguientes etapas:

- en general, esas declaraciones se han elaborado en aplicación de una resolución aprobada por la Conferencia General sobre la conveniencia de disponer de un instrumento normativo de este tipo. Según los casos, se suele pedir que se elabore una declaración a raíz de un informe del Director General o de una recomendación del Consejo Ejecutivo o de un órgano subsidiario de la Conferencia General, cuyos miembros son elegidos por ella. La iniciativa también puede proceder de otras organizaciones internacionales o de organizaciones y de asociaciones no gubernamentales;
- cabe asimismo recordar que la Conferencia General decidió, por su Resolución 20 C/32.1, que toda propuesta tendente a que se emprenda un estudio preliminar para la regulación internacional de una cuestión en forma de convención internacional o de recomendación a los Estados Miembros deberá ser objeto de un proyecto de resolución en el que se prevean los plazos y etapas de elaboración, así como una consulta previa con los Estados Miembros;
- la elaboración de las declaraciones se basa en los trabajos de especialistas, en reuniones de grupos de expertos gubernamentales y en la labor de comités de redacción. Los órganos de la UNESCO también pueden contribuir a la elaboración de declaraciones, como lo hizo el Comité Internacional de Bioética en el caso de la *Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos* y la *Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos*. Asimismo, se pidió la colaboración del Comité del Patrimonio Mundial para elaborar la *Declaración de la UNESCO relativa a la destrucción intencional del patrimonio cultural*;
- la Conferencia General aprueba por consenso las declaraciones mediante una resolución, indicando así su voluntad de otorgar una dimensión especial al instrumento adoptado. Mediante el enunciado y la reafirmación de principios en declaraciones se pretende afianzar la autoridad de éstos. En efecto, la consagración y el reconocimiento de principios e instrumentos sin carácter vinculante pero ampliamente aprobados contribuyen sin duda alguna a asentar y consolidar su importancia.

6. La Conferencia General de la UNESCO ha aprobado doce declaraciones¹. A continuación, se explica en detalle la práctica seguida en la elaboración, examen y aprobación de cada una de ellas.

¹ Estas declaraciones pueden encontrarse en el sitio web de la Organización en la dirección siguiente: http://www.unesco.org/textes_normatifs.

Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional, 4 de noviembre de 1966

7. Esta Declaración es fruto de una labor de preparación y negociación basada en una resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de 1960. Después de dicho proceso, se celebraron dos reuniones de expertos y otra de un grupo de trabajo de la Comisión del Programa de la Conferencia General, habiéndose pedido la opinión de los Estados Miembros. La Conferencia General, en su 13ª reunión (1964), instó al Director General a que elaborara una declaración en colaboración con el Consejo Ejecutivo y los Estados Miembros. El texto fue redactado por un comité especial del Consejo Ejecutivo basándose en una serie de consultas. El Consejo recomendó unánimemente a la Conferencia General que apoyara la Declaración, que fue aprobada el 4 de noviembre de 1966.

Declaración sobre los Principios Rectores del Empleo de las Transmisiones por Satélite para la Libre Circulación de la Información, la Difusión de la Educación y la Intensificación de los Intercambios Culturales, 15 de noviembre de 1972

8. En su 16ª reunión (1970), la Conferencia General autorizó al Director General a que preparara un texto de declaración sobre los principios que debían regir el empleo de las transmisiones por satélite para la libre circulación de la información, la difusión de la educación y la intensificación de los intercambios culturales, con la ayuda de un grupo asesor y en colaboración con las Naciones Unidas y la Organización Internacional de Telecomunicaciones. Esta iniciativa se inscribía en el marco de los informes solicitados por la Conferencia General desde 1962, que conllevaron la celebración de reuniones de expertos y de consultas con los interlocutores internacionales interesados. El Director General transmitió, con miras a su aprobación, un proyecto de declaración que había recibido el apoyo de una reunión de expertos. La Conferencia General aprobó la Declaración el 15 de noviembre de 1972.

Declaración sobre los Principios Fundamentales relativos a la Contribución de los Medios de Comunicación de Masas al Fortalecimiento de la Paz y la Comprensión Internacional, a la Promoción de los Derechos Humanos y a la Lucha contra el Racismo, el Apartheid y la Incitación a la Guerra, 28 de noviembre de 1978

9. En respuesta a lo pedido por la Conferencia General en su 17ª reunión (1972), se invitó a un grupo de expertos para que asesorara al Director General en relación con un proyecto de declaración sobre el asunto. En la 18ª reunión (1974) de la Conferencia General se presentó un proyecto. Al término de los debates, la Conferencia General pidió que se invitara a un grupo intergubernamental de expertos a que preparara una nueva versión del proyecto de declaración. En su 19ª reunión (1976), la Conferencia General solicitó que el proyecto fuese sometido de nuevo a consulta con objeto de que el texto de declaración recibiera el respaldo más amplio posible. Ante las opiniones diversas y contradictorias vertidas, el Director General sometió la cuestión al Consejo Ejecutivo, que le pidió, por su parte, que prosiguiera su labor. El Director General, asistido por otro grupo de consultores, preparó un nuevo proyecto que se sometió a la aprobación de la Conferencia General en su 20ª reunión (1978), en la que fue objeto de extensas consultas. El Director General recomendó que se aprobara por consenso. El 28 de noviembre de 1978, la Conferencia General aprobó la Declaración.

Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, 27 de noviembre de 1978

10. En su 19ª reunión (1976), la Conferencia General pidió al Director General que en su 20ª reunión (1978) le sometiera un proyecto de Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales. El proyecto fue preparado por el Director General sobre la base de trabajos realizados a petición de

la Conferencia General y en consulta con expertos. Se consultó a los Estados Miembros. El proyecto de declaración había sido aprobado por consenso por un grupo de representantes de los Estados, convocado en marzo de 1978 por el Director General en aplicación de una decisión del Consejo Ejecutivo, para elaborar un proyecto de texto de declaración. El texto fue luego modificado teniendo en cuenta las opiniones expresadas por los Estados. La Conferencia General lo aprobó por consenso en su 20ª reunión, el 27 de noviembre de 1978.

Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte, 21 de noviembre de 1978

11. A propuesta del Director General, la Conferencia General, en su 19ª reunión (1976), estableció un Comité Intergubernamental Provisional para la Educación Física y el Deporte, integrado por 30 Estados Miembros y le encargó que examinara la propuesta del Director General de elaborar una Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte. El Comité Intergubernamental creó un órgano subsidiario para preparar un proyecto de carta en forma de declaración. Tras examinar, modificar y aprobar este proyecto, el Comité Intergubernamental recomendó al Director General que lo sometiera a la Conferencia General. El Director General presentó el proyecto a la Conferencia General que lo aprobó el 21 de noviembre de 1978 en su 20ª reunión.

Declaración de Principios sobre la Tolerancia, 16 de noviembre de 1995

12. En su 26ª reunión (1991), la Conferencia General invitó al Director General a que, en consulta con las Naciones Unidas, examinara los procedimientos que debían seguirse para declarar 1995 Año de las Naciones Unidas para la Tolerancia, y para preparar una declaración sobre la tolerancia. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 47/124 (1992), tomó nota con satisfacción de la propuesta de la Conferencia General, e instó a la UNESCO a que preparara dicha declaración. El Director General presentó entonces al Consejo Ejecutivo un estudio analítico y un plan de acción para proclamar 1995 Año de las Naciones Unidas para la Tolerancia, y preparar el instrumento normativo. El Consejo Ejecutivo, tras examinar el informe del Director General, invitó a éste a que prosiguiera las consultas internacionales sobre la redacción de un texto que se presentaría a la Asamblea General de las Naciones Unidas para su aprobación oficial con motivo del inicio del Año de las Naciones Unidas para la Tolerancia. En su 27ª reunión (1993) la Conferencia General tomó nota del estudio analítico y del plan de acción con miras a la proclamación de 1995 Año de las Naciones Unidas para la Tolerancia y a la preparación de una declaración al respecto. El Director General presentó estos dos documentos tras los trabajos realizados por un grupo de expertos. Con objeto de dar curso a la petición de la Asamblea General formulada en la Resolución 49/213 para que se elaborara una declaración de principios y un programa de acción para el Año de las Naciones Unidas sobre la Tolerancia, la Conferencia General, en su 28ª reunión, aprobó el proyecto de declaración y el plan de acción presentados por el Director General y los transmitió al órgano plenario de las Naciones Unidas, que posteriormente tomó nota de la Declaración de Principios sobre la Tolerancia y el Plan de Acción de Seguimiento para el Año de las Naciones Unidas para la Tolerancia (Resolución 51/95).

Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras, 12 de noviembre de 1997

13. En 1994, la UNESCO patrocinó una reunión de expertos organizada por el Instituto Tricontinental de Democracia Parlamentaria y Derechos Humanos que aprobó la *Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Generaciones Futuras*. El Director General presentó esta Declaración al Consejo Ejecutivo, en su 145ª reunión (1994). En el transcurso de los debates, el Consejo Ejecutivo pidió que se examinara más a fondo la índole de los derechos de las generaciones futuras. El Director General, teniendo en cuenta las sugerencias del Consejo, celebró consultas con

especialistas para presentarle en su 147ª reunión (1995), un anteproyecto de declaración titulado *Anteproyecto de Carta de los Derechos de las Generaciones Futuras*. A raíz de las sugerencias que el Consejo Ejecutivo formuló en su 147ª reunión, el Director General elaboró una nueva versión titulada *Anteproyecto de Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras*, que se sometió a la Conferencia General en su 28ª reunión (1995). El Director General sugirió entonces que se convocara un grupo de trabajo integrado por expertos gubernamentales. El Consejo Ejecutivo hizo suya esta propuesta y la aprobó en su 151ª reunión (1997). En la 152ª reunión, se presentó al Consejo Ejecutivo un proyecto de Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras elaborada por el grupo de trabajo. El Consejo decidió transmitir el proyecto de declaración a la Conferencia General en su 29ª reunión (1997), que lo aprobó el 12 de noviembre de 1997.

Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos, 11 de noviembre de 1997

14. En su 24ª reunión (1987), la Conferencia General invitó al Director General a examinar las consecuencias de los avances científicos y técnicos sobre los derechos humanos. En su 25ª reunión (1989), la Conferencia General invitó al Director General a dar prioridad al examen de este tema en el periodo 1990-1995. La Conferencia General, en su 27ª reunión (1993), aprobó la creación por el Director General del Comité Internacional de Bioética de la UNESCO e invitó al Director General a proseguir en 1994-1995 la preparación de un instrumento internacional para la protección del genoma humano. Tras la presentación del informe del Director General titulado *Preparación de un eventual instrumento internacional para la protección del genoma humano*, que ratificó la labor llevada a cabo por el Comité Internacional de Bioética de la UNESCO, la Conferencia General, en su 28ª reunión (1995), invitó al Director General a redactar un anteproyecto de declaración sobre la protección del genoma humano y a convocar un comité de expertos gubernamentales encargado de finalizar este proyecto de declaración con miras a su aprobación por la Conferencia General en su 29ª reunión (1997). El comité de expertos gubernamentales se reunió en julio de 1997 en la Sede de la UNESCO y aprobó por consenso un proyecto de Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos. El Director General propuso entonces su aprobación a la 29ª reunión de la Conferencia General. La Conferencia General aprobó la *Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos* el 11 de noviembre de 1997.

Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, 2 de noviembre de 2001

15. En su 160ª reunión (2000), el Consejo Ejecutivo invitó al Director General a determinar los elementos preliminares de un proyecto de Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural. El Director General presentó un informe en la 161ª reunión del Consejo Ejecutivo (2001). Este último había invitado al Director General a preparar, basándose en dicho informe, un proyecto de declaración que sería presentado a la Conferencia General en su 31ª reunión (2001), tomando en cuenta las modificaciones sugeridas por el Consejo Ejecutivo en sus reuniones 161ª y 162ª (2001). El proyecto de Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, preparado por el Director General, fue transmitido a la Conferencia General por el Consejo Ejecutivo. La Conferencia General aprobó la *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural* el 2 de noviembre de 2001.

Carta sobre la preservación del patrimonio digital, 15 de octubre de 2003

16. En su 31ª reunión (2001) la Conferencia general invitó al Director General a preparar, para la 164ª reunión del Consejo Ejecutivo (2002), un proyecto de Carta sobre la preservación del patrimonio digital, con el fin de someterlo a la aprobación de la Conferencia General en su 32ª reunión (2003). Después de haber examinado y modificado el proyecto que le presentó

el Director General, el Consejo Ejecutivo le invitó a preparar un anteproyecto de Carta para la preservación del patrimonio digital que tomara en cuenta las deliberaciones que celebró en su 164ª reunión. Este anteproyecto, que tenía en cuenta las sugerencias de los Estados Miembros, se presentó al Consejo Ejecutivo en su 166ª reunión (2003). El anteproyecto había sido a su vez examinado y modificado por el Consejo Ejecutivo, que había invitado al Director General a presentar una versión consolidada del proyecto a la Conferencia General en su 32ª reunión. La Conferencia General aprobó la *Carta sobre la preservación del patrimonio digital* el 15 de octubre de 2003.

Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos, 16 de octubre de 2003

17. La Conferencia General, en su 31ª reunión (2001), suscribió la propuesta del Director General de iniciar las labores para la elaboración de un instrumento internacional sobre los datos genéticos. Desde 1999, los trabajos del Comité Internacional de Bioética de la UNESCO (CIB) versaban sobre el tema de los datos genéticos. A pedido del Director General, el CIB constituyó en 2001 un Grupo de redacción *ad hoc*. En su 165ª reunión (2002), el Consejo Ejecutivo, tras haber examinado los trabajos del CIB relativos a los datos genéticos, consideró que era urgente aprobar una declaración internacional sobre los datos genéticos humanos, en la que se prestara la debida atención a la dignidad humana y los derechos y libertades de la persona. Por lo tanto, el Consejo Ejecutivo invitó al Grupo de Redacción del CIB a proseguir la preparación de dicha declaración. En su 166ª reunión (2003), el Consejo Ejecutivo, tras haber tomado nota de las tareas realizadas por el Grupo de Redacción del CIB, convocó una reunión de expertos gubernamentales e invitó al Director General a que le presentara un anteproyecto de declaración que, tras haber sido debatido en una reunión de expertos gubernamentales, debería someterse a la aprobación de la Conferencia General en su 32ª reunión (2003). El anteproyecto presentado por el Director General tomaba en cuenta los trabajos del Grupo de Redacción del CIB. En su 167ª reunión (2003), el Consejo Ejecutivo recomendó a la Conferencia General que aprobara el proyecto de Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos. La Conferencia General aprobó esta Declaración el 16 de octubre de 2003.

Declaración de la UNESCO relativa a la destrucción intencional del patrimonio cultural, 17 de octubre de 2003

18. El Consejo Ejecutivo trató el asunto de la destrucción intencional del patrimonio cultural en su 162ª reunión (2001). La Conferencia General hizo otro tanto en su 31ª reunión (2001). El Consejo Ejecutivo invitó al Director General a presentar un informe sobre el tema, teniendo en cuenta las propuestas del Comité del Patrimonio Mundial. El Director General propuso que se preparara un proyecto de declaración con el fin de que ésta fuera aprobada por la Conferencia General en su 32ª reunión (2003). En el informe del Director General se proponía la redacción de un proyecto de declaración, que evocara los principios que figuran en las Convenciones de la UNESCO relativas al patrimonio cultural. El Consejo Ejecutivo aprobó este informe en su 162ª reunión (2001) y lo transmitió a la Conferencia General. En su 31ª reunión, la Conferencia General pidió al Director General que preparara, para su 32ª reunión, un proyecto de declaración relativa a la destrucción intencional del patrimonio cultural. En aplicación de esta resolución, se convocó una reunión de expertos gubernamentales y se elaboró un proyecto de declaración. Sobre la base de ese proyecto, el Director General preparó un proyecto consolidado, que fue aprobado por el Consejo Ejecutivo en su 167ª reunión (2003) y transmitido a la Conferencia General. La Conferencia General aprobó la *Declaración de la UNESCO relativa a la destrucción intencional del patrimonio cultural* el 17 de octubre de 2003.

Parte II – Prácticas de la UNESCO relativas al seguimiento de las declaraciones

19. En lo tocante al seguimiento de las declaraciones, las prácticas de la UNESCO muestran ciertas características:

- por lo general, las resoluciones relativas a la aprobación de declaraciones o al seguimiento de dichos instrumentos exhortan a los Estados Miembros de la UNESCO a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas o de otro tipo que sean apropiadas para hacer efectivos los principios contenidos en una determinada declaración;
- además, las resoluciones invitan al Director General a tomar en cuenta los principios contenidos en las declaraciones y a adoptar las medidas necesarias con miras a garantizar su más amplia difusión posible.

20. Ciertas declaraciones pueden estipular la creación de dispositivos específicos de seguimiento. Entre éstos figuran la elaboración de un plan de acción para la ejecución o incluso la labor de comités especiales de la UNESCO en la formulación de recomendaciones destinadas a la Conferencia General y de dictámenes relativos al seguimiento de una determinada declaración². En un caso, la aprobación de una declaración dio lugar a la negociación de una convención internacional³. Las prácticas relativas al seguimiento de cada una de las doce declaraciones se expone a continuación.

Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional, 4 de noviembre de 1966

21. La Conferencia General de la UNESCO, mediante la Resolución 14 C/8 relativa a la aprobación de esta Declaración, recomendó este instrumento a la atención de los Estados Miembros y Miembros Asociados y les invitó a publicarla en sus respectivos idiomas y a hacer que fuera distribuida, expuesta, leída y comentada. Asimismo pidió a los Estados que hicieran todo lo posible por aplicar las disposiciones de la Declaración. Por último, autorizó al Director General a dar la mayor difusión posible al texto de la Declaración en los Estados Miembros y Miembros Asociados, y entre las organizaciones internacionales, y a estudiar los medios de aplicar los principios en ella enunciados.

Declaración sobre los Principios Rectores del Empleo de las Transmisiones por Satélite para la Libre Circulación de la Información, la Difusión de la Educación y la Intensificación de los Intercambios Culturales, 15 de noviembre de 1972

22. La Conferencia General de la UNESCO aprobó esta Declaración en su Resolución 17 C/4.111. Sin embargo, la Resolución no incluye ninguna medida de seguimiento.

Declaración sobre los Principios Fundamentales relativos a la Contribución de los Medios de Comunicación de Masas al Fortalecimiento de la Paz y la Comprensión Internacional, a la Promoción de los Derechos Humanos y a la Lucha contra el Racismo, el Apartheid y la Incitación a la Guerra, 28 de noviembre de 1978

23. La Conferencia General de la UNESCO aprobó esta Declaración en su Resolución 20 C/4/9.3/2. La Resolución no incluye ninguna medida de seguimiento.

² Véase el Artículo 24 de la *Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos*.

³ Véase la *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*.

Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, 27 de noviembre de 1978

24. En su Resolución 20 C/3/1.1/3 por la que aprobó esta Declaración, la Conferencia General de la UNESCO invitó al Director General a elaborar un informe global sobre la situación en el mundo, en lo que respecta a las materias relacionadas con la Declaración. Asimismo invitó al Director General a presentar dicho informe a la Conferencia General y a someter a su aprobación todas las observaciones generales y todas las recomendaciones que se estimaran necesarias para propiciar la aplicación de la Declaración.

Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte, 21 de noviembre de 1978

25. La Resolución 20 C/1/5.4/2 de la Conferencia General relativa a la aprobación de la Carta no incluyó ninguna medida de seguimiento. Sin embargo, la Resolución 20 C/1/5.4/3 relativa a la aprobación de los Estatutos del Comité Intergubernamental para la Educación Física y el Deporte (CIGEPS) encarga a este último que facilite la aplicación de la Carta.

Declaración de Principios sobre la Tolerancia, 16 de noviembre de 1995

26. En su Resolución 28 C/5.62, la Conferencia General de la UNESCO invitó al Director General a “difundir lo más ampliamente posible el texto de la Declaración de Principios” y a “crear un instrumento apropiado de coordinación y evaluación de las acciones emprendidas para apoyar la promoción de la tolerancia y de la educación para ésta dentro del sistema de las Naciones Unidas y en cooperación con otras organizaciones asociadas”.

27. Desde que la Conferencia General aprobó su Resolución 28 C/5.41, el sistema permanente de elaboración de informes sobre la educación para la paz, los derechos humanos, la democracia, el entendimiento internacional y la tolerancia, integrado en el dispositivo de aplicación de la Recomendación de 1974 sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, se aplica también, entre otras, a la *Declaración de Principios sobre la Tolerancia*, que así pasa a formar parte de los instrumentos normativos que son objeto de seguimiento por parte del Comité de Convenciones y Recomendaciones del Consejo Ejecutivo (CR).

Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras, 12 de noviembre de 1997

28. Esta Declaración, en cuyo Artículo 12 se establece un procedimiento de aplicación, fue aprobada por la Conferencia General en su Resolución 29 C/44. Los Estados, el sistema de las Naciones Unidas, las demás organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, los particulares y los organismos públicos y privados han de asumir plenamente las responsabilidades que les incumben en la promoción, especialmente mediante la educación, la formación y la información, del respeto de los ideales consagrados en la Declaración y fomentar por todos los medios oportunos el pleno reconocimiento y la aplicación efectiva de dichos ideales. En la Declaración, se invita además a la Organización a difundirla “lo más ampliamente posible y a adoptar todas las medidas necesarias en sus esferas de competencia para sensibilizar al público a los ideales que en ella se consagran”.

Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos, 11 de noviembre de 1997

29. Esta Declaración fue aprobada por la Conferencia General en su Resolución 29 C/16. En su sección G se establecen reglas para su aplicación. En particular, se pide a los Estados que tomen las medidas adecuadas para fomentar mediante la educación, la formación y la información, el respeto

de los principios que en ella se enuncian y para favorecer su reconocimiento y aplicación efectiva. Los Estados deben fomentar también los intercambios y las redes entre comités de ética independientes, según se establezcan, para favorecer su plena colaboración. En la misma sección se prevé asimismo que el Comité Internacional de Bioética de la UNESCO, creado en 1993, contribuya a difundir los principios enunciados en la Declaración y a profundizar en el examen de las cuestiones planteadas por su aplicación y por la evolución de las tecnologías en cuestión. El mencionado Comité debe organizar consultas apropiadas con las partes interesadas, por ejemplo los grupos vulnerables. Además, debe presentar, de conformidad con los procedimientos reglamentarios de la UNESCO, recomendaciones a la Conferencia General y prestar asesoramiento sobre el seguimiento de la Declaración, en particular en cuanto a la detección de prácticas que pueden ir en contra de la dignidad humana, como las intervenciones en la línea germinal.

30. En su Resolución 29 C/17, la Conferencia General indica mecanismos de aplicación de la Declaración. El órgano supremo invitó al Director General a que reuniera un grupo especial de trabajo con una representación geográfica equilibrada, integrado por representantes de los Estados Miembros, para que lo asesorara sobre la constitución y las tareas del Comité Internacional de Bioética en relación con la Declaración Universal y sobre las condiciones, en particular la amplitud de las consultas, en las que garantizará el seguimiento de dicha Declaración. De este modo, el CIB dispone desde 1998 de un Reglamento y de Estatutos que definen su mandato, composición y funcionamiento. El Director General de la UNESCO convoca al CIB por lo menos una vez al año. En esas reuniones, y gracias a esos grupos de trabajo, el CIB elabora dictámenes y recomendaciones sobre cuestiones concretas, que después se difunden ampliamente y se presentan al Director General para que éste los transmita a los Estados Miembros y al Consejo Ejecutivo y la Conferencia General.

31. La Conferencia General invita también al Director General a preparar un informe global sobre la situación en el mundo en los ámbitos relacionados con la Declaración, sobre la base de la información proporcionada por los Estados Miembros y de cualquier otra información que pueda recoger por los métodos que estime convenientes y de la que tenga pruebas fidedignas. Por último, la Conferencia General invita al Director General a presentarle su informe global y someter a su aprobación todas las observaciones generales y recomendaciones que se consideren necesarias para propiciar la aplicación de la Declaración.

Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, 2 de noviembre de 2001

32. El Anexo II de la Declaración, que la Conferencia General aprobó en su Resolución 31 C/25, contiene las *Orientaciones principales de un plan de acción para la aplicación de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*. En la mencionada Resolución, la Conferencia General insta a los Estados Miembros a tomar las medidas apropiadas para promover los principios enunciados en la Declaración, que se acompaña de las orientaciones principales de un Plan de Acción, y para favorecer su aplicación, y también a comunicar regularmente al Director General la información que estimen oportuna sobre las medidas que haya tomado para poner en práctica los principios enunciados en la Declaración y el Plan de Acción. Además, la Conferencia invita al Director General a tomar en cuenta los principios enunciados en la Declaración y las orientaciones principales de su Plan de Acción en la ejecución de los programas de la UNESCO, y a adoptar las medidas necesarias para garantizar la difusión y el seguimiento de la Declaración y de las orientaciones principales de su Plan de Acción, especialmente entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesadas. El Plan de Acción prevé, entre otras cosas, que los Estados lleven a cabo una reflexión sobre la conveniencia de elaborar un instrumento jurídico internacional sobre la diversidad cultural. En su Resolución 32 C/31, la Conferencia General autoriza al Director General a aplicar el plan de acción para el fomento de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural.

Carta sobre la preservación del patrimonio digital, 15 de octubre de 2003

33. En su Resolución 32 C/42 por la que aprueba la Carta sobre la preservación del patrimonio digital, la Conferencia General invita al Director General a que, en cooperación con los Estados Miembros, las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, y el sector privado, adopte todas las medidas necesarias para aplicar la Carta.

Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos, 16 de octubre de 2003

34. La Declaración fue aprobada por la Conferencia General en su Resolución 32 C/22. En su sección F se enuncia una serie de reglas relativas a su aplicación. En el Artículo 23, dedicado explícitamente a su aplicación práctica, se prevé que los Estados adopten todas las medidas oportunas, ya sean de carácter legislativo, administrativo o de otra índole, para poner en práctica los principios enunciados en la Declaración conforme al derecho internacional relativo a los derechos humanos. En el mismo artículo se exhorta además a los Estados a establecer acuerdos bilaterales y multilaterales que permitan a los países en desarrollo generar la capacidad necesaria para participar en la creación y el intercambio de saber científico sobre los datos genéticos humanos y de las correspondientes competencias técnicas. En el Artículo 25 se insiste en las funciones del Comité Internacional de Bioética (CIB) y el Comité Intergubernamental de Bioética (CIGB) en lo que concierne a la aplicación de la Declaración y a la difusión de los principios que en ella se enuncian. Ambos comités deben encargarse concertadamente de su seguimiento y de la evaluación de su aplicación, basándose, entre otras cosas, en los informes que faciliten los Estados. Deben ocuparse en especial de emitir opiniones o efectuar propuestas que puedan conferir mayor eficacia a la Declaración.

35. El Artículo 26 de la Declaración versa sobre las actividades de seguimiento de la UNESCO. La Organización debe tomar las medidas adecuadas para dar seguimiento a la Declaración a fin de impulsar el progreso de las ciencias de la vida y sus aplicaciones por medio de la tecnología, basados en el respeto de la dignidad humana y en el ejercicio y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

36. En su Resolución 32 C/23, la Conferencia General se ocupa también de la aplicación de la Declaración y en particular insta a los Estados Miembros a que tomen todas las medidas apropiadas, ya sean de carácter legislativo, administrativo o de otra índole, para poner en práctica los principios enunciados en la Declaración, conforme al derecho internacional relativo a los derechos humanos, y a que comuniquen periódicamente al Director General toda información útil sobre las medidas que hayan adoptado para aplicar los principios enunciados en la Declaración. La Conferencia también invita al Director General a que adopte las medidas apropiadas para velar por la aplicación de la Declaración, comprendida su difusión y traducción a un gran número de idiomas, y para que el CIB y el CIGB puedan contribuir de manera apropiada a la aplicación de la Declaración y a la difusión de los principios que en ella se enuncian.

Declaración de la UNESCO relativa a la destrucción intencional del patrimonio cultural, 17 de octubre de 2003

37. En su Resolución 32 C/33, la Conferencia General de la UNESCO invitó al Director General a que haga todo lo necesario para garantizar la difusión y el seguimiento de la Declaración.

Parte III – Propuesta de procedimiento por etapas a modo de régimen jurídico relativo a la elaboración, el examen, la aprobación y el seguimiento de las declaraciones

38. Pese a que no existe un reglamento específico, exceptuada la Resolución 20 C/32.1 de la Conferencia General, en la práctica el proceso de elaboración, examen y aprobación de las declaraciones de la UNESCO siempre ha pasado por las etapas siguientes:

- una decisión de la Conferencia General respecto a la conveniencia de elaborar una declaración, basada en un informe del Director General o una recomendación del Consejo Ejecutivo o de un órgano subsidiario de la propia Conferencia;
- un proceso de consultas con expertos y/o grupos intergubernamentales, seguido de los trabajos de elaboración del texto;
- deliberaciones en el Consejo Ejecutivo y aprobación de la declaración por parte de la Conferencia General, eventualmente precedida de una recomendación del Consejo Ejecutivo.

39. Por lo que respecta al seguimiento, el proceso difiere entre las declaraciones, como queda explicado en los párrafos 19 a 37 del presente documento.

40. La Conferencia General, atendiendo a esta práctica constante y a su Resolución 20 C/32.1, podría definir un procedimiento por etapas que sirva de régimen jurídico para la elaboración, el examen, la aprobación y el seguimiento de las declaraciones, cartas y otros instrumentos normativos como el que se describe a continuación:

Procedimiento por etapas para la elaboración, el examen, la aprobación y el seguimiento de las declaraciones, cartas y otros instrumentos normativos similares que haya aprobado la Conferencia General y no estén contemplados en el *Reglamento sobre las recomendaciones a los Estados Miembros y las convenciones internacionales previstas en el párrafo 4 del Artículo IV de la Constitución*

1ª etapa: Decisión de la Conferencia General respecto a la conveniencia de elaborar una declaración, carta u otro instrumento normativo similar

La Conferencia General, basándose en un informe del Director General o una recomendación del Consejo Ejecutivo o de uno de sus órganos subsidiarios cuyos miembros son elegidos por ella misma, deberá decidir si determinado tema debe ser objeto de una declaración, una carta u otro instrumento normativo similar.

2ª etapa: Elaboración del proyecto de declaración, carta u otro instrumento normativo similar

La Conferencia General encargará al Director General que, en una fecha por ella determinada, le presente un proyecto de declaración, carta u otro instrumento normativo similar preparado en consulta con los Estados Miembros. Para redactar el proyecto de instrumento, el Director General podrá convocar reuniones intergubernamentales o de comités de expertos con arreglo a lo dispuesto en el *Reglamento para la clasificación de conjunto de las diversas categorías de reuniones convocadas por la UNESCO*.

3ª etapa: Examen y aprobación del proyecto de declaración, carta u otro instrumento normativo similar por parte de la Conferencia General

La Conferencia General procederá a examinar y debatir el proyecto de declaración, carta u otro instrumento normativo similar que se le haya presentado, junto con las recomendaciones al respecto del Consejo Ejecutivo.

La declaración, carta u otro instrumento normativo similar será aprobado por consenso.

4ª etapa: Seguimiento de la declaración, carta u otro instrumento normativo similar aprobado por la Conferencia General

El Director General dará la mayor difusión posible al texto de la declaración, carta u otro instrumento normativo similar aprobado por la Conferencia General.

Cuando en el propio texto del instrumento no se prevea un mecanismo de seguimiento, la Conferencia General podrá invitar al Director General a presentarle en determinadas fechas, por ella fijadas, un informe sobre las medidas que hayan adoptado los Estados Miembros para hacer efectivos los principios enunciados en la declaración, carta u otro instrumento normativo similar.

41. Tras haber examinado el presente documento, la Conferencia General podría aprobar el siguiente proyecto de resolución:

La Conferencia General,

Habiendo examinado el documento 33 C/20 y tomado nota del informe del Comité Jurídico (documento 33 C/LEG/...),

Decide aprobar el procedimiento por etapas propuesto por el Director General como régimen jurídico para la elaboración, el examen, la aprobación y el seguimiento de las declaraciones, cartas y otros instrumentos normativos similares que haya aprobado la Conferencia General y no estén contemplados en el Reglamento sobre las recomendaciones a los Estados Miembros y las convenciones internacionales previstas en el párrafo 4 del Artículo IV de la Constitución, procedimiento que se expone en el párrafo 40 del documento 33 C/20.

ANEXO I

Resolución 20 C/32.1 de la Conferencia General

32 Acción normativa de la Organización

32.1 La Conferencia General,

Recordando la Resolución 6.112 aprobada durante su 19ª reunión, así como la Decisión 5.6.1 aprobada por el Consejo Ejecutivo en su 105ª reunión,

Habiendo examinado los documentos 20 C/22 y Add. que llevan por título “Acción normativa de la Organización: propuestas e informe del Director General y del Consejo Ejecutivo”,

Subrayando la importancia de la acción normativa de la UNESCO,

Estimando que las propuestas que figuran en esos documentos mejoran notablemente la acción normativa de la Organización,

1. **Decide**, en consecuencia, que:

- a) Toda propuesta tendente a que se emprenda un estudio preliminar para la regulación internacional de una cuestión en forma de una convención internacional o de una recomendación a los Estados Miembros deberá ser objeto de un proyecto de resolución presentado a la Conferencia General;
- b) Habida cuenta de la naturaleza de la cuestión examinada, ese proyecto de resolución preverá los plazos adecuados, en lo que concierne a la reunión del Consejo Ejecutivo durante la que se examinará el estudio preliminar o la reunión de la Conferencia General en la que se debatirá eventualmente la cuestión de la oportunidad de la regulación; también podrá prever una consulta a los Estados Miembros para la preparación del estudio preliminar;
- c) Las propuestas tendentes a que se emprenda la elaboración de un instrumento normativo diferente de una convención internacional o una recomendación deberán también ser objeto de un proyecto de resolución que podrá prever diferentes plazos, según los casos, por lo que concierne a las etapas de elaboración: ese proyecto de resolución podrá prever una consulta a los Estados Miembros antes de la redacción del anteproyecto;

2. **Pide** al Consejo Ejecutivo y al Director General:

- a) Que examinen la posibilidad de establecer orientaciones similares a las adoptadas en materia de política de publicaciones por la Conferencia General de la UNESCO en su 19ª reunión, a fin de aplicarlas durante las diversas etapas de la preparación de instrumentos normativos de todos los tipos;
- b) Que, si los resultados de dicho examen son positivos, preparen un proyecto de directrices para que la Conferencia General de la UNESCO lo examine en su 21ª reunión;

3. **Pide** al Director General que le presente en cada una de las reuniones un documento informativo sobre el estado de los trabajos emprendidos dentro del marco de la acción normativa de la Organización, indicando las etapas posteriores previstas y proporcionando la totalidad de la información sobre la utilización por los gobiernos de los Estados Miembros de los instrumentos normativos aprobados bajo los auspicios de la UNESCO;
4. **Decide** que el informe del órgano subsidiario del Consejo Ejecutivo encargado de examinar los informes de los Estados Miembros sobre la aplicación de las convenciones o de las recomendaciones, así como los comentarios del Consejo Ejecutivo sobre este informe, serán examinados por las comisiones del programa de la Conferencia General, según los instrumentos que conciernan a cada una, antes de examinarse en plenaria.

ANEXO II

Práctica de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en relación con la aprobación de declaraciones

1. Entre los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la UNESCO están dotadas de importantes responsabilidades normativas. Las constituciones de ambas organizaciones son muy similares⁴ en lo que respecta a la aprobación de convenios internacionales y recomendaciones⁵. Debe señalarse que tanto en la OIT como en la UNESCO los órganos rectores han aprobado declaraciones. La aprobación de esos instrumentos no está prevista de manera explícita en sus constituciones. Además, ninguna de ellas ha adoptado una normativa que estipule que la elaboración y la aprobación de una declaración están sujetas a una reglamentación y un procedimiento preestablecidos.
2. Hasta la fecha, en la OIT se han aprobado cuatro declaraciones⁶:
 - la *Declaración de Filadelfia relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo* se aprobó en 1944 con vistas a la ampliación de las competencias de la OIT que se inició inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. En esta Declaración se hace hincapié, en particular, en la voluntad de esa Organización de interesarse tanto por las condiciones laborales de los trabajadores como por sus condiciones de vida. Además, la Declaración comprende todas las categorías de trabajadores⁷. Por consiguiente, su aprobación respondió al propósito de dar una nueva definición de los objetivos y principios de la OIT. Esta Declaración goza de un rango particular puesto que en 1946 se la incorporó a la Constitución de la Organización;
 - la *Declaración referente a la política de apartheid de la República de Sudáfrica* fue aprobada en 1964, revisada en 1988 y abrogada en 1991 cuando perdió su objeto. Este instrumento, que carecía de carácter normativo, se refería a un asunto sumamente importante para la OIT. La aprobación de una Declaración a ese respecto lo puso de manifiesto;
 - la *Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social* fue aprobada en 1977 por el Consejo de Administración de la OIT. A ese instrumento se adjuntaron procedimientos de seguimiento, elaborados por ese Consejo, con el objetivo de ejercer presiones políticas (y morales) sobre los Estados Miembros a fin de incitarlos a aplicarlo en sus legislaciones internas. Asimismo, los Estados deben presentar informes, preparados en consulta con las organizaciones que representan a empleadores y trabajadores. Posteriormente, un órgano creado para ese fin (la Subcomisión de Empresas Multinacionales de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo) examina esos informes y los comunica al Consejo de Administración⁸. En la práctica, los procedimientos de seguimiento sufren importantes demoras;

⁴ Véanse el Artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (Anexo A) y el párrafo 4 del Artículo IV de la Constitución de la UNESCO.

⁵ Sobre el origen del párrafo 4 del Artículo IV, y el hecho de que esté inspirado en la Constitución de la OIT, véase H. Saba, "L'activité quasi-législative des institutions spécialisées des Nations Unies", *Recueil des cours de l'Académie de droit international (La Haya)*, Vol. 111, 1964, págs. 643-644.

⁶ Pueden aprobarse por mayoría simple.

⁷ Nicolas Valticos, *International Labour Law*, Kluwer, Deventer/Boston, 1995, pág. 47.

⁸ Véase http://www.ilo.org/public/french/standards/norm/enforced/ad_hoc/mne_pro.htm.

- la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, aprobada en 1998, se basa en un informe del Director General de esa organización (titulado *La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización* y presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo en su 85ª reunión, celebrada en 1997) en el que se proponía a la Conferencia la aprobación de una declaración solemne sobre los derechos fundamentales. Esta iniciativa surgió de una propuesta presentada al Consejo de Administración en marzo de 1997 por el Grupo de empleadores a fin de definir con mayor claridad el mandato de la OIT “por medio de un documento que revistiese la forma de una declaración, que podría ser adoptada por la Conferencia. Este documento no tendría por efecto modificar la Constitución sino simplemente precisar su significado en relación con los principios fundamentales”⁹.

3. Debe señalarse que la decisión de la OIT de recurrir a una declaración refleja la importancia que su Consejo de Administración o Conferencia conceden al asunto objeto de ese instrumento, así como la voluntad de subrayar la importancia de los principios y normas que en él se enuncien. El escaso número de declaraciones aprobadas en la OIT hasta la fecha traduce esas preocupaciones. Además, confiere un carácter universal a su aprobación.

Anexo A - Artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo

1. Cuando la Conferencia se pronuncie a favor de la adopción de proposiciones relativas a una cuestión del orden del día, tendrá que determinar si dichas proposiciones han de revestir la forma: a) de un convenio internacional, o b) de una recomendación, si la cuestión tratada, o uno de sus aspectos, no se prestare en ese momento para la adopción de un convenio.
2. En ambos casos, para que la Conferencia adopte en votación final el convenio o la recomendación será necesaria una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes.
3. Al elaborar cualquier convenio o recomendación de aplicación general, la Conferencia deberá tener en cuenta aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo, y deberá proponer las modificaciones que considere necesarias de acuerdo con las condiciones peculiares de dichos países.
4. El Presidente de la Conferencia y el Director General autenticarán, con sus firmas, dos copias del convenio o de la recomendación. De estas copias, una se depositará en los archivos de la Oficina Internacional del Trabajo y la otra se enviará al Secretario General de las Naciones Unidas. El Director General remitirá una copia certificada del convenio o de la recomendación a cada uno de los Miembros.
5. En el caso de un convenio:
 - a) el convenio se comunicará a todos los Miembros para su ratificación;
 - b) cada uno de los Miembros se obliga a someter el convenio, en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia (o, cuando por circunstancias

⁹ Conferencia Internacional del Trabajo, *Informe VII – Examen de una eventual Declaración de Principios de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los derechos fundamentales, y del mecanismo de seguimiento apropiado*, 86ª reunión, 1998, Ginebra (Anexo B).

excepcionales no pueda hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible, pero nunca más de dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia), a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas;

- c) los Miembros informarán al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter el convenio a la autoridad o autoridades competentes, comunicándole, al mismo tiempo, los datos relativos a la autoridad o autoridades consideradas competentes y a las medidas por ellas adoptadas;
- d) si el Miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio;
- e) si el Miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, no recaerá sobre dicho Miembro ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio.

6. En el caso de una recomendación:

- a) la recomendación se comunicará a todos los Miembros para su examen, a fin de ponerla en ejecución por medio de la legislación nacional o de otro modo;
- b) cada uno de los Miembros se obliga a someter la recomendación, en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia (o, cuando por circunstancias excepcionales no pueda hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible, pero nunca más de dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia), a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas;
- c) los Miembros informarán al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, comunicándole, al mismo tiempo, los datos relativos a la autoridad o autoridades consideradas competentes y las medidas por ellas adoptadas;
- d) salvo la obligación de someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, no recaerá sobre los Miembros ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en la recomendación, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación, y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas.

7. En el caso de un Estado federal, se aplicarán las siguientes disposiciones:
- a) respecto a los convenios y recomendaciones que el gobierno federal considere apropiados de acuerdo con su sistema constitucional para la adopción de medidas en el ámbito federal, las obligaciones del Estado federal serán las mismas que las de los Miembros que no sean Estados federales;
 - b) respecto a los convenios y recomendaciones que el gobierno federal considere más apropiados, total o parcialmente, de acuerdo con su sistema constitucional, para la adopción de medidas por parte de los Estados, provincias o cantones constitutivos que por parte del Estado federal, el gobierno federal:
 - i) adoptará, de acuerdo con su constitución o las constituciones de los Estados, provincias o cantones interesados, medidas efectivas para someter tales convenios y recomendaciones, a más tardar dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia a las autoridades federales, estatales, provinciales o cantonales apropiadas, al efecto de que les den forma de ley o adopten otras medidas;
 - ii) adoptará medidas, condicionadas al acuerdo de los gobiernos de los Estados, provincias o cantones interesados, para celebrar consultas periódicas entre las autoridades federales y las de los Estados, provincias o cantones interesados, a fin de promover dentro del Estado federal, medidas coordinadas para poner en ejecución las disposiciones de tales convenios y recomendaciones;
 - iii) informará al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter tales convenios y recomendaciones a las autoridades federales, estatales, provinciales o cantonales apropiadas comunicándole al mismo tiempo los datos relativos a las autoridades consideradas apropiadas y a las medidas por ellas adoptadas;
 - iv) informará al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo respecto a cada uno de esos convenios que no haya ratificado, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de la legislación y la práctica de la federación y sus Estados, provincias o cantones constitutivos, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo;
 - v) informará al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo respecto a cada una de esas recomendaciones, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de la legislación y la práctica de la federación y sus Estados, provincias o cantones constitutivos, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas.
8. En ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación.

Anexo B - Conferencia Internacional del Trabajo, Informe VII - Examen de una eventual Declaración de Principios de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los derechos fundamentales, y del mecanismo de seguimiento apropiado (86ª reunión, Ginebra, junio de 1998)

[...]

III. EL ALCANCE JURÍDICO DE LA DECLARACIÓN Y DE SU MECANISMO DE SEGUIMIENTO

La naturaleza y el alcance jurídico de la Declaración han dado lugar a prolijas discusiones desde que se previó y decidió su inscripción en el orden del día de la Conferencia. Concretamente, se manifestó el temor de que la Declaración no tuviese por objeto o por efecto extender de modo jurídicamente discutible las obligaciones constitucionales a las que se someten los Estados Miembros, y que no pueda servir de excusa para la adopción de medidas comerciales de carácter proteccionista. La Oficina se ha esforzado en diversas ocasiones por disipar estos temores. Más adelante recordaremos las consideraciones esenciales que ya se desarrollan en el documento que se sometió a las consultas de abril.

Los comentarios que se han formulado con mayor frecuencia se refieren a dos cuestiones: por una parte, si la Declaración tiene o no un alcance jurídicamente obligatorio (o, para utilizar una formulación más precisa y más exacta, si es jurídicamente obligatoria en cuanto tal: *per se*), por otra parte, qué uso podría hacerse de ella fuera de la OIT. Antes de recapitular los tres elementos esenciales para responder a ello, parece útil aportar una breve precisión sobre la significación y alcance de este instrumento en el ámbito del procedimiento.

En la práctica general de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, cabe definir una declaración como un instrumento oficial y solemne, que se justifica en raras ocasiones cuando se enuncian principios que tienen gran importancia y un valor perdurable¹⁰. En la práctica de la OIT, esta forma de acto apareció con la Declaración de Filadelfia¹¹, que sin embargo representa un caso completamente excepcional porque dos años más tarde se incorporó a la Constitución con ocasión de las enmiendas constitucionales de 1946. Otra manifestación interesante fue la Declaración sobre la política de apartheid de la República Sudafricana, que se adoptó en 1964, se revisó en 1988 y se derogó en 1991 cuando cesó de tener objeto. De este último precedente se deduce que una declaración, aunque no tenga el alcance de un instrumento normativo, posee sin embargo determinadas características que le dan un alcance mayor que el de una simple resolución en virtud del Artículo 17 del Reglamento de la Conferencia. Tal declaración, más allá de su forma solemne, se adopta en el marco de un punto específicamente inscrito en el orden del día de la Conferencia por el Consejo de Administración. Ello conduce a considerar en la práctica que el informe especial del Director General que estaba destinado a garantizar su seguimiento era una

¹⁰ Memorándum preparado por el Servicio Jurídico de la Secretaría de la ONU, 34 UNESCOR, Sup. (no 8) 15, documento ONU E/CN.4/L.610 (1962).

¹¹ Interesa citar la Memoria presentada a la Conferencia de 1944, en la que se declaraba que, en el ambiente de las políticas en vías de evolución, parecía muy conveniente que la Organización [...] formulase de nuevo los fines y objetivos que se propone para el nuevo período en el que el mundo estaba entrando. «Todo lo que se ha producido desde 1919 no ha hecho más que consolidar las bases de la filosofía internacional proclamada por la Constitución de la Organización [...] pero como el mundo ha seguido adelante, la Organización puede ahora avanzar con él o, si es posible, precederlo un poco. Parece, pues, llegado el momento de adoptar una nueva Declaración de principios generales [...] que constituiría un mandato social que propusiese determinados objetivos a la Organización y que supusiese por parte de los Miembros un compromiso de colaboración para alcanzar estos objetivos. [...] Una Declaración solemne de la Conferencia parece ser el modo más adecuado para esta nueva formulación de fines y objetivos de la Organización [...]. La adopción de esta Declaración serviría para marcar una fase importante de la historia de la Organización por medio de la nueva formulación que daría a sus objetivos en la nueva perspectiva de un mundo transformado.»

especie de cuestión recurrente en el orden del día de la Conferencia. Y esto explica concretamente que, en lugar de tratarse en sesión plenaria como debe hacerse con la Memoria del Director General, haya podido ser remitido a una comisión especial de composición restringida.

Efectos para la Organización

En relación con sus efectos para la Organización, está claro que una declaración es un acto que implica un compromiso de toda la Organización y que entraña unos efectos jurídicos para todos sus órganos, la Conferencia, el Consejo y el Director General, equivalentes por lo menos a los de una resolución, por las razones que se han mencionado ya. Concretamente, estos órganos tendrán que garantizar la aplicación de una “obligación concomitante” que se confía a la Organización y brindar toda la asistencia apropiada para secundar los esfuerzos de los Miembros. La obligación que se impone así a la Organización no implica, sin embargo, por los motivos que examinaremos, una ampliación de las obligaciones jurídicas de sus Miembros.

Efectos para los Miembros

Respecto a los efectos jurídicos de la Declaración para los Miembros, la cuestión estriba en realidad en saber si la misma añade nuevas obligaciones a las ya existentes en virtud de la Constitución y de la práctica constitucional. El examen del texto de la Declaración y de su mecanismo de seguimiento imponen una respuesta negativa.

En primer lugar, conviene recordar que, básicamente, la Declaración no tiene por objeto establecer o extrapolar un documento nuevo o más detallado de los derechos fundamentales del trabajo, sino subrayar la pertinencia y la renovada importancia que, en el contexto descrito en el Preámbulo, tienen los derechos fundamentales cuyos principios se inscriben ya en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia. La libertad de asociación, la protección de los niños, la igualdad de oportunidades y de trato han sido ya afirmadas por la Constitución y la Declaración de Filadelfia. El único punto en el que la Declaración extrapola algo es el del trabajo forzoso, que no figura en ella *expressis verbis*, pero cuya prohibición parece estar implícita en los principios proclamados por la Constitución y la Declaración de Filadelfia, según los cuales el trabajo no es una mercancía y los trabajadores tienen derecho a que se respeten su libertad de asociación, su dignidad y su igualdad de oportunidades. Sin duda, la Declaración equivaldrá a ese respecto a un reconocimiento político y moral de esta argumentación por parte de los Miembros de la OIT. Sin embargo, no constituye en sentido estricto una interpretación de la Constitución dotada de un valor jurídico obligatorio para los Estados Miembros, porque sólo la Corte Internacional de Justicia tiene competencia para dar esta interpretación, según el Artículo 37.1 de la Constitución. En todo caso, nadie parece haber tenido la menor veleidad de sostener que la adhesión a la Constitución y a los principios mencionados pueda dejar a los Miembros completamente libres para practicar el trabajo forzoso en caso de que no hayan ratificado los correspondientes convenios (porque, entre otras cosas, todas las constituciones y legislaciones nacionales excluyen el recurso al trabajo forzoso).

En resumen, el objeto de la Declaración no es sino exigir a los Miembros de la OIT que sean coherentes consigo mismos y con los compromisos que ya han adoptado, animándolos en sus esfuerzos en ese sentido; no se trata en ningún caso de someterlos a nuevos compromisos. Contrariamente a lo que se ha podido decir, en ningún momento se ha pensado en someterlos a las disposiciones específicas de los convenios que no hayan ratificado.

Las mismas conclusiones se imponen respecto del mecanismo de seguimiento (sobre el que volveremos más adelante), en la medida en que este mecanismo podría aplicarse incluso en ausencia de una Declaración. En efecto, en el caso de los Estados que no han ratificado los correspondientes convenios, se basa en el Artículo 19.5, e) de la Constitución, que el Consejo de

Administración ya está facultado para aplicar según las modalidades que libremente escoja y, si así se decide, en un informe (o una visión de conjunto) fundado en una compilación de informaciones ya existentes que representaría una simple utilización de las funciones susceptibles de atribuirse a la Oficina Internacional del Trabajo en el marco de las directrices de la Conferencia o del Consejo, según prevé el Artículo 10 de la Constitución de la OIT.

Efectos fuera de la OIT

El alcance jurídico de la Declaración, tal como se describe más arriba, supone un corolario importante en lo que se refiere a sus efectos fuera de la OIT: la Declaración no crea nuevas obligaciones constitucionales para los Estados Miembros, pero tampoco los desvincula de las obligaciones jurídicas que hayan contraído en virtud del derecho internacional. Esto se aplica en particular a las obligaciones que se derivan de otros tratados multilaterales en los que los Miembros de la OIT pueden ser parte y a los que no pueden sustraerse más que en las condiciones previstas por dichos tratados o documentos constitucionales, o en las condiciones generales previstas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Artículo 41). Está claro que, al no tener ni siquiera la categoría de un tratado, la Declaración como tal no podría ofrecer base jurídica para hacer excepción *inter se*. Tampoco podría permitir a la OIT dar consignas sobre un tema que no es de su incumbencia. Desde este punto de vista, se puede decir que las consideraciones finales que figuraban después de los asteriscos en el anteproyecto que se sometió a consultas oficiosas no hacen más que explicitar una evidencia jurídica. Su significación es en realidad de orden básicamente político. Durante las consultas, diversas instancias manifestaron el deseo de que, si se mantiene, convendría simplificar su redacción y colocarla en otro sitio. Habida cuenta de las explicaciones anteriores, que se incorporarán a las labores preparatorias, es posible eliminar las incidencias dirigidas a subrayar los aspectos jurídicos del problema. Habida cuenta que todavía no existe ningún acuerdo para su inclusión y que el Grupo de los Trabajadores y algunos gobiernos han puesto de manifiesto su hostilidad al principio mismo de esta cláusula, parece preferible dejar el párrafo donde estaba. Según los casos, podría ser adecuado (como han propuesto ciertos gobiernos) colocarlo en el Preámbulo después del último párrafo del “considerando” y para enlazar con el párrafo precedente, formularlo así:

“Considerando que la Organización no tiene competencia en materia de comercio y que en la presente Declaración nada autoriza a un Miembro de la OIT a adoptar medidas de carácter proteccionistas, o ...”.

Otra fórmula, también propuesta en las últimas consultas, consistiría en colocar este párrafo (que se podría simplificar) inmediatamente antes del párrafo “Decide ...”.

[...]