

PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Alberto SZÉKELY

Debo confesar que hubiera preferido ser honrado con el encargo de participar, en estas Mesas Redondas, con una ponencia sobre el aspecto sustantivo de los derechos humanos, que fue el tema tratado ayer en los ámbitos universal, interamericano y europeo, y no respecto a la faceta adjetiva de los mismos. En efecto, resulta a todas luces mucho más atractivo hablar del aspecto más rico y positivo de los logros de la comunidad internacional organizada en la materia, que sobre el más pobre y desdeñado, criticado y, a pesar de los avances registrados, menospreciado.

El impresionante, abundante y ahora casi exhaustivo listado de los derechos de toda índole de los seres humanos, en los numerosos instrumentos multilaterales internacionales que a la fecha los contienen, constituye sin duda un sueño para cualquier estudioso de la porción dogmático-sustantiva del derecho constitucional comparado. Difícilmente podría encontrarse legislación en país alguno, por avanzado que sea, que los contemple en forma tan integral como lo hacen, en su conjunto, dichos instrumentos, los cuales conforman una sola rama del derecho, la internacional. Quizá la mayor virtud de la parte sustantiva de esos instrumentos sea el que, para los países que los aceptan, se convierten en parte del derecho interno, introduciéndole supletoriamente nuevos derechos humanos que el mismo antes no contemplaba. Nutren así al derecho interno por la vía de la incorporación, sobre todo si ésta se realiza con base en disposiciones constitucionales similares al artículo 133 de nuestra propia Constitución mexicana. Este tipo de aportación del derecho internacional al interno, sin embargo, no se da en realidad respecto del componente adjetivo de los instrumentos multilaterales, dado que el mismo permanece, hasta ahora, en el ámbito de la decisión unilateral de los Estados.

Un Estado tiene técnicamente derecho a objetar, por ejemplo, las reservas de otro a disposiciones sustantivas de un tratado internacional sobre derechos humanos. La norma de derecho internacional que protege, ante la amenaza de reservas, el objeto y fin de un tratado,

se convierte así en un dique que obliga a un Estado a aceptarlo, si no en su conjunto, por lo menos sin desintegrarlo o desvirtuarlo. No sucede así respecto del componente adjetivo de esos tratados, pues en dicho ámbito se descolectiviza el esfuerzo, y queda al libre albedrío de cada Estado el abrazarlo o desdeñarlo, con base en una decisión unilateral que se permite tomar en ejercicio de una soberanía que no está dispuesta, como sí lo hace en cuanto a lo sustantivo, a autolimitarse, a través de compromisos jurídicos internacionales. Es por eso que no es posible identificar una aportación al derecho interno en esta materia.

Aun armado de la más positiva resignación, por tanto, para enfrentar con el mejor ánimo el tratamiento de los mecanismos internacionales para la protección de los derechos humanos, en el ámbito de las Naciones Unidas, no es posible honestamente lograr preparar una presentación que sea elogiosa de los mismos. A pesar de innegables avances, dichos mecanismos se mantienen en una etapa rudimentaria y primitiva, más aún si se les compara con los alcanzados en ámbitos regionales, como el europeo occidental y, en cierta medida, el interamericano.

Estas palabras no constituyen un ataque a la Organización de las Naciones Unidas, sino simplemente pretenden reflejar su realidad, que es la de sus miembros. Esta última no puede ir más allá de la madurez o inmadurez alcanzada por ellos. En repetidas ocasiones han demostrado su falta de voluntad política, de proveer al individuo de una instancia internacional significativa para defender sus derechos. El solo imaginar que, en un orden jurídico interno dado, el mecanismo de protección al alcance de los ciudadanos fuera sólo el mismo que el que actualmente les ofrecen los instrumentos de Naciones Unidas, resultaría verdaderamente absurdo pues, como se verá, éste consiste, en su versión más sofisticada, de un mero sistema de denuncia pública respecto al derecho humano transgredido y a la identidad del transgresor, sin que a ello siga consecuencia o corolario jurídico indispensable, según el cual se impute la responsabilidad del caso y se disponga coactivamente la reparación del daño. Como puede entreverse, este defecto del capítulo adjetivo de los derechos humanos, en Naciones Unidas, no es sino herencia directa de la principal carencia del derecho internacional.

No falta quienes aduzcan, ante críticas como las anteriores, que éstas carecen de un enfoque histórico comparativo, pues no toman en cuenta la enorme diferencia entre la situación lograda hasta hoy, gracias a modestos pero reales adelantos, y la que prevalecía hace 37 años, cuando los Estados miembros sólo estuvieron dispuestos a adop-

tar una simple Declaración Universal, de dudoso valor jurídico, y cuyas normas se resistieron a convertir en derecho positivo por 28 años más, hasta 1976, cuando entraron en vigor, al fin, los Pactos Internacionales de Derechos Humanos. No les falta razón, pero ésta no oscurece el hecho de que, a la fecha, los Estados que integran la Organización se han negado a cruzar el umbral de la instancia supranacional, para dar un sentido a la protección de los derechos de los humanos más allá de las fronteras de sus países, dotándolos de medios procesales ante autoridades internacionales centralizadas, que ejerzan sus facultades en una relación vertical con respecto a los Estados. Tal sería el caso de llegarse a crear una Corte Internacional o de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos. Si no han aceptado esto, es entendible entonces que no haya logrado prosperar, siquiera, la idea de establecer un alto comisionado en la materia. Tiene sus límites esto de la autolimitación de la soberanía, sin duda, en el campo de los derechos humanos.

De los nueve principales instrumentos multilaterales de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, sólo cuatro de ellos cuentan con mecanismos relativamente avanzados de cierta protección internacional. Estos son: a) la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1966; b) la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de 1979; c) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo de 1966, y d) la Convención sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984, y que apenas se abrió a la firma el día 4 de febrero de 1985. Los demás instrumentos, es decir, la Convención sobre la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad de 1968, y la Convención sobre la Supresión y el Castigo del Crimen de *Apartheid* de 1973, carecen de mecanismos propios equiparables a los de los anteriores instrumentos.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1966, que entró en vigor el 4 de enero de 1969, tiene un alto índice de ratificaciones o adhesiones, pues las han formulado 122 Estados, es decir, 76% de la membresía de las Naciones Unidas. Sin embargo, sólo 9% de dicha membresía ha aceptado la competencia del Comité que establece la Convención como mecanismo de protección (Costa Rica, Francia, Ecuador, Islandia, Italia, Holanda, Noruega, Senegal, Suecia, Uruguay). De los 44

Estados que han hecho reservas a esta Convención, 31 de ellos las han interpuesto para rechazar la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en la solución de controversias que se suscitan por la misma.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, sólo ha obtenido 53 ratificaciones o adhesiones, es decir 33% de la membresía de la ONU, a pesar de que el mecanismo que la misma establece, el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, es de mero seguimiento y no de protección real. Esta Convención ha sufrido el embate de nutridas reservas por un gran número de Estados, al grado de que el Comité ha advertido con alarma sobre el inminente peligro de que la Convención se dervirtúe y, en consecuencia, ha pedido a los Estados que las objeten cuando sean contrarias a su objeto y espíritu. México ha sido, por cierto, uno de los primeros en atender a este llamado, procediendo a objetar ya diversas reservas inadmisibles de varios países. Por otra parte, casi la mitad de los Estados partes han hecho reservas rechazando la competencia de la CIJ respecto a la solución de controversias que se suscitan por el cumplimiento de la Convención.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que constituye la máxima expresión jurídica de los derechos humanos tradicionales, se abrió a la firma en 1966 y entró en vigor hasta 10 años después, el 23 de marzo de 1976, y no ha sido aceptado ni por la mitad de la membresía de la Organización, pues sólo 77 Estados lo han ratificado o se le han adherido. De éstos, sólo 16 Estados, es decir, 10% de la membresía, han formulado la declaración necesaria reconociendo la competencia del Comité de Derechos Humanos, que el Pacto establece, para conocer de comunicaciones de otros Estados partes alegando incumplimiento de sus disposiciones. (Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, RFA, *Islandia, Italia, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Senegal, Gran Bretaña, Luxemburgo.*)

El Protocolo Facultativo a dicho Pacto, que entró en vigor el mismo día que este último, sólo ha sido ratificado por o se le han adherido 31 Estados partes, es decir, menos del 20% de la membresía de la ONU, que ha estado dispuesto a aceptar la competencia del Comité de Derechos Humanos para conocer de comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones a sus derechos humanos. (Ver lista de Estados partes en el cuadro I.)

Finalmente, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, que sólo el 4 de febrero de

1985 se abrió a la firma, ha sido ya suscrita por 24 Estados (ver lista en el cuadro I), sin que ninguno de ellos le haya aún negado competencia al Comité contra la Tortura que la misma establece, para conocer denuncias por parte de las propias víctimas.

En conclusión, el mejor de los casos de aceptación de un mecanismo de protección internacional más o menos efectivo de los derechos humanos, en el ámbito de las Naciones Unidas, lo constituye el del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aceptado por menos de 20% de la membresía de la ONU. Aún en éste, el mejor de los casos, el mecanismo beneficia sólo a alrededor de 275 millones de seres humanos, es decir, a apenas cerca del 6.5% de toda la humanidad. El Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial sólo beneficia particularmente a aproximadamente 150 millones de individuos en 10 países, es decir 3.4% de la población mundial. Hasta la fecha no ha ejercido plenamente su facultad coercitiva en un solo caso.

En los casos de los comités señalados, su mayor poder radica en dar a la publicidad informes sobre violaciones por los Estados partes en los instrumentos multilaterales respectivos, con base en denuncias de los otros Estados partes y, en el mejor de los casos, de los individuos víctimas de tales violaciones. No es necesario abundar aquí en las razones políticas que puede tener un Estado para no querer figurar en tales informes, como tampoco lo es que para muchos de ellos tal situación carece de importancia. Aún así, tal es el humilde límite del efecto coercitivo de dichos mecanismos.

CUADRO I

MECANISMOS ESTABLECIDOS POR INSTRUMENTOS MULTILATERALES DE NACIONES UNIDAS

Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial	Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer	Comité de Derechos Humanos (Pacto)	Comité de Derechos Humanos (Protocolo)	Comité Contra la Tortura
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos		Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
AF 7/III/66 EV 4/1/69	AF 1/III/80 EV 3/IX/81	AF 19/XII/66 EV 23/III/76 (Art. 41-28/III/79)	AF 19/XII/66 EV 23/XII/76	AF 4/II/85
Res. A.G. 2106 (XX) 21/XII/66 Firma: 6 Estados	Res. A.G. 34/180 Firma: 46 Estados	Res. A.G. 2200 (XXI) 16/XII/66 Firma: 11 Estados	Res. A.G. 2200 (XXI) 16/XII/66 Firma: 7 Estados	Res. A.G. 391 Firma: 24 Estados: <i>Venezuela, Luxemburgo, Panamá, Afganistán, Argentina, Bélgica, Bolivia, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, España, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Italia, Noruega, Holanda, Portugal, República Domini-</i>

cana, Suecia, Senegal, Suiza, Uruguay y México

R o A: 122 Estados partes

R o A: 53 Estados partes

R o A: 77 Estados

R o F: 31 Estados partes: Barbados, *Bolivia, Canadá*, República Centro Africana, Colombia, *Costa Rica, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Finlandia, Islandia, Italia*, Jamaica, Madagascar, Mauricio, *Holanda*, Nicaragua, *Noruega, Panamá*, Perú, St. Vicent and Granadines, *Senegal*, Surinam, *Suecia*, Trinidad Tobago, *Uruguay*, *Venezuela, Zaire*, *Portugal, Luxemburgo*, Congo.

Declaraciones
Artículo 14: 10
Estados: *Costa Rica, Francia, Ecuador, Islandia, Italia, Holanda, Noruega, Senegal, Suecia, Uruguay*

18 expertos (cuatro años)

23 expertos (cuatro años)
(Título personal)

18 Miembros (cuatro años)
(Título personal)

Declaraciones artículo 41: 15 Estados: *Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, RFA, Islandia, Italia, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Senegal, Sri Lanka, Suecia, Gran Bretaña, Luxemburgo*

Rechazan jurisd.
CIJ: 31 Estados

Rechazan jurisd.
CIJ: 23 Estados

AF = Apertura a la firma
EV = Entrada en vigor
Res. A.G. = Resolución de la Asamblea General de la ONU
R o A = Ratificación o adhesión

CUADRO II

ASAMBLEA GENERAL TERCERA COMISIÓN

(Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales)

Comité Especial en Relación con la Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales	Consejo de las Naciones Unidas para Namibia	Comité Especial para Investigar las Prácticas Israelíes que Afecten a los Derechos Humanos de la Población de los Territorios Ocupados	Comité Especial en Contra del <i>Apartheid</i>	Comité sobre el Ejercicio de los Derechos Inalienables del Pueblo Palestino
--	---	--	--	---

ELABORAN INFORMES ANUALES Y ESPECIALES Y FORMULAN RECOMENDACIONES A LA ASAMBLEA Y A OTROS ÓRGANOS COMPETENTES

Establecido en 1961 por Asamblea General	Establecido en 1967 por Asamblea General	Establecido en 1970 por Asamblea General	Establecido en 1970 por Asamblea General	Establecido en 1975 por Asamblea General
24 Estados miembros desde 1962	31 Estados miembros	3 Estados miembros	18 Estados miembros desde 1974	23 Estados miembros
Afganistán, Australia, Bulgaria, Congo, Costa de Marfil, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China, Fiji,	Angola, Argelia, Australia, Bangladesh, Bélgica, Botswana, Bulgaria, Burundi, Camerún, Chile, China, Colombia, Chipre, Egipto, Finlandia, Guyana, Haití, India, Indonesia, Liberia,	Senegal, Sri Lanka, Yugoslavia, México no	Algeria, RDA, Ghana, Guinea, Haití, Hungría, India, Indonesia, Malasia, Nepal, Nigeria, Perú, Filipinas, Somalia, Sudán, R. A. Siria, Trinidad y Tobago,	Afganistán, Cuba, Chipre, RDA, Guinea, Guyana, Hungría, India, Indonesia, RDP Laos, Madagascar, Malasia, Mali, Malta, Nigeria, Pakistán, Rumania,

India, Indonesia,
Irán,
Iraq, Mali,
Noruega,
R. A. Siria,
Tanjaria,
Sierra
Leona,
Trinidad y
Tobago,
Túnez,
URSS,
Venezuela,
Yugoslavia,
México no

México, Nigeria,
Pakistán, Polonia,
Rumania, Senegal,
Turquía, URSS, Ve-
nezuela, Yugoslavia,
Zambia,
México sí

Ucrania,
México no

Senegal, Sierra
Leona, Túnez,
Turquía, Ucrania,
Yugoslavia,
México no

CUADRO III

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
54 Estados miembros desde 1973
Comisión de Desarrollo Social
Los mismos 54 miembros
Con base en el artículo 68 de la
Carta han establecido:

Comisión de Derechos
Humanos

Establecida en 1946
por ECOSOC

43 Estados miembros
(3 años) Inicio:
1o. de enero

Costa Rica, Colombia,
Nicaragua, Argentina,
Brasil, México, Perú,
Venezuela, Finlandia,
Irlanda, Países Bajos,
Australia, Austria,
España, Estados Unidos
de América, Francia,
RFA, Reino Unido, Ucra-
nia, URSS, Bulgaria,
RDA, Yugoslavia, Libia,

Comisión de la
Condición Juri-
dica y Social de
la Mujer

Establecida en
1946 por ECOSOC

32 Estados miem-
bros (4 años)
Inicio: 1o. de enero

Brasil, Cuba,
Ecuador, México,
Nicaragua,
Venezuela, Austra-
lia, Canadá, Dina-
marca, Estados
Unidos de América,
Francia, Grecia,
Reino Unido, RFA,
Bielorrusia, RDA,
URSS, Kenya, Liberia,

Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias
Establecido en 1980 por la Comisión

Subcomisión sobre Libertad de Información
Establecido en 1947 por la Comisión

Comité Ad Hoc sobre Informes Periódicos

Mozambique, Tanzania, Camerún, Congo, Gambia, Kenya, Lesatho, Liberia, Mauritania, Senegal, Bangladesh, Chipre, India, China, Filipinas, Japón, Jordania, Siria, Sri Lanka, México si

- Hasta 1967 sólo podía examinar quejas
- Desde 1967 ECOSOC le autoriza a tomar acciones, especialmente por violaciones masivas, con base en comunicaciones:

Afganistán, Bolivia, Chile, Chipre, El Salvador, Guatemala, Irán, Kampuchea, Malawi, Mauritania, Nicaragua, Polonia, Sudáfrica, Territorios Árabes y Palestinos ocupados. (Paraguay, Irán, Irak, Chile).

Organos subsidiarios: Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías
Establecido en 1947 por la Comisión

Mauricio, Sierra Leona, Sudán, Togo, Túnez, Zambia, China, Filipinas, India, Indonesia, Japón, Paquistán

Grupo de Trabajo Ad Hoc de Expertos sobre Derechos Humanos en el África

5 expertos
(título personal)

(Reino Unido,
Ghana,
Pakistán,
Yugoslavia,
Costa Rica)

Descontinuada
en 1952

26 expertos (3 años)
(título personal)

1984 - 1987
Argentina, Cuba,
México, Colombia,
Ecuador, Bélgica,
Grecia, Canadá,
Francia, Estados
Unidos de América,
Gran Bretaña,
Rumania, URSS,
Yugoslavia,
Marruecos, Nigeria,
Somalia, Egipto,
Zambia, Ghana,
Etiopía
